efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter uanset disses oprindelse.

En afgift, som pålægges et produkt, der er indført fra en anden medlemsstat, udgør ikke en afgift med tilsvarende virkning som told, blot fordi der ikke findes et identisk eller lignende nationalt produkt, men kan også i et sådant tilfælde udgøre en intern afgift, jfr. traktatens artikel 95, hvis den opfylder ovennævnte krav, og hvis den omfatter en mængde af produkter, som er defineret ved generelle og objektive kriterier.

3. Sondringen i henhold til en national lovgivning mellem en almindelig sundhedskontrol, hvis omkostninger afholdes af skatteyderne, og en såkaldt særlig sundhedskontrol, hvis omkostninger for visse levnedsmidlers vedkommende afholdes af de berørte virksomheder, udgør ikke i sig selv et tilstrækkeligt præcist, og da slet ikke et tilstrækkeligt objektivt, kriterium til at danne grundlag for en generel intern afgiftsordning, jfr. traktatens artikel 95.

I sag 158/82

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Johannes Buhl, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Thomas van Rijn, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET DANMARK, ved Laurids Mikaelsen, juridisk rådgiver i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Danmarks chargé d'affaires a.i., ministerråd Ib Bodenhagen, Kongelig Dansk Ambassade, 11b, boulevard Joseph-II, Luxembourg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og artikel 13,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene T. Koopmans og K. Bahlmann, dommerne P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco og O. Due,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder samt parternes anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Kongeriget Danmark har ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1971 indført et forbud mod salg eller overdragelse af jordnødder og jordnøddeprodukter, hvori aflatoksin forekommer i påviselig mængde. Importen til Danmark af disse produkter fra andre medlemsstater (samt fra tredjelande) underkastes en systematisk sundhedskontrol, der omfatter udtagelse af prøver samt laboratoriekontrol. Direktøren for statens levnedsmiddelinstitut kan imidlertid godkende en analyseattest udstedt af et udenlandsk laboratorium på grundlag af prøveudtagning og analyse foretaget i det pågældende land.

Sundhedskontrollen foretages af et privat dansk laboratorium, som anvises af direktøren for statens levnedsmiddelinstitut. I medfør af ovennævnte bekendtgørelse skal importøren betale en afgift til laboratoriet for den pågældende sundhedskontrol. Formålet med kontrollen er at sikre, at jordnødderne ikke indeholder aflatoksin, der er et sundhedsfarligt stof, som produceres af visse svampestammer.

Svampene udvikler giftstoffet aflatoksin i betydelige mængder, såfremt der er den nødvendige varme og fugtighed. De indebærer således en potentiel fare for forurening af levnedsmidler; af klimatiske grunde er især afgrøder fra tropiske og subtropiske egne mest udsatte. Ifølge den danske regering udgør især jord-

nødder og jordnøddeprodukter den produktgruppe, hvor risiko for aflatoksinforgiftning er størst og forekommer med betydelig hyppighed. Da aflatoksiner hører til de kraftigst virkende kræftfremkaldende stoffer, selv i meget små doser, mener den danske regering, at de må karakteriseres som absolut uacceptable forureninger i levnedsmidler. Kontrolsystemet, som Kommissionen ikke tidligere har anfægtet, støttes på EØF-traktatens artikel 36. Da Danmark ikke selv dyrker jordnødder, indføres de hovedsagelig fra Tyskland, Det forenede Kongerige og Nederlandene eller direkte fra USA, Indien og Kina. Ifølge den danske regering findes der ikke i de andre medlemsstater en obligatorisk kontrolordning af samme art. I Danmark anvendes jordnødder hovedsagelig til snacks (jordnødder med eller uden skal, sukrede jordnødder og saltede og ristede jordnødder). Dette gælder for mere end 90 % af den samlede import. Den resterende del af importen anvendes dels til produktion af jordnøddeolie, dels til husholdningsbrug (jordnøddesmør).

Ifølge en oversigt over den samlede import, som den danske regering har fremlagt, blev der mellem 1975 og 1981 afvist i alt 260 000 kg af de omhandlede produkter ud af en samlet import på 8,5 millioner kg. De afviste mængder varierer stærkt fra år til år, idet der i enkelte år er påvist aflatoksin i op til 10 % af den samlede import.

Omkostningerne ved den af de danske laboratorier foretagne kontrol i forbindelse med undersøgelsen og prøveudtagningen, som afholdes af importøren, fastsættes ikke af staten, men af de pågældende laboratorier selv uden offentlig godkendelse, og beløbet erlægges direkte til det enkelte laboratorium. Omkostningerne afhænger af analysetidsforbruget. I givet fald må tvangsinddrivelse gennemføres som et almindeligt privatretligt krav.

Ved skrivelse af 28. februar 1980 indledte Kommissionen den i EØF-traktatens artikel 169 foreskrevne procedure mod Danmark. Den meddelte den danske regering, at den pågældende afgift måtte betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, der ifølge traktatens artikel 9 og følgende bestemmelser er forbudt. I overensstemmelse med traktatens artikel 169 anmodede Kommissionen derfor den danske regering om at fremkomme med eventuelle bemærkninger til sagen inden for en frist på to måneder efter modtagelsen af den pågældende skrivelse.

Den danske regering fremkom med sit svar ved skrivelse af 8. juli 1980 fra Danmarks faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber, hvori man gjorde gældende, at den pågældende afgift måtte betragtes som en intern afgift, som pålægges alle de omhandlede produkter, uanset hvorfra de stammer. Der var således ikke tale om, at varer pålægges en økonomisk byrde, når de passerer en grænse.

Da Kommissionen nåede til den konklusion, at afgiften alene havde til formål at pålægge importørerne omkostningerne ved en særlig kontrol, tilstillede Kommissionen ved skrivelse af 14. september 1981 kongeriget Danmark en begrundet udtalelse, dateret den 3. september 1981.

Kommissionen gjorde heri gældende, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater havde misligholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikler 9 og 13.

I overensstemmelse med traktatens artikel 169, stk. 2, opfordrede Kommissionen den danske regering til at træffe de nødvendige foranstaltninger til inden to måneder at efterkomme den begrundede udtalelse.

I sin svarskrivelse af 8. december 1981 fra Danmarks faste repræsentation fastholdt den danske regering sin opfattelse, hvorefter den pågældende afgift måtte betragtes som en intern afgift, jfr. traktatens artikel 95. Endvidere præciserede regeringen, at der efter dens opfattelse ikke var tale om en afgift, som er fastsat af staten og tilfalder denne, men derimod om betaling af en afgift til det laboratorium, som foretager den foreskrevne undersøgelse.

Kommissionen har herefter anlagt den foreliggende sag, som er registreret på Domstolens justitskontor den 26. maj 1982.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 9 og artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab.

2. Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

1. Frifindelse.

2. Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at den ved bekendtgørelse af 7. januar 1971 i Danmark indførte afgift for sundhedskontrol af jordnødder og jordnøddeprodukter er en afgift med tilsvarende virkning som told i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og 13. Forbudet i disse artikler omfatter ifølge Domstolens praksis enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand og som pålægges ensidigt, uanset benævnelsen eller opkrævningsmåden, og hvad enten den opkræves til fordel for staten eller ej. Disse kriterier er opfyldt i den foreliggende sag.

Den danske afgift ville efter Kommissionens opfattelse kun være berettiget, hvis et af to kriterier var opfyldt, nemlig for det første, hvis den udgjorde et vederlag for en til importøren faktisk udført tjenesteydelse og udgjorde et beløb, der var tilpasset den pågældende tjenesteydelse, eller for det andet, hvis den blev opkrævet som et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektiver kriterier anvendtes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse. Disse betingelser er imidlertid ikke opfyldt.

Med hensyn til det første kriterium har Kommissionen anført, at afgiften ikke kan betragtes som et vederlag for en til importøren faktisk erlagt tjenesteydelse, fordi den ikke opkræves som modydelse for en til importøren indrømmet individuel fordel. Sundhedskontrollen er nem-

lig indført i offentlighedens interesse og til beskyttelse af menneskers sundhed, opgaver som det påhviler de offentlige myndigheder at varetage. En sådan kontrol kan derfor ikke betragtes som en individuel tjenesteydelse, som kommer importøren til gode, fordi import og salg af varer på en anden medlemsstats marked følger direkte af traktatens bestemmelser og ikke afhænger af de nationale myndigheders skøn. Den tilladelse, som på grundlag af sundhedskontrollen gives importøren til at sælge sine produkter i Danmark, udgør således heller ikke en tjenesteydelse til importøren, som måtte gøre opkrævningen af en afgift som passende vederlag berettiget.

For så vidt angår importørens mulighed for at opnå fritagelse for sundhedskontrol i Danmark ved at fremlægge en analyseattest udstedt af et godkendt udenlandsk laboratorium, har Kommissionen anført, at denne mulighed nærmest er teoretisk. Da udførsel af jordnødder ikke er underkastet sundhedskontrol i alle medlemsstaterne, finder en sådan analyse nemlig kun sted, dersom den pågældende eksportør eller importør udtrykkeligt anmoder herom, hvilket han ikke har interesse i, da han under alle omstændigheder selv skal bære omkostningerne i forbindelse hermed.

Kommissionen har hertil yderligere gjort gældende, at myndighedernes beføjelse til — efter et skøn — at dispensere i visse tilfælde i øvrigt ikke fratager afgiften dens obligatoriske karakter i alle de andre tilfælde. Retten til fri handel kan da heller ikke gøres afhængig af en beføjelse hos de nationale myndigheder til at udøve et skøn eller foretage undtagelser.

Med hensyn til det andet kriterium har Kommissionen gjort gældende, at afgiften heller ikke indgår som led i en generel intern afgiftsordning, da den pågældende bekendtgørelse kun indeholder bestemmelser om sundhedskontrol af jordnødder og jordnøddeprodukter og den dertil knyttede afgift. Den danske lovgivning indeholder i øvrigt ikke tilsvarende afgiftsordninger for andre levnedsmiddelkategorier. Efter Kommissionens opfattelse kan afgiften under disse omstændigheder ikke betragtes som en intern afgift i artikel 95's forstand, da den ikke er led i en generel intern afgiftsordning, jfr. Domstolens praksis, men alene har det formål, at udgifterne i forbindelse med en særlig kontrol, der udelukkende gælder ved import af jordnødder og jordnøddeprodukter, skal betales af importøren.

Den danske regering har i svarskriftet hertil gjort gældende, at afgiften ikke, som hævdet af Kommissionen, er en afgift med tilsvarende virkning som told, men et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset diesses oprindelse. Den danske regering har tilføjet, at det væsentligste kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning som told er, at den udelukkende rammer det importerede produkt som sådant, mens en intern afgift både rammer importerede og indenlandske produkter. Dette fremgår af flere af Domstolens domme.

Ifølge Domstolens praksis kan afgifter, som betales for sundhedskontrol, lovligt opkræves hos såvel importører som nationale producenter, såfremt betaling opkræves uden forskel hos importører og nationale producenter, dvs., såfremt

afgiften indgår som et led i en intern afgiftsordning, som både formelt og reelt ikke virker diskriminerende. Under disse omstændigheder er det principielt overladt de nationale myndigheder at vælge, om udgifter ved sundhedskontrolundersøgelser skal betales af producenter/importører (dvs. i sidste instans forbrugerne) eller af det offentlige. Selv om beskyttelsen af sundheden påhviler de offentlige myndigheder, betyder dette ikke, at omkostningerne ved de nødvendige kontrolundersøgelser nødvendigvis skal afholdes af statskassen.

Den danske regering har i øvrigt gjort gældende, at der i den foreliggende sag ikke er tale om en afgift i egentlig forstand, men om omkostninger, som skal bæres i forbindelse med kontrolundersøgelse af de pågældende produkter, og at betalingen heraf samt opkrævningsmåden ikke vedrører staten, men kun de involverede private parter.

Efter regeringens opfattelse er det ikke i tilstrækkelig grad påvist i Kommissionens stævning, at de omtvistede omkostninger frembyder de karakteristika, som gør det berettiget at klassificere dem som afgifter med tilsvarende virkning som told. Kriterierne for anvendelsen af traktatens artikel 9 er forholdsvis enkle, såfremt der eksisterer et identisk eller sammenligneligt nationalt produkt, mens det derimod bliver vanskeligere, når der ikke eksisterer et identisk eller sammenligneligt nationalt produkt. Domstolen ses imidlertid endnu ikke at have taget udtømmende stilling til denne situation, hvorfor den foreliggende sag ikke kan bedømmes entydigt på grundlag af Domstolens hidtidige praksis, men bør give anledning til, at Domstolen fastsætter nye kriterier for, hvornår det kan anses for godtgjort, at der er tale om en »bona fide intern afgift«.

Ifølge den danske regering har Domstolen ikke i sin hidtidige praksis givet nærmere anvisning på, hvad der forstås ved en »generel« intern afgiftsordning. Den har især ikke anvist kriterier for afgrænsning af de »kategorier« af produkter, som afgiften skal finde ensartet anvendelse på. Det kan derfor synes nødvendigt at tage stilling til det hypotetiske spørgsmål, om de nationale myndigheder ville have udformet den pågældende afgift på samme måde, selv om der havde eksisteret en indenlandsk produktion. For den foreliggende sag skal dette spørgsmål besvares bekræftende.

Endelig har den danske regering gjort gældende, at jordnødder og jordnøddeprodukter ikke er levnedsmidler i almindelig forstand, for så vidt som disse produkter hovedsagelig anvendes som snacks. Der er tale om en anden varegruppe end levnedsmidler, for hvilken det i særlig grad er legitimt, at de omkostninger, som er forbundet med konstateringen af, om varerne er skadelige for forbrugernes sundhed, afholdes af de private erhvervsdrivende, således som det i øvrigt normalt er tilfældet i forbindelse med kontrolundersøgelser af industriprodukter.

Kommissionen har i replikken understreget, at det, der ifølge Domstolens praksis er afgørende for, om en afgift er en afgift med tilsvarende virkning som told, er, om den er pålagt ensidigt, og om den rammer varerne blot derved, at de passerer grænsen. Det afgørende er hverken afgiftens betegnelse, den måde, den opkræves på, spørgsmålet, om den har diskriminerende virkning, eller om den indbetales til staten. Kommissionen har allerede i stævningen godtgjort, at de to betingelser er opfyldt, da importørens forpligtelse til at betale de med sund-

hedskontrollen af jordnødder forbundne omkostninger udtrykkeligt fremgår af bekendtgørelsen af 7. januar 1971, og omkostningerne direkte kan henføres til sundhedskontrollen.

Efter Kommissionens opfattelse er det afgørende spørgsmål i denne sag at få fastlagt, hvornår en afgift, der opkræves i forbindelse med en sundhedskontrol, som kun omfatter importerede varer, fordi der ikke findes eller ikke kan forekomme en lignende indenlandsk produktion (på grund af de klimatiske forhold), kan siges at være led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på visse kategorier af produkter uanset deres oprindelse. Skønt den foreliggende sag ikke kan afgøres på grundlag af Domstolens hidtidige praksis, er denne dog et vigtigt fortolkningsbidrag ved afgørelsen af, om en afgift er et led i en generel intern afgiftsordning. Den anfægtede afgift bør yderligere ses i den sammenhæng, hvortil den logisk hører, det vil sige inden for rammerne af sundhedskontrol med levnedsmidler. Selv om Kommissionen anerkender, at der i den foreliggende sag er tale om en afgift af ret særegen karakter, bestrider den dog, at enhver afgift, der opkræves i forbindelse med sundhedskontrol af importerede varer, med hjemmel i lov om levnedsmidler, indgår som et led i en generel intern afgiftsordning. Kommissionen har også bestridt den danske regerings argument om, at den omtvistede afgift kan signes at være »bona fide«.

Den danske regering har i duplikken anført, at det er overladt til medlemsstaterne at vælge, om udgifter til sundhedskontrol skal betales af statskassen eller af forbrugerne, så længe andet ikke er fastslået i fællesskabsretten. Kommissionen er ganske bevidst gået uden om dette spørgsmål i replikken, ligesom den har undladt at tage stilling til argumentet om, at der i den foreliggende sag er tale om betaling af omkostninger og ikke om en egentlig afgift.

Den danske regering har bestridt, at de omhandlede produkter pålægges en afgift blot derved, at de passerer grænsen; den har anført, at de pålagte omkostninger ikke er af en sådan størrelsesorden, at den frie varebevægelse for disse varer bringes i fare. Det fremgår yderligere af Domstolens praksis, at en afgift godt kan være en intern afgift, selv om der ikke findes en indenlandsk produktion. Der er ikke grund til at begunstige indførte varer alene af den grund, at der ikke findes indenlandske varer, som vil kunne beskyttes. Det anførte kriterium er ikke udtømmende, og en afgift kan derfor også være traktatmedholdelig af andre grunde.

For så vidt angår den for denne sag relevante produktgruppe, har den danske regering gjort gældende, at den skal defineres ud fra de med de forskellige produkter forbundne risici. Andre levnedsmidler kan ikke med nogen rimelighed inddrages i denne gruppe, da levnedsmidler i almindelighed ikke indbærer samme risiko for aflatoksinforgiftning som jordnøddeprodukter.

Spørgsmål stillet af Domstolen

Kongeriget Danmarks regering har ved skrivelse af 7. april 1983 besvaret tre af Domstolen stillede spørgsmål. I besvarelse af det første spørgsmål, nemlig hvorledes man i Danmark fastsætter omkostningerne ved sundhedskontrol af andre levnedsmidler, henviser den danske regering først til bestemmelserne i lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler mm., der suppleres af en række love, som regulerer forholdene vedrørende specielle typer af levnedsmidler. Den deri fastsatte almindelige sundhedskontrol forestås af de kommunale myndigheder, dels ved tilsyn på virksomheder og i butikker, dels ved analytiske undersøgelser af udtagne stikprøver. Omkostningerne ved denne kontrol dækkes over kommuneskatten. Derimod dækkes omkostningerne ved en særlig kontrol af specielle levnedsmidler eller levnedsmidler med en særlig risiko for forekomster af sundhedsfarlige stoffer jfr. lovens § 18 og § 41, af virksomhederne efter ressortministerens nærmere bestemmelser, således at udgiften ikke væltes over på samfundet, men blot belaster vareprisen. De bekendtgørelser, som er udstedt i medfør af ovennævnte bestemmelser, vedrører produkter indeholdende visse tilsætningsstoffer samt jordnødder og paranødder. For visse levnedsmidler er der yderligere ved særlige love fastsat en statslig sundheds- og kvalitetskontrol i produktions- og grossistleddet, der gælder for produkter som margarine, fjerkræ, fisk og fiskevarer, æg og ægprodukter samt mælk og mejeriprodukter. Lovene indeholder hjemmel til at pålægge producenter/importører omkostningerne ved den særlige kontrol. Denne hjemmel er udnyttet for de fleste produkters vedkommende.

Den danske regering har yderligere henvist til lov nr. 340 om foderstoffer, hvorefter der foretages en statskontrol af størsteindholdet af aflatoksin i foderstoffer og foderblandinger. Omkostningerne herved dækkes af afgifter.

Med hensyn til det andet spørgsmål, nemlig under hvilke omstændigheder Danmark anerkender analyser, der er foretaget af laboratorier i andre medlemsstater, for så vidt angår produkter af samme art, har den danske regering svaret, at analyserne godkendes »under visse forudsætninger«. Disse forudsætninger kan ikke angives generelt, men det er krav, at analyserne skal være foretaget af et uafhængigt laboratorium på betryggende vis, således at der ikke efter analysens foretagelse kan være indtrådt nye omstændigheder af betydning for den foretagne prøves værdi.

I besvarelse af det tredje spørgsmål, nemlig hvilke andre produkter der er omfattet af samme ordning, har den danske regering anført, at kontrolordningen vedrørende jordnødder er et udslag af et almindeligt princip i Danmark, som finder ensartet anvendelse på en række importerede og dansk producerede levnedsmidler.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 5. maj 1983 har Kommissionen ved Johannes Føns Buhl

og kongeriget Danmark ved Laurids Mikaelsen afgivet mundtlige indlæg.

Den danske regering har under retsmødet fremlagt et notat, dateret den 22. januar 1980, vedrørende »opkrævning af gebyrer i forbindelse med levnedsmiddelkontrol i Danmark«.

På Domstolens opfordring har den danske regering nærmere redegjort for en række punkter i den danske opfattelse, især for sondringen mellem den almindelige kontrol, som varetages af de lokale myndigheder, og den særlige kontrol, jfr. levnedsmiddellovens § 41, som udøves af statslige myndigheder. Sondringen baserer sig ikke udelukkende på omfanget af risikoen, men ligeledes på nødvendigheden af at foretage en særlig kontrol på grund af specielle omstændigheder. Mens omkostningerne ved den almindelige kontrol afholdes af de lokale myndigheder, afholdes omkostningerne ved den særlige kontrol af den danske producent og importøren. For så vidt kontrolomkostningerne afholdes af importøren, modtager han en faktura over de omkostninger, som er forbundet med kontrollen, med tillæg af moms. Alle færdigprodukter på basis af jordnødder underkastes en særlig systematisk kontrol, dog med undtagelse af jordnøddeolie, som ikke indeholder aflatoksin. Foderstoffer kontrolleres på tilsvarende måde og omkostkningerne herved afholdes af de danske producenter eller af importørerne.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. juli 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 26. maj 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemslande har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og artikel 13.

2 Den danske regering har ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1971 indført et forbud mod salg og overdragelse i Danmark af levnedsmidler indeholdende jordnødder og jordnøddeprodukter, hvori aflatoksin forekommer i påviselig mængde. I bekendtgørelsen foreskrives samtidig, at der kræves en tilladelse fra myndighederne til at importere jordnødder og visse jordnøddeprodukter, når de skal sælges som levnedsmidler eller anvendes til fremstilling af levnedsmidler. Tilladelsen udstedes kun, såfremt

det ved fremlæggelse af en analyseattest udstedt af et dansk laboratorium på grundlag af en systematisk sundhedskontrol er godtgjort, at varen ikke indeholder aflatoksin i påviselig mængde. Med dette formål for øje omfatter kontrollen prøveudtagning samt laboratorieanalyser.

3 Da aflatoksin, selv i meget små doser, hører til de kraftigst virkende kræftfremkaldende stoffer, har Kommissionen anerkendt, at den således udførte kontrol er berettiget i henhold til traktatens artikel 36.

4 Det danske laboratorium, som skal foretage analysen, anvises af direktøren for statens levnedsmiddelinstitut. Denne kan imidlertid i visse tilfælde godkende en analyseattest udstedt af et udenlandsk laboratorium på grundlag af prøveudtagning og analyse foretaget i det pågældende land.

5 Bekendtgørelsen bestemmer i § 5, stk. 3, at omkostningerne ved undersøgelse og prøveudtagning afholdes af importøren.

6 Der er enighed om, at der ikke produceres jordnødder i Danmark.

7 Den danske levnedsmiddellov, som udgør hjemmelen for den nævnte bekendtgørelse, indeholder to kontrolordninger for levnedsmidler. Lovens § 44 omhandler en almindelig sundhedskontrol, der varetages af kommunerne, og hvis omkostninger dækkes over kommuneskatten, mens § 41 bemyndiger ressortministeren til ved bekendtgørelse at fastsætte en særlig sundhedskontrol af visse levnedsmidler. I sidstnævnte tilfælde betales udgifterne til laboratoriekontrollen af den pågældende virksomhed. Hertil kommer en række særlige love, hvorefter visse andre levnedsmidler underkastes en statslig sundheds- og kvalitetskontrol; omkostningerne herved afholdes af producenter og importører, i det mindste for de fleste berørte produkters vedkommende, således for margarine, fjerkræ, fisk, æg og mælk samt heraf fremstillede produkter.

8 Den danske regering har i medfør af levnedsmiddellovens § 41 udstedt en række bekendtgørelser, dels om tilsætningsstoffer til levnedsmidler, dels om produkter, som allerede i naturlig tilstand antages at indebære en særlig risiko, nemlig paranødder og jordnødder.

9 Kommissionen har gjort gældende, at den omhandlede afgift, i overensstemmelse med Domstolens praksis, må betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 9 og artikel 13, da der er tale om en økonomisk byrde, som ensidigt pålægges importerede varer, udelukkende fordi de passerer grænsen.

10 Kommissionen har videre anført, at selv om afgiften ikke er en told i egentlig forstand, og selv om den ikke tilfalder staten, kan den ikke begrundes med, at den skulle udgøre et vederlag for en til importøren faktisk erlagt tjenesteydelse, da sundhedskontrollen ikke er indført for at varetage nogen privat interesse, men af hensyn til offentligheden og til beskyttelse af menneskers sundhed.

11 Kommissionen mener endelig, at det ikke kan hævdes, at afgiften er et led i en generel intern afgiftsordning, jfr. traktatens artikel 95, og derfor ikke omfattet af forbudet efter traktatens artikel 9 og artikel 13. Når der ikke findes identiske eller lignende indenlandske produkter, kan en afgift på indførte produkter nemlig kun betragtes som en intern afgift, såfremt den er et led i »en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse« (dom af 3. 2. 1981, Kommissionen mod Frankrig, sag 90/79, Sml., s. 283, »Reprografi«). I den foreliggende sag opkræves afgiften imidlertid udelukkende ved import af jordnødder og jordnøddeprodukter.

12 Den danske regering har til gengæld bestridt, at der er tale om en egentlig statsafgift. Det drejer sig derimod om betalingen for en analyse foretaget af et laboratorium, som selv fastsætter beløbet på grundlag af de dermed forbundne omkostninger. Selv om man måtte anse denne betaling som en afgift, udgør den ikke en afgift med tilsvarende virkning som told — idet den ikke opkræves på grund af grænsepassagen — men den svarer til en intern afgift, som udgør et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse.

13 Virkningerne af afgiften er efter regeringens opfattelse hverken formelt eller reelt diskriminerende, da der ikke findes en identisk eller lignende indenlandsk produktion. Den byrde, som pålægges importen ved den omtvistede afgift, er ubetydelig.

14 Ifølge den danske regering udgør jordnødder (samt paranødder) en særlig gruppe produkter, som er defineret systematisk og efter objektive kriterier i den forstand, at kun disse produkter indebærer en særlig alvorlig risiko.

15 Det er den danske regerings opfattelse, at i henhold til Domstolens praksis, især ovennævnte dom af 3. februar 1981, indeholder artikel 95 ikke et forbud mod, at medlemsstaterne opkræver en intern afgift af importerede produkter i tilfælde, hvor der ikke findes identiske eller lignende indenlandske varer eller andre former for produktion, som ville kunne beskyttes. Der er her tale om en »bona fide afgift«, da den valgte opkrævningsmetode ville have været den samme, hvis der blev produceret jordnødder i Danmark.

16 Den danske regering har yderligere anført, at den valgte kontrolordning vedrørende de omhandlede produkter er et udslag af et almindeligt dansk lovgivningsprincip, der har været gældende i Danmark siden 1950, og som finder ensartet anvendelse på en række importerede og dansk producerede levnedsmidler samt foderstoffer.

17 Endelig er det ifølge regeringen principielt de nationale myndigheder, der ud fra politiske hensyn afgør, om omkostningerne ved sundhedskontrol skal afholdes af det offentlige eller af forbrugerne. Den omstændighed, at de offentlige myndigheder er ansvarlige for beskyttelsen af sundheden, indebærer ikke, at omkostningerne i forbindelse med kontrollen nødvendigvis skal afholdes af det offentlige.

18 Indledningsvis bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at enhver ensidigt pålagt økonomisk byrde, uanset betegnelse og opkrævningsmåde, som rammer varerne, fordi de passerer grænse, men som ikke er en told i egentlig forstand, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, jfr. traktatens artikler 9, 12, 13 og 16, også selv om afgiften ikke tilfalder staten.

19 Dette princip fraviges kun, hvis den pågældende byrde udgør et forholdsmæssigt vederlag for en til importøren faktisk erlagt tjenesteydelse, eller hvis den opkræves som led i en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandsk producerede og importerede eller eksporterede produkter.

20 Den danske regering har under sagen erkendt, at den omtvistede afgift ikke er en modydelse for en til importøren erlagt tjenesteydelse. Regeringen har derimod hævdet, at der er tale om en afgift, som udgør et led i en generel intern afgiftsordning.

21 I denne forbindelse bemærkes, at en importafgift ifølge Domstolens faste praksis kun kan betragtes som en intern afgift, jfr. artikel 95, hvis den er et led i en generel ordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse.

22 Domstolen har ganske vist, som med rette fremhævet af den danske regering, anerkendt, at en afgift, som pålægges et produkt, der er indført fra en anden medlemsstat, ikke udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, blot fordi der ikke findes et identisk eller lignende nationalt produkt, men at den også i et sådant tilfælde kan udgøre en intern afgift, jfr. traktatens artikel 95, hvis den opfylder ovennævnte krav.

23 Imidlertid er det ikke på grundlag af de omstændigheder, som den danske regering har forelagt Domstolen til støtte for sin antagelse af, at artikel 95 finder anvendelse, muligt at konkludere, at den omtvistede afgift er et led i en generel intern afgiftsordning.

24 Således har den danske regering erkendt, at den gruppe produkter, som pålægges den omtvistede afgift, og som er afgrænset ud fra risikoen for aflatoksinforgiftning, kun omfatter jordnødder og jordnøddeprodukter samt paranødder. Et så begrænset antal produkter opfylder ikke kriteriet »hele kategorier af ... produkter« (dom af 22. 3. 1977, Steinike og Weinlig, sag 78/76, Sml., s. 595), idet dette begreb forudsætter en mere omfattende mængde af produkter, som er defineret ved generelle og objektive kriterier.

25 For så vidt angår den danske regerings argument om, at der i Danmark gælder et almindeligt lovgivningsprincip, hvorefter omkostningerne ved den almindelige sundhedskontrol afholdes af skatteyderne, mens omkostningerne ved laboratorieundersøgelserne i henhold til den særlige sundhedskontrol af visse levnedsmidler afholdes af de berørte virksomheder, skal det understreges, at en sondring mellem den almindelige kontrol og en såkaldt »særlig« kontrol ikke i sig selv er et tilstrækkeligt præcist, og da slet ikke et tilstrækkeligt objektivt, kriterium til at danne grundlag for en generel intern afgiftsordning som omhandlet i den ovennævnte retspraksis. Regeringen har ikke godtgjort, at de to former for kontrol objektivt adskiller sig fra hinanden, f.eks. ved den tekniske fremgangsmåde. Yderligere er det også ved den almindelige kontrol i visse tilfælde nødvendigt med laboratorieundersøgelser, som svarer til de undersøgelser, der foretages ved den særlige kontrol.

26 For så vidt angår de produkter, som er omfattet af bekendtgørelser, udstedt med hjemmel i levnedsmiddellovens § 41, fremgår det af sagen, at der er tale dels om levnedsmidler, som underkastes en kontrol med henblik på at sikre, at der er tilsat visse næringsstoffer, dels om produkter, som betragtes som farlige på grund af en vis sundhedsrisiko, nemlig jordnødder og paranødder. Når henses til den forskel med hensyn til art, indhold og formål, der består mellem de former for kontrol, som gælder for hver af disse to grupper, er det ikke muligt at anse de afgifter, som opkræves for jordnødder og paranødder, som omfattet af samme ordning som de afgifter, der opkræves for kontrollen med tilsætningsstoffer.

27 Det følger af det anførte, at den danske regering ikke har godtgjort, at den omtvistede afgift opfylder de betingelser, som en generel intern afgiftsordning må opfylde.

28 Det må derfor konstateres, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og artikel 13.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte, der har tabt sagen, må derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Danmark har ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og artikel 13.**

2. **Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident