FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 5. oktober 2006 [1]

1. I den foreliggende sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber for Domstolen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 23 EF, 25 EF, 26 EF og 133 EF samt i medfør af artikel 4 og 9 i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved forordning (EØF) nr. 2210/78 [2] (herefter »samarbejdsaftalen«), idet den har indført en miljøafgift på gasledninger indeholdende metangas, der krydser regionen Sicilien (herefter »miljøafgiften« eller »den omtvistede afgift«).

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. De relevante bestemmelser i EF-traktaten

2. Det fremgår af artikel 23 EF, at toldunionen mellem medlemsstaterne omfatter en fælles toldtarif, der har til formål at gennemføre en udligning af de toldbyrder, som varer, der indføres fra tredjelande, pålægges ved Fællesskabets ydre grænser for derved at undgå omgåelser i samhandelen med de pågældende lande samt enhver fordrejning af de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne.

3. Artikel 25 EF forbyder told og andre afgifter med tilsvarende virkning mellem

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets forordning af 26.9.1978 om indgåelse af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet (EFT L 263, s. 1).

medlemsstaterne. Forbuddet gælder også for finanstold.

4. Artikel 133 EF bestemmer, at Fællesskabets handelspolitik bygger på ensartede principper bl.a. for så vidt angår toldændringer og indgåelse af told- og handelsaftaler. Den indebærer afskaffelse af alle nationale skatte- og handelsmæssige forskelle, som påvirker samhandelen med tredjelande.

2. Samarbejdsaftalen

5. Det fremgår af samarbejdsaftalens artikel 1, at den har til formål »at fremme et globalt samarbejde mellem [Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab] med henblik på at bidrage til Algeriets økonomiske og sociale udvikling og fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser. Med henblik herpå vil der blive vedtaget og iværksat bestemmelser og aktioner inden for økonomisk, teknisk og finansielt samarbejde inden for samhandel samt på det sociale område«.

6. I henhold til aftalens artikel 4, stk. 1, har samarbejdet mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet bl.a. til formål at fremme:

»[...]

— markedsføring af og salgsfremmende foranstaltninger for de varer, der udføres af Algeriet

[...]

— på energiområdet, deltagelse fra Fællesskabets virksomheders side i programmerne for forskning, produktion og forarbejdning af Algeriets energiressourcer og i alle former for aktiviteter, der bidrager til en bedre udnyttelse af disse ressourcer på stedet, samt opfyldelse af de langfristede kontrakter mellem de respektive virksomheder om levering af jordolie, gas og mineralolieprodukter

[...]«

7. I henhold til samarbejdsaftalens artikel 9 »indføres varer med oprindelse i Algeriet bortset fra dem, der er opregnet i listen i bilag II til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, i Fællesskabet uden kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning og uden told og afgifter med tilsvarende virkning«.

8. Metangas er en af de varer, der er omfattet af samarbejdsaftalens artikel 9.

B — *De nationale bestemmelser*

9. Artikel 6 i regionen Siciliens regionallov nr. 2 af 26. marts 2002 [3] bestemmer:

»1. Der indføres en miljøafgift med det formål at finansiere de investeringer, der har til formål at nedsætte eller forebygge de miljørisici, der følger af tilstedeværelsen af gasledninger indeholdende metangas på regionen Siciliens område. Provenuet af denne afgift anvendes til at finansiere tiltag med henblik på bevaring, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, bl.a. i de områder, der krydses af disse rørledninger.

[...]

3. [...] Afgiftspligten indtræder i kraft af ejendomsretten til gasførende rørledninger, der krydser regionen Siciliens område.

4. De afgiftspligtige er ejerne af gasledninger af type 1 som omhandlet i stk. 3, der i det mindste udfører en af følgende former for virksomhed: transport, distribution, salg eller køb.

5. Med henblik på pålæggelse af afgiften forstås ved gasledninger samtlige rørledninger, vinkler, forbindelsesled, ventiler og andre særlige komponenter, der i det hele anvendes til fremførsel og distribution af naturgas.

6. Afgiftsgrundlaget udgøres af volumen målt i kubikmeter af gasledninger, der er klassificeret som rørledninger af type 1, som omhandlet i ministerielt dekret af 24. november 1984, der omhandler sikkerhedsforskrifter for installationer til fremførsel og

3 — GURS nr. 14 af 27.3.2002, første del, s. 1, herefter »den sicilianske lov«.

distribution af naturgas ved hjælp af rørledninger[4].

[...]«

II — Den administrative procedure

10. Kommissionen udbad sig i flere skrivelser, som den tilstillede de italienske myndigheder i løbet af 2002 og 2003, nærmere oplysninger om afgiftspligtens indtræden og om de nærmere bestemmelser vedrørende anvendelsen af den miljøafgift, der er indført ved den sicilianske lovs artikel 6. Ved svarskrivelse af 9. september 2003 anførte Den Italienske Republik, at »den sicilianske miljøafgift ikke har været genstand for faktisk og konkret anvendelse i den italienske retsorden«, eftersom Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italien) har fastslået, at den pågældende lov er i strid med fællesskabsretten.

11. Kommissionen fandt, at Den Italienske Republiks bemærkninger hverken var udtømmende med hensyn til de faktiske omstændigheder eller overbevisende ud fra et retligt synspunkt, og fremsendte derfor den 19. december 2003 en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik, hvori den opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger hertil inden for en frist, der i overensstemmelse med artikel 226 EF fastsattes til to måneder. Den Italienske Republik opnåede efterfølgende en udsættelse af fristen til den 19. april 2004.

12. Da Kommissionen på trods af udsættelsen af fristen ikke modtog noget svar på åbningsskrivelsen, fremsatte den den 9. juli 2004 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter modtagelsen af udtalelsen. Den Italienske Republik besvarede ikke den begrundede udtalelse.

13. Kommissionen har følgelig besluttet at anlægge denne sag.

III — Om traktatbruddet

14. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 23 EF, 25 EF, 26 EF og 133 EF samt i medfør af artikel 4 og 9 i samarbejdsaftalen, idet den har indført og opretholdt den omtvistede afgift, der er fastsat i den sicilianske lovs artikel 6, og om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4 — GURI nr. 12, af 15.1.1985, første del, afsnit 1.3, s. 7.

A — *Parternes hovedargumenter*

15. Kommissionen har indledningsvis anført, at Den Italienske Republik ikke kan påberåbe sig Tribunale amministrativo regionale della Lombardias afgørelse, hvorefter miljøafgiften er i strid med fællesskabsretten, med henblik på at påvise, at afgiften ikke længere anvendes på regionen Siciliens område. Kommissionen har nemlig henledt opmærksomheden på, at det i retspraksis er blevet fastslået, at en national lovgivnings uoverensstemmelse med fællesskabsbestemmelser, også hvor disse sidstnævnte er umiddelbart anvendelige, kun kan fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, der skal ændres [5]. Kommissionen har i replikken tilføjet, at en bekendtgørelse af 31. december 2004 fra budget- og finansministeriet for regionen Sicilien i kapitel 1611 nævner provenuet fra afgiften på ejendomsretten til gasledninger, der forefindes på regionen Siciliens område. Dette er efter Kommissionens opfattelse et bevis for, at den i sagen omhandlede afgift fortsat finder anvendelse. Kommissionen har desuden fremhævet, at det af den retspraksis, der følger af dommen af 9. august 1994, Lancry m.fl. [6], fremgår, at forbuddet i artikel 25 EF ligeledes omfatter afgifter, der indføres af lokale eller regionale myndigheder.

16. Kommissionen har endvidere anført, at det kun er en bestemt del af infrastrukturen, der er berørt af den sicilianske lovs artikel 6, nemlig en rørledning, der krydser Middelhavet, og som tilhører et algerisk selskab. Denne rørledning tjener det dobbelte formål dels at distribuere og muliggøre forbrug af gas i Italien, dels at fremføre gas på Italiens område og eksportere gas til andre medlemsstater. Ifølge Kommissionen fremgår det imidlertid af fast retspraksis, at indførelsen af nye afgifter eller tilsvarende foranstaltninger på varer, der importeres direkte fra tredjelande, er forbudt [7]. Rækkevidden af dette forbud er identisk med den, som det er tillagt i relation til samhandelen inden for Fællesskabet [8].

17. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at indførelsen af miljøafgiften er i strid med den fælles toldtarif, for så vidt som denne afgift er til hinder for udligning af de toldbyrder, som varer, der indføres fra tredjelande, pålægges ved Fællesskabets ydre grænser, idet der herved opstår en risiko for omgåelser i samhandelen med de pågældende lande samt for fordrejning af de frie varebevægelser eller af konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne. Kommissionen har ligeledes fremhævet, at en medlemsstat efter fast retspraksis ikke kan pålægge varer, der er i transit på dens område, transitafgifter eller andre afgifter vedrørende transitten [9].

5 — Dom af 4.12.1997, sag C-207/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 26.

6 — Forenede sager C-363/93 og C-407/93 — C-411/93, Sml. I, s. 3957, præmis 26.

7 — Jf. dom af 13.12.1973, forenede sager 37/73 og 38/73, Diamantarbeiders mod Indiamex, Sml. s. 1609, præmis 10-18, og af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 18.

8 — Dom af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, præmis 32-42.

9 — Jf. SIOT-dommen, præmis 18, 19 og 23.

18. Ifølge Kommissionen er det reelle formål med miljøafgiften i øvrigt at afgiftsbelægge det produkt, der transporteres, og ikke infrastrukturen som sådan. Det er ganske vist ejendomsretten til installationen, der udløser en pligt til at betale miljøafgift. Kommissionen har anført, at afgiftsgrundlaget ikke desto mindre udgøres af volumen af de gasledninger, som gassen fremføres i. Det præcise indhold af den sicilianske lov begrænser opkrævningen af afgiften til tilfælde, hvor gassen forefindes i gasledningen, og gør afgiften uanvendelig på infrastrukturen som sådan.

19. Den Italienske Republik er af den opfattelse, at Kommissionen ikke har taget hensyn til de øvrige kendetegn ved miljøafgiften, og navnlig ikke til det formål, der forfølges med denne afgift. Ifølge Den Italienske Republik har den nævnte afgift således som eneste formål at finansiere de investeringer, der er bestemt til at nedsætte og forebygge de risici for miljøet, der følger af tilstedeværelsen af gasledninger, der indeholder metangas, og som er installeret i regionen Sicilien. Miljøafgiften har således til formål at opfylde de miljøprincipper, der er nævnt i traktaten, og navnlig forsigtighedsprincippet.

20. Den Italienske Republik har tilføjet, at den omhandlede afgift kun skal betales, såfremt gassen rent faktisk forefindes i infrastrukturen, og såfremt ejeren udøver en aktivitet i form af transport, distribution, køb eller salg. Denne fremgangsmåde svarer til et legitimt krav om, at afgiften kun skal være forbundet med tilfælde, hvor der er en potentiel risiko for skade på miljøet. Den Italienske Republik har i duplikken [10] forklaret, at forholdet mellem afgiftens størrelse og den volumen gas, der fremføres, udgør et simpelt og rimeligt teknisk parameter, der er bestemt til at etablere en hensigtsmæssig og rationel forbindelse med det faktiske omfang af den risiko, der opstår for miljøet. Afgiften overvæltes ikke automatisk på prisen, idet det er ejeren af gasledningerne, der eventuelt kan gøre dette.

21. Kommissionen har i replikken [11] gjort gældende, at begrebet »afgift med tilsvarende virkning som told« er et objektivt fællesskabsretligt begreb. Dette begreb er således helt og holdent unddraget den nationale lovgivers vilje og er ikke omfattet af de formål, som denne forfølger. Det eneste afgørende for Domstolen er den omtvistede nationale afgifts virkninger på varebevægelserne mellem medlemsstaterne. Kommissionen har tilføjet, at dommen af 14. september 1995, Simitzi [12], bekræfter, at der gælder et forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, uanset hvilket formål, der forfølges hermed, og uanset hvordan det provenu, der fremkommer herved, anvendes.

10 — Punkt 12 og 13.

11 — Punkt 3.

12 — Forenede sager C-485/93 og C-486/93, Sml. I, s. 2655, præmis 14.

B — *Stillingtagen*

22. Indledningsvis bemærkes, at samarbejdsaftaler er bindende for medlemsstaterne, og at medlemsstaterne skal sikre, at de forpligtelser, der følger af sådanne aftaler, overholdes [13].

23. Når der i en samarbejdsaftale med et tredjeland er fastsat et forbud mod at pålægge et produkt med oprindelse i dette land told eller afgifter med tilsvarende virkning, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, er der desuden ingen grund til at fortolke begrebet afgift med tilsvarende virkning som told anderledes, end Domstolen har gjort for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet [14].

24. Ved udtrykket »afgift med tilsvarende virkning som told« i den i samarbejdsaftalens artikel 9 forudsatte betydning, skal herefter forstås enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, selv om den ikke opkræves til fordel for staten [15].

25. En sådan byrde kan dog ikke betegnes som sådan, såfremt den udgør et vederlag for en tjenesteydelse, der faktisk er erlagt til den erhvervsdrivende, eller såfremt den er et led i en kontrol, der udøves for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser [16].

26. Efter at dette er fastslået, vil jeg herefter tage stilling til, om Kommissionens klagepunkt er berettiget. For at afgøre, om den omtvistede afgift udviser de elementer, der kendetegner en afgift med tilsvarende virkning som told, skal det først undersøges, om denne afgift pålægges en vare, og derefter, om den pålægges varen på grund af, at den overskrider en grænse.

27. For det første bemærkes, at den afgiftsudløsende omstændighed for miljøafgiften i henhold til den sicilianske lovs artikel 6, stk. 3, er »ejendomsretten til *gasførende* rørledninger, der krydser regionen Siciliens område« [17]. Umiddelbart kunne man få det

13 — Dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 11.

14 — Dommen i sagen Diamantarbeiders mod Indiamex, præmis 10, dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 14 og 15, samt SIOT-dommen, præmis 18, og Apriledommen, præmis 38-40.

15 — Jf. bl.a. dom af 8.11.2005, sag C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation, Sml. I, s. 9543, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Dom af 27.2.2003, sag C-389/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2001, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Min fremhævelse.

indtryk, at afgiften hviler på transportmidlet, dvs. gasledningen. Det må imidlertid konstateres, at afgiften skal erlægges for gasledninger, der rent faktisk indeholder gas.

28. Ifølge Den Italienske Republik betales miljøafgiften således kun, hvis der faktisk og konkret kan påvises en potentiel risiko for skade på miljøet. Den Italienske Republik forudsætter, at dette er udelukket i tilfælde, hvor gasledningen ikke indeholder gas [18].

29. Disse omstændigheder godtgør, at det ikke er transportmidlet som sådant, der pålægges den omtvistede afgift, men derimod den vare, der transporteres dermed, nemlig gassen.

30. For det andet bemærkes, at det i den sicilianske lovs artikel 6, stk. 4, præciseres, at »[d]e afgiftspligtige er ejerne af gasledninger af type 1«. Ifølge det ministerielle dekret af 24. november 1984, som den sicilianske lovs artikel 6, stk. 6, henviser til, svarer rørledninger af type 1 til gasledninger, hvori trykket overstiger 24 bar.

31. Den Italienske Republik har imidlertid ikke bestridt, at der kun forefindes ét anlæg, der har de egenskaber, der svarer til gasledninger af type 1, og ej heller, at der er tale om et anlæg, der er forbundet med gasledninger, der krydser Middelhavet, og som fremfører naturgas med oprindelse i Algeriet.

32. Miljøafgiften vedrører således kun gas, der indføres fra Algeriet.

33. Det skal endvidere fremhæves, at Domstolen med hensyn til afgifter med tilsvarende virkning har sidestillet den regionale grænse med statsgrænsen [19]. Det er således uden væsentlig betydning, at den grænse, varen overskrider, er den grænse, der adskiller Algeriet fra regionen Sicilien.

34. Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at de elementer, der indgår i definitionen af afgifter med tilsvarende virkning som told, er til stede i den foreliggende sag.

35. Denne konklusion kan efter min opfattelse ikke anfægtes af det formål, der forfølges med afgiften.

18 — Jf. punkt 26 i svarskriftet.

19 — Dommen i sagen Lancry m.fl., præmis 26 og 27.

36. I svarskriftet [20] har Den Italienske Republik ganske vist gjort gældende, at formålet med miljøafgiften er at finansiere de investeringer, der er bestemt til at nedsætte og forebygge risici for miljøet. Denne afgift skulle således være blevet indført udelukkende for at beskytte miljøet, navnlig henset til forsigtighedsprincippet.

37. Domstolen har imidlertid flere gange fastslået, at forbuddet mod alle former for told er et generelt og absolut forbud. Følgelig er told og afgifter med tilsvarende virkning forbudt, uanset med hvilket formål de er indført, eller hvordan de herved tilvejebragte indtægter anvendes [21].

38. Jeg er af den opfattelse, at denne regel også gælder for en afgift, der som i det foreliggende tilfælde er indført under henvisning til forsigtighedsprincippet.

39. Desuden bemærkes, at Den Italienske Republik ikke har fremlagt nogen oplysninger, der forklarer, hvorfor gas fra Algeriet, der fremføres ved hjælp af en gasledning af type 1, skulle udgøre en særlig fare, der nødvendiggør indførelsen af en afgift som den i sagen omhandlede.

40. Det bemærkes endvidere, at Den Italienske Republik ikke har godtgjort, at den omtvistede afgift er omfattet af de undtagelser, der fremgår af retspraksis, og som er omtalt ovenfor i dette forslags punkt 25, dvs. at den skulle udgøre vederlaget for en tjenesteydelse, der faktisk er erlagt til den erhvervsdrivende, eller at den skulle være et led i en kontrol, der udøves for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser.

41. Endelig har Kommissionen i stævningen anført, at den omtvistede afgift tillige er blevet indført i strid med artikel 23 EF og 25 EF. Ifølge Kommissionen tilsidesætter den sicilianske lovs artikel 6 principperne i den fælles toldtarif, da »den indfører en afgift med tilsvarende virkning som en told på indførsel (til Fællesskabet) eller udførsel (til andre medlemsstater)« [22].

42. Jeg er ikke enig med Kommissionen på dette punkt.

43. Efter min opfattelse kan den omtvistede afgift ikke pålægges varen, både når den overskrider grænsen mellem Algeriet og regionen Sicilien, og når den krydser regionen for at blive forbrugt på de øvrige medlemsstaters område. Efter min opfattelse, jf. mine betragtninger i dette forslags

20 — Punkt 10 og 11.

21 — Jf. bl.a. dom af 1.7.1969, sag 24/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1969, s. 47, org.ref.: Rec. s. 193, præmis 7, og Simitzi-dommen, præmis 14.

22 — Jf. punkt 11.

punkt 27 ff., forfalder afgiften kun til betaling på det tidspunkt, hvor varen overskrider grænsen mellem Algeriet og regionen Sicilien. Når den omtvistede afgift én gang er betalt, fremføres gassen frit gennem gasledningen enten til regionen eller til de øvrige medlemsstater.

44. Henset til disse omstændigheder er det min opfattelse, at klagepunktet om tilsidesættelse af samarbejdsaftalens artikel 4 og 9 er begrundet, og at Den Italienske Republik i øvrigt bør frifindes.

45. Da klagepunktet findes begrundet, bør Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom og i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit.

IV — Forslag til afgørelse

46. Henset til ovenstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at afgøre sagen således:

»1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 4 og 9 i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978, idet den har indført en miljøafgift på metangas med oprindelse i Algeriet, der er bestemt til enten at bringes i fri omsætning på regionen Siciliens område eller til eksport til de øvrige medlemsstater.

2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«