FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 15. MAJ 1975 [1]

Høje Ret.

1. I den dom, som Domstolen har afsagt i sag 77/72 *(Capolongo Maya,* Sml. 1973, s. 622), har De som svar på de præjudicielle spørgsmål, som var blevet stillet, navnlig i relation til EØF-traktatens artikel 13 og 92, vedrørende den afgift, som Ente nazionale per la cellulosa e per la carta opkrævede for emballage, importeret til Italien, først erklæret følgende: »I mangel af præcise oplysninger om formålet med det omtvistede bidrag samt dets karakter og den form, hvorunder det opkræves, er der grund til at præcisere, at Domstolen under udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt den i medfør af artikel 177, bør begrænse sig til at give fortolkning af de omhandlede bestemmelser i fællesskabsretten og ikke kan tage stilling til retsakterne og bestemmelserne i den nationale ret med fare for, at svaret kun ufuldstændigt stemmer med de specielle forhold i den foreliggende sag.« De har således ønsket at udtrykke et forbehold angående hvilken relevans, Deres fortolkning, der blev givet på grundlag af de af den forelæggende ret stillede spørgsmål, kunne have for den nationale dommers anvendelse på den foreliggende sag. På baggrund af det, som er fulgt efter, forekommer Deres forbehold meget berettiget.

Jeg finder faktisk, at de oplysninger, der er givet under den nuværende sag, hvor Domstolen på ny anmodes om at fortolke traktaten i relation til de interne regler, som lå til grund for de præjudicielle spørgsmål, der blev formuleret i sag 77/72, viser, at de stillede fortolkningsspørgsmål mere hensigtsmæssigt kunne behandles efter artikel 95 end efter artikel 13, stk. 2, som De dengang viede hovedparten af Deres dom.

Dommeren, som dengang anmodede om en fortolkning af traktaten, udstrakte ikke spørgsmålet til fortolkning af artikel 95, og Domstolen skønnede ikke, muligvis på grund af den omtalte mangel på præcise oplysninger om de for sagen karakteristiske elementer, at der var tilstrækkelig anledning til at overskride den ramme, som den nationale dommer havde anvist. Det er grunden til, at byretsdommeren i Abbiategrasso, måske fordi han føler sig tiltrukket af den formulering af spørgsmålet, som hans forgænger gav, og idet han ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til betydningen af det forbehold, der er indeholdt i Capolongo-dommen med hensyn til dommens forhold til det foreliggende tilfælde, i dag holder sig til det spor, der er anvist af den første dommer; byretten undlader fuldstændigt at behandle de bestemmelser, som begrænser staternes kompetence inden for området skatter og afgifter, og koncentrerer sin opmærksomhed om begrebet en afgift med tilsvarende virkning som told.

Den klarhed, som toldunionens grundlæggende regler bør frembyde med henblik på at tillade en gnidningsløs funktion og sikre retsvished, forpligter os til at forkaste enhver tvetydighed, som kan følge af en dom, der, idet den ikke fuldstændigt tilpasser sig den nationalretlige situation, i forbindelse med hvilken den er afsagt, risikerer at få en betydning, der ændrer Domstolens virkelige vilje. De nærmere oplysninger, som den nationale dommer og intervenienterne er fremkommet med i nærværende sag, forekommer således hensigtsmæssige i den forstand, at de tillader os, om ikke at svare, så dog at placere spørgsmålet om fortolkning af traktaten konkret i forhold til den interne afgift, som det drejer sig om.

1 — Oversat fra italiensk.

2. Byretten i Abbiategrasso genfremsætter det spørgsmål om fortolkning af traktatens artikel 13, stk. 2, som allerede blev formuleret i sag 77/72, dog med den forskel, at spørgsmålet nu er mere nuanceret, eftersom det udvikler en hel række forhold, som mere præcist end i den tidligere sag gør det muligt at karakterisere og fastlægge de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for anmodningen om fortolkning af reglen i EØF-traktaten. De væsentlige kendetegn ved den interne afgift, med hensyn til hvilken den italienske dommer anmoder om en fortolkning af traktatens artikel 13, stk. 2, er følgende:

1. Denne afgift opkræves af et offentligt organ, der ikke henhører under staten, på bestemte produkter, hvad enten de er indenlandske eller kommer fra andre medlemslande, og på grundlag af identiske kriterier.
2. I henhold til loven og vedtægterne skal provenuet anvendes til følgende formål:
   a) finansiering af forskellige aktiviteter på statens territorium, beregnet til at udvikle den indenlandske landbrugsproduktion af cellulose;
   b) finansiering af forskningsaktiviteter til fordel for indenlandske virksomheder, der producerer cellulose og papir;
   c) støtte, forbeholdt avispapir, der fremstilles af indenlandske papirværker, således at indenlandske udgivere kan købe dette produkt til en lavere pris end markedsprisen, idet avispapir og pressepapir fra papirværker, der har hjemsted i andre lande i fællesmarkedet, ikke er berettiget til denne støtte.

Den italienske dommers spørgsmål gælder den situation, som bestod i perioden fra 1970 til 1973, dvs. forud for den ændring af ordningen, som blev krævet af Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2 og gennemført af den italienske stat med virkning fra 1. januar 1974 med henblik på at bringe ordningen i overensstemmelse med traktatens artikel 92. Hvordan det end forholder sig hermed, bør det fremhæves, at en fortolkning af reglerne om statsstøtte, som allerede blev behandlet i Capolongo-dommen, ikke kommer på tale i den foreliggende sag.

Hvad angår det under punkt c) anførte har den italienske regering og Kommissionen præciseret — og dette fremgår desuden såvel af indlægget fra Ente nazionale cellulosa som af indlægget fra den virksomhed, der er sagsøger i hovedsagen — at støtten ligeledes tildeles pressepapir, der kommer fra papirværker med hjemsted i andre medlemsstater, på den betingelse, at det importeres, ikke direkte af aftagerne, men gennem Ente nazionale cellulosa e carta. Det vil sige, at det, for at opnå en nedsættelse af prisen, er nødvendigt, at det udenlandske produkt købes af Ente nazionale, og at den italienske aftager køber produktet af dette organ.

Derfor må den karakteristik af den nazionale ordning, som dommeren i Abbiategrasso giver under punkt c) i sit første spørgsmål, forstås således, at støtten til indenlandsk produceret avis- og pressepapir ikke tildeles papir fra andre medlemsstater, medmindre varerne købes af Ente nazionale cellulosa e carta.

Det andet moment, som måske ikke blev tilstrækkeligt klarlagt i sag 77/72, er, at der ikke er sammenfald for så vidt angår den del af afgiftsprovenuet, som er bestemt til at finansiere den obligatoriske nedsættelse af avispapirprisen, mellem det produkt, der er underkastet afgiften, og det produkt, som den kommer til gode, idet avispapir er undtaget fra afgiften, hvad enten det er indenlandsk eller importeret.

Under hensyn til Domstolens dom i sag 77/72 anmoder den nationale dommer, der gør sig anstrengelser for at fremskaffe momenter, der kan fjerne hans tvivl om, hvorvidt denne afgift set i forhold til sammenhængen i det system, som den er en integrerende del af, er i overensstemmelse med traktaten, i det væsentlige om, at De præciserede betydningen af Deres

dom på grundlag af de nærmere oplysninger, som nu foreligger for Dem.

3. Den afgift, som den nationale dommer henviser til, er en skattelignende intern afgift, der rammer såvel indenlandske produkter som produkter fra andre stater, der importeres i Italien for at anvendes dér. Kriterierne for, hvornår den skal anvendes på de to anførte grupper af produkter, er identiske.

Generelt tilflyder provenuet af en sådan afgift i det væsentlige den indenlandske produktion af cellulose og papir og desuden i ikke uvæsentligt omfang de indenlandske avisudgivere, idet disse nyder godt af en pris, der obligatorisk er nedsat i forhold til den normale markedspris, som er fastsat autoritært af CIP. I denne henseende får også indenlandske producenter af papir, bestemt til dette formål, indirekte en konkurrencemæssig fordel: takket være støtten, som gør det muligt for dem at sælge til nedsat pris, befinder de sig i en fordelagtig situation i forhold til eventuelle udenlandske konkurrenter. Varer, der importeres fra andre medlemsstater, kan ganske vist også få del i støtten, men det forhold, at det hertil er nødvendigt at gå igennem Ente nazionale cellulosa e carta, lader formode, at der i praksis rent faktisk kun importeres så meget papir til Italien, som er nødvendigt for at dække den del af den indenlandske efterspørgsel, som eventuelt ikke er dækket af det indenlandske udbud.

Efter Domstolens retspraksis er begrebet afgift med tilsvarende virkning som told i henhold til traktatens artikel 13 kendetegnet, ikke ved et protektionistisk eller diskriminerende moment, som ikke behøver at være til stede, men derved, at den specielt rammer et produkt, der importeres fra en medlemsstat, netop på grund af importen (om ikke nødvendigvis i selve importøjeblikket), selv om afgiften ikke opkræves af staten, og selv om der ikke foreligger nogen indenlandsk konkurrerende produktion.

Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at reglerne i artikel 95 ff, som begrænser medlemsstaternes kompetence inden for området af skatter og afgifter, selv om de, som forbudet mod afgifter med tilsvarende virkninger som told, supplerer reglerne om toldunionen, angår helt og holdent adskilte tilfælde, således forstået, at et og samme forhold ikke på en gang kan falde ind under bestemmelserne i artikel 13 eller 30 på den ene side og under bestemmelserne i artikel 95 på den anden side (se dom 57/65, *Lütticke,* Recueil 1966, bind XII, s. 303; 25/67, *Milch- Fett- und Eier-Kontor,* Recueil 1968, bind XIV, s. 294; 27/67, *Finck-Frucht,* Recueil 1968, bind XIV, s. 309). Ved dom i sag 25/67 har Domstolen udtrykkeligt fastslået følgende: »Inden for traktatens system er det vanskeligt at antage, at én og samme afgift på én gang kan udgøre en »afgift med tilsvarende virkning«, som omhandlet i artikel 9, 12 og 13, og en »intern afgift«, der er omfattet af artikel 95 og 97«. Man bemærker sig, at Domstolen ikke taler om en intern afgift, der er forbudt ved artikel 95, men mere generelt henviser til begrebet »en afgift, der er omfattet af artikel 95«.

I dommen Lütticke har Domstolen allerede begrundet, at det, som det er statueret, er umuligt at anvende forbudet i artikel 13 på interne afgifter på grund af forskelligartetheden af de regler, der gælder for de to forskellige typer af afgifter. Senere har Domstolen endvidere på ny fastslået dette princip i den dom, som er afsagt den 22. oktober 1974 i sag 27/74, *Demag* (Sml. 1974, bind XX, s. 1046).

I overensstemmelse med disse principper har Domstolen udledt følgende om artiklerne 95 ff: »Begrebet afgift med tilsvarende virkning omfatter ikke afgifter, som inden for statens område på samme måde rammer importerede produkter og tilsvarende eller sammenlignelige indenlandske produkter, eller som i det mindste, såfremt der ikke findes sådanne produkter, indgår som led i et almindeligt internt afgiftssystem, eller inden for de grænser, der er fastsat ved traktaten, skal udligne sådanne interne afgifter« (dom i sag 24/68, Kommissionen mod *Den*

italienske Republik, Recueil 1969, præmis nr. 11).

I tilfældet med den afgift, der behandles af den nationale dommer, bemærker man, at den principielt falder ind under dette begreb: den gælder faktisk både for indenlandske og for importerede produkter — udelukkende under hensyn til produkternes anvendelse; dette er så meget desto klarere, som afgiftsbeløbet tilbagebetales, hvis varen bliver uegnet til den påtænkte anvendelse.

4. Imidlertid har Domstolen i dommen Capolongo fastslået, at »selv om et bidrag er led i et almindeligt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter samme kriterier, kan det dog udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, når det udelukkende er bestemt til at finansiere sådanne aktiviteter, som særlig er til fordel for det pågældende indenlandske produkt«.

Ved første øjekast kunne denne dom synes vanskeligt forenelig med sondringen mellem de respektive anvendelsesområder for artikel 13 og artikel 95 samt med det allerede omtalte forhold, at afgiftens anvendelse ikke har nogen betydning ved fastlæggelsen af begrebet afgift med tilsvarende virkning som told.

I virkeligheden harmonerer den udvidelse af nævnte begreb, som denne dom utvivlsomt indebærer, meget vel med det system, som fremgår af udviklingen af Domstolens retspraksis, hvis man tager i betragtning, at dommen begrænser sig til at henvise til tilfælde af væsentlige omgåelser af loven, dvs. til den situation, hvori provenuet af den skattelignende afgift, der opkræves forskelsløst på indenlandske og importerede produkter, *i det hele* er bestemt til *udelukkende* og *særligt* at komme det afgiftsbelagte indenlandske produkt til gode med den konsekvens, at virkningen af den afgift, som påhviler produktet, fuldstændigt udlignes af den særlige fordel, som produktet herved opnår. Som Domstolen har bemærket i Capolongodommen, vil afgiften i dette tilfælde, selv om den opkræves efter de samme kriterier på det importerede og det indenlandske produkt, ikke desto mindre for det førstnævnte udgøre en klar yderligere økonomisk byrde, mens den for det sidstnævnte i realiteten ledsages af en slags modvægt i form af en fordel eller støtte.

I dette tilfælde er det indenlandske produkt kun tilsyneladende underkastet en afgift. Faktisk er det, hvis man ser på de reelle økonomiske virkninger af den ordning, som afgiften er en del af, kun det importerede produkt, som afgiften rammer.

Følgelig udgør en afgift, selv om den er led i et almindeligt internt afgiftssystem, som anvendes efter samme kriterier på indenlandske og importerede produkter, ud fra en realitetsbedømmelse i virkeligheden en afgift med tilsvarende virkning som told.

Den omstændighed, at det udover det formelle grundlag er nødvendigt at have en realistisk opfattelse af det økonomiske liv med henblik på at sikre, at retten bedst muligt bringes i overensstemmelse med virkeligheden, og at traktatens mål derved forfølges så effektivt som muligt, berettiger i dette velafgrænsede tilfælde, at man unddrager en afgift fra artikel 95's anvendelsesområde, hvor den ud fra en rent formel betragtning hører hjemme, og anbringer den under artikel 13, som af hensyn til afgiftens faktiske natur er bedre egnet til at regulere den inden for den særlige ordning, som den er et væsentligt led i.

På denne baggrund medfører Capolongodommen følgelig ingen ændring i de principper, som Domstolens tidligere retspraksis har klarlagt vedrørende sondringen mellem de respektive anvendelsesområder for artikel 13 og 95, en retspraksis, der i øvrigt — som vi har set — senere er bekræftet ved dommen i sag 27/74 (Demag).

Men denne overensstemmelse i systemet vil ikke kunne opretholdes, hvis det kriterium, som er fastlagt ved Capolongo-dommen, udstrækkes til tilfælde, der er forskellige fra det velafgrænsede tilfælde, hvor der foreligger en væsentlig omgåelse af loven; det er, som jeg allerede har bemærket, det eneste tilfælde, der kan berettige, at man henfører kendsgerninger, som normalt skulle behandles efter artikel 95, under artikel 13.

Det er derfor, at man ikke bør imødekomme forslaget fra sagsøgeren i hovedsagen om fra det ovennævnte kriterium at fjerne kravet om identitet mellem det afgiftspålagte indenlandske produkt og det produkt, som får fordel af den samme afgift.

Af samme grund bør man endvidere afvise Kommissionens forslag om en ændring af dette kriterium, således at det skulle være muligt at anvende det selv i det tilfælde, hvor kun nogen af de talrige aktiviteter, der finansieres ved hjælp af den pågældende afgift, er til udelukkende fordel for det afgiftsbelagte indenlandske produkt. En udvidelse af artikel 13 til at omfatte dette tilfælde vil, bortset fra at det heller ikke vil være begrundet ud fra et principielt synspunkt, desuden kunne medføre uretfærdige konsekvenser og skabe ikke ubetydelige praktiske vanskeligheder.

Vi behøver blot at betragte det særlige tilfælde med Ente nazionale cellulosa e carta. Ud fra Kommissionens opfattelse kan blandt de aktiviteter, der er nævnt af den nationale dommer, alene den del af udgifterne, der vedrører finansiering af forskning i papirsektoren, hvilken del repræsenterer 5 % af Ente's undgifter, anses som stridende mod artikel 13, hvis Capolongo-dommens kriterium blev udvidet, således som Kommissionen foreslår. Dette sidste perspektiv vil imidlertid medføre, at den interne afgift, der er blevet opkrævet af Ente, bliver forbudt i sin helhed som en afgift med tilsvarende virkning og følgelig bør tilbagebetales med det fulde beløb til dem, som har betalt dem, selv om den type indgriben fra Ente, som anses for uforenelig med traktaten, kun udgør en forsvindende del af hele Ente's aktivitet.

Omvendt vil det være muligt for den nationale dommer, såfremt man lader et tilfælde af denne slags forblive inden for artikel 95, altså hvor den interne afgift, der omend kun delvist er anvendt til særlig fordel for indenlandske producenter, bør anses for uforenelig med denne artikel, fordi den i det væsentlige er diskriminerende, at sætte følgen af denne modstrid i forhold til dens grovhed ved at begrænse sig til at statuere, at afgiften kun er uanvendelig, for så vidt den på grund af den brug, der er gjort af den, udgør en overtrædelse af nævnte regel (se dom 34/67, *»Gebrüder Lück«*, Recueil 1968, bind XIV, s. 369-370).

Dette viser, at sondringen mellem begreberne afgifter med tilsvarende virkning som told og interne afgifter ikke kun har begrebsmæssig værdi men også stor praktisk betydning. Dette fremgår i øvrigt også af Domstolens praksis, som ligeledes har udstrakt begrebet afgift med tilsvarende virkning til at omfatte afgifter, som ikke på nogen måde virker diskriminerende eller protektionistiske (se dom i sag 24/68, *Kommissionen mod Den italienske Republik*, Recueil 1969, bind XV, s. 201; dom i de forenede sager 2 og 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, samme, s. 222); derimod er en fiskal eller skattelignende afgift, der ikke er diskriminerende eller protektionistisk, tilladt i henhold til artikel 95.

Det er grunden til, at der, samtidig med at det ikke bør overses, at de pågældende regler i traktaten må fortolkes således, at man hindrer en forringelse af beskyttelsen af de frie varebevægelser i fællesmarkedet, ligeledes bør tages hensyn til et krav om klarhed i de juridiske begreber, hvilket er nødvendigt for retssikkerheden og for reglernes korrekte anvendelse.

5. I tilfælde af den art, som den nationale dommer har forelagt Dem, fører an-

vendelsen af disse kriterier til at udelukke, at Capolongo-dommen kan forsyne nævnte dommer med retningslinjer, der er egnede til at løse tvisten i hovedsagen. Faktisk anvendes mere end halvdelen af Ente's udgifter til aktiviteter vedrørende sådanne produkter som papir til aviser og tidsskrifter, der adskiller sig fra dem, som er belagt med den afgift, der opkræves af Ente. I visse tilfælde kan der være identitet mellem producenten af papir og pap og producenten af aviser. Bortset fra at denne identitet kun er en mulighed, bør det imidlertid ligeledes bemærkes, at den obligatoriske nedsættelse af prisen på papir til aviser og udbetalinger til fordel for tidsskriftspressen særlig kommer udgiverne til gode, mens de indenlandske producenter af disse typer papir kun kan opnå en indirekte og eventuel fordel, som er knyttet til muligheden af, at disse forholdsregler stimulerer den indenlandske efterspørgsel efter avispapir, og, som jeg allerede har bemærket, især knyttet til deres fordelagtige situation på det italienske marked i forhold til udenlandske producenter af avispapir.

Under disse omstændigheder foreligger der ikke den identitet mellem det afgiftsbelagte produkt og det tilgodesete indenlandske produkt, som — hvilket jeg allerede har sagt — bør overholdes meget strengt uden mulighed for udvidelse.

Den nødvendige betingelse for at unddrage den omhandlede interne afgift fra sin naturlige forskrift i artikel 95 er altså ikke opfyldt.

Det vil i påkommende tilfælde være i det perspektiv, den nationale dommer vil kunne bedømme, om det er velbegrundet, at han nærer tvivl om, hvorvidt den interne afgift er forenelig med en sådan umiddelbart gældende regel, som artikel 95 allerede var på det tidspunkt, der her er afgørende (se dom 57/75, *Lütticke,* Recueil, 1966, bind XII, s. 294).

Vi har allerede set, at den italienske stat som følge af Kommissionens indgriben i henhold til artikel 93, stk. 2 gik ind på, at ordningen med støtte fra ENCC blev ændret med virkning fra 1. januar 1974, navnlig derved at støtten til pressen, som angår aftagerne af avispapir, er blevet udstrakt til ligeledes at omfatte aftagerne af sådant papir, såfremt det kommer fra andre medlemsstater og af aftagerne importeres direkte til Italien, samt derved at forskning foretaget af Ente inden for papirsektoren ikke længere finansieres ved provenuet af afgiften.

Det forhold, at disse og andre aspekter ved den pågældende nationale ordning, som den var gældende på det tidspunkt, der har interesse for hovedsagen, kunne betragtes som stridende mod fællesskabsreglerne om statsstøtte, giver ikke de interesserede private adgang til at få gennemført deres interesser ved at anlægge sag for den nationale dommer; såfremt artikel 92, som den støtte, der blev finansieret ved hjælp af den omhandlede afgift, eventuelt kunne være i strid med, ikke kan anvendes umiddelbart, kan de pågældende ikke unddrage sig den omhandlede afgift for den periode, der ligger før den 1. januar 1974.

Der vil heller ikke kunne tillægges denne regel umiddelbar virkning med tilbagevirkende kraft under henvisning til, at den italienske regering er gået ind på Kommissionens krav.

Som følge af den anvendelse, som Kommissionen har gjort af denne regel i det konkrete tilfælde, kan den eventuelt få højst umiddelbar virkning i fremtiden for den slags situationer, som Kommissionens stillingtagen har tjent til at fjerne, men den kan under ingen omstændigheder få tilbagevirkende kraft.

Anvendelsen af artikel 92 på en støtteordning hindrer imidlertid ikke, at de samme omstændigheder eventuelt også kan blive ramt af forbudet i artikel 95 på grund af den måde, hvorpå selve støtten bliver finansieret.

6. Hvis man betragter den italienske dommers spørgsmål i lyset af de reelle

krav, som han står overfor, og med hensyntagen til mine bemærkninger om rækkevidden af artikel 13, stk. 2, forekommer det mig derfor, at det vil være mere hensigtsmæssigt at henføre hans første spørgsmål under artikel 95.

I så henseende vil det være nødvendigt først at undersøge, om anvendelsen af provenuet af den interne afgift kan have betydning med henblik på at fastslå, om denne afgift i henhold til artikel 95, stk. 1 er diskriminerende til skade for det importerede produkt. Det er et vanskeligt spørgsmål, som vil fortjene længere udredninger for at blive tilstrækkeligt uddybet.

Da der imidlertid ikke foreligger et spørgsmål, der udtrykkeligt vedrører denne regel, og da den, der i medfør af artikel 20 i Domstolens statut, som er bilag til EØF-traktaten, har ret til at fremsætte indlæg, ikke har haft lejlighed til at tage stilling i så henseende, bør jeg her begrænse mig til nogle summariske bemærkninger af almen karakter.

I princippet finder jeg, at det ikke med henblik på anvendelsen af artikel 95 kan udelukkes, at der lægges vægt på anvendelsen af provenuet af afgiften; dette kan undertiden være nødvendigt med henblik på at fastslå, om der overhovedet foreligger en ikke rent formel forskelsbehandling.

En situation, som karakteriseres ved den specifikke anvendelse — ikke blot lejlighedvist men systematisk — af dele af provenuet af en afgift, der pålægges bestemte indenlandske og importerede produkter for at finansiere aktiviteter, som særlig kommer det afgiftspålagte indenlandske produkt til gode, kunne føre over i det tilfælde, som er forbudt ved artikel 95, stk. 1, og hvor der indirekte pålægges produkter fra andre medlemsstater en intern afgift, som faktisk er højere end den, der pålægges tilsvarende indenlandske produkter.

Ligebehandlingen på det fiskale område af den vare, der kommer fra andre medlemsstater, i forhold til den indenlandske vare kan faktisk i Fællesskabets retssystem få en betydning, som går ud over et rent formelt lighedsbegreb, der begrænser sig til at kræve lighed i relation til afgiftssatsen, hjemlen for afgiften og betingelserne for opkrævningen.

Hvis man i overensstemmelse med ånden i Capolongo-dommen må anse en afgift, hvis provenu udelukkende er bestemt til at finansiere aktiviteter, som særlig kommer det afgiftsbelagte indenlandske produkt til gode, for ikke eksisterende i forhold til det tilgodesete produkt, eftersom den fordel, der opnås, fuldt ud udligner den byrde, som produktet må bære, burde man logisk set ligeledes, når provenuet ikke udelukkende anvendes til et sådant formål, og når der kun delvist sker en sådan udligning af byrden, som alene er til fordel for det indenlandske produkt, anerkende, at det importerede produkt rent faktisk på grund af den omhandlede afgift bærer en større byrde end det tilsvarende indenlandske produkt, hvilket er i strid med bestemmelsen i artikel 95.

Imidlertid bør det altid kræves, at anvendelsen af afgiften *i særlig grad* kommer det afgiftsbelagte indenlandske produkt til gode; i modsat fald vil det ikke være muligt at antage, at der foreligger en forskelsbehandling, som er tilstrækkeligt kvalificeret til at berettige en sådan begrænsning af den nationale suverænitet, som kan sikres direkte af de nationale dommere. I så henseende bør man heller ikke glemme, at det fiskale område er særlig delikat og har stor betydning for medlemsstaternes funktion. Til den selvstændighed, som hver stat råder over ved fastsættelsen af sine mål og ved bedømmelsen af sine interesser, bør der svare en frihed til at indføre interne afgifter; denne frihed er ved artikel 95 kun begrænset med henblik på at undgå forskelsebehandling og udelukke protektionistiske foranstaltninger.

7. Vedrørende det andet spørgsmål, som efter min fremstilling i øvrigt bliver

overflødigt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at privates ret til at sikre overholdelse af traktatens artikel 13, stk. 2, der af Domstolen allerede er kendt umiddelbart anvendelig, først er opstået fra datoen for overgangsperiodens udløb; Rådets beslutning af 26. juli 1966 om at fremskynde indførelsen af toldunionen vedrørte nemlig hverken forholdsregler med tilsvarende virkning som told eller forholdsregler med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

8. Det tredje spørgsmål går ud på, om det under hensyntagen til virkningerne af nedsættelsen af markedsprisen på det papir, som støttes ved hjælp af den omhandlede afgift, ikke må antages, at denne afgift strider mod fællesskabsretten, også fordi den gør det muligt for de indenlandske papirværker at opdele næsten hele det italienske marked for avispapir imellem sig, således at konkurrenter fra Fællesskabet udelukkes, hvilket skaber en situation, der er i strid med traktatens artikel 85 og 86.

Sagsøgeren i hovedsagen ser et obligatorisk »konsortium« i forbindelse med virksomhederne, der producerer cellulose og papir, og de andre virksomheder, der forbruger cellulose, idet disse i henhold til § 1 i lov nr. 1435 af 13. juni 1935 om oprettelse af Ente nazionale per la cellulosa e per la carta obligatorisk er en del af dette organ, og sagsøgeren finder, at dette konsortium indebærer en situation, som er i strid med traktatens artikler 85 og 86, idet:

a) de indenlandske papirværker og Ente fordeler det italienske marked for avispapir mellem sig efter anvendelseskvoter, som er fastsat ved hjælp af aftaler indgået mellem Ente og de italienske papirværker;
b) papirværkerne og Ente i det væsentlige aftaler priserne for salg af papir til de italienske udgivervirksomheder, selv om det ganske vist sker med CIP's mellemkomst; andre aftaler knytter de udgivervirksomheder, som hører under pressesammenslutningen, sammen med papirværkerne og Ente.

I øvrigt bemærker sagsøgeren, at det omhandlede organ, Ente, for så vidt det køber papir fra udlandet eller fra indlandet for at videresælge det til indenlandske aftagere, udøver en virksomhedsaktivitet og derfor under denne synsvinkel kan betragtes som en virksomhed, som er underkastet konkurrencereglerne, særlig forbudet mod karteller og med misbrug af dominerende stillinger. Det forhold, at Ente ikke udøver sin aktivitet med henblik på profitformål udelukker ikke, at det kan fremstå som en virksomhed i henhold til traktatens artikel 86 og 86. For den øvrige del af sine aktiviteter kan Ente betragtes som en sammenslutning af virksomheder med hjemmel i den nævnte § 1 i lov af 13. juni 1935: dens beslutninger er beslutninger, truffet af en sammenslutning af virksomheder, for så vidt de er bindende for de virksomheder, som Ente obligatorisk forener i et konsortium.

For så vidt angår traktatens artikel 85 og 86 skal jeg først bemærke, at spørgsmålet ikke vedrører det forhold, at Ente anvender sine beføjelser på en særlig måde inden for rammerne af sin skønsmæssige kompetence, men simpelthen det forhold, at dette organ på normal vis anvender lovforskrifter, som det er bundet af.

Under henvisning til hvad jeg har bemærket i sag 2/73 *(Geddo-Ente nazionale risi,* Sml. 1973, hæfte VI, s. 892), vil jeg følgelig vedrørende dette punkt svare, at Ente nazionale cellulosa e carta i sin egenskab af et organ, der er oprettet og styret ved en lov udstedt af staten, ikke kan lægges til last, at den har anvendt denne lov, så længe loven ikke er anset for stridende mod fællesskabsretten.

Ved den dom, som Domstolen har afsagt i nævnte sag, udelukkes det generelt, at traktatens artikel 86 kan anvendes på en afgift, der opkræves af et offentligt organ i en stat, og som er bestemt til finansiering af nationale støtteforanstaltninger. (sammesteds, s. 879, præmis nr. 9).

Det samme kriterium burde så meget desto mere gælde, for så vidt angår artikel 85, når der ikke foreligger nogen som

helst mulighed for valg for de virksomheder, som obligatorisk er sammensluttet i et statsligt organ, der handler på deres vegne, ikke som deres fælles organ, men på autoritær måde med henblik på at forfølge offentlige interesser, der er fastlagt ved en lov udstedt af staten.

Skulle det derefter fastslås, om det i det konkrete tilfælde er muligt at antage, at der foreligger statslige forholdsregler, som i henhold til bestemmelserne i traktatens artikel 90 er vedtaget eller opretholdt i relation til Ente i strid med artiklerne 85 og 86, må der kræves en konkret bedømmelse af faktiske omstændigheder, adfærd og forhold, hvilken bedømmelse Domstolen ikke er bemyndiget til at foretage under den præjudicielle sagsbehandling efter traktatens artikel 177; og den nationale dommer kunne heller ikke foretage denne bedømmelse på en hensigtsmæssig måde, idet artikel 90 generelt set er dårligt egnet til umiddelbar anvendelse, så længe Kommissionen ikke har udøvet de beføjelser, som den har fået tillagt ved stk. 3 i samme artikel 90, hvilket er i overensstemmelse med, hvad Domstolen har haft lejlighed til at bemærke vedrørende nævnte artikels stykke 2 (dom 10/71, »*Port de Mertert*«, Recueil 1971, hæfte XVII, s. 730).

På baggrund af det anførte foreslår jeg derfor følgende besvarelse af de spørgsmål, der er stillet af byretten i Abbiategrasso:

1. Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 vedrører ikke en afgift, som indgår i et almindeligt internt afgiftssystem, der efter samme kriterier påhviler såvel indenlandske som importerede produkter, bortset fra det tilfælde, hvor afgiften udelukkende er bestemt til at finansiere aktiviteter, som særlig kommer det samme indenlandske afgiftsbelagte produkt tilgode.

2. Bestemmelsen i artikel 13, stk. 2 er blevet umiddelbart anvendelig fra den 1. januar 1970.

3. EØF-traktatens artikel 85 og 86 finder ikke anvendelse på en afgift, der er bestemt til at finansiere nationale støtteforanstaltninger.