holde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten, eller forhindre de retsundergivne i ved domstolene at hævde de rettigheder, som traktaten tillægger dem, over for en medlemsstats love eller forvaltningsakter, der muligvis er uforenelige med fællesskabsretten.

2. En differentieret afgiftsordning, hvorefter afgiftsfritagelse eller afgiftsnedsættelse kun kan indrømmes, når der er mulighed for en produktionskontrol på indenlandsk område, virker diskriminerende og falder som sådan ind under forbudet i EØF-traktatens artikel 95. En sådan betingelse, som lignende produkter fra de øvrige medlemsstater må antages ikke at kunne opfylde, indebærer, at disse produkter på forhånd udelukkes fra at blive omfattet af den pågældende afgiftsmæssige fortrinsstilling, og at fortrinsstillingen forbeholdes indenlandsk produktion.
3. I henhold til EØF-traktatens artikel 95, stk. 3, har forbudet mod forskelsbehandling i samme artikels to første stykker haft fuld retsvirkning fra 1. januar 1962. En medlemsstat kunne efter denne dato ikke meddeles bemyndigelse til i sin lovgivning eller afgiftspraksis at opretholde en tidligere afgiftsmæssig forskelsbehandling for så vidt angår indførsel af spiritus fra andre medlemsstater.
4. En støtte, jf. artiklerne 92 og 93, kan ifølge EØF-traktatens system ikke gives eller tillades i form af afgiftsmæssig forskelsbehandling udøvet af en medlemsstat over for produkter fra andre medlemsstater.
5. Kravet om beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets retsorden sikrer, indebærer ikke, at der skal ske tilbagebetaling af afgifter opkrævet med urette, såfremt noget sådant måtte føre til en ugrundet berigelse. Fra et fællesskabsretligt synspunkt er der intet til hinder for, at nationale domstole i overensstemmelse med deres nationale regler tager hensyn til, om de med urette opkrævede afgifter har kunnet indregnes i de afgiftspligtige virksomheders priser og har kunnet overvæltes på køberne.

I de forenede sager 142 og 143/80

angående to anmodninger, som Corte d'appello di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

mod

ESSEVI SPA, med hjemsted i Milano (sag 142/80),

og

FIRMA CARLO SALENGO, med hjemsted i Genova (sag 143/80),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 95 med henblik på den italienske lovgivning om statsafgift af indført spiritus,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due og U. Everling,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I den italienske lovgivning om afgift af spiritus sondres der i produktionsleddet mellem to kategorier: spiritus af »2. kategori«, fremstillet af vin, mask, affald fra vinfremstilling og af frugt, samt spiritus af »1. kategori«, som er fremstillet på grundlag af andre råstoffer.

I lovgivningen er der fastsat tre former for afgifter: produktionsafgift i henhold til lovbekendtgørelse af 8. juli 1924; almindelig statsafgift, indført ved kongelig anordning nr. 635 af 27. april 1936: særlig statsafgift, indført ved anordning nr. 1200 af 6. oktober 1948. Samtlige love er senere blevet ændret adskillelige gange.

Produktionsafgiften påhviler al spiritus til menneskeligt forbrug, uanset om der er tale om spiritus af 2. eller 1. kategori.

Der gælder samme sats for indførte produkter og indenlandske produkter; indenlandske produkter kan imidlertid være omfattet af visse nedsættelser inden for grænser og på betingelser, som er fastsat ved lov.

Den særlige statsafgift opkræves af denatureret ethylalkohol, som anvendes til kemiske og industrielle formål. Afgiftssatsen for alkohol fremstillet syntetisk og på grundlag af råstoffer i jorden er mange gange højere end den sats, som finder anvendelse på alkohol fremstillet ved gæring og på grundlag af melasse af sukkerrør eller af sukkerroer og tilsvarende råstoffer.

Den almindelige statsafgift pålægges med den højeste sats (60 000 LIT pr. hl ren alkohol på tidspunktet for de begivenheder, som har givet anledning til hovedsagen) alle former for indført spiritus samt indenlandsk fremstillet spiritus af 1. kategori; der gælder imidlertid forskellige lavere satser for visse former for indenlandsk fremstillet spiritus afhængig af det til fremstillingen anvendte råstof, nærmere bestemt for spiritus fremstillet af melasse eller tilsvarende produkter, af sukkerrør eller af sorghum. Nationalt fremstillet alkohol af 2. kategori er enten ikke undergivet statsafgiften (hvilket er tilfældet for så vidt angår spiritus fremstillet af vin og af mask) eller kun omfattet af en lavere sats (spiritus fremstillet på grundlag af dadler, rosiner, figner, johannesbrød eller andre former for frugt).

Fritagelsen for den almindelige statsafgift, der gælder for visse former for spiritus af 2. kategori af indenlandsk herkomst, navnlig spiritus fremstillet af vin, udvidedes ved artikel 20 i anordning nr. 46 af 18. marts 1976, senere lov nr. 249 af 10. maj 1976, til at gælde indført spiritus, på betingelse af, at denne ledsages af et certifikat, der er godkendt af finansministeren efter forhandling med ministeren for industri, handel og håndværk og med land- og skovbrugsministeren, og hvorved det attesteres, at produktet i henhold til oprindelseslandets lovgivning er blevet fremstillet under stadig afgiftsmæssig kontrol, og at råstoffet og det færdige produkt er underkastet samme kontrolforanstaltninger som i italiensk lovgivning.

De regler, som finder anvendelse på ledsagelsescertifikatet, er fastsat ved ministeriel bekendtgørelse af 24. august 1977; den nærmere udformning af ledsagelsesdokumenterne og en opregning, for hver enkelt af medlemsstaterne, af de myndigheder, som kan udstede dem, indeholdes i et finansministerielt cirkulære af 17. januar 1979.

Før dette tidspunkt havde aktieselskabet Essevi, som har hjemsted i Milano, og firmaet Carlo Salengo, der har hjemsted i Genova, ved stævninger af henholdsvis 13. januar 1976 og 22. juli 1977 anlagt sag ved Tribunale di Milano mod Amministrazione delle finanze dello Stato med krav om tilbagebetaling af de beløb, som var betalt i almindelig statsafgift for den import af cognac fra Frankrig, som var foretaget af Essevi mellem 1. marts 1962 og 1. december 1967 og af Salengo mellem 18. april 1960 og 25. oktober 1971. De to virksomheder mener, at opkrævelsen af den nævnte statsafgift er i strid med navnlig EØF-traktatens artikel 95, da der herved pålægges det indførte produkt interne afgifter, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer.

Ved domme af 1. juni 1978, i den af Salengo anlagte sag, og af 27. oktober 1978, i den af Essevi anlagte sag, konstaterede Tribunale di Milano, at der bestod en indbyrdes lighed mellem cognac hidrørende fra Frankrig og indenlandsk spiritus fremstillet af vin, og

udtalte, at der for så vidt angår indførsler efter 1. januar 1962, tidspunktet for fællesmarkedets anden etape, i det foreliggende tilfælde var sket en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 95 derved, at den samlede afgiftsbelastning af det indførte udenlandske produkt var højere end afgiftsbelastningen af det lignende indenlandske produkt.

Som følge heraf dømte retten Amministrazione delle finanze dello Stato til at tilbagebetale sagsøgerne de afgifter, som var blevet betalt i strid med forbudet mod forskelsbehandling i artikel 95.

Amministrazione delle finanze dello Stato indankede den 31. august 1978 de af Tribunale di Milano afsagte domme for Corte d'Apello di Milano.

Mens ovennævnte ankesager verserede, fastslog Suprema Corte di Cassazione (Italiens højesteret), under medvirken af samtlige rettens afdelinger, ved to domme, numrene 1317 og 1321, af 1. marts 1979 i tvister af samme indhold som de for Corte d'Appello di Milano verserende, at Italiens mulighed for at anvende afgiften som middel i landbrugspolitikken og for på spiritusområdet foreløbigt at opretholde forskellige afgiftssatser indtil det beløb af 60 000 LIT pr. hl ren alkohol, som fulgte af anvendelsen af statsafgiften, udtrykkeligt var blevet anerkendt af Kommissionen i den begrundede udtalelse, den havde fremsat over for Den italienske Republik den 28. februar 1969 i henhold til EØF-traktatens artikel 169; den nationale domstol havde ikke kunnet underkende denne »støttes« forenelighed med fællesskabsretten, når der ikke alene ikke forelå nogen modsat rettet udtalelse fra Kommissionens side, men denne tillige udtrykkeligt havde anerkendt den pågældende foranstaltning som værende forenelig med fællesskabsretten.

Ved en ny begrundet udtalelse rettet til Den italienske Republik den 31. juli 1978 fastslog Kommissionen, idet den herved omgjorde den begrundede udtalelse af 28. februar 1969, at den fortsatte anvendelse af den almindelige statsafgift på spiritus indført fra de andre medlemsstater var i strid med traktaten.

Ved kendelser af 19. februar 1980 har Corte d'Appello di Milano, første civile afdeling, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 udsat påkendelsen af de to sager, der er indbragt for den, på Domstolens præjudicielle afgørelse af,

— hvilken virkning, der må tillægges Kommissionens udtalelser i henhold til EØF-traktatens artikel 169 og af 31. juli 1978, rettet til den italienske regering, om Italien har krænket traktatens artikel 95 ved på spiritus fremstillet af vin og indført fra andre medlemsstater at anvende en afgiftsordning, som omfatter en afgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol (90 000 LIT fra marts 1976), der ikke er foreskrevet for og ikke anvendes på det tilsvarende indenlandske produkt; og

— om Italien efter begyndelsen af anden etape — der ifølge artikel 95, stk. 3, gælder som sidste frist for ophævelse af nationale regler, som strider mod det i samme artikels stykker 1 og 2 fastlagte princip om afgiftsmæssig ligestilling — i form af en undtagelse kunne bemyndiges til at opretholde en allerede eksisterende forskelsbehandling af indført spiritus fremstillet af vin.

De to kendelser fra Corte d'Appello di Milano er registreret på Domstolens justitskontor den 12. juni 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der i begge sager indgivet skriftlige indlæg den 28. august 1980 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Antonino Abate, den 9. september 1980 af indstævnte i hovedsagen, virksomhederne Essevi og Salengo, ved advokat Mario Scalzo, Milano, samt den 11. september 1980 af Den italienske Republiks regering ved Marcello Conti, avvocato dello Stato.

Ved kendelse af 19. november 1980 har Domstolen besluttet at forene sagerne 142/80 og 143/80 med henblik på den mundtlige forhandling og fælles afgørelse.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid opfordret Kommissionen til at fremkomme med visse oplysninger og fremlægge visse dokumenter samt skriftligt at besvare en række nærmere bestemte spørgsmål. Kommissionen har efterkommet opfordringen inden for den tilståede frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. De indstævnte i hovedsagen, *firmaerne Essevi og Salengo,* har efter at have foretaget en gennemgang af de væsentligste sider af det italienske spiritusafgiftssystem og visse dele af sagens faktum af interesse for tvisten for den nationale domstol, i det væsentlige anført følgende retlige betragtninger:

Statsafgiften som middel i den nationale landbrugspolitik

a) Antagelsen af, at statsafgiften af spiritus udgør et lovligt instrument i den italienske regerings landbrugspolitik henter støtte i Kommissionens begrundede udtalelse den 28. februar 1969 til Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 169; Kommissionen har imidlertid ændret opfattelse i så henseende, idet den i sin begrundede udtalelse den 31. juli 1978 til Den italienske Republik under henvisning til Domstolens dom af 10. december 1974 (Charmasson, sag 48/74; Sml. s. 1383) har antaget, af statsafgiften udgør en afgiftsmæssig foranstaltning med beskyttelsesvirkning, og at den som sådan er uforenelig med traktatens artikel 95.

b) Ved gennem anordning nr. 46 af 18. marts 1976 at afstå fra at lade statsafgiften finde anvendelse på indført spiritus, har Den italienske Republiks regering selv erkendt afgiftens uforenelighed med traktaten og samtidig erkendt, at opfattelsen af afgiftens lovlighed som ligevægtsinstrument i den nationale landbrugspolitik savner grundlag.

c) Domstolen har ved dom af 15. oktober 1969 (Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, sag 16/69, Rec. 377) fastslået, at spiritus ikke er et landbrugsprodukt og som følge heraf ikke er omfattet af de undtagelser fra traktatens almindelige regler, som på landbrugsområdet er fastsat i traktatens artikler 38-46.

I Charmasson-dommen har Domstolen fastslået, at de fravigelser fra traktatens

almindelige regler, som kan fastsættes i en nationale markedsordning, kun kan godkendes foreløbigt, og at opretholdelsen af en national markedsordning ikke kan ske ud over overgangsperioden.

For så vidt der er tale om foranstaltninger i strid med artikel 95, stk. 1 og 2, skal de i henhold til artikel 95, stk. 3, under alle omstændigheder være afskaffet før begyndelsen af fællesmarkedets anden etape.

Statsafgiften som statsstøtte

a) Kommissionen har ganske vist i sin begrundede udtalelse af 28. februar 1969 anset statsafgiften for et instrument i den nationale landbrugspolitik og som sådant foreneligt med fællesskabsretten i hvert fald midlertidigt. Imidlertid har Kommissionen klart ændret synspunkt i så henseende, idet den i den begrundede udtalelse af 31. juli 1978 har antaget, at statsafgiften af spiritus indført fra de andre medlemsstater var i strid med de forpligtelser, som påhviler Den italienske Republik i medfør af traktaten; denne afgift må behandles på samme måde som enhver anden afgiftsmæssig foranstaltning; da statsafgiften virker diskriminerende og beskyttende, kan private anfægte den for nationale domstole under påberåbelse af artikel 95's direkte virkning.

b) Tribunale di Milano har i en række nyligt afsagte domme, der går imod dommene af 1. marts 1979 fra Corte di Cassazione fundet, at en intern afgift, som tilsidesætter den afgiftsmæssige lighedsgrundsætning, udelukkende er omfattet af artikel 95; antagelsen af, at enhver afgiftsmæssig foranstaltning af beskyttende eller diskriminerende karakter udgør en »støtte«, og er lovlig, når der ikke foreligger en udtalelse af modsat indhold fra Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, kunne ikke tiltrædes.

c) I dom af 27. februar 1980 (Kommissionen mod Den italienske Republik, sag 169/78; Sml. s. 385) har Domstolen anerkendt lovligheden af visse afgiftsfritagelser eller -nedsættelser på betingelse af, at de medlemsstater, som udnytter disse muligheder, uden forskel lader begunstigelsen gælde også for indførte produkter, som befinder sig i samme situation; ifølge dommen er afgiftsmæssige sondringer af diskriminerende eller beskyttende art under ingen omstændigheder tilladt.

Statsafgiftens beskyttende og diskriminerende karakter

Da den statsafgift, som gennem årene er opkrævet i åbenbar strid med artikel 95, ikke kan være lovlig hverken som instrument i den nationale landbrugspolitik eller som »støtte«, antager den på én gang karakter af beskyttelse og af forskelsbehandling. Dette følger af det forhold, at indført spiritus fremstillet af vin henregnes til de former for spiritus, der er omfattet af 1. kategori, og er underkastet statsafgiften, medens det lignende indenlandske produkt er fritaget herfor.

Den uforbindende karakter af Kommissionens udtalelser i henhold til EØF-traktatens artikel 169

a) Kommissionen svævede i sin begrundede udtalelse af 28. februar 1969 i en vildfarelse, når den antog, at den kunne udstrække de undtagelser, som er

godkendt for landbrugsprodukter, til at gælde et industriprodukt, nemlig spiritus, og når den ikke antog, at denne undtagelse — under forudsætning af, at den var lovlig — i henhold til traktatens artikel 95, stk. 3, skulle ophøre før begyndelsen af anden etape.

b) I hvert fald bestemmer traktatens artikel 189, sidste stykke, klart, at »udtalelser« afgivet i henhold til artikel 169 »... ikke [er] bindende«. I Domstolens praksis og i teorien er det klart antaget, at de begrundede udtalelser, som Kommissionen fremsætter under proceduren efter artikel 169, ikke er bindende for medlemsstaterne.

c) Navnlig er Kommissionens udtalelse af 28. februar 1969 efter sit indhold ikke bindende, og den kan sidestilles med en »henstilling«, altså med en i alt væsentligt politisk meddelelse.

Forslag til besvarelse af de stillede spørgsmål

De af Corte d'Appello di Milano stillede spørgsmål bør besvares således:

a) Ved at lade statsafgiften på 60 000 LIT, senere 90 000 LIT, pr. hl ren alkohol finde anvendelse på spiritus indført til Italien fra de øvrige medlemsstater og ved ikke at lade afgiften finde anvendelse på lignende indenlandske produkter, har den italienske stat overtrådt EØF-traktatens artikel 95;

b) Kommissionens begrundede udtalelse den 28. februar 1969 til Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 169 gør ikke opkrævningen af statsafgiften lovlig;

c) Efter begyndelsen af fællesmarkedets anden etape burde Den italienske Republik have afskaffet enhver tidligere eksisterende forskelsbehandling af indført spiritus og burde som følge heraf have udstrakt den fritagelse for statsafgiften, som gælder for indenlandske produkter, til også at gælde indførte produkter.

2. *Den italienske Republiks regering* har først givet en redegørelse for de nærmere regler for og formålet med, for så vidt angår perioden indtil ikrafttrædelsen af anordning nr. 46 af 18. marts 1976, den afgiftsfritagelse, der gjaldt for indenlandske virksomheder, der fremstiller spiritus af vin.

a) Kommissionen har, navnlig ved skrivelser af 4. november 1965 og af 8. maj 1968 samt i den begrundede udtalelse af 28. februar 1969, anerkendt, at de forskellige afgiftssatser, som fulgte af anvendelsen af statsafgiften, kunne bestå foreløbigt, idet denne spiritusafgift udgjorde et instrument i den italienske landbrugspolitik.

Kommissionens utvetydige stillingtagen bandt de nationale domstole og, således som Corte di Cassazione har fastslået i dommene af 1. marts 1979, tillod dem ikke at bestride den omhandlede støttes forenelighed med fællesskabsretten.

b) Kommissionens ændrede holdning i den begrundede udtalelse af 31. juli 1978 gælder kun for fremtiden; der kan ikke med tilbagevirkende kraft ske annullation af den i sin tid trufne beslutning om at godkende den differentierede anvendelse af statsafgiften som en støtteforan-

staltning, der var forenelig, omend kun foreløbigt, med fællesmarkedet. Da den begrundede udtalelse nr. 2 fremkom, var statsafgiftsordningen i øvrigt blevet ændret radikalt, navnlig derved at der ved artikel 20 i anordning nr. 46 af 18. marts 1976 var skabt lighed i behandlingen af indenlandske produkter og produkter indført fra de andre medlemsstater for så vidt angår virkningerne af afgiftsfritagelser og -nedsættelser. Problemet fremtræder altså for fremtiden i en helt anden form.

c) Den forelæggende ret er selv principielt overbevist om, at Kommissionens afgørelser i henhold til traktatens artikel 93 har bindende virkning for den nationale domstol; den afgørelse, som den har anmodet Domstolen om at træffe, vedrører i virkeligheden fortolkningen og gyldigheden af de retsakter, hvorved Kommissionen foreløbigt har tilladt de differentierede afgifter.

d) Den omtvistede foranstaltning udgør ubestrideligt en statsstøtte til fordel for visse virksomheder eller visse produktioner, på hvilken ordningen efter EØF-traktatens artikler 92 og 93 finder anvendelse. Denne ordning omfatter uden forskel enhver form for statslig intervention, der har til formål at støtte og at fremme såvel produktionen af som forsyningen med bestemte produkter; en af de almindeligste former for statsstøtte består i afgiftsmæssige lettelser. En afgiftsordning, som alene tilgodeser visse arter af virksomheder i forhold til samtlige producenter på området, kan udgøre en støtte i artikel 92's forstand; den afgiftsnedsættelse, som i Italien gives indenlandske virksomheder, som fremstiller spiritus af vin, besidder alle de træk, der er kendetegnende for støtte, der ydes til sikring af opretholdelsen og udviklingen af en bestemt produktionssektor, og udgør en typisk form for støtte til en vigtig national produktion, som ydes med henblik på at sikre ligevægten i en hel markedssektor. Som sådan er den uden tvivl omfattet af artiklerne 92 og 93.

e) Det forhold, at en støtte tolereres på grundlag af artiklerne 92-94 udelukker, at den også kan bedømmes i lyset af det generelle forbud mod afgiftsmæssig forskelsbehandling i artikel 95. En fordelagtig afgiftsordning, som udgør en støtte, kan ikke være omfattet af artikel 95; alene artiklerne 92 ff og ikke artikel 95 kan finde anvendelse på afgiftsfritagelser, som, da disses formål er at begunstige visse virksomheder eller visse produkter, er omfattet af artikel 92.

En anerkendelse af, at artikel 95 finder anvendelse på støtte i form af afgiftsfritagelser ville for så vidt angår denne meget almindelige form for støtte gøre artiklerne 92 og 93 fuldstændig indholdsløse. Artikel 95 opstiller et absolut og ubetinget forbud, som har været gældende siden begyndelsen af anden etape, imod enhver diskriminerende intern afgift; i modsætning til artiklerne 92 og 93 tillægger den ikke fællesskabsinstitutionerne nogen form for skønsmæssig beføjelse, og den giver ikke medlemsstaterne nogen mulighed, som kan sammenlignes med muligheden i henhold til artikel 93, stk. 2, for at ændre en støtte fremfor at afskaffe den. Det er udelukket at anvende de to ordninger på samme afgiftsfritagelse samtidigt.

Artikel 92 henviser udtrykkeligt til støtte »under enhver tænkelig form«; såfremt man antog, at afgiftsnedsættelser aldrig kunne være omfattet af støtteordninger, men alene af ordningen efter artikel 95, ville »præcisionsinstrumentet« i artiklerne 92 og 93 blive udskiftet med et ubrugeligt.

f) Denne antagelse afkræftes ikke af Domstolens dom af 21. maj 1980 (Kommissionen mod Den italienske Republik, sag 73/79). Der var her ikke tale om støtte i form af en afgiftsfritagelse, men i form af direkte tilskud, og spørgsmålet om den mulige overtrædelse af forbudet mod afgiftsmæssig forskelsbehandling blev undersøgt i forhold til støttens finansieringskilde.

Tværtimod har Domstolen i en dom af 25. juni 1970 (Den franske Republiks regering mod Kommissionen, sag 47/69; Sml. 1970, s. 73) udtalt, at »når en støtte finansieres gennem en afgift, der pålægges visse virksomheder eller produktioner, skal Kommissionen ikke alene undersøge, om dens finansieringsmetode er i overensstemmelse med traktatens artikel 95, men tillige, om den, sammen med den støtte, som herved gøres mulig, kan forenes med kravene i artiklerne 92 og 93«; i dom af 22. marts 1977 (Iannelli & Volpi, sag 74/76; Sml. s. 557) har Domstolen udtalt, at gennemførelsesforanstaltninger til en støtte »kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 93«.

En støtte, som alene består i en afgiftslettelse, kan således alene bedømmes i lyset af grundsætningerne i artikel 92 og efter den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 93. Det ville være i strid med disse bestemmelser og med den kompetencefordeling, der er fastsat heri, såfremt private under påberåbelse af den herfra meget forskellige ordning efter artikel 95 direkte for de nationale domstole med føje kunne gøre gældende, at en sådan afgiftsmæssig fordel var uforenelig med fællesskabsretten. En anerkendelse af, at en national domstol i et sådant tilfælde direkte kunne påkende spørgsmålet om støttens forenelighed med fællesskabsretten, være sig med artikel 95 eller med en anden regel, bortset fra artikel 92, ville rejse tvivl om den ved artikel 93 fastlagte kompetenceordning og gøre den funktion, som er tillagt Kommissionen på dette område, fuldstændig indholdsløs.

g) Kommissionen har således på ingen måde overskredet grænserne for de beføjelser, som er tillagt den ved artikel 93, ved at bemyndige Italien til foreløbigt at opretholde støtten — i form af en fritagelse for statsafgiften på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol — til indenlandske producenter af spiritus fremstillet af vin. Sagens faktiske omstændigheder er omfattet af artikel 92, hvilket medfører, at den omhandlede afgiftsfritagelse ikke kan anses for at være omfattet af noget absolut og ubetinget forbud, der giver private rettigheder, som direkte kan påberåbes for nationale domstole; det

tilkommer Kommissionen at foretage en skønsmæssig bedømmelse af støttens forenelighed med fællesmarkedet. Den har anvendt denne beføjelse på lovlig måde, hvilket er mundet ud i en positiv afgørelse, som ikke kan anfægtes af nogen national domstol.

Det af Kommissionen fremlagte bedømmelsesgrundlag er ikke genstand for de i forelæggelseskendelsen stillede spørgsmål, og kan i hvert fald ikke prøves af Domstolen.

h) Domstolens dom af 15. oktober 1969, som statuerer, at spiritus ikke er et landbrugsprodukt, er klart uden betydning for den afgørelse, som skal træffes i den foreliggende sag. Den almindelige regel i artikel 92 finder ubestridt anvendelse også på støtte, der ydes til andet end landbrugsproduktion med henblik på indirekte at støtte aktiviteter inden for landbrugsområdet.

Med hensyn til Charmasson-dommen er det tilstrækkeligt at konstatere, at der i den foreliggende sag ikke er tale om at anvende en særordning, men en generel støtteregel, som også gælder ud over overgangsperioden; nærværende sag drejer sig i øvrigt ikke om grundlaget for den skønsmæssige bedømmelse af forenelighed, men alene om, hvorvidt den beføjelse, som udøves af Kommissionen i henhold til artikel 93, består.

i) Selv om Domstolen måtte finde, at forbudet i artikel 95 finder anvendelse på dette område, måtte den udtrykkeligt begrænse rækkevidden af sin dom til uretmæssige afgifter, som måtte forekomme i fremtiden. Der foreligger ingen grund til ikke at antage, at grundsætningen i EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, der er en generel regel, ikke finder anvendelse på nærværende sag, der er indbragt i henhold til artikel 177.

Domstolen har på grundlag af den almindelige retssikkerhedsgrundsætning fastslået, at den har beføjelse til i særlige tilfælde at begrænse muligheden af at påberåbe sig dens domme, selv i tilfælde, hvor der er tale om rene fortolkningsafgørelser. Retssikkerhedsgrundsætningen og grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning er til hinder for, at der sker genoptagelse af retsforhold, der er afgjort endeligt, og hvor en afgift, som den ansvarlige institution udtrykkeligt har anset for at være forenelig med fællesmarkedet, har været opkrævet og erlagt i god tro ud fra den nationale afgiftsmyndigheds og den afgiftspligtiges samstemmende retsopfattelse.

Kommissionen har indledningsvis gjort rede for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for tvisten i hovedsagen, for de nærmere omstændigheder i forbindelse med forelæggelseskendelsen samt for de vigtigste regler vedrørende statsafgiftsordningen, og har herefter i det væsentlige anført følgende retlige betragtninger:

Kommissionens stillingtagen til visse afgiftsbegunstigelser ydet af medlemsstaterne

a) Kommissionen har faktisk i en vis periode antaget, at medlemsstaterne midlertidigt kunne opretholde visse afgiftsbegunstigelser til fordel for indenlandske landbrugsprodukter, som indgik i en national markedsordning. Denne opfattelse afspejlede sig i den begrundede udtalelse den 28. februar 1969 til Den italienske Republik.

b) Kommissionen har i hvert fald stiltiende ændret sin opfattelse som følge af Domstolens dom af 5. oktober 1969. Kommissionens standpunkt er kommet klarere til udtryk efter Charmassondommen, idet Kommissionen ved skrivelser af 31. juli 1975 og af 18. juni 1976 og herefter ved begrundet udtalelse af 31. juli 1978 har meddelt den italienske regering årsagen til, at den begrundede udtalelse fra 1969 ikke længere kunne anses for at stå ved magt, og at statsafgiften måtte antages at være uforenelig med EØF-traktatens artikel 95.

Rækkevidden af begrundede udtalelser afgivet i henhold til EØF-traktatens artikel 169

a) Begrundede udtalelser, som Kommissionen afgiver i henhold til artikel 169 og som led i udøvelsen af det hverv, der er tillagt den ved traktatens artikel 155, er en forvaltningsakt, som har til formål at give udtryk for et standpunkt; den afslutter undersøgelsesfasen i den administrative behandling af traktatbrudssager og udgør på samme tid en nødvendig betingelse for et (eventuelt) senere sagsanlæg ved Domstolen. Uanset den begrundede udtalelse afspejler den myndighed, som knytter sig til den kontrolfunktion, der er tillagt Kommissionen ved artikel 155, og den retsforfølgelsesfunktion, der er fastlagt i artikel 169, er den en retsakt udstedt af en af parterne i en tvist mellem Kommissionen og en medlemsstat, som konkretiserer de forpligtelser, der påhviler sidstnævnte i medfør af fællesskabsreglerne. Den er undergivet Domstolens retslige kontrol; Domstolen alene har ved traktaten fået til opgave at afgøre retstvister og at fastlægge en endelig fortolkning af traktaten.

b) En begrundet udtalelses virkning er altså relativ. Den medfører ikke umiddelbart ændring i de nationale regler, som Kommissionen »finder« stridende mod fællesskabsretten; den kan heller ikke berigtige de lovgivningsmæssige forhold i medlemsstaterne, som er i strid med fællesskabsrettens bestemmelser.

c) En begrundet udtalelse skaber altså ikke nogen ny forpligtelse for medlemsstaterne, tillægger dem ikke nye rettigheder og berører ikke bestående rettigheder, som har hjemmel i fællesskabsreglerne; så meget desto mindre kan den ændre privates rettigheder, som nationale domstole skal beskytte på ethvert tidspunkt, også i tilfælde, hvor der foreligger en afvigende begrundet udtalelse.

d) I modsat fald ville fællesskabsreglernes direkte virkning afhænge af Kommissionens fortolkning af bestemmelserne; reglerne om sagsanlæg i artikel 169, stk. 2, ville således miste deres betydning.

Fortolkningen af EØF-traktatens artikel 95 i forhold til statsafgiften

De spørgsmål, som Domstolen er blevet anmodet om at besvare, rejser i forhold til artikel 95 i det væsentlige to spørgsmål.

a) Spørgsmålet er, om den regel, der forbyder afgiftsmæssig forskelsbehandling, kan anses for overtrådt, når en intern afgift alene rammer indførte produkter, medens lignende inden-

landske produkter er fuldstændig fritaget herfor.

Svaret på dette spørgsmål er klart. Forskelsbehandlingen af indførte produkter er i øvrigt i den i hovedsagen foreliggende tvist karakteriseret ved en skærpende omstændighed, nemlig den, at EUGFL hvert år yder en betydelig støtte til italienske spiritusdestillerier, en støtte som ikke ydes til fransk cognac.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt fravigelser fra forbudet mod afgiftsmæssig forskelsbehandling i artikel 95 kan tillades efter begyndelsen af anden etape og om, hvorvidt en tidligere bestående forskelsbehandling i en medlemsstat kan opretholdes, må klart besvares benægtende. Enhver mulighed for fravigelse er udelukket, og det er i øvrigt ikke muligt at gøre overholdelsen af artikel 95 betinget af gennemførelsen af de mål, der er fastsat i andre regler i traktaten, f.eks. artikel 99. Denne opfattelse hviler på Domstolens nyere praksis.

Statsafgiften set i forhold til EØF-traktatens artikel 92

a) I sin besvarelse af de af Domstolen stillede spørgsmål har Kommissionen anført, at den aldrig har foretaget en vurdering af statsafgiften i forhold til traktatens artikler 92 og 93, stk. 1, aldrig har anset den for at være en »støtte« og aldrig har truffet nogen »beslutning« i så henseende. Den har således i fuld og ubetinget overholdelse af Domstolens praksis givet den italienske statsafgift en behandling, der på alle punkter kan sammenlignes med den behandling, der er givet en lang række andre interne afgifter, som er i strid med traktatens artikel 95.

b) De italienske forvaltningsmyndigheder har da heller aldrig påtænkt at fremstille statsafgiften som en »støtte« og endmindre at anmode Kommissionen om at indlede proceduren i henhold til artikel 93.

I hvert fald er statsafgiftens uforenelighed med artikel 92 oplagt. Den udgør klart en støtte »til drift«, ikke til udvikling, mangler enhver gennemskuelighed, indebærer ikke den mindste modydelse fra modtagernes side, navnlig for så vidt angår gennemførelse af omstrukturering og reorganisation, og har ikke den degressive karakter, der er kendetegnende for sektorstøtte.

Forslag til besvarelse af de spørgsmål, som er forelagt Domstolen

De af Corte d'appello di Milano stillede spørgsmål bør besvares således:

a) Begrundede udtalelser fremsat af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, kan ikke ændre medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Begrundede udtalelsers overensstemmelse med fællesskabsretten sikres af Domstolen efter den fremgangsmåde, som er fastsat i EØF-traktatens artikel 169, stk. 2.

Begrundede udtalelser binder ikke nationale domstole. Navnlig kan de ikke ændre eller gøre indgreb i rettigheder, som fællesskabsreglerne tillægger private, og som nationale domstole skal beskytte, også i

tilfælde, hvor der foreligger en afvigende begrundet udtalelse.

b) Fra den 1. januar 1962 har EØF-traktatens artikel 95 forbudt medlemsstaterne at pålægge en indført vare interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer. Forbudet mod afgiftsmæssig forskelsbehandling i artikel 95 tillader hverken fravigelser eller undtagelser.

III — Mundtlig forhandling

Virksomhederne Essevi og Salengo ved advokat Mario Scalzo, Den italienske Republiks regering ved Marcello Conti samt Kommissionen ved Antonio Abate har afgivet mundtlige indlæg og besvaret en række spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 10. februar 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. april 1981.

Præmisser

1 Ved to kendelser af 19. februar 1980, indgået til Domstolen den 12. juni s. å., har Corte d'Appello di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 95 og 169 med henblik på afgørelsen af, hvorvidt det er foreneligt med traktaten at der i italiensk lovgivning opretholdes et differentieret afgiftssystem for beskatningen af spiritus fremstillet af vin.

2 Det fremgår af sagen, at de to i hovedsagen indstævnte virksomheder i en periode, der for den førstes vedkommende gik fra den 1. marts 1962 til den 1. december 1967 og for den andens fra den 18. april 1960 til den 25. oktober 1971, importerede cognac af fransk oprindelse, af hvilken de betalte de i loven fastsatte afgifter for ethylalkohol "af 1. kategori", dvs. spiritus, der ikke svarede til visse krav for så vidt angår oprindelse og fremstillingsmåde, eller som — idet den var fremstillet uden for statsterritoriet — ikke kunne kontrolleres på produktionsstadiet.

3 De indstævnte i hovedsagen (herefter benævnt de indstævnte) der havde anlagt sag ved Tribunale di Milano med påstand om tilbagebetaling af de betalte afgifter under anbringende af krænkelse af EØF-traktatens artikel 95 i de ovennævnte perioder, opnåede ved domme af henholdsvis 26. januar og 1. juni 1978 dom over Amministrazione delle finanze til tilbagebetaling af de uretmæssigt opkrævede afgifter.

4 Den 31. august 1978 ankede afgiftsmyndighederne dommene og påberåbte sig under anken en række domme fra Corte suprema di Cassazione, som ved dommene nr. 1317, 1318 og 1321 af 1. marts 1979 havde fastslået, at det anfægtede afgiftssystem var lovligt i forhold til fællesskabsretten. Myndighederne gjorde på dette trin af sagen gældende, at Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved en meddelelse af 28. februar 1969 havde givet Den italienske Republik mulighed for dels at anvende afgiften som middel i sin landbrugspolitik på alkoholområdet, dels midlertidigt at opretholde det anfægtede differentierede afgiftssystem. I meddelelsen havde Kommissionen ifølge myndighederne udtrykkeligt anerkendt ordningen som en »støtte«, der var i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, således at staten lovligt havde opkrævet afgiften af de spiritusprodukter, som var indført fra Frankrig.

5 Corte d'appello finder, at de ovennævnte omstændigheder ikke på udtømmende måde løser det for retten rejste problem. Retten bemærker, at uanset Kommissionen ved sin meddelelse af 28. februar 1969 gav Italien mulighed for at opretholde og at anvende den omtvistede afgiftsordning som middel i sin landbrugspolitik, er der indtrådt en række nye omstændigheder siden dette tidspunkt. Retten citerer i så henseende: Domstolens dom af 15. oktober 1969 (Kommissionen mod Italien, sag 16/69, Sml. s. 101; org.ref. Rec. s. 377), hvorved Domstolen fastslog, at spiritus, likør og andre alkoholholdige drikkevarer ikke er landbrugsprodukter i traktatens forstand; dommen af 10. december 1974 (Charmasson, sag 48/74, Sml. s. 1383), hvori det udtaltes, at hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne er uforenelige med det fælles marked efter overgangsperiodens udløb, selv om disse hindringer er del af en national markedsordning; endelig den begrundede udtalelse, som Kommissionen rettede til Den italienske Republik den 31. juli 1978 vedrørende en differentieret afgiftsordning, hvori indgår anvendelse af såvel statsafgiften som produktionsafgiften.

6 Under hensyn til disse nye omstændigheder samt den argumentation, som myndighederne har fremført for retten, har Corte d'appello anmodet om Domstolens præjudicielle afgørelse af,

»— hvilken virkning der må tillægges Kommissionens udtalelser i henhold til EØF-traktatens artikel 169, navnlig udtalelserne af 28. februar 1969 og af 31. juli 1978, rettet til den italienske regering; om Italien har krænket traktatens artikel 95 ved på spiritus fremstillet af vin og indført fra andre medlemsstater at anvende en afgiftsordning, som omfatter en afgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol (90 000 LIT fra marts 1976), der ikke er foreskrevet for og ikke anvendes på det tilsvarende indenlandske produkt, og

— om Italien efter begyndelsen af anden etape — der ifølge artikel 95, stk. 3, gælder som sidste frist for ophævelse af nationale regler, som strider mod det i samme artikels stykker 1 og 2 fastlagte princip om afgiftsmæssig ligestilling — i form af en undtagelse kunne bemyndiges til at opretholde en allerede eksisterende forskelsbehandling af indført spiritus fremstillet af vin«.

Om sagernes forhistorie

7 Det fremgår af de dokumenter, den italienske regering har fremlagt for Domstolen, at Kommissionen den 8. maj 1968 tilskrev den italienske udenrigsminister således:

»Jeg skal herved anmode Dem om at bringe de følgende betragtninger vedrørende spiritusafgifter til den italienske regerings kundskab.

Det bestemmes i den italienske lovgivning om afgift af spiritus, at der af spiritus betales en statsafgift på 60 000 lire/hl ren alkohol og en produktionsafgift på 60 000 lire/hl ren alkohol. Der er fastsat et stort antal afgiftsnedsættelser for visse produkter, herunder spiritus fremstillet af vin og af mask. Disse former for spiritus er fritaget for statsafgiften, og der betales heraf en produktionsafgift på 53 000 lire/hl for spiritus fremstillet af vin og 50 000 lire/hl for spiritus fremstillet af mask.

Af indført spiritus fremstillet af vin og af mask betales der derimod statsafgift på 60 000 lire/hl ren alkohol og produktionsafgift på 60 000 lire/hl ren alkohol.

Denne differentierede ordning, der er til skade for indførte produkter, er i strid med traktatens artikel 95 (det følgende udelades).

Allerede ved skrivelse af 4. november 1965 meddelte Kommissionen den italienske regering sine synspunkter vedrørende disse problemer. Ved skrivelse fra den italienske faste repræsentation af 12. februar 1966 meddelte den italienske regering Kommissionen sin opfattelse. Ifølge den italienske regering havde disse differentierede afgifter på spiritusområdet til formål at muliggøre samtidig beståen af forskellige råstoffer til fremstilling af spiritus og samtidig at sikre fremstillingen af visse råstoffer til fremstilling af spiritus af landbrugsprodukter. Som følge heraf kunne der først træffes bestemmelse om afskaffelse af den differentierede ordning på det tidspunkt, hvor de italienske landbrugsinteresser på dette område blev varetaget inden for rammerne af en fælles landbrugspolitik på spiritusområdet. De italienske myndigheder gør herudover gældende, at der sker mindst lige så stor forskelsbehandling i de øvrige medlemsstater, såsom den forskelsbehandling, der følger af de franske og tyske monopoler.

Kommissionen vil ikke ganske benægte, at der består en række problemer på landbrugsområdet med hensyn til spiritus i Italien. Derfor finder Kommissionen, at de differentierede afgifter, der er fastsat i den italienske lovgivning og beror på anvendelsen af statsafgiften, kan bestå midlertidigt, idet statsafgiften i en vis forstand er et middel i den italienske landbrugspolitik vedrørende spiritus, som giver mulighed for, at spiritus af enhver oprindelse kan afsættes på markedet, uanset råvareprisen.

De landbrugsmæssige krav kan imidlertid ikke begrunde samtlige ovennævnte afgiftsforskelle mellem indenlandske produkter og indførte produkter; de landbrugsmæssige behov varetages allerede af statsafgiften, som alene betales af indførte produkter. Det følger heraf, at landbrugsmæssige overvejelser ikke tillige kan påberåbes vedrørende produktionsafgiften med henblik på at begrunde differentierede afgifter til skade dels for indført spiritus fremstillet af vin og af mask, dels for indførte produkter, som ligner vermouth og marsalavin.

Det er herefter Kommissionens opfattelse, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten,

for så vidt angår nedsættelsen af produktionsafgiften, dels for spiritus fremstillet af vin og af mask, dels for spiritus anvendt til fremstilling af vermouth og af marsalavin. Kommissionen skal derfor i henhold til traktatens artikel 169 opfordre den italienske regering til at meddele sig sine synspunkter vedrørende de foregående betragninger inden for en måned fra modtagelsen af nærværende skrivelse. Kommissionen forbeholder sig ret til om nødvendigt at fremkomme med den i artikel 169 nævnte begrundede udtalelse, efter at have fået meddelt den italienske regerings bemærkninger.«

8 Da den italienske regering ikke efterkom Kommissionens anmodning, afgav Kommissionen den 28. februar 1969 i henhold til traktatens artikel 169 sålydende begrundede udtalelse vedrørende forbrugsafgifterne af spiritus:

»I Italien betales der af indenlandsk fremstillet spiritus en statsafgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol og en produktionsafgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol. I loven er der fastsat talrige afgiftsnedsættelser navnlig vedrørende spiritus fremstillet af vin og af mask, som er fritaget for statsafgiften, og hvoraf der betales en produktionsafgift på 53 000 LIT pr. hl spiritus fremstillet af vin og 50 000 LIT pr. hl spiritus fremstillet af mask.

Af spiritus fremstillet af vin og af mask, der indføres i Italien, betales der derimod statsafgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol og produktionsafgift på 60 000 LIT pr. hl ren alkohol (det følgende udelades).

Allerede i november 1965 henledte Kommissionen den italienske regerings opmærksomhed på, at denne ordning virker diskriminerende.

Herpå indledte Kommissionen den 8. maj 1968 proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169 for krænkelse af traktatens artikel 95. I svar ved skrivelse af 23. juli 1968 fra Italiens faste repræsentation meddelte den italienske regering Kommissionen, at man ikke var sindet at afskaffe den pågældende differentierede afgiftsordning, så længe der dels ikke var sket ændringer vedrørende de statslige monopoler i Tyskland og Frankrig, og der dels ikke var indført en fælles landbrugspolitik på dette område (det følgende udelades).

Den anførte argumentation kan, bortset fra et enkelt punkt, ikke anfægte grundlaget for det synspunkt, som Kommissionen gav udtryk for i skrivelsen af 8. maj 1968. Det bemærkes navnlig, at medlemsstaterne i intet tilfælde kan påberåbe sig andre medlemsstaters traktatbrud af samme art med henblik på at unddrage sig de forpligtelser, som traktatens bestemmelser pålægger dem.

Vedrørende argumentet om, at Italien anvender afgifter i landbrugspolitikken på spiritusområdet, og at Italien ikke kan ændre sin stilling før en fælles landbrugspolitik på spiritusområdet bringes i stand, anførte Kommissionen allerede i ovennævnte skrivelse af 8. maj 1968, at Italien faktisk kunne anvende afgiften som middel i sin landbrugspolitik på området og herved midlertidigt opretholde den differentierede afgiftsordning op til et beløb af 60 000 LIT pr. hl ren alkohol for så vidt angår anvendelsen af statsafgiften. En sådan differentiering giver mulighed for at sælge spiritus til stort set samme pris, uanset fremstillingsprisen.«

9 Senere i den begrundede udtalelse konkluderede Kommissionen, at der forelå et traktatbrud vedrørende forskellige aspekter af afgiftsordningen, bortset fra statsafgiften. Det bemærkes, at den begrundede udtalelse ikke førte til sagsanlæg ved Domstolen.

10 Den 31. juli 1975 fremsendte Kommissionen til den italienske regering i henhold til artikel 169, stk. 1, en fornyet meddelelse, hvorved man under henvisning til forbudet mod forskelsbehandling i artikel 95 rejste kritik af det italienske spiritusafgiftssystem for så vidt angår produktionsafgiften, den almindelige statsafgift og den særlige statsafgift. Samtidig anmodede man den italienske regering om at afskaffe den forskelsbehandling, som ordningen indebar i forhold til produkter indført fra andre medlemsstater.

11 Da de italienske myndigheder ikke efterkom denne fornyede henvendelse til Kommissionens fulde tilfredshed, afgav Kommissionen den 31. juli 1978 en begrundet udtalelse vedrørende den differentierede afgiftsordning for så vidt

angår produktionsafgiften og statsafgiften for spiritus. Heller ikke efter denne begrundede udtalelse blev der rejst sag ved Domstolen.

12 For domstolen har den italienske regering forsvaret den opfattelse, at den omtvistede afgiftsordning i virkeligheden blot er en landbrugsstøtte, der gives i form af en afgiftslettelse for den indenlandske produktion. Den italienske regering finder, at støtteordningen er blevet godkendt i den begrundede udtalelse af 28. februar 1969, og at godkendelsen, da den ikke er tilbageholdt, fortsat består og således bør anerkendes som lovlig af nationale domstole. Selv i tilfælde af, at der ikke foreligger en godkendelse, kan støtten ifølge den italienske regering opretholdes i medfør af artikel 93, da der er tale om en støtte fra før traktatens ikrafttræden.

Rækkevidden af Kommissionens stillingtagen og begrundede udtalelser under en artikel 169-procedure

13 Corte d'appello's spørgsmål drejer sig i første række om, hvilken retsvirkning der må tillægges de begrundede udtalelser, som Kommissionen fremsætter under en traktatbrudssag efter traktatens artikel 169. Nærmere bestemt drejer sagen sig om, hvilken retsvirkning der kan tillægges en erklæring af den art, som Kommissionen afgav i sin åbningskrivelse af 8. maj 1968 og i sin begrundede udtalelse af 28. februar 1969 i henhold til traktatens artikel 169, hvorved Italien blev bemyndiget til midlertidigt at opretholde en såkaldt »differentieret afgiftsordning«.

14 Det bestemmes i artikel 169, at Kommissionen, hvis den finder, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten, »fremsætter ... en begrundet udtalelse herom efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger«. Det tilføjes, at Kommissionen kan indbringe sagen for Domstolen, hvis den pågældende stat ikke retter sig efter den fremsatte udtalelse inden for den frist, der fastsættes af Kommissionen.

15 Formålet med denne indledende procedure, som er en del af Kommissionens kontrolopgaver efter artikel 155's første tankestreg, er i første række at give medlemsstaten lejlighed til at begrunde sin stillingtagen, og i påkommende

tilfælde at give Kommissionen mulighed for at lade en medlemsstat bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav på frivilligt grundlag. I tilfælde, hvor bestræbelserne på at slutte sagen i mindelighed ikke krones med held, har en begrundet udtalelse efter artikel 169 til formål at fastlægge stridens genstand.

16 Kommissionen har derimod ikke beføjelse til ved en udtalelse efter traktatens artikel 169 eller ved anden form for stillingtagen under en sådan procedure at foretage en endelig fastlæggelse af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser eller at give medlemsstaten garantier vedrørende en nærmere bestemt handlemådes forenelighed med traktaten. Ifølge traktatens artikler 160-171 kan fastlæggelsen af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser samt bedømmelsen af medlemsstatens handlemåde alene ske i en af Domstolen afsagt dom.

17 Så meget desto mindre kan Kommissionen ved sin stillingtagen og i en begrundet udtalelse efter artikel 169 fritage en medlemsstat for at overholde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten. Sådanne forsikringer kan navnlig ikke have den virkning, at de retsundergivne forhindres i ved domstolene at hævde de rettigheder, som traktaten tillægger dem, over for en medlemsstats lovgivning eller forvaltningsakter, der muligvis er uforenelige med fællesskabsretten.

18 Det første hovedspørgsmål bør herefter besvares således, at Kommissionens udtalelser efter artikel 169 alene har retsvirkning med hensyn til sagsanlæg ved Domstolen for så vidt angår sager om en stats traktatbrud, og at Kommissionen ikke ved sin stillingtagen inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure kan fritage en medlemsstat for dennes forpligtelser eller indskrænke de rettigheder, som private har i henhold til traktaten.

Spørgsmålet om, hvorvidt et differentieret afgiftssystem for spiritus er foreneligt med artikel 95

19 Det andet hovedspørgsmål er, om en medlemsstat kan anvende en afgift på spiritusprodukter fra andre medlemsstater, som lignende indenlandske produkter helt eller delvis er fritaget for.

20 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at ligheden — i artikel 95's forstand — mellem det indførte produkt (i det foreliggende tilfælde fransk cognac) og det konkurrerende indenlandske produkt (i det foreliggende tilfælde spiritus fremstillet af vin eller af mask) ikke er bestridt under sagen. Ifølge oplysninger fra den italienske regering beror forskellen i afgiftsordningen for de to varer på, at den indførte spiritus, der anses som »spiritus af 1. kategori«, som sådan pålægges den fulde afgift, mens tilsvarende indenlandsk fremstillet spiritus er omfattet af betegnelsen »spiritus af 2. kategori«, der er fritaget for statsafgift, idet alene spiritus, hvis fremstilling kan kontrolleres på produktionsstadiet på italiensk område, kan henføres under den nævnte 2. kategori.

21 Som Domstolen har fastslået ved fast praksis (jf. senest dom af 14. januar 1981, SA Chemial Farmaceutici, sag 140/79), begrænser fællesskabsretten ikke på sit nuværende udviklingstrin den enkelte medlemsstats frihed til at indføre et differentieret afgiftssystem for visse produkter efter objektive kriterier, såsom arten af de benyttede råstoffer eller den anvendte fremstillingsmåde. Sådanne differentieringer er forenelige med fællesskabsretten, hvis de forfølger formål i den økonomiske politik, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledet ret, og hvis det differentierede afgiftssystem er udformet således, at såvel enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater som beskyttelse til fordel for konkurrerende indenlandske varer undgås.

22 At afgiftsfritagelse eller afgiftsnedsættelse kun kan indrømmes, når der er mulighed for en produktionskontrol på indenlandsk område, er en betingelse, som lignende produkter fra de øvrige medlemsstater må antages ikke at kunne opfylde. Et sådant krav indebærer, at disse produkter på forhånd udelukkes fra at blive omfattet af den pågældende afgiftsmæssige fortrinsstilling, og at fortrinsstillingen forbeholdes indenlandsk produktion. Heraf fremgår, at et sådant afgiftssystem virker diskriminerende og som sådant falder ind under forbudet i artikel 95.

23 Det andet hovedspørgsmål vil herefter være at besvare således, at et spiritusafgiftssystem udformet således, at afgiftsfritagelser eller -nedsættelser forbeholdes den indenlandske produktion, udgør en forskelsbehandling, som er forbudt ved traktatens artikel 95.

Artikel 95's virkning i tid — forholdet mellem artikel 95 og støtteordninger

24 Tredje hovedspørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat efter udløbet af fristen i artikel 95, stk. 3, kunne bemyndiges undtagelsesvis at opretholde en tidligere eksisterende forskelsbehandling i den afgiftsordning, som finder anvendelse på indførsel af spiritus fremstillet af vin.

25 Det fremgår af sagen samt af den italienske regerings indlæg under sagen for Domstolen, at den nationale domstol ønsker oplyst, om den opfattelse, som Kommissionen gav udtryk for i skrivelsen af 8. maj 1968 og i den begrundede udtalelse af 28. februar 1969 vedrørende den midlertidige opretholdelse af den såkaldte »differentierede afgiftsordning« vedrørende statsafgiften eventuelt kan gøre det ud for godkendelse af en støtte, jf. traktatens artikler 92 og 93, også efter udløbet af fristen i artikel 95, stk. 3.

26 I henhold til artikel 95, stk. 3, »ophæver eller ændrer [medlemsstaterne] senest ved begyndelsen af anden etape de ved denne Traktats ikrafttræden gældende bestemmelser, som strider mod ovenstående regler«.

27 Det fremgår af den nævnte bestemmelse, at datoen 31. december 1961 var den yderste tidsmæssige grænse for, hvornår medlemsstaterne skulle have afskaffet alle foranstaltninger i deres lovgivninger og afgiftsmæssige praksis, som er uforenelige med forbudet mod forskelsbehandling i de to første stykker i artikel 95. Disse bestemmelser har altså haft fuld virkning fra dette tidspunkt, og de kan påberåbes af private over for enhver medlemsstat.

28 Den opfattelse, som Italien har gjort gældende såvel for den nationale domstol som for EF-Domstolen, hvorefter den dispensation, som Kommissionen gav i skrivelsen af 8. maj 1968 og i den begrundede udtalelse af 28. februar 1969, er en bemyndigelse til at yde støtte i traktatens forstand, kan hverken tiltrædes ud fra reale eller retlige betragtninger. Det er herved tilstrækkeligt at anføre, at en støtte ifølge traktatens system ikke kan gives eller tillades i form af afgiftsmæssig forskelsbehandling foretaget af en medlemsstat over for produkter fra andre medlemsstater.

29 Det tredje hovedspørgsmål vil herefter være at besvare således, at forbudet mod forskelsbehandling i de to første stykker af artikel 95 i henhold til artikel 95, stk. 3, har haft fuld retsvirkning fra 1. januar 1962, og at en medlemsstat ikke efter denne dato kunne meddeles bemyndigelse til at opretholde en tidligere afgiftsmæssig forskelsbehandling for så vidt angår indførsel af spiritus fra andre medlemsstater.

Nærværende doms virkning i tid

30 I sine indlæg for Domstolen har den italienske regering gjort gældende, at Domstolen for det tilfælde, at Kommissionens stillingtagen til anvendelsen i sagen af forbudet i artikel 95 frakendes retsvirkning, bør begrænse rækkevidden af sin dom til mulige uretmæssige afgiftsopkrævninger i fremtiden, og til gengæld godkende, at virkningerne af Kommissionens dispensation er endelige for så vidt angår fortiden.

31 Den italienske regering har herved bl.a. som præjudikat påberåbt sig dommen af 8. april 1979 (Defrenne, sag 43/75, Sml. s. 455), i hvilken Domstolen efter den italienske regerings opfattelse har fastslået, at den på grundlag af den almindelige retssikkerhedsgrundsætning har beføjelse til undtagelsesvist at begrænse privates muligheder for at påberåbe sig Domstolens domme. Til disse betragtninger føjer sig ifølge den italienske regering her nødvendigheden af at beskytte den berettigedes tillid, som den italienske regering kunne nære til gyldigheden af en afgiftsmæssig foranstaltning, som var blevet udtrykkeligt godkendt af Fællesskabets udøvende myndighed.

32 Den italienske regering har endvidere henledt opmærksomheden på, at importørerne har overvæltet de omtvistede afgifter på senere omsætningsled, hvorfor en tilbagebetaling af afgifterne vil indebære en tung byrde for de italienske statsfinanser, uden at der opstår nogen tilsvarende fordel for forbrugerne, som i sidste ende er ene om at være blevet ramt af den afgiftsmæssige foranstaltning, der er tale om.

33 Vedrørende det første argument bemærkes det, at den pågældende bestemmelse i traktaten, artikel 95, og spørgsmålet om dens umiddelbare anvendelighed har været genstand for en fast, fyldig og varieret retspraksis, hvorefter der ikke kan herske tvivl om bestemmelsens rækkevidde. I så henseende er det tilstrækkeligt at anføre, at Domstolen allerede i dom af 14. december 1962 (Kommissionen mod storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien, sagerne 2 og 3/62, Sml. 1954-1964, s. 339), altså netop da de omtvistede afgifter blev opkrævet, understregede de strenge krav, som findes i denne bestemmelse i traktaten.

34 Det bemærkes med hensyn til de afgiftsmæssige foranstaltninger, der er genstand for sagen, at selv om Kommissionens stillingtagen hertil siden den 4. november 1965 har kunnet give de italienske myndigheder indtryk af, at foranstaltningerne var lovlige, udelukker den usikkerhed, som har vist sig såvel på fællesskabsplan som på nationalt plan efter det nævnte tidspunkt vedrørende de pågældende foranstaltningers forenelighed med fællesskabsretten, at den italienske regering i denne sag kan påberåbe sig krav om retssikkerhed eller en tilstand af berettiget forventning som begrundelse for, at nærværende doms rækkevidde begrænses i tid.

35 Vedrørende argumentet om, at de afgifter, som påstås tilbagebetalt i hovedsagerne, har kunnet overvæltes på forbrugerne, findes det at måtte fastslås, at kravet om beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets retsorden sikrer på dette område, ikke indebærer, at der skal ske tilbagebetaling af afgifter opkrævet med urette, såfremt noget sådant måtte føre til en ugrundet berigelse. Fra et fællesskabsretligt synspunkt er der således intet til hinder for, at nationale domstole i overensstemmelse med deres nationale regler tager hensyn til, om de med urette opkrævede afgifter har kunnet indregnes i de

afgiftspligtige virksomheders priser og har kunnet overvæltes på køberne (dom af 27. 3. 1980, Amministrazione delle Finanze mod Denkavit italiana, sag 61/79, Sml. s. 1205).

Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Corte d'appello di Milano ved kendelse af 19. februar 1980, for ret:

1. **Kommissionens udtalelser efter traktatens artikel 169 har alene retsvirkning med hensyn til sagsanlæg ved Domstolen for så vidt angår sager om en stats traktatbrud. Kommissionen kan ikke ved sin stillingtagen inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure fritage en medlemsstat for dennes forpligtelser eller indskrænke de rettigheder, som private har i henhold til traktaten.**

2. **Et spiritusafgiftssystem udformet således, at afgiftsfritagelser eller -nedsættelser forbeholdes den indenlandske produktion, udgør en forskelsbehandling, som er forbudt ved EØF-traktatens artikel 95.**

3. I henhold til EØF-traktatens artikel 95, stk. 3, har forbudet mod forskelsbehandling i samme artikels to første stykker haft fuld retsvirkning fra 1. januar 1962. En medlemsstat kunne efter denne dato ikke meddeles bemyndigelse til at opretholde en tidligere afgiftsmæssig forskelsbehandling for så vidt angår indførsel af spiritus fra andre medlemsstater.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. maj 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 1. APRIL 1981 [1]

Høje Domstol.

1. De to præjudicielle sager, i hvilke jeg skal fremsætte nærværende forslag til afgørelse, rejser identiske problemer vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 95, dvs. vedrørende det bekendte forbud mod indenlandske afgifter af diskriminerende art. De spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, kommer fra Corte d'Appello di Milano, og er opstået under to sager, anlagt henholdsvis i 1976 og i 1977 af virksomhederne Essevi i Milano og Salengo i Genova mod det italienske finansministerium; sagsøgerne havde i første instans påstået — og fået medhold i påstanden ved domme afsagt af Tribunale di Milano af 1. juni og 7. oktober 1978 — sagsøgte dømt til at tilbagebetale de beløb, som var opkrævet i statsafgift af nogle partier fransk cognac, som firma Salengo og A/S Essevi havde indført i

1 — Oversat fra italiensk.