rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kan kun udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særlig er til gunst for den beskattede indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt.

I sag 222/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Reggio Emilia er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

firmaet ICAP, San Maurizio,

og

WALTER BENEVENTI, Reggio Emilia,

og FEDERGROSSISTI (Federazione nazionale commercianti allmentari), Rom, som intervenient,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 33-44 i Rådets nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1) og af EØF-traktatens artikeler 12 og 40, stk. 3,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait.

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i stutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Rådet udstedte den 18. december 1967 forordning nr. 1009/67 om den fælles markedsordning for sukker, som trådte i kraft den 1. juli 1968; denne forordning omfattede bl.a. hvidt roe- og rørsukker, råsukker heraf samt de to basisprodukter selv.

I henhold til artikel 34 kunne Den italienske Republik indtil sukkerproduktionsåret 1974/75 yde »sine sukkerroeproducenter samt sin sukkerroeforarbejdende industri (altså sukkerindustrien) tilpasningsstøtte». Denne støtte måtte ikke overstige et bestemt beløb pr. ton sukkerroer eller pr. 100 kg hvidt sukker; den kunne kun ydes for mængder, der var produceret inden for rammerne af en basiskvote. I forordningens 14, betragtning anførtes det herved, at «sukkerroe- og sukkerproduktionen i Italien er ... stillet ringere af klimatiske grunde og, hvad angår sukkerroeproduktionen, også på grund af de vanskeligheder, som anvendelsen af moderne produktionsmetoder frembyder», og at «for sådan produktion bør der åbnes mulighed for ydelse af midlertidig støtte».

I henhold til artikel 38 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 — der ophævede forordning nr. 1009/67 — kan Italien for sukkerroeproduktionsårene 1975/76 til 1979/80 yde en tilpasningsstøtte, som ikke må overstige et samlet beløb på 5,9 RE pr. ton sukkerroer forarbejdet til sukker og med et sukkerindhold på 16 %. Denne øvre grænse på 5,9 RE blev for sukkerproduktionsåret 1976/77 hævet til 9,9 RE, hvoraf en del kan ydes til forarbejdningsindustrien (Rådets forordning (EØF) nr. 1487/76 af 22. 6. 1976, EFT L 167, s. 9).

På det italienske marked indførtes der ved provvedimento (anordning) nr. 1195, udstedt den 22. juni 1968 af »Comitato interministeriale dei prezzi« (interministerielt prisudvalg, herefter benævnt CIP) (Gazzetta Ufficiale nr. 162 af 27. 6. 1968, s. 4057), en »Cassa conguaglio zucchero« (udligningsfond for sukker), som bl.a. finansieredes ved en »sovraprezzo« (et pristillæg), som blev lagt på hvidt sukker uden hensyn til, om der var tale om nationalt fremstillet eller indført sukker og uden hensyn til kvalitet eller sort.

§ 6 i denne provvedimento bestemmer, at udligningsfondens indtægter skal finansiere:

— støtten til sukkerroeproducenter samt til den sukkerroeforarbejdende industri »med hjemmel i artikel 34 i forordning nr. 1009/67«;

— støtten til forarbejdningsindustrien i form af tilbagebetaling af en afgift,

der erlægges i forbindelse med køb og transport af sukkerroer;

— støtten til omkostningerne ved oplagring af overskudsproduktionen for høståret 1967/68 og »til tab ved eksport af denne høst (af overskydende hvidt sukker, fremstillet i produktionsåret 1967/68) — som foretages inden den 1. juli 1969 (forordning nr. 457/68 af 11. 4. 1968)«;

— støtten til sukkerproducenter for at udligne visse beløb, de tidligere måtte betale sukkerroeproducenterne i henhold til en tidligere italiensk anordning;

— støtten, der er beregnet til økonomisk sanering af indgreb, som udligningsfonden tidligere har gennemført i prisen på indført sukker;

— støtten til eksportører, svarende til det ovenfor anførte pristillæg;

— forhalingsrenter, såfremt støtten til overskudsproduktionen udbetaltes for sent;

— dækning af udligningsfondens administrationsomkostninger.

Det såkaldte almindelige pristillæg fastsattes til 56 LIT pr. kg for sukkerproduktionsåret 1975/76 (provvedimento CIP nr. 14/1975 af 1. 6. 1975) og blev sat op til 70 LIT pr. kg for sukkerproduktionsåret 1976/77 (provvedimento CIP nr. 20/1976 af 1. 7. 1976), til 94 LIT pr. kg for sukkerproduktionsåret 1977/78 (provvedimento CIP nr. 37/1977 af 26. 7. 1977) og til 113,50 LIT for det igangværende sukkerproduktionsår (provvedimento CIP nr. 15/1978 af 4. 7. 1978, Gazzetta Ufficiale nr. 187 af 6. 7. 1978, s. 4853).

En særlig, ekstraordinær afgift, som har givet anledning til den sag, der verserer for den nationale domstol — og opkræves én gang af de bestående lagre ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet — blev indført ved ovennævnte provvedimento CIP nr. 15/1978. I begrundelse til denne foranstaltning henvises der til nødvendigheden af

»for sukker på lager den 5. juli 1978, kl. 0.00 med henblik på ensretning og udligning af priserne at betale afgifter til udligningsfonden, der beregnes under hensyntagen til forskellene mellem de nye nationale priser og de tidligere anvendte *under forbehold af forhøjelse af producentpriserne på fællesskabsniveau for sukkerproduktionsåret 1978/79*, dog bortset fra denatureret sukker, der skal bruges til dyrefoder, samt de sukkerforbrugende industriers overgangslagre«.

Den ekstraordinære afgift blev fastsat til:

a) 19,50 LIT pr. kg hvidt sukker netto; afgiften betales, hvis det almindelige prisstillæg på 94 LIT for det foregående sukkerproduktionsår (1977/78) er blevet betalt til udligningsfonden. Dette beløb udgør forskellen mellem det for det igangværende sukkerproduktionsår fastsatte almindelige pristillæg (113,50 LIT) og det almindelige pristillæg for det foregående sukkerproduktionsår (94 LIT).

b) — 21 LIT pr. kg hvidt sukker netto, der skal betales af grossister og importører;

— 14 LIT pr. kg hvidt sukker netto, der skal betales af detailhandlere.

De italienske myndigheder opkrævede disse beløb på den del af prisen, der svarer til den fortjenstmargen, der fremkommer som forskellen mellem den maksimale salgspris i grossist-

eller importørleddet og maksimalprisen i detailhandlerleddet i Italien i 1977/78 og 1978/79.

Ved stævning af 11. september 1978 anlagde ICAP Distribution, s.r.l., San Maurizio, sag ved Pretura di Reggio Emilia mod Walter Beneventi's selskab Niova Commissionaria zuccheri, Reggio Emilia, med påstand om, at sagsøgte dømmes til at betale et beløb på 252 000 LIT som godtgørelse for den afgift på 21 LIT pr. kg sukker, der er anvendt i medfør af provvedimento CIP nr. 15/78 på alle eksisterende sukkerlagre i Italien siden den 5. juli 1978.

Som det fremgår af stævningen, havde ICAP leveret 120 dobbeltcentner importeret fransk sukker til firma Walter Beneventi, sagsøgte, efter at provvedimento CIP nr. 15/78 var trådt i kraft, således at den ekstraordinære afgift i henhold til omtalte provvedimento CIP skulle have været erlagt for denne mængde. Da firma Beneventi imidlertid havde købt varen førend nævnte CIP-anordnings ikrafttræden og havde lagret varen hos ICAP for egen regning, krævede ICAP betaling af et beløb, der svarede til den afgift, som var betalt for den oplagrede vare.

Firma Beneventi har ikke bestridt de af sagsøgerne anførte faktiske omstændigheder, men har gjort gældende, at det ikke kan betale et beløb på 252 000 LIT som ekstraordinær afgift efter provvedimento CIP nr. 15/78, idet der til grund for dette krav ligger en bestemmelse, der er ulovlig efter fællesskabsretten. Sagsøgte har derfor gjort gældende, at provvedimento CIP nr. 15/78 er ulovlig i medfør af Domstolens praksis, som den han udledes af sagerne 23/75 (Rey Soda) og 77/76 (Cucchi mod Avez).

Ved kendelse af 14. september 1978, indgået til Domstolens justitskontor den 2. oktober 1978, har Pretura di Reggio Emilia anmodet Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Skal bestemmelserne i artiklerne 33-44 i forordning (EØF) nr. 3330/74 om sukker, under hensyn til Domstolens domme i sag 23/75 (Rey Soda) og i sag 77/76 (Cucchi mod Avez) fortolkes således, at en afgift — idet fællesskabsinstitutionernes enekompetence på sukkerområdet samtidig fastslås — som af en medlemsstats regering pålægges sukker, som pr. 5. 7. 1978 var oplagret på dens område, må anses for ulovlig og forbudt, når den pålægges efter de nedenfor angivne kriterier:

   a) afgiften pålægges i henhold til en regeringsakt uden nogen forudgående godkendelse fra fællesskabsinstitutionernes side;

   b) den opkræves straks på sukker oplagret i virksomhederne og derfor med tilbagevirkende kraft, idet der ikke gives virksomhederne mulighed for at vælge mellem at købe sukker og hermed få pålagt afgiften og at undlade at købe sukker og følgelig undgå afgiften;

   c) den pålægges ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet,

uden at der foreligger de i artikel 33 i forordning nr. 3330/74 nævnte grunde til at indføre sådanne foranstaltninger, der skal vedtages efter den i samme forordnings artikel 36 fastsatte fremgangsmåde?

2. Skal forbudet mod forskelsbehandling i Rom-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, fortolkes således, at en efter de i spørgsmål 1 opregnede kriterier opkrævet national afgift på sukker er ulovlig og forbudt, idet den *ikke* opkræves, når sukkeret er oplagret hos nationale industrielle producenter, der som de eneste er fuldstændigt fritaget for afgiftsbetaling (mens alle andre erhvervsdrivende skal betale afgiften omend efter forskellig sats)?

3. Skal traktatens artikel 12 om forbud mod indførelse af afgifter med tilsvarende virkning som told fortolkes således, at den i spørgsmål 1 og 2 beskrevne afgift er ulovlig og forbudt, når den på grundlag af sukkerets oprindelse udelukkende rammer sukker fremstillet i Fællesskabet og oplagret i Italien pr. 5. juli 1978, men derimod ikke indenlandsk fremstillet sukker, som på samme dato er oplagret hos de nationale industrielle producenter?

4. Har de i spørsmål 1, 2 og 3 nævnte fællesskabsbestemmelser for de erhvervsdrivende, som — ifølge nationale lovbestemmelser — er pligtige at betale den pågældende afgift, skabt en individuel ret til ikke at betale denne afgift på deres lagre såvel af indenlandsk fremstillet som af udenlandsk sukker (og til at kræve den tilbagebetalt i tilfælde af, at den er betalt), eller gælder denne individuelle ret til ikke at betale (og til at kræve det eventuelt betalte tilbagebetalt) alene for det sukker, der er indført fra EØF's medlemsstater og oplagret i de virksomheder, der har indført sukkeret direkte, eller i de virksomheder, der har aftaget det fra de sidstnævnte virksomheder?

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indugivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

a) Indlæg fra sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen

Det anføres først, at den italienske regering i 1978 anmodede Kommissionen om tilladelse til at anvende artikel 33 i forordning nr. 3330/74. Artiklen omhandler foranstaltninger, der skal træffes i anledning af forstyrrelser på sukkermarkedet. Kommissionen gav et begrundet afslag herpå, men den italienske regering udstedte trods protester fra de berørte erhvervskredse provvedimento CIP nr. 15/78.

Første spørgsmål

Vedrørende det første spørgsmål har sagsøgte og intervenienterne gjort

gældende, at den italienske regering efter dommen i sag 77/76 (Cucchi mod Avez, Sml. 1977, s. 987) for 1977 fandt det hensigtsmæssigt formelt at ændre begrundelserne for lagerafgifterne for at få det til at se ud, som om de pågældende bestemmelser udelukkende vedrørte de nationale faktorer i dannelsen af CIP-priserne uden imidlertid at berøre de på fællesskabsplan skete forhøjelser. Men selve den omstændighed, at den italienske regering fandt det nødvendigt at anmode Kommissionen om tilladelse til at anvende artikel 33 i forordning nr. 3330/74, viser, at den italienske regering ikke har nogen i fællesskabsretlig henseende lovlig beføjelse til at avende en afgift på sukkerlagrene, når der ikke findes en udtrykkelig bemyndigelse fra Kommissionen.

En sammenligning af de faktorer, der bestemte prisdannelsen i året 1977 og året 1978, viser, at der i 1978 ikke skete nogen forhøjelse af de nationale faktorer (undtagen en ubetydelig omkostningsforhøjelse f.eks. for papirsække). Den eneste forhøjelse var den på fællesskabsplan indtrufne, som skyldtes devalueringen af den grønne lire. Det drejede sig om en forhøjelse på 45,35 LIT pr. kg sukker netto, som Fællesskabet indrømmede enhver italiensk erhvervsdrivende, som den 30. juni 1978 havde visse mængder sukker oplagret. Følgelig havde Italien ingen beføjelse til at begrænse denne forhøjelse ved at overføre en del af den til andre områder såsom udligningsfonden for sukker.

Eftersom den »yderligere afgift« (som i sag Cucchi mod Avez blev kaldt »ekstraordinært pristillæg«) for øjeblikket er fastsat til 21 LIT pr. kg for importeret sukker hidrørende fra EØF-lande (jf. § 7 i provvedimento CIP nr. 15/78), er det klart, at dette beløb skal trækkes fra den forøgelse, der er fastsat i medfør af fællesskabsbestemmelserne. Beløbet fra Fællesskabet reduceres derfor.

Den ved provvedimento CIP nr. 15/78 indførte afgift forringede i høj grad, i nærværende tilfælde med næsten 50 %, den forhøjelse, der var blevet fastsat på fællesskabsplan.

Sukkerimportøren kan ikke sidestilles med den normale grossist, der virker ved salg til detailhandleren. Han er snarere fællesskabsproducentens alter ego og er derfor i konkurrencemæssig henseende ligestillet med de øvrige italienske industrivirksomheder, der fremstiller samme produkt.

Da importøren har de samme kunder som de italienske sukkerproducenter, dvs. først og fremmest sukkerforbrugende industrier og de indenlandske sukkergrossister, der findes over hele Italien, er det klart, at importøren i forhold til sine kunder skal anvende i hvert fald de samme priser, som hans konkurrent, den italienske sukkerproducent, anvender. Man kan nemlig vanskeligt forestille sig, at en italiensk sukkerforbruger eller en normal grossist vil købe sukker hos en italiensk importør, hvis han skal betale producentprisen forhøjet med fortjenstmargenen (21,30 LIT).

Sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen har til slut henvist til sag 77/76, Cucchi mod Avez, præmis 33 og 34 (Sml. 1977, s. 1009).

Andet spørgsmål

Anordningen, provvedimento CIP nr. 15/78 indeholder et indviklet system af forskellige foranstaltninger, der skal anvendes på de forskellige grupper

erhvervsdrivende. Sukkerfabrikkerne betaler ingen afgift af det sukker, de oplagrer. Importører af sukker fra andre fællesskabslande og grossister betaler derimod en afgift på 21 LIT og detailhandlerne en afgift på 14 LIT pr. kg.

Men de respektive udgangspositioner er dog absolut ens, bedømt efter vederlaget for deres virksomhed. Dette gælder både for det sukker, som italienske producenter køber hos fællesskabsproducenter for selv at distribuere det i Italien, og for det sukker, der produceres og afsættes af en og samme italienske virksomhed.

Bestemmelsen i artikel 40, stk. 3, i traktaten vedrører netop det foreliggende tilfælde. Der er her tale om forskelsbehandling mellem italienske producenter, der på lager har sukker af italiensk oprindelse på den ene side og på den anden side italienske handlende, der har sukker på lager, ligeledes af italiensk oprindelse.

Tredje spørgsmål

I forhold til ovenfor omtalte sag 77/76, Cucchi mod Avez, frembyder nærværende sag i visse henseender ligheder og i andre henseender særlige forskelle.

Ligheden består i afgiftens art; det særlige nye element beror på, at der er anmodet om en fortolkning af traktatens artikel 9 med henblik på et særligt kendetegn ved afgiften, nemlig den omstændighed, at den berører alt importeret sukker, mens den til gengæld kun berører en del af det indenlandsk fremstillede sukker (idet det sukker, der er oplagret hos producenterne, undtages).

Efter en kritisk gennemgang af Domstolens praksis (sag 77/72, Capolongo, Sml. 1973, s. 611; sag 94/74, IGAV, Sml. 1975, s. 699; ovenomtalte sag 77/76, Cucchi mod Avez) har sagsøgte og intervenienterne gjort gældende, at denne praksis bør stadfæstes.

Fjerde spørgsmål

Svaret på fjerde spørgsmål fra Pretura bør afpasses efter grovheden af traktatkrænkelsen ved vedtagelsen af provvedimento CIP nr. 15/78.

Uanset hvilken bestemmelse Domstolen vil anse for krænket, er det klart, at fællesskabsreglerne giver private ret til at modsætte sig den italienske regerings ulovlige opkrævning af den omstridte afgift, der er pålagt ved provvedimento CIP nr. 15/78.

Hvis Domstolen således i sit svar på det første spørgsmål fra Pretura skulle fastslå, at forordning nr. 3330/74 er krænket, som det skete i sag Cucchi mod Avez, er det derfor klart, at den nationale foranstaltning skal erklæres ulovlig i sin helhed, hvorefter de berørte erhvervsdrivende kan afslå at betale afgiften eller kræve den tilbagebetalt, såfremt betaling har fundet sted.

Til gengæld er afgiften, hvis det er traktatens artikel 12, der er krænket, en afgift med tilsvarende virkning som told og skal følgelig ophæves på samme måde som tilsvarende afgifter ophæves i de øvrige medlemsstater.

Hvis derimod princippet om forbud mod forskelsbehandling efter traktatens artikel 40, stk. 3, 2 afsnit, skal anses for krænket, må der vælges en anden løsning, jf. Domstolens dom i de fore-

nede sager 124/76 og 20/77 (Moulins et Huileries, Sml. 1977, s. 1795).

b) Indlæg fra den italienske regering

Første spørgsmål

Den foreliggende sag vedrører kun afgifterne i henhold til § 7-b i provvedimento CIP nr. 15/78. Den italienske regering henviser i denne forbindelse til præmisserne 27 til 35 incl. i dom i sag 77/76, Cucchi mod Avez.

For det første kan det her udelukkes, at den afgift, der er pålagt importerende grossister og detailhandlere ved provvedimento CIP nr. 15/78, medfører foranstaltninger, der »... indvirker på prisdannelsesmekanismen ...« inden for Fællesskabet.

Som det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsens præambel, blev afgiften fastsat »... under hensyntagen til forskellene mellem de nye nationale priser og de tidligere anvendte, idet forhøjelsen af producentpriserne på fælleskabsplan for sukkkerproduktionsåret 1978/79 respekteres ...«.

Afgiften er altså bestemt som en udligning *inden for de fortjenstmargener,* der er anerkendt for grossister (eller importører) og detailhandlere, og *begrænser på ingen måde virkningerne af ændringer i fællesskabspriserne eller i lirens vekselkurs i forhold til regningsenheden.*

Ved bestemmelsen i § 7 påvirker provvedimento CIP nr. 15/78 udelukkende nationale — ikke de inden for Fællesskabet gældende — bestanddele af den påbudte maksimalpris: *forhøjelsen af det almindelige pristillæg,* for hvilket den nationale kompetence blev fastslået af Domstolen i den allerede omtalte præmis 26 i dommen i sag 77/76 og *fortjenstmargenerne ved salget af et produkt,* for hvilke Domstolen anerkendte den nationale kompetence i dommen af 19. juni 1978 i sag 154/77 (Dechmann, Sml. 1978, s. 1573).

Fællesskabsinstitutionernes bemyndigelse til at anvende denne afgift er følgelig ikke nødvendig.

Den omstridte afgift anvendes normalt ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet, fordi denne overgang som hovedregel medfører forhøjelse af den nationale maksimalpris. Men der er undtagelser fra denne regel, som det fremgår af provvedimento CIP nr. 7/77 af 16. februar 1977 (GURI nr. 46 af 18. 2. 1977), som blev udstedt i sukkerproduktionsåret 1976/77, og som (i § 4) pålagde en afgift af samme type som den her omstridte, skønt med en begrænset forhøjelse af det amindelige pristillæg.

For så vidt angår den ved provvedimento CIP nr. 15/78 anvendte afgift, mener den italienske regering, at man her ikke reelt kan tale om en økonomisk byrde. Denne afgift forværrer i virkeligheden slet ikke situationen for grossister — hvormed man kan ligestille importørerne — og for detailhandlere i forhold til deres stilling under det foregående sukkerproduktionsår.

Grossister og detailhandlere, som har købt sukker til den maksimalpris, der blev anvendt, før provvedimento CIP nr. 15/78 trådte i kraft, og som sælger det til den i bestemmelsen fastsatte maksimalpris, har ingen udgifter herved: deres fortjenstmargen formindskes på ingen måde. Den omstridte afgift bevirker følgelig, at den for store fortjeneste, som de uden afgiften ville have opnået på

grund af forhøjelsen af de nationale priser, udlignes.

Under disse omstændigheder bliver enhver diskussion om eventuelle velerhvervede rettigheder og om princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning overflødig.

Andet spørgsmål

Den italienske regering har anført, at forbudet i traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, ikke vedrører eventuelt diskriminerende foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager uden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

Der er ej heller tale om nogen forskelsbehandling mellem sukkerproducenter og sukkerforarbejdende virksomheder på den ene side og grossister og detailhandlere på den anden side.

Ved videresalg af sukker fremstillet under det foregående sukkerproduktionsår (altså på grundlag af sukkerroeprisen fra det foregående sukkerproduktionsår) til den nye maksimalpris, der er fastsat ved provvedimento CIP nr. 15/78, oppebærer de sukkerforarbejdende eller de sukkerproducerende virksomheder et højere beløb svarende til forhøjelsen af interventionsprisen, når hensyn tages til den grønne lires devaluering, dvs. næsten 46 LIT pr. kg. 60 % af dette beløb skal ydes til sukkeroeproducenterne i medfør af den brancheaftale, der er indgået i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8, litra c), i forordning nr. 206 af 20. februar 1968 (EFT 1968 I, s. 19) som ændret ved forordning nr. 225 af 31. januar 1972 (EFT 1972 I, s. 64). Af den omtrentlige forhøjelse på 46 LIT pr. kg går næsten 28 LIT til sukkerroeproducenter, mens der til de sukkerforarbejdende eller sukkerproducerende virksomheder bliver næsten 18 LIT tilbage, dvs. et beløb, der både er lavere end det, der bliver tilbage til grossisterne efter salg af beholdningerne til den nye pris (49,10 LIT pr. kg), og lavere end det, som bliver tilbage til detailhandlerne (50,46 LIT pr. kg).

Tredje spørgsmål

Ifølge den italienske regering har Domstolen i den ovenfor omtalte dom i sag 77/76, Cucchi mod Avez, udelukket, at en afgift som den i nærværende sag omhandlede kan falde ind under kategorien: forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told (præmis 15).

Da beløbet ikke er nogen økonomisk byrde, kan det ikke betragtes som en afgift. Desuden behandles lagrene af sukker importeret fra andre medlemsstater og lagrene af nationalt fremstillet sukker på samme måde.

Det importerede eller nationalt fremstillede sukker, der er oplagret hos sukkerproducerende eller sukkerforarbejdende virksomheder, er ikke omfattet af den i § 7-b) i provvedimento CIP fastsatte afgift, men dog af den i § 7-a) fastsatte afgift med et beløb på 19,50 LIT pr. kg. Derimod er importeret eller nationalt fremstillet sukker, der er oplagret hos importerende grossister eller detailhandlere, omfattet af afgiften i samme omfang og efter samme nærmere regler.

Fjerde spørgsmål

Det fremgår af ovenstående indlæg, at fjerde spørgsmål er uden genstand.

c) Indlæg fra Kommissionen

Første spørgsmål

Under henvisning til Domstolens praksis (sagerne 23/75, Rey Soda mod Cassa Conguaglio Zucchero, Sml. 1975, s. 1279, og ovenfor omtalte sag 77/76, Cucchi mod Avez) har Kommissionen gjort gældende, at den omstridte ekstraordinære afgift befinder sig uden for området for »ændringer i prisniveauet . . . ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet«, som er omfattet af

artikel 33 i forordning nr. 3330/74. Den vigtigste årsag hertil er, at afgiften ikke berører:

— den nye fællesskabsinterventionspris for Italien, udtrykt i regningsenheder, som den 1. juli 1978 gik fra 35,36 RE pr. 100 kg (foregående produktionsår) til 35,09 RE pr. 100 kg;

— den omtalte pris udtrykt i grønne lire, når hensyn tages til forhøjelsen af omregningskursen for den grønne lire, som gik fra 1 RE = 1 030 LIT til 1 RE = 1 154 LIT.

Uden at påvirke prisforhøjelsen inden for Fællesskabet ville de italienske myndigheder i virkeligheden, for så vidt angår sukker oplagret hos grossister, importører og detailhandlere den 5. juli 1978, opkræve en del af den bruttofortjeneste, der fremstod som forskellen mellem de maksimale salgspriser, der fandt anvendelse i Italien på disse forskellige grupper ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet.

Spørgsmålet om den ekstraordinære afgifts forenelighed med fællesskabsretten skal til syvende og sidst udelukkende vurderes på grundlag af traktatens artikel 95.

Det er et spørgsmål, om — og i hvilket omfang — nationale foranstaltninger, der er vedtaget ensidigt af medlemsstaterne, og som indebærer særlige fiskale eller skattelignende byrder på landbrugsprodukter, kan forenes med de af de fælles markedsordninger foreskrevne mekanismer, herunder især anvendelsen af en fælles prispolitik.

Kommissionen anfører, at dette er et meget vanskeligt problem, og henviser i denne henseende til generaladvokat A. Trabucchi's forslag til afgørelse i sag 2/73 (Geddo mod Ente Nazionale Risi, Sml. 1973, s. 887 og 888).

Kommissionen har især fremhævet præmis 6 i ovennævnte dom i sag 2/73, (Sml. 1973, s. 865),

»dette synes ikke at være tilfældet med en indenlandsk afgift, som kun påhviler nationale produkter, når der om disse indgås en kontrakt, og som tilfalder en støttefond for den nationale produktion; denne afgift kan i øvrigt kun være i strid med de bestemmelser i forordningen, der hjemler eksportrestitutioner, *såfremt den viser sig at være et middel til at formindske disses beløb*«

Kommissionen har anført, at sådanne generelle betragtninger også må anlægges i den foreliggende sag.

Under hensyn til den omstridte afgifts karakteristika, især til den omstændighed, at den ikke har nogen indvirkning på de af fællesskabsinstitutionerne fastsatte producentpriser, mener Kommissionen, at den falder uden for anvendelsesområdet for reglerne om den fælles markedsordning for sukker. En sådan afgift er et led i en almindelig ordning med nationale afgifter, der ifølge de samme kriterier rammer både nationale produkter og indførte produkter og til syvende og sidst udgør en økonomisk byrde, hvis forenelighed med fællesskabsretten skal vurderes på grundlag af traktatens artikel 95.

Andet spørgsmål

Henvisningen til artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, er ikke relevant. Princippet om forbud mod forskelsbehandling finder anvendelse på foranstaltninger, som Fællesskabet selv eller en medlemsstat har truffet inden for rammerne af den fælles markedsordning, men ikke på foranstaltninger, som henhører under

medlemsstaterne, når disse handler uden for en markedsordning. Sidstnævnte foranstaltninger bør vurderes i henhold til de særlige bestemmelser i traktaten, der er beregnet på medlemsstaterne, og som ligeledes forbyder forskelsbehandling (artiklerne 12 ff, 30 ff og 95).

Tredje spørgsmål

En afgift kan ikke samtidig falde ind under både anvendelsesområdet for forbudet i artiklerne 9 og 13 og anvendelsesområdet for forbudet i artikel 95.

Kommissionen har henvist til sin besvarelse af det første spørgsmål og foreslår følgelig, at det tredje spørgsmål besvares benægtende.

Fjerde spørgsmål

Dette spørgsmål er herefter blevet uden genstand.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen, repræsenteret af G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Den italienske Republiks regering, repræsenteret af I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede C. Maestripieri, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. marts 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. marts 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 14. september 1978, indgået til Domstolen den 2. oktober s.å., har Pretura di Reggio Emilia i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af visse fællesskabsbestemmelser.

2 Disse spørgsmål er stillet i forbindelse med en tvist, der angår spørgsmålet, om bidrag til den italienske Cassa conguaglio zucchero (udligningsfond for sukker), der opkræves i medfør af provvedimento nr. 15/78 fra Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) af 4. juli 1978 (Gazzetta Ufficiale nr. 187, s. 4853), er retmæssige;

3 Den nationale ret er i tvivl om, hvorvidt nævnte provvedimento i lyset af Domstolens praksis er forenelig med fællesskabsretten, navnlig Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1), artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, i EØF-traktaten og samme traktats artikel 12;

4 Pretura har for at kunne afgøre spørgsmålet, om CIP-retsforskriften er forenelig med fællesskabsretten, udfærdiget følgende spørgsmål:

»1. Skal bestemmelserne i artiklerne 33-44 i forordning (EØF) nr. 3330/74 om sukker, under hensyn til Domstolens domme i sag 23/75 (Rey Soda) og i sag 77/76 (Cucchi mod Avez) fortolkes således, at en afgift — idet fællesskabsinstitutionernes enekompetence på sukkerområdet samtidig fastslås — som af en medlemsstats regering pålægges sukker, som pr. 5. juli 1978 var oplagret på dens område, må anses for ulovlig og forbudt, når den pålægges efter de nedenfor angivne kriterier:

a) afgiften pålægges i henhold til en regeringsakt uden nogen forudgående godkendelse fra fællesskabsinstitutionernes side;

b) den opkræves straks på sukker oplagret i virksomhederne og derfor med tilbagevirkende kraft, idet der ikke gives virksomhederne mulighed for at vælge mellem at købe sukker og hermed få pålagt afgiften og at undlade at købe sukker og følgelig undgå afgiften;

c) den pålægges ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet, uden at der foreligger de i artikel 33 i forordning nr. 3330/74 nævnte grunde til at indføre sådanne foranstaltninger, der skal vedtages efter den i samme forordnings artikel 36 fastsatte fremgangsmåde?

2. Skal forbudet i Rom-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, mod forskelsbehandling fortolkes således, at en efter de i spørgsmål 1 opregnede kriterier opkrævet national afgift på sukker er ulovlig og forbudt, idet den ikke opkræves, når sukkeret er oplagret hos nationale industrielle producenter, der som de eneste er fuldstændigt fritaget for afgiftsbetaling (mens alle andre erhvervsdrivende skal betale afgiften om end efter forskellig sats)?

3. Skal traktatens artikel 12 om forbudet mod indførelse af afgifter med tilsvarende virkning som told fortolkes således, at den i spørgsmål 1 og 2 beskrevne afgift er ulovlig og forbudt, når den på grundlag af sukkerets

oprindelse udelukkende rammer sukker fremstillet i Fællesskabet og oplagret i Italien pr. 5. juli 1978, men derimod ikke indenlandsk fremstillet sukker, som på samme dato er oplagret hos de nationale industrielle producenter?

4. Har de i spørgsmål 1, 2 og 3 nævnte fællesskabsbestemmelser for de erhvervsdrivende, som — ifølge nationale lovbestemmelser — er pligtige at betale den pågældende afgift, skabt en individuel ret til ikke at betale denne afgift på deres lagre såvel af indenlandsk fremstillet som af udenlandsk sukker (og til at kræve den tilbagebetalt i tilfælde af, at den er betalt), eller gælder denne individuelle ret til ikke at betale (og til at kræve det eventuelt betalte tilbagebetalt) alene for det sukker, der er indført fra EØF's medlemsstater og oplagret i de virksomheder, der har indført sukkeret direkte, eller i de virksomheder, der har aftaget det fra de sidstnævnte virksomheder?«

5 Vedrørende det første spørgsmål har Domstolen i dom af 25. maj 1977 i den præjudicielle sag 77/76 (Cucchi mod Avez), Sml. s. 987, statueret:

»2) Kompetencen til at indføre særlige foranstaltninger, der indvirker på prisdannelsesmekanismen, navnlig ved en begrænsning af virkningerne af en ændring i fællesskabspriserne, hvad enten denne ændring skyldes interventionspriserne eller forholdet mellem den nationale valutakurs og regningsenheden, ligger i medfør af forordning nr. 3330/74 alene hos Fællesskabet, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt; enhver fysisk eller juridisk person, hvis lagre har været underlagt den nationale foranstaltning, kan gøre en overtrædelse af forordning nr. 3330/74 gældende for de nationale retsinstanser«;

6 det fremgår af indlæggene fra sagsøgte og intervenienterne på den ene side og fra den italienske regering og Kommissionen på den anden side, at disse er uenige om, hvorvidt den omstridte CIP-retsforskrift skal betragtes som »en særlig foranstaltning, der indvirker på prisdannelsesmekanismen« i ovennævnte doms forstand;

7 den italienske regering og Kommissionen har anført, at der efter retsforskriften kun skulle betales bidrag for de eksisterende lagre pr. 5. juli 1978 og således, at bidraget blev beregnet ud fra forskellen mellem de nye og de tidligere gældende nationale priser og uden ændring af Fællesskabets forhøjelse af producentpriserne for sukkerproduktionsåret 1978/79;

8 desuden var retsforskriften begrænset til distributions- og forbrugerleddet og omfattede ikke sukker, der var oplagret hos producenterne, netop for at de prisdannelsesmekanismer, der følger af fællesskabsreglerne, ikke skulle påvirkes;

9 sagsøgte og intervenienterne har derimod anført, at de ved bestemmelsen gennemførte forhøjelser i de nationale priser var snævert knyttede til forhøjelsen af fællesskabspriserne, hvorfor bidraget i virkeligheden udgjorde en foranstaltning, der indvirkede på prisdannelsesmekanismen.

10 Domstolen er ikke inden for rammerne af en procedure efter artikel 177 kompetent til at anvende de fællesskabsregler, som den har fortolket, på nationale foranstaltninger eller situationer;

11 derimod tilkommer det de nationale retter at afgøre, om en fællesskabsregel, som er fortolket af Domstolen i medfør af artikel 177, finder anvendelse på de faktiske omstændigheder og foranstaltninger, som de skal træffe afgørelse om;

12 en tvist som den ovenfor angivne skal følgelig afgøres af de nationale retter.

13 I øvrigt har hverken det forelagte spørgsmål eller de under de nærværende forhandlinger fremsatte indlæg frembragt nye momenter, der vil kunne føre til en præcisering eller udvidelse af konklusionen i dommen af 25. maj 1977;

14 det første spørgsmål vil følgelig være at besvare på samme måde som denne konklusion.

15 Det andet spørgsmål forudsætter, at det første besvares bekræftende;

16 hvis det nemlig nåtte antages, at den omstridte foranstaltning hverken var omfattet af Fællesskabets prisdannelsesmekanismer eller var et indgreb i disse mekanismer, ville heraf følge, at traktatens artikel 40, som kun vedrører områder, der er dækket af fællesskabsretten, ikke skulle finde anvendelse.

17 Men selv inden for anvendelsesområdet for artikel 40, ville en foranstaltning, som med hensyn til prisdannelsen gjorde forskel mellem produktionsleddet og afsætningens videre led, ikke alene af den grund være en forskelsbehandling i denne artikels betydning;

18 det kunne dog forholde sig anderledes, hvis det blev fastslået, at det importerede sukker blev pålagt bidragspligt, alene fordi det blev oplagret hos producenterne eller hos andre virksomheder;

19 spørgsmålet indeholder imidlertid ikke nogen nærmere præcisering i denne henseende, og formuleringen af det tredje spørgsmål viser, at der ikke er tænkt på dette tilfælde;

20 spørgsmålet er følgelig for generelt formuleret til, at det kan besvares på en rimelig måde.

21 Ved det tredje spørgsmål ønskes der en uddybning af, hvad Domstolen har statueret i ovennævnte dom af 25. maj 1977;

22 i domskonklusionen angives der her under 1):

»En afgift, der indgår i et almindeligt, indenlandske afgiftssystem, som rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kan kun udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særligt er til gunst for den beskattede indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt«.

23 Den nationale ret er åbenbart i tvivl om, hvorvidt den omstændighed, at en foranstaltning »udelukkende rammer sukker fremstillet i Fællesskabet og oplagret i Italien pr. 5. juli 1978«, »men derimod ikke indenlandsk fremstillet sukker, som på samme dato er oplagret hos de nationale producenter«, kan bevirke, at foranstaltningen er uforenelig med traktatens artikel 12;

24 det må i denne forbindelse på ny bemærkes, at den omstændighed, at en foranstaltning rammer et produkt ikke i produktionsleddet, men alene i forskellige af dets afsætningsled, ikke nødvendigvis indebærer, at den er diskriminerende i nævnte doms forstand;

25 sukker, der er fremstillet i Fællesskabet og oplagret i Italien, befinder sig principielt i produktets afsætningsled, mens indenlandsk fremstillet sukker oplagret hos producenten selv kan betragtes som stadigt værende i produktionsleddet.

26 Eftersom dette spørgsmål ikke har tilvejebragt nye momenter, der vil kunne føre til præcisering eller udvidelse af den nævnte konklusion, vil det være at besvare på samme måde som denne konklusion.

27 Vedrørende det fjerde spørgsmål afhænger svaret herpå i første række af en undersøgelse af teksten til og gennemførelsesbestemmelserne til den omstridte nationale retsforskrift og en bedømmelse af disse inden for rammerne af det nationale retssystem;

28 spørgsmålet indebærer således snarere et problem om anvendelse end om fortolkning af fællesskabsretten.

29 Under disse omstændigheder må svaret derfor begrænses til en gentagelse af sidste led i konklusion 2) i ovennævnte dom af 25. maj 1977.

Vedrørende sagsomkostningerne

30 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

31 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Pretura di Reggio Emilia ved kendelse af 14. september 1978, for ret:

1. **Kompetencen til at indføre særlige foranstaltninger, der indvirker på prisdannelsesmekanismen, navnlig ved en begrænsning af virkningerne af en ændring i fællesskabspriserne, hvad enten denne ændring skyldes interventionspriserne eller forholdet mellem den nationale valutakurs og regningsenheden, ligger i medfør af forordning nr. 3330/74 alene hos Fællesskabet, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt; enhver fysisk eller juridisk person, hvis lagre har været underlagt den nationale foranstaltning, kan gøre en overtrædelse af forordning nr. 3330/74 gældende for de nationale retsinstanser.**

2. En afgift, der indgår i et almindeligt, indenlandske afgiftssystem, som rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kan kun udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særligt er til gunst for den beskattede indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 13. MARTS 1979 [1]

Høje Ret.

I — Til grund for den foreliggende præjudicielle forelæggelse ligger følgende transaktion:

Den 19. juni 1978 bestilte Walter Beneventi's firma Nuova Commissionaria Zuccheri, Reggio Emilia, hos s.a.r.l. ICAP Distribution, San Maurizio (Reggio Emilia), 430 dobbeltcentner fransk krystalsukker i papirsække på 50 kg netto til den af Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) fastsatte normalpris; der skulle leveres omkring 300 dobbeltcentner før 1. juli og resten i løbet af august, da køberen manglede oplagringsplads. Det drejede sig om sukker af standardkvalitet (2. kategori), som fællesskabsreglerne fastsætter indikativprisen og interventionsprisen for.

Efter at firma ICAP havde leveret 250 dobbeltcentner sukker til Beneventi den

1 — Oversat fra fransk.