DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
1. juli 1993 *

I sag C-312/91,

angående en anmodning, som giudice per le indagini preliminari (Forundersøgelsesafdelingen) ved Tribunale di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag om et bispørgsmål vedrørende en beslaglæggelse foretaget over for

Metalsa Srl

under en straffesag mod Gaetano Lo Presti

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig, undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31. december, s. 3),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.C. Rodríguez Iglesias, og dommerne R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og D.A.O. Edward,

generaladvokat: F. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig M. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Metalsa Srl ved advokat Bruno Brugia, Milano

* Processprog: italiensk.

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Marcello Conti

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-José Jonczy som befuldmægtiget, bistået af advokat Alexandre Carnelutti, Paris

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Kommissionen har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet den 11. marts 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. april 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 8. november 1991, indgået til Domstolen den 2. december 1991, har giudice per le indagini preliminari (Forundersøgelsesafdelingen) ved Tribunale di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig, der blev undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31. december, s. 3).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem selskabet Metalsa (herefter benævnt »Metalsa«) og den italienske anklagemyndighed, som i forbindelse med en straffesag mod Gaetano Lo Presti ved beslutning af 3. juli 1991 havde beslaglagt 205 885 kg aluminium i barrer, der var blevet indført fra Østrig af Metalsa, med

den begrundelse, at dette selskab havde undladt at betale merværdiafgift ved indførslen. Inden for rammerne af straffesagen, der er rejst i anledning af momsunddragelse ved indførsel fra Østrig, udgør beslaglæggelsen alene en foreløbig foranstaltning, idet aluminiumbarrerne skal konfiskeres, dersom svig i forbindelse med indførslen findes bevist ved den endelige afgørelse af sagen.

3 Efter at anklagemyndigheden ved beslutning af 13. juli 1991 havde afvist en anmodning om udlevering af varerne, protesterede Metalsa over denne afgørelse ved dokument indleveret den 19. juli 1991 til justitskontoret for giudice per le indagini preliminari ved Tribunale di Milano og krævede beslaglæggelsen ophævet, idet selskabet påberåbte sig, at sanktionen stod i misforhold til den straffebestemmelse i lovgivningen om merværdiafgift, der sanktionerer overtrædelser af merværdiafgiftslovgivningen i forbindelse med indenlandske overdragelser af goder.

4 Metalsa har gjort gældende, at det pågældende misforhold udgør en foranstaltning eller en indenlandsk beskatningspraksis med diskriminerende virkning, der er forbudt ved artikel 18 i frihandelsoverenskomsten EØF-Østrig. Selskabet har i denne forbindelse påberåbt sig den fortolkning af EØF-traktaten, som Domstolen anlagde i dom af 25. februar 1988 (sag 299/86, Drexl, Sml. s. 1213), og som bør finde tilsvarende anvendelse ved fortolkningen af ovennævnte bestemmelse i overenskomsten med Østrig.

5 I den anledning har den nationale ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er ifølge overenskomsten EØF-Østrig en national ordning, hvorefter overtrædelser vedrørende betaling af moms ved indførsel straffes strengere end overtrædelser vedrørende betaling af moms ved indenlandske overdragelser af goder, forenelig med overenskomstens artikel 18, når henses til, at en sådan forskelsbehandling efter en sammenligning af de to former for overtrædelse er urimelig, hvilket også følger af afgørelsen af tilsvarende spørgsmål i fællesskabssammenhæng, jf. Domstolens dom af 25. februar 1988 (Drexl-sagen), der vedrørte EØF-traktatens artikel 95?«

6 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder og retlige baggrund samt retsforhandlingernes forløb og de for Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Ved det forelagte spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om artikel 18, stk. 1, i frihandelsoverenskomsten EØF-Østrig skal fortolkes på samme måde som artikel 95 i EØF-traktaten, således at forstå, at en national ordning, hvorefter overtrædelse af bestemmelserne om merværdiafgift ved indførsel straffes strengere end overtrædelser vedrørende betaling af merværdiafgift ved indenlandske overdragelser, er uforenelig med førstnævnte bestemmelse, for så vidt som denne forskel står i misforhold til forskellen mellem de to former for lovovertrædelser.

8 I ovennævnte artikel 18, stk. 1, hedder det:

»Parterne afholder sig fra alle foranstaltninger eller intern afgiftspraksis af fiskal art, der direkte eller indirekte bevirker en forskelsbehandling mellem varer fra en af de kontraherende parter og lignende varer, der har oprindelse hos den anden kontraherende part.«

9 Ordlyden af denne bestemmelse er forskellig fra ordlyden af artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten, men begge bestemmelser har til formål at forbyde enhver form for direkte eller indirekte afgiftsmæssig forskelsbehandling af varer fra den anden kontraherende parts område og medlemsstaterne.

10 Der må henvises til, at Domstolen i visse tilfælde har fundet anledning til at udvide fortolkningen af en bestemmelse i EØF-traktaten til at omfatte en lignende eller tilsvarende bestemmelse i en aftale indgået med et tredjeland (jf. dom af 29.4.1982, sag 17/81, Pabst og Richarz, Sml. s. 1331, og af 16.7.1992, sag C-163/90, Legros, Sml. I, s. 4625), mens den i andre tilfælde ikke har fundet en sådan udvidelse mulig

eller begrundet (jf. dom af 9.2.1982, sag 270/80, Polydor, Sml. s. 329, og af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641).

11 Af denne retspraksis betragtet under ét fremgår, at udvidelsen af fortolkningen af en bestemmelse i traktaten til at omfatte en bestemmelse, der er affattet i sammenlignelige, lignende eller endog de samme vendinger, i en overenskomst indgået af Fællesskabet med et tredjeland, bl.a. afhænger af det formål, der forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige rammer, og at dels sammenligningen af overenskomsten formål og den sammenhæng, hvori den indgår, og dels traktatens formål er af stor betydning i denne henseende.

12 En international traktat skal nemlig fortolkes ikke blot efter sin ordlyd, men tillige på baggrund af sine formål. I artikel 31 i Wiener-konventionen om traktatretten af 23. maj 1969 hedder det i denne henseende, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål (udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 14).

13 I betragtning af det ovenfor anførte må man undersøge spørgsmålet, om artikel 18, stk. 1, i frihandelsoverenskomsten EØF-Østrig skal fortolkes på samme måde som traktatens artikel 95, eller om dette ikke er tilfældet.

14 I ovennævnte dom af 25. februar 1988 i Drexl-sagen fastslog Domstolen, at nationale bestemmelser, hvorefter overtrædelser af reglerne om merværdiafgift ved indførsel straffes hårdere end ved overdragelser af goder inden for landets grænser, er uforenelige med EØF-traktatens artikel 95, såfremt forskellen ikke står i et rimeligt forhold til forskellen mellem de to grupper af overtrædelser.

15 Domstolen støttede bl.a. denne fortolkning på, at et sådant misforhold kunne hindre de frie varebevægelser inden for Fællesskabet og således være uforenelig med artikel 95, ved hvis fortolkning man skal tage hensyn til traktatens formål, således som disse er udtrykt i artikel 2 og 3, der først og fremmest nævner oprettelsen af et fælles marked, hvor alle hindringer for handelen er fjernet med henblik på at sammensmelte de nationale markeder i et enkelt marked, der frembyder størst mulig lighed med et egentligt hjemmemarked (jf. præmis 23 og 24).

16 Disse formål består imidlertid ikke i relation til frihandelsoverenskomsten EØF-Østrig. Ifølge præamblen til overenskomsten, der er indgået på grundlag af traktatens artikel 113, er overenskomstens formål nemlig at befæste og udvide de økonomiske forbindelser mellem Fællesskabet og Østrig og på lige konkurrencevilkår sikre en harmonisk udvikling af deres handel. Med henblik herpå har de kontraherende parter besluttet gradvis at fjerne hindringerne for de væsentligste dele af deres handel i overensstemmelse med den almindelige aftale om toldtariffer og handel (GATT) vedrørende oprettelse af frihandelsområder.

17 Det skal desuden påpeges, at Domstolen udtalte i den ovennævnte dom af 26. oktober 1982 i Kupferberg-sagen vedrørende artikel 21 i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Portugal, der blev undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1982 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning nr. 2844/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31. december, s. 166), at de fortolkninger, der var anlagt af traktatens artikel 95, ikke i kraft af en ren analogi kunne anvendes i forbindelse med frihandelsaftalen, og at artikel 21, stk. 1, som følge heraf skulle fortolkes på grundlag af sin ordlyd og under hensyntagen til det mål, der forfølges inden for rammerne af den frihandelsordning, der er oprettet ved overenskomsten (jf. præmis 30 og 31).

18 Disse betragtninger gælder ligeledes fortolkningen af artikel 18, stk. 1, i overenskomsten EØF-Østrig, der har samme ordlyd som artikel 21, stk. 1, i ovennævnte overenskomst EØF-Portugal, og som indgår i en aftale, der på samme måde som den med Portugal indgåede aftale tilsigter oprettelse af en frihandelsordning mellem de kontraherende parter.

19 Heraf følger, at den af Domstolen anlagte fortolkning af traktatens artikel 95 i ovennævnte dom af 25. februar 1988 i Drexl-sagen, ikke kan udvides til at omfatte artikel 18, stk. 1, i overenskomsten EØF-Østrig.

20 Ved sidstnævnte bestemmelse forbydes enhver forskelsbehandling opnået ved en foranstaltning eller praksis, der direkte eller indirekte øver indflydelse på fastsættelsen af og opkrævningsmåden for de afgifter, som pålægges varer fra den anden kontraherende part, men bestemmelsen kræver ikke, at der foretages en sammenligning mellem sanktioner ved medlemsstaternes overtrædelse af bestemmelserne om beskatning ved indførsel fra Østrig, og de sanktioner, der er fastsat for overtrædelse af bestemmelserne om beskatning ved indenlandske transaktioner eller indførsel fra andre medlemsstater.

21 Det af den nationale ret forelagte spørgsmål skal derfor besvares således, at artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig til forskel fra EØF-traktatens artikel 95 skal fortolkes således, at en national ordning, hvorefter overtrædelser vedrørende betaling af merværdiafgift ved indførsel straffes strengere end overtrædelser vedrørende betaling af merværdiafgift ved indenlandske overdragelser af goder, ikke er uforenelig med nævnte bestemmelse i overenskomsten, selv om denne forskel står i misforhold til forskellen mellem de to former for overtrædelse.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af giudice per le indagini preliminari (Forundersøgelsesafdelingen) ved Tribunale di Milano ved kendelse af 8. november 1991, for ret:

Artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig — undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 — skal til forskel fra EØF-traktatens artikel 95 fortolkes således, at en national ordning, hvorefter overtrædelser vedrørende betaling af merværdiafgift ved indførsel straffes strengere end overtrædelser vedrørende betaling af merværdiafgift ved indenlandske overdragelser af goder, ikke er uforenelig med denne bestemmelse i overenskomsten, selv om denne forskel står i misforhold til forskellen mellem de to former for overtrædelse.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 1993.

J.-G. Giraud G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling