

61986J0257

DOMSTOLENS DOM AF 21. JUNI 1988. - KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER MOD DEN ITALIENSKE REPUBLIK. - MOMSFRITAGELSE FOR IMPORTEREDE, GRATIS VAREPROEVE AF RINGE VÆRDI - GENNEMFØRELSE AF DIREKTIV 77/388/EOEF I NATIONAL RET. - SAG 257/86.

Samling af Afgørelser 1988 side 03249

Sammendrag

Dommens præmisser

Afgørelse om sagsomkostninger

Afgørelse

Nøgleord

++++

Fællesskabsret - principper - retssikkerhed og beskyttelse af private - national ordnings indgreb i et EF-reguleret område - utvetydig udformning nødvendig

Sammendrag

Hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen kræver på et EF-reguleret område, at medlemsstaternes retsregler er udformet så utvetydigt, at de berørte personer sættes i stand til på tilstrækkelig klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser, og domstolene i stand til at sikre iagttagelsen heraf .

Dommens præmisser

1 Ved stævnning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 15 . oktober 1986, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EOEF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser dels efter artikel 14, stk . 1, litra a), i Raadets sjette direktiv 77/388 af 17 . maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem : ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s . 1), dels efter EOEF-Traktatens artikel 95, ved at opkræve merværdiafgift (herefter benævnt "moms ") ved import af importerede gratis vareprover af ringe værdi, mens tilsvarende indenlandsk fremstillede vareprover er fritaget for moms .

2 Ifølge artikel 2, stk . 3, litra d), i dekret fra Republikkens præsident nr . 633 af 26 . oktober 1972 (herefter benævnt "DRP af 26 . oktober 1972 "), som ændret ved dekret fra Republikkens præsident nr . 687 af 23 . december 1974 (GURI nr . 338 af 28.12.1974, s . 9071) er gratis vareprover af ringe værdi, der udtrykkeligt betegnes som saadanne, fritaget for moms ved overdragelse . Det fremgår af artikel 68, at artikel 2, stk . 3, også gælder for indførsler .

3 Disse regler er senere blev ændret ved dekret fra Republikkens præsident nr . 24 af 29 . januar 1979 (GURI nr . 30 af 31.1.1979, s . 983; herefter benævnt "DRP af 29 . januar 1979 "), mens momsfrigølsen i henhold til nævnte artikel 2, stk . 3, blev opretholdt, hvorimod bestemmelsen i artikel 68 om den tilsvarende momsfrigølse for importerede vareprover blev ophævet . Ved resolutioner af 30 . juni 1979 og 10 . december 1982 har den italienske finansminister, som svar på en række spørgsmål, tillige bekræftet, at der siden ikrafttrædelsen af DRP af 29 . januar 1979 har skullet betales moms ved import af gratis vareprover af ringe værdi .

4 Kommissionen fandt, at det var i strid med EOEF-Traktatens artikel 95 og med artikel 14, stk . 1, litra a), i det sjette momsdirektiv, at anvende forskellige afgiftsregler for gratis vareprover af ringe værdi, som overdrages inden for landets egne grænser, og for vareprover, som importeres, hvorfor Kommissionen ved skrivelse af 3 . maj 1984 opfordrede den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger i medfør af Traktatens artikel 169 . Opfordringen blev senere fulgt op af en begrundet udtalelse, som Kommissionen fremsatte samtidig med, at den italienske regering fremsendte en telex af 22 . maj 1985, hvori regeringen til forsvar for den italienske ordning henviste til artikel II i Genève-konventionen af 7 . november 1952 (International Konvention om Lettelser for Indførslen af Vareprover og Reklamemateriale). Konventionen er ratificeret af Italien og trådte i kraft ved lov af 26 . november 1957, hvorefter importerede vareprover af ringe værdi fritages for importafgifter . I sit telex gjorde regeringen gældende, at nævnte bestemmelse i konventionen indeholdt grundlag for at momsfrigø gratis vareprover af ringe værdi, som importeres fra de stater, der har tiltrådt konventionen, herunder EF' s medlemsstater . Regeringen anførte endvidere, at momsfrigølsen tillige havde hjemmel i artikel 72, stk . 1, i DRP af 26 . oktober 1972, med senere ændringer, som opretholder den gældende retsstilling i henhold til de traktater og internationale konventioner, som er indgået før ikrafttrædelsen af den italienske momsordning .

5 Som svar på den begrundede udtalelse gjorde den italienske regering desuden gældende i sin telex af 8 . juli 1985, at man, indtil der var vedtaget en konsolideret momslov, som skulle tilvejebringe bedre overensstemmelse mellem de italienske lovregler og EF-retten "midlertidigt kunne tilvejebringe en praktisk løsning" af problemerne i forbindelse med opkrævning af moms af importerede vareprover med hjemmel i finansministerens resolution af 18 . juni 1984, hvorefter import af gratis vareprover af ringe værdi fra de stater, der har tiltrådt nævnte Genève-konvention, er fritaget for moms .

6 Da Kommissionen imidlertid ikke fandt, at traktatbruddet var bragt til ophør med den af regeringen gennemførte ordning, afgav den en anden begrundet udtalelse, som havde karakter af et supplement til den første udtalelse . Kommissionen gjorde heri gældende, at det ikke var muligt i medfør af Genève-konventionen af 7 . november 1952 at momsfrigø gratis vareprover

af ringe vaerdi, som importeres fra de stater, der ikke har tiltraadt konventionen, og at den foreslaede loesning i hvert fald ikke skabte den fornoedne retssikkerhed . Kommissionen fandt ikke at kunne tillaege de af den italienske regering ved telex af 13 . januar 1986 fremsatte bemaerkninger nogen vaerdi, hvorfor den har anlagt naervaerende sag .

7 Vedroerende sagens faktiske omstaendigheder, retsforhandlingernes forloeb samt parternes anbringender og argumenter henvises i oevrigt til retsmoderappen . Disse omstaendigheder omtales derfor kun i det foelgende, saafremt det paa de enkelte punkter er noedvendigt for forstaaelsen af Domstolens argumentation .

8 Kommissionen har til stoette for paastanden gjort gaeldende, at momsfrigagelsen for importerede vareproever af ringe vaerdi hidroerende fra lande, der har tiltraadt Genève-konventionen, eller fra lande, som er omfattet af en mestbegunstigelsesklausul ikke er tilstraekkelig til at bringe den italienske lovgivning i overensstemmelse med direktivet, hvis artikel 14 foreskriver en saadan fritagelse for samtlige indfoersler, naar de indenlandsk fremstillede vareproever er momsfrigaget .

9 Vedroerende indfoerslerne fra de foernaevnte lande har Kommissionen endvidere gjort gaeldende, at naevnte DRP af 29 . januar 1979 har givet anledning til betydelig forvirring paa grund af uklarhed om retsstillingen, saaledes som det bl.a . fremgaar af finansministerens resolutioner af 30 . juni 1979 og 10 . december 1982 . Paa den ene side havde de nye administrative instrukser, som indebar en aendring af de ministerielle resolutioner, forbedret situationen, men paa den anden side havde opretholdelsen af den lov, hvorefter man afskaffede den tidligere ligestilling af indfoersler og indenlandske transaktioner, skabt usikkerhed hos de erhvervsdrivende, som var i tvivl om deres rettigheder og om grundlaget for eventuelle soegsmaal .

10 Den italienske regering har heroverfor gjort gaeldende, at samtlige medlemsstater har tiltraadt Genève-konventionen, hvorfor importen af gratis vareproever af ringe vaerdi fra de andre medlemsstater i medfoer af konventionen er momsfrigaget . Foelgelig kan Den Italienske Republik ikke antages at have tilsidesat Traktatens artikel 95 . Vedroerende den paastaaede tilsidesaettelse af forpligtelserne efter det sjette momsdirektivs artikel 14, stk . 1, litra a), kan regeringen alene anerkende at have gjort sig skyldig i traktatbrud i forhold til et faatal af stater . I sit svarskrift har regeringen saaledes henvist til, at finansministeren i et cirkulaere af 5 . november 1986 til samtlige toldirektorater ikke blot fremsendte en liste over de lande, som har tiltraadt naevnte Genève-konvention, men ogsaa henledte opmaerksomheden paa, at momsfrigagelsesordningen gjaldt for indfoersler fra lande, som er omfattet af en mestbegunstigelsesklausul . Da denne ogsaa omfatter de lande, som har tiltraadt Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (" GATT ") - idet mestbegunstigelsesklausulen ifoelge GATT' s artikel 1, stk . 1, gaelder for alle de stater, som har tiltraadt overenskomsten - maa antallet af indfoersler, for hvilke der er blevet opkraevet moms, antages at have vaeret meget ringe .

11 Herom bemaerkes for det foerste, at gaeldende lovgivning i Italien ikke, som den italienske regering selv har erkendt, indeholder hjemmel til at momsfrigage alle importerede gratis vareproever af ringe vaerdi . Selv om artikel 72 i DRP af 26 . oktober 1972 fortolkes saaledes, at samtlige de momsfrigagelser, der er foreskrevet i internationale konventioner, maa anses for opretholdt eller gaelder i kraft af konventionens anvendelse, opkraeves der stadig moms for visse indfoersler i strid med direktivets artikel 14 . Som Domstolen tidligere har statueret (jfr . dom af 7 . februar 1984 i sag 166/82, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml . s . 459) foreligger der et traktatbrud, selv om de lovregler, der er i strid med EF-retten, anvendes meget sjældent .

12 Endvidere bemaerkes, med henvisning til Domstolens faste praksis (jfr . bl.a . dom af 30 . januar 1985 i sag 143/83, Kommissionen mod Kongeriget Danmark, Sml . s . 427), at medlemsstaterne paa et EF-reguleret omraade af hensyn til retssikkerheden og retsbeskyttelsen er forpligtet til at udforme deres retsregler saa utvetydigt, at de beroerte personer saettes i stand til paa tilstraekkeligt klar og tydelig maade at kende deres rettigheder og forpligtelser, og domstolene

i stand til at sikre iagttagelsen heraf .

13 De italienske lovregler opfylder ikke disse betingelser . Selv om indførslerne fra de lande, der har tiltraadt Genève-konventionen eller er omfattet af en mest begunstigesklausul, er moms fritaget efter de italienske lovregler - saaledes som det er blevet anført af den italienske regering - er disse regler saa uklart formuleret, at der er opstaaet en administrativ praksis i strid med EF-retten . Paa den ene side fastslaas det i finansministerens to resolutioner af 30 . juni 1979 og 10 . december 1982, at moms fritagelsen ophæves, for saa vidt angaar samtlige indførsler, men samtidig fremgaar det af en senere resolution af 18 . juni 1984, at alle importerede gratis vareproever af ringe vaerdi fra lande, som har tiltraadt Genève-konventionen, er fritaget for moms, hvortil kommer, at det bestemmes i cirkulaeret af 5 . november 1986 fra generaldirektøren for told og indirekte afgifter, at moms fritagelsen for de nævnte vareproever tillige gaelder for indførsler fra lande, som er omfattet af en mestbegunstigesklausul, idet cirkulaeret kun nævner medicinske vareproever .

14 I duplikken har den italienske regering anført, at Kommissionen har ændret sagsgenstanden med hensyn til de importerede vareproever af ringe vaerdi, som hidroerer fra lande, der har tiltraadt Genève-konventionen, og fra lande, der er omfattet af en mestbegunstigesklausul . Kommissionen støtter saaledes ikke længere traktatbruddet paa, at regeringen har undladt at udstede nationale retsfor skrifter om moms fritagelse ved import af saadanne vareproever, men paa, at ordningen har skabt usikkerhed om retsstillingen .

15 Herom bemærkes, at Kommissionen allerede i den supplerende begrundede udtalelse og i staevningen gjorde gaeldende, at der var skabt usikkerhed om retsstillingen alene i kraft af artikel 72 i DRP af 26 . oktober 1972 og Genève-konventionen . Kommissionens replik indeholder blot en uddybning af det allerede fremførte anbringende, eller en angivelse af, at det anførte ogsaa havde gyldighed for indførsler fra de lande, som er omfattet af en mestbegunstigesklausul, hvilke sidstnævnte indførsler først blev omtalt af den italienske regering i svarskriftet .

16 Det maa herefter statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 95 og artikel 14 i Raadets direktiv 77/388 af 17 . maj 1977 ved at indføre og opretholde en ordning, som ikke sikrer moms fritagelse for samtlige importerede gratis vareproever af ringe vaerdi, og som indeholder upraecise bestemmelser vedroerende moms fritagelse for visse af de importerede vareproever, samtidig med, at de tilsvarende indenlandsk fremstillede vareproever er fritaget for moms .

Afgørelse om sagsomkostninger

Sagens omkostninger

17 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk . 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger . Da Den Italienske Republik har tabt sagen, boer den betale sagens omkostninger .

Afgørelse

Paa grundlag af disse praemisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 95 og artikel 14 i Raadets direktiv 77/388 af 17 . maj 1977 ved at indføre og opretholde en ordning, som ikke sikrer momsfrigivelse for samtlige importerede gratis vareprover af ringe værdi, og som indeholder upræcise bestemmelser vedrørende momsfrigivelse for visse af de importerede vareprover, samtidig med, at de tilsvarende indenlandsk fremstillede vareprover er fritaget for moms .

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger .