FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 5 oktober 2006 [1]

1. Genom föreliggande talan yrkar Europeiska gemenskapernas kommission att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 23 EG, 25 EG, 26 EG och 133 EG samt enligt artiklarna 4 och 9 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Algeriet, vilket undertecknades i Alger den 26 april 1976 och godkändes på gemenskapens vägnar genom förordning (EEG) nr 2210/78 [2] (nedan kallat "samarbetsavtalet"), genom att införa en miljöavgift på gasledningar som innehåller metangas och som går genom regionen Sicilien (nedan kallad miljöavgiften eller den omtvistade avgiften).

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Relevanta bestämmelser i EG-fördraget

2. Enligt artikel 23 EG inför tullunionen mellan medlemsstaterna en gemensam tulltaxa i syfte att uppnå en utjämning av nivån på de avgifter som tas ut vid gemenskapens yttre gränser på produkter som importeras från tredjeland för att därmed undvika en omläggning av handeln med dessa länder samt varje snedvridning av den fria rörligheten för dessa produkter mellan medlemsstaterna.

3. Enligt artikel 25 EG är tullar och avgifter med motsvarande verkan förbjudna mellan

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978 om slutande av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Algeriet (EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 57).

medlemsstaterna. Förbudet gäller även tullar av fiskal karaktär.

4. Enligt artikel 133 EG skall gemenskapens handelspolitik grunda sig på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltaxor och att ingå tull- och handelsavtal. Den innebär att fiskala och handelspolitiska regleringar som påverkar handeln med tredjeland skall avskaffas.

2. Samarbetsavtalet

5. Enligt artikel 1 syftar samarbetsavtalet till att "främja övergripande samarbete mellan [Folkrepubliken Algeriet och Europeiska ekonomiska gemenskapen] för att bidra till Algeriets ekonomiska och sociala utveckling och stärka förbindelserna mellan parterna. För detta ändamål kommer föreskrifter och åtgärder att antas och genomföras på områdena ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete samt inom handeln och det sociala området."

6. Enligt artikel 4.1 i avtalet skall syftet med samarbetet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Folkrepubliken Algeriet vara att främja särskilt följande:

"...

— Saluförande och marknadsföring av algeriska exportvaror.

— ...

— Vad gäller energi, deltagande av gemenskapsaktörer i arbetsprogram för exploatering, bearbetning och förädling av Algeriets naturtillgångar och i alla verksamheter som kan utveckla dessa på platsen, och ansträngningar att få långtidsavtal mellan aktörerna om leverans av olja, gas eller petroleumvaror att fungera väl.

..."

7. Enligt artikel 9 i samarbetsavtalet skall varor med ursprung i Algeriet, andra än dem som är förtecknade i bilaga II till Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen importeras till gemenskapen utan kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan och utan tullar och avgifter med motsvarande verkan.

8. Metangas är en av de varor som omfattas av artikel 9 i samarbetsavtalet.

B — *De nationella bestämmelserna*

9. I artikel 6 i den regionala lagen för regionen Sicilien nr 2 av den 26 mars 2002 [3] (nedan kallad den sicilianska lagen) föreskrivs följande:

"1. En miljöavgift införs i syfte att finansiera investeringar för att minska och avvärja de hot mot miljön som uppstår genom förekomsten av gasledningar innehållande metangas som anlagts i regionen Sicilien. Intäkterna skall finansiera initiativ för att bevara, skydda och förbättra miljön, särskilt inom de områden som ledningarna passerar.

...

3. ... Avgiftsskyldigheten är knuten till äganderätten till de gasledningar innehållande gas som går genom regionen Sicilien.

4. Ägare till gasledningar av typ 1 enligt stycke 3 är skyldiga att erlägga avgift om de bedriver minst en av följande verksamheter: transport, distribution, försäljning eller inköp.

5. Beträffande avgiftsskyldigheten avses med gasledningar rörledningar, krökar, anslutningar, ventiler och andra särskilda komponenter som tillsammans används för att transportera och distribuera naturgas.

6. Avgiften beräknas på grundval av volymen mätt i kubikmeter på gasledningar som är klassificerade som ledningar av typ 1 i den mening som avses i ministerdekretet av den 24 november 1984 som i syfte att skydda säkerheten reglerar anläggningar för trans-

3 — GURI nr 14 av den 27 mars 2002, del I, s. 1.

port och distribution av naturgas via ledningar[4].

...”

II — Det administrativa förfarandet

10. I flera skrivelser till de italienska myndigheterna under åren 2002 och 2003 begärde kommissionen förtydliganden angående avgiftsskyldigheten och tillämpningsföreskrifterna för miljöavgiften i artikel 6 i den sicilianska lagen. Republiken Italien uppgav i ett svar daterat den 9 september 2003 att ”den sicilianska miljöavgiften inte har varit föremål för någon konkret tillämpning i den italienska rättsordningen”, eftersom Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italien) har ansett att denna lag strider mot bestämmelserna i gemenskapsrätten.

11. Kommissionen fann att Republiken Italiens yttrande varken var uttömmande i sak eller hade någon rättslig grund och sände denna stat en formell underrättelse av den 19 december 2003 varigenom kommissionen uppmanade den att inkomma med ett yttrande inom två månader, vilket är en fastställd tidsfrist enligt artikel 226 EG. Därefter fick Republiken Italien ovannämnda tidsfrist förlängd till den 19 april 2004.

12. Eftersom kommissionen inte fick något svar efter denna formella underrättelse, trots en förlängning av tidsfristen, riktade den ett motiverat yttrande till Republiken Italien den 9 juli 2004 med en uppmaning om att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa detta. Republiken Italien inkom inte med något svar på yttrandet.

13. Som en följd härav beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

III — Talan

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 23 EG, 25 EG, 26 EG och 133 EG samt artiklarna 4 och 9 i samarbetsavtalet genom att införa och bibehålla den omtvistade avgiften som föreskrivs i artikel 6 i den sicilianska lagen, samt förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

4 — GURI nr 12 av den 15 januari 1985, del I, avdelning 1.3, s. 7.

A — *Parternas huvudargument*

15. Kommissionen har inledningsvis anfört att Republiken Italien inte med framgång kan åberopa beslutet från Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, som ansett att miljöavgiften strider mot gemenskapsrätten, för att påvisa att denna avgift inte längre tas ut i regionen Sicilien. Kommissionen menar att det har slagits fast att en nationell bestämmelses bristande överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget — även direkt tillämpliga sådana — slutgiltigt kan avhjälpas endast genom tvingande nationella bestämmelser med samma rättsliga status som de bestämmelser som skall ändras. [5] Kommissionen har i sin replik lagt till att intäkterna från avgiften på äganderätten till gasledningarna inom regionen Sicilien omnämns i kapitel 1611 i en kungörelse av budget- och finansministeriet i regionen Sicilien av den 31 december 2004. Detta bevisar att avgiften i fråga fortfarande tas ut. Vidare har kommissionen påpekat att förbudet i artikel 25 EG, enligt den rättspraxis som följer av domen av den 9 augusti 1994, Lancry m.fl. [6], även omfattar avgifter som införts av lokala eller regionala organ.

16. Kommissionen har också hävdat att endast en infrastruktur berörs av artikel 6 i den sicilianska lagen, nämligen ett ledningsnät i Medelhavsområdet som tillhör ett algeriskt bolag. Det finns två syften med ledningsnätet dels distribution och konsumtion av gas i Italien, dels transport av gas i Italien och export av gas till andra medlemsländer. Enligt kommissionen framgår det dock av fast rättspraxis att det är förbjudet att införa nya avgifter eller åtgärder med motsvarande verkan på varor som importeras direkt från tredjeland. [7] Detta förbuds räckvidd är detsamma som för förbudet beträffande handeln inom gemenskapen. [8]

17. Vidare har kommissionen hävdat att införandet av miljöavgiften är oförenlig med den gemensamma tulltaxan genom att den inverkar menligt på utjämningen av nivån på de avgifter som tas ut vid gemenskapens yttre gränser på varor som importeras från tredjeland och därigenom riskerar att orsaka omläggning i handeln mellan dessa länder och snedvridningar av den fria rörligheten för varor eller av konkurrensförhållandena mellan medlemsstaterna. Kommissionen har även påpekat att en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan tillämpa transittullar eller någon annan avgift för genomfart av varor på deras område. [9]

5 — Dom av den 4 december 1997 i mål C-207/96, kommissionen mot Italien (REG 1997, s. I-6869), punkt 26.

6 — Dom av den 9 augusti 1994 i de förenade målen C-363/93 och C-407/93–C-411/93, Lancry m.fl. (REG 1994, s. I-3957; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-71), punkt 26.

7 — Se dom av den 13 december 1973 i de förenade målen 37/73 och 38/73, Diamantarbeiders mot Indiamex (REG 1973, s. 1609; svensk specialutgåva, volym 2, s. 187), punkterna 10–18, och dom av den 16 mars 1983 i mål 266/81, SIOT (REG 1983, s. 731; svensk specialutgåva, volym 7, s. 65), punkt 18.

8 — Dom av den 5 oktober 1995 i mål C-125/94, Aprile (REG 1995, s. I-2919), punkterna 32–42.

9 — Se domen i det ovannämnda målet SIOT, punkterna 18, 19 och 23.

18. Enligt kommissionen är det verkliga syftet med miljöavgiften att belasta den vara som transporteras och inte infrastrukturen som sådan. Det är nämligen äganderätten till anläggningen som är avgiftsgrundande. Kommissionen har emellertid påpekat att avgiften beräknas på grundval av volymen på de gasledningar som innehåller gasen. Ett förtydligande i den sicilianska lagen innebär att avgiften endast tas ut när gasen finns i gasledningarna och att avgiften inte kan tas ut på infrastrukturen som sådan.

19. Republiken Italien har för sin del ansett att kommissionen inte har tagit hänsyn till andra särdrag hos miljöavgiften, särskilt inte till syftet med avgiften. Enligt Republiken Italien är det enda syftet med avgiften att finansiera investeringar för att minska och avvärja de hot mot miljön som uppstår genom förekomsten av gasledningar som innehåller metangas i regionen Sicilien. Syftet med miljöavgiften skulle således vara att genomföra de principer som omnämns i fördraget när det gäller miljön, särskilt försiktighetsprincipen.

20. Republiken Italien har tillagt att avgiften i fråga skall erläggas endast om gasen faktiskt finns i infrastrukturen och om ägaren bedriver en verksamhet avseende transport, distribution, försäljning eller inköp. Ett sådant förfarande stämmer överens med ett legitimt krav på att avgiften endast skall sättas i samband med de fall då det finns en möjlig risk för skada på miljön. Republiken Italien har i sin duplik [10] förklarat att sambandet mellan avgiftsbeloppet och volymen av den transporterade gasen utgör en enkel teknisk parameter för att upprätta ett lämpligt och rationellt samband med den faktiska storleken på det hot som uppstår mot miljön. Återverkningarna av avgiften på priset är enbart hypotetiska och avhängiga gasledningsägarens vilja.

21. I sin replik [11] har kommissionen framfört att begreppet avgift med motsvarande verkan som en tull är ett objektivt juridiskt begrepp i gemenskapsrätten. Begreppet är således oberoende av den nationella lagstiftarens avsikter och dennes eftersträvade syften. Det är endast effekterna av den omtvistade nationella avgiften på varuhandeln mellan medlemsstaterna som har betydelse för domstolen. Kommissionen har tillagt att domen av den 14 september 1995 i målet Simitzi [12] bekräftar det faktum att avgifter med motsvarande verkan är förbjudna oavsett vilket syfte de har eller hur de intäkter som de ger upphov till skall användas.

10 — Punkterna 12 och 13.

11 — Punkt 3.

12 — Dom av den 14 september 1995 i de förenade målen C-485/93 och C-486/93 Simitzi (REG 1995, s. I-2655), punkt 14.

B — *Bedömning*

22. Inledningsvis skall det erinras om att samarbetsavtalen är bindande för medlemsstaterna och att dessa måste säkerställa att de förpliktelser iakttas som följer av sådana avtal. [13]

23. När det gäller ett samarbetsavtal med tredjeland, i vilket det finns ett förbud mot att införa en tull eller en avgift med motsvarande verkan på en vara med ursprung i det landet, vilket är fallet här, saknas skäl att tolka begreppet avgift med motsvarande verkan som en tull på annat sätt än det som slagits fast av domstolen för handeln inom gemenskapen. [14]

24. Med uttrycket "avgift med motsvarande verkan som en tull" i artikel 9 i samarbetsavtalet avses således varje avgift, oavsett benämning eller utformning, som åläggs ensidigt och som tas ut på varor på grund av att dessa passerar en gräns, om den inte är en tull i egentlig mening, även om den inte tas ut till förmån för staten. [15]

25. En sådan avgift undgår emellertid denna kvalifikation om den utgör ersättning för en tjänst som faktiskt tillhandahållits den ekonomiska aktören eller om den hänför sig till kontroller som utförts för att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten. [16]

26. Det skall efter dessa förtydliganden prövas om det finns grund för anmärkningen. För att kunna fastställa om den omtvistade avgiften skall anses utgöra en avgift med motsvarande verkan som en tull måste det först kontrolleras om denna avgift belastar en vara och sedan om denna vara belastas på grund av att en gräns passeras.

27. För det första skall det erinras om att det enligt artikel 6.3 i den sicilianska lagen är "äganderätten till de gasledningar *innehållande gas* som går genom regionen Sicilien" [17] som ligger till grund för miljöavgiften. I förstone kan man tycka att avgiften

13 — Dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg (REG 1982, s. 3641; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531), punkt 11.

14 — Domen i det ovannämnda målet Diamantarbeiders mot Indiamex, punkt 10, dom av den 15 december 1976 i mål 35/76, Simmenthal (REG 1976, s. 1871; svensk specialutgåva, volym 3, s. 233), punkterna 14 och 15, samt domarna i de ovannämnda målen SIOT, punkt 18, och Aprile, punkterna 38–40.

15 — Se bland annat dom av den 8 november 2005 i mål C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation (REG 2005, s. I-9543), punkt 55 och där angiven rättspraxis.

16 — Dom av den 27 februari 2003 i mål C-389/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-2001), punkt 23 och där angiven rättspraxis.

17 — Min kursivering.

slår mot transportmedlet, det vill säga gasledningen. Det skall emellertid konstateras att avgiften är avsedd för gasledningar som faktiskt innehåller gas.

28. Enligt Republiken Italien tas miljöavgiften ut endast om det faktiskt och rent konkret föreligger ett potentiellt hot mot miljön. Republiken Italien medger att detta inte gäller om gasledningen inte innehåller någon gas. [18]

29. Dessa omständigheter visar på att det inte är transportmedlet i egentlig mening som belastas av den omtvistade avgiften utan varan som transporteras i det, det vill säga gasen.

30. För det andra skall konstateras att det enligt artikel 6.4 i den sicilianska lagen är "ägare till gasledningar av typ 1 som är skyldiga att erlägga avgift". Enligt ministerdekretet av den 24 november 1984, som artikel 6.6 i den sicilianska lagen hänför sig till, är ledningar av typ 1 gasledningar vilkas tryck överstiger 24 bar.

31. Republiken Italien bestrider inte det faktum att det endast finns en infrastruktur som motsvarar beskrivningen av gasledningar av typ 1 och att det rör sig om en anläggning för gasledningar i Medelhavsområdet som transporterar naturgas från Algeriet.

32. Miljöavgiften berör således endast den gas som importeras från Algeriet.

33. Det skall dessutom preciseras att domstolen i fråga om avgifter med motsvarande verkan har likställt regional gräns med nationell gräns. [19] Härav följer att det knappast har någon betydelse att den gräns som varan passerar är den gräns som skiljer Algeriet från regionen Sicilien.

34. Med hänsyn till ovanstående anmärkningar skall det konstateras att de krav som skall vara uppfyllda för att det skall vara fråga om en avgift med motsvarande verkan är uppfyllda i förevarande fall.

35. Denna bedömning påverkas enligt min mening inte av syftet med avgiften.

18 — Se punkt 26 i svaromålet.

19 — Domen i det ovannämnda målet Lancry m.fl., punkterna 26 och 27.

36. I sitt svaromål [20] vidhåller Republiken Italien emellertid att syftet med miljöavgiften är att finansiera investeringar för att minska och avvärja hot mot miljön. Avgiften skulle således ha införts enbart för att skydda miljön med särskild hänsyn till försiktighetsprincipen.

37. Domstolen har emellertid vid ett flertal tillfällen slagit fast att förbudet mot alla tullar är ett allmänt och absolut förbud. Följaktligen är tullar eller avgifter med motsvarande verkan förbjudna oavsett vilket syfte de har eller hur de intäkter som de ger upphov till skall användas. [21]

38. Jag anser att denna bestämmelse även skall gälla för en avgift som liksom i detta fall införts med hänsyn till försiktighetsprincipen.

39. Dessutom konstaterar jag att Republiken Italien inte har lämnat någon uppgift som kan förklara på vilket sätt den algeriska gasen som transporteras genom en gasledning av typ 1 skulle utgöra en särskild fara som kunde göra det nödvändigt att införa en sådan avgift som den omtvistade avgiften.

40. Det bör också noteras att Republiken Italien inte har bevisat att den omtvistade avgiften hör till de undantagsfall som kan härledas ur rättspraxisen, och som tagits upp i punkt 25 i detta förslag till avgörande, det vill säga den utgör ersättning för en tjänst som faktiskt tillhandahållits den ekonomiska aktören eller hänför sig till kontroller som utförts för att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

41. Kommissionen menar slutligen i sin talan att den omtvistade avgiften även har införts i strid med artiklarna 23 EG och 25 EG. Enligt kommissionen står artikel 6 i den sicilianska lagen i strid med principerna för den gemensamma tulltaxan, eftersom "det införs en avgift med motsvarande verkan som en tull på import (till gemenskapen) eller på export (till andra medlemsstater)". [22]

42. Jag delar inte den åsikten.

43. Enligt min mening kan den omtvistade avgiften inte påföras varan både då den passerar gränsen mellan Algeriet och regionen Sicilien och när den passerar regionen för att konsumeras i andra medlemsstater. Jag anser med beaktande av övervägandena i punkt 27 att avgiften skall tas ut endast när

20 — Punkterna 10 och 11.

21 — Se bland annat dom av den 1 juli 1969 i mål 24/68, kommissionen mot Italien (REG 1969, s. 193; svensk specialutgåva, volym 1, s. 389), punkt 7, och domen i det ovannämnda målet Simitzi, punkt 14.

22 — Se punkt 11.

varan passerar gränsen mellan Algeriet och regionen Sicilien. När den omtvistade avgiften väl erlagts kan gasen cirkulera fritt i gasledningarna, antingen i riktning mot regionen eller mot andra medlemsstater.

44. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att det finns grund för anmärkningen om åsidosättande av artiklarna 4 och 9 i samarbetsavtalet och att talan om fördragsbrott skall ogillas i övrigt.

45. Eftersom jag anser att kommissionens talan skall bifallas skall Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens slutsatser och artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna.

IV — Förslag till avgörande

46. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen

1) fastställer att Republiken Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 9 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Algeriet, vilket undertecknades i Alger den 26 april 1976 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978 genom att införa en miljöavgift som påförs metangas från Algeriet, och som antingen är avsedd att omsättas fritt i regionen Sicilien eller exporteras till andra medlemsstater, och

2) förpliktar Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.