4. Afgifter, der pålægges af de forskellige offentlige myndigheder ved sundhedskontrol internt i medlemsstaterne både af indenlandske og importerede produkter, er interne afgifter, som henhører under forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 95.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 23. NOVEMBER 1976 [1]

Høje Ret.

Når slagtekvæg og kød — blandt andet levende okser og oksekød — importeres til eller eksporteres fra Italien, bliver disse varer ved grænsen underkastet sundhedskontrol af dyrlæger for at få fastslået, om der medføres sygdomskim, som er farlige for landets dyrebestand. Dette bestemmes i artikel 32 i lov om sundhedsvæsenet (kongeligt dekret nr. 1265 af 27. juli 1934). Gennemførelsesbestemmelser findes i artikel 45 i bekendtgørelse om veterinærordningen (dekret fra republikkens præsident nr. 320 af 8. februar 1954). For kontrollen opkræves der afgifter af importørerne og eksportørerne. De satser, som gjaldt herfor i 1973, blev fastsat i en lov af 30. september 1970. De androg 1 000 lire pr. okse og 500 lire pr. 100 kg oksekød.

I overensstemmelse hermed skulle firma Simmenthal, Monza, betale gebyrer for veterinærkontrol, da det i juli 1973 indførte oksekød til ernæringsformål fra Frankrig til Italien. Under henvisning til, at dette ikke var foreneligt med fællesskabsretten, indledte firmaet en sag med forenklet procedure (Mahnverfahren) mod den italienske finansadministration, for at få de betalte afgifter tilbagebetalt.

Firmaet gjorde gældende, at allerede selve kontrollen var ulovlig, da den måtte anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt efter den fælles markedsordning for oksekød (Rådets forordning nr. 14/64, ABl. nr. 34 af 27. 2. 1964, s. 562, og Rådets forordning nr. 805/68, EFT-specialudgave 1968 (I), s. 179, org. ref. ABl. L 148 af 28. 6.

1 — Oversat fra tysk.

1968, s. 24). Endvidere gjordes det gældende, at det i så henseende var vigtigt, at kun importerede varer underkastes en systematisk undersøgelse, mens indenlandske varer principielt kan omsættes uhindret. Sagsøgeren anførte også, at hvad angår kød til ernæringsformål er det af betydning, at der i medfør af en anordning fra 1928 generelt er hjemmel for en undersøgelse på bestemmelsesstedet, før der sker frigivelse til forbrug, hvilket skal muliggøre en kontrol af den hygiejniske standard. Dette gælder ligeledes for importerede varer, som altså undersøges to gange. Det er yderligere af betydning, at der for handelen inden for Fællesskabet med kvæg og svin samt med fersk kød er sket en regulering af sundhedsmæssige spørgsmål i rådsdirektiver fra 1964 og 1972 (nr. 64/432, EFT-specialudgave 1963-1964, s. 154, org. ref. ABl. nr. 121 af 29. 7. 1964, s. 1977; nr. 64/433, EFT-specialudgave 1963-1964 s. 175, org. ref. ABl. 121 af 29. 7. 1964, s. 2012; nr. 72/461, ABl. L 302 af 31. 12. 1972, s. 24) med henblik på en harmonisering af nationale sundhedsmæssige forskrifter. Resultatet heraf er ifølge sagsøgeren, at ensidigt udstedte nationale foranstaltninger har mistet deres berettigelse. Fællesskabslovgivningen er trådt i deres sted, og medlemsstaterne er navnlig blevet forpligtet til at anerkende de sundhedscertifikater, der i afsendelseslandet udstedes af embedsdyrlæger efter en obligatorisk og systematisk sundhedskontrol, som bindende.

Hvad angår afgifterne for sundhedskontrollen, er firmaet Simmenthal af den opfattelse, at de er afgifter med tilsvarende virkning som told i den betydning, der forudsættes i forbudsbestemmelserne i den fælles markedsordning for oksekød. I så henseende er det for det første afgørende, at kun importerede varer pålægges en sådan byrde. For så vidt der også skulle betales for undersøgelse af indenlandske produkter, er det efter firmaets mening af betydning, at sådanne afgifter for importerede produkter, som også måtte blive omfattet af en sådan kontrol, ville blive pålagt som en ekstra afgift. Desuden er der ikke blot forskel på det mål, der forfølges henholdsvis ved undersøgelserne ved grænsen og i indlandet; det er også væsentligt, at der gælder faste satser ved indførelsen, mens de afgifter, som skal betales til de kommunale dyrlæger, beløbsmæssigt varierer fra provins til provins og desuden svinger efter varernes mængde og antal.

Ved kendelse af 6 april 1976 udsatte Pretore (underretten) di Susa sagen og forelagde i henhold til EØF-traktatens artikel 177 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

a) Skal EØF-traktatens artikel 30 ff, artikel 12 i forordning nr. 14/64/EØF samt artikel 22 i forordning nr. 805/68/EØF — under hensyn til de bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne, som er indført ved Rådets direktiver nr. 64/432/EØF og 64/433/EØF for at give den fælles markedsordning for oksekød de ønskede virkninger — fortolkes således, at en sundhedskontrol ved grænsen, der er *obligatorisk og systematisk,* er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførsels- og udførselsrestriktion, og *fra hvilket tidspunkt?*
b) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal EØF-traktatens artikel 36 fortolkes således, at en sådan obligatorisk og systematisk sundhedskontrol, som foretages i henhold til artikel 32 i Den italienske Republiks lovbekendtgørelse om sundhedsvæsenet (kongeligt dekret nr. 1265 af 27. juli 1934), stadig er *»begrundet«* efter udstedelsen af de nævnte direktiver om harmonisering af sundhedslovgivningerne?
c) Såfremt de foregående spørgsmål besvares benægtende, vil EØF-traktatens artikel 9 ff eller EØF-traktatens artikel 95 da finde anvendelse, såfremt der i en medlemsstat findes en forpligtelse til for sundhedskontrol med dyr og oksekød at betale forskellige beløb, hvoraf nogle opkræves for indførte varer for sundhedskontrol ved grænsepassagen, mens andre opkræves for intern

kontrol af tilsvarende indenlandske eller fremmede varer, og som frembyder følgende kendetegn:

— grænsekontrollen gennemføres ved siden af den interne kontrol og de tilsvarende vederlag;

— for den interne kontrol er der ikke fastsat en bestemt afgift, men et »vederlag« for udstedelse af certifikat for den foretagne kontrol;

— grænseafgiften består af et fast beløb, mens »vederlagene« for den interne kontrol er variable;

— de »faste grænseafgifter« opkræves med et fast beløb pr. dyr eller i forhold til varemængden, medens »vederlagene« for den interne kontrol varierer og er omvendt proportionale i forhold til antal og mængde?

Betragter man disse spørgsmål på baggrund af de faktiske omstændigheder, således som jeg lige har beskrevet dem, bliver det uden videre klart, at de rækker videre. Spørgsmålene refererer sig jo nemlig også til den sundhedskontrol, som foretages ved import af levende okser, og de omfatter desuden den gældende italienske *eksport*ordning på dette område. For så vidt kunne man altså komme på den tanke, at spørgsmålene åbenbart ikke er relevante for afgørelsen. Jeg vil dog ikke foreslå Domstolen at anlægge en sådan vurdering. Da de rejste problemer sagligt hænger sammen, og da de spørgsmål, som for nærværende ikke er af umiddelbar interesse, muligvis kan få betydning i en parallel sag, er der efter mit skøn ikke noget principielt betænkeligt ved at indrette undersøgelsen efter forelæggelseskendelsens formuleringer. For mit eget vedkommende vil jeg dog nu udskyde de spørgsmål, der vedrører *eksport*-kontrollen, ganske enkelt fordi jeg alligevel skal tage stilling til dem i den præjudicielle sag 46/76 (Bauhuis mod Nederlandene).

1. Af de to problemkredse, som fremgår af spørgsmålene, skal jeg først vende mig til den, der vedrører lovligheden af at foretage sundhedskontrol ved indførsel af okser og oksekød. Det skal altså undersøges, om en sådan kontrol må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, og om det kan tænkes, at de, også efter vedtagelse af de allerede nævnte fællesskabsdirektiver, kan være begrundet efter EØF-traktatens artikel 36. Herved bør det ikke overses, at forelæggelseskendelsen lægger vægten på den *systematiske* kontrol. Det behøver derimod ikke at interessere os, om grundige undersøgelser — således som den italienske regerings repræsentant har fremhævet — i virkeligheden kun gennemføres stikprøvevis. Da dette er et spørgsmål om de faktiske omstændigheder, er det den forelæggende dommer i hovedsagen, der skal tage stilling hertil.

a) I denne sammenhæng kan der uden vanskelighed først konstateres følgende. I virkeligheden taler meget for at anse systematisk veterinærkontrol til opdagelse af sygdomskim — også laboratorieanalyser spiller angiveligt en rolle i denne henseende — som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, hvis de, som det påstås at være praksis i Italien, foretages ved indførslen. I den henseende er det nok at henvise til den relevante definition, som Domstolen for eksempel har givet i sag 8/74 (Anklagemyndigheden mod Benoît og Gustave Dassonville, dom af 11. juli 1974, Sml. 1974, s. 852), hvorefter »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet ...«, er en sådan foranstaltning. Disse betingelser turde siges at være opfyldt i et tilfælde som det foreliggende, hvis man betænker, at kontrollen er tidsrøvende — en omstændighed, som der for eksempel blev taget hensyn til i sag 4/75 (Rewe-Zentralfinanz eGmbH mod Landwirtschaftskammer, dom af 8. juli 1975, Sml. 1975, s. 859) — at den, som sagsøgeren i hovedsagen har anført, eventuelt kan beskadige importvaren, og at den indebærer økonomiske byrder samt administrative formaliteter, hvortil der for eksempel

blev henvist i sag 63/74 (W. Cadsky S.p.A. mod Istituto nazionale per il Commercio Estero, dom af 26. februar 1975, Sml. 1975, s. 290).

Desuden må der erindres om det også i andre sager (for eksempel sag 4/75) nævnte kommissionsdirektiv nr. 70/50 om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner. Ifølge direktivets artikel 3, litra r) foreligger sådanne foranstaltninger, dersom der pålægges importerede varer andre former for kontrol end dem, der hænger sammen med fortoldningsproceduren, og som ikke gennemføres for den indenlandske produktion, eller når kontrollen for de importerede varer gennemføres på en strengere måde end for den indenlandske produktion. I så henseende er det vigtigt, at indenlandske produkter i Italien — det fremgår af forelæggelseskendelsen og af parternes forklaringer — ikke underkastes nogen tilsvarende systematisk kontrol *før* afsendelsen, men de undersøges veterinært efter ordre fra den lokale provinsforvaltning kun undtagelsesvis og for et begrænset tidsrum, hvis der optræder sygdomme. Såvidt der på bestemmelsesstedet foretages sundhedskontrol af kød, gælder dette tilsyneladende også for importeret kød, dvs. at dette bliver undersøgt to gange. Ganske vist har den italienske regering i den mundtlige forhandling anført, at der internt også foretages alle mulige andre former for sundhedskontrol, men det beviser efter min opfattelse ikke, at det drejer sig om ens og ligeværdige undersøgelser, som udelukker enhver diskriminerende virkning, der er til skade for importerede varer. Og endelig burde der være bragt klarhed over dette punkt under hovedsagen, fordi den præjudicielle fremgangsmåde efter artikel 177 ikke egner sig til sådanne konstateringer, der i grunden drejer sig om retsanvendelse.

b) EØF-traktatens artikel 36 er af central betydning for det spørgsmål, som knytter sig til det ovennævnte, om de omtvistede kontrolforanstaltninger alligevel kan anses for berettigede. Ifølge artikel 36 er sådanne begrænsninger i handelen tilladt, der blandt andet foretages til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed. Imidlertid må man dog ikke overse det i artikel 36 nævnte forbehold, at restriktionerne hverken må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Efter ordlyden er det desuden klart, at de pågældende foranstaltninger skal være *nødvendige,* og i så henseende blev der udtrykkelig henvist til sag 104/76 (Adriaan de Peijper, direktør for firma Centrafarm BV, dom af 20. maj 1976, Sml. 1976, s. 635).

Med henblik på det sidstnævnte element er — det har vist sig i sagen — den på fællesskabsplan vedtagne relevante ordning, nemlig de allerede nævnte rådsdirektiver om sundhedsmæssige problemer, af afgørende betydning. Jeg behøver ikke nu at redegøre for deres indhold; det har Kommissionen gjort særdeles udførligt i sit skriftlige indlæg. Herved fik man klart det indtryk, at der på fællesskabsplan er truffet vidtrækkende foranstaltninger til beskyttelse mod og bekæmpelse af kvægsygdomme, samt yderligere foranstaltninger, der skal sikre, at kød, som skal anvendes til menneskeføde, kommer på markedet i upåklagelig stand. Disse foranstaltninger begynder allerede uden for Fællesskabet og i samhandelen med tredjelande, hvorved det er tilsigtet at hindre import af varer, der ville kunne sprede sygdomme. Foranstaltningerne er overordentlig omfangsrige og detaljerede inden for Fællesskabet, hvad enten det angår forebyggelse eller bekæmpelse af sygdomme. Det er navnlig væsentligt, at varer, som er bestemt for handelen inden for Fællesskabet, af en embedsdyrlæge skal underkastes systematisk og grundig kontrol i afsendelseslandet, og at der kræves grundig kontrol af kød før og efter slagtning. Herefter udstedes der et officielt sundhedscertifikat, som ledsager varen, og hvori det om levende dyr attesteres, at de ikke udviser noget sygdomstegn, og om fersk kød, at det stammer fra sunde dyr og er egnet til menneskeføde.

Denne ordning er udtrykkeligt vedtaget for at virkeliggøre de frie varebevægelser og — til fordel fra den ordning, der var tale om i sag 4/75 — ikke kun for at supplere nationale bestemmelser; endvidere er de med fællesskabsordningen forbundne garantier — det har Kommissionen forsikret om — de nationale systemer, navnlig det italienske system, overlegne; endelig har de erfaringer, der — som påvist af Kommissionen i detaljer — er gjort efter udstedelsen af fællesskabsordningen, vist, at fællesskabsordningen fungerer tilfredsstillende. Man tvinges derfor til den konklusion, at det herefter hverken er nødvendigt eller berettiget at foretage systematisk kontrol ved indførslen. Jeg skal i så henseende ikke mindst erindre om, at det i sag 8/74 (Anklagemyndigheden mod Benoît og Gustave Dassonville, dom af 3. juli 1974, Sml. 1974, s. 853) blev fastslået, at medlemsstaterne kun er berettiget til at vedtage bestemte handelsbegrænsende foranstaltninger, sålænge der ikke er indført en fællesskabsordning. Desuden har Kommissionen med rette gjort gældende, at den byrde, som fællesskabsordningen pålægger eksporten, og som ikke gælder for varer, der er bestemt til det indenlandske marked, faktisk kun forekommer begrundet, hvis man går ud fra, at medlemsstaterne principielt har pligt til at anerkende de i andre medlemsstater udstedte sundhedscertifikater.

Rigtigheden af det til nu antagne principielle resultat ændres på den anden side heller ikke ved, at der henvises til fællesskabsordningens anvendelsesområde eller til særbestemmelser i de anførte direktiver. Den italienske regering har henvist hertil med den bemærkning, at fællesskabsordningen ikke er fuldkommen, fordi den udtrykkeligt tillader visse importbegrænsninger, og fordi det yderligere har vist sig i praksis, at den ikke altid bliver overholdt fuldstændigt.

Det må ganske vist indrømmes, at der ved artikel 6 i direktiv 64/432 og artikel 5 i direktiv nr. 64/433 hjemles medlemsstaterne ret til under visse betingelser at forbyde indførsel af kvæg og svin eller af fersk kød på deres område, og at dette forudsætter kontrol ved grænsen. Desuden sker der ved artikel 8 i direktiv nr. 64/432 ingen indskrænkning i visse nationale bestemmelser f.eks. for kvæg, som er blevet behandlet med antibiotika; det samme gælder efter artikel 6 i direktiv nr. 64/433, hvorefter direktivet ikke berører nationale bestemmelser om indførsel på medlemsstatens område af små kødstykker, behandling af slagtedyr med bestemte stoffer eller undersøgelse af fersk svinekød for trikiner. Endelig, er det også rigtigt, at direktiverne indeholder visse beskyttelsesklausuler. Der er heri — for eksemple i artikel 9 i direktiv nr. 64/432 — hjemmel for, at en medlemsstat kan træffe visse foranstaltninger, såfremt der ved indførsel på dens område af kvæg eller svin fra en anden medlemsstat er fare for udbredelse af dyresygdomme. Og der er på den anden side — som i artikel 4 i direktiv nr. 64/433 — hjemmel for medlemsstaten til at forbyde indførsel på dens område af fersk kød fra bestemte slagterier eller opskæringsvirksomheder.

I denne sammenhæng må det dog for det første ikke overses, at det således kun er *speciel* kontrol foretaget af bestemte grunde, altså ikke generelle undersøgelser, der kan være begrundet. Desuden må foranstaltningerne for eksempel hvad angår forekomsten af sygdomme eller eksportstatens krænkelse af fællesskabsreglerne kunne støttes på noget konkret. Efter min opfattelse fremgår dette af dommen i sag 4/75, hvori det blev fremhævet, at der i henhold til indhøstet erfaring måtte være grund til at formode, at der kunne være fare forbundet med importen, såfremt kontrollen ikke blev foretaget. Desuden må det kunne antages, at kontrollen skal indskrænkes til stikprøver af hensyn til princippet om, at samhandelen skal generes mindst muligt. Endelig er det også vigtigt — og det siger jeg med henblik på anvendelsen af de nævnte beskyttelsesklausuler, såsom artikel 8 i direktiv nr. 64/432 — at sådanne foranstaltninger er begrænset til undtagelsessituationer og kun må have midlerti-

dig karakter. De forudsætter desuden overholdelse af en fællesskabsfremgangsmåde, inden for hvis rammer den veterinærkomité, der blev nedsat ved Rådets afgørelse af 15. oktober 1968, spiller en rolle; der hjemles her både Kommissionen og Rådet kompetence til at træffe beslutninger. Sidst men ikke mindst må det erindres, at det i denne sammenhæng tillige er væsentligt, om forbudet mod diskriminering bliver overholdt, dvs. at indenlandske og importerede varer principielt skal behandles på samme måde.

c) Således kan der faktisk ikke drages anden konklusion end den, at de kontrolforanstaltninger, der er tale om i hovedsagen, efter den forelæggende rets beskrivelse må anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner og dermed for uforenelige med traktaten. Det må desuden tilføjes, da der også er blevet spurgt herom inden for rammerne af det første spørgsmål, at forbudsvirkningen for produkter, der omfattes af de fælles markedsordninger, indtrådte fra det tidspunkt, som er fastsat i forordningerne om oprettelse af markedsordningerne. Hvis man går ud fra, at nationale kontrolforanstaltninger før udstedelse af den nævnte fællesskabsordning var begrundet efter traktatens artikel 36, må det under alle omstændigheder antages, at den omtalte virkning indtrådte med indførslen af de nationale bestemmelser, der krævedes ifølge fællesskabsordningen, dog senest ved udløbet af de frister, som ifølge rådsdirektiverne gjaldt for harmoniseringen af nationale sundhedsmæssige bestemmelser.

2. Det andet spørgsmål, jeg herefter skal vende mig til — hvorvidt de afgifter, der opkræves ved grænsen for veterinærundersøgelserne, er forenelige med traktaten — skal jeg ikke opholde mig længe ved, da de kun ønskedes besvaret, dersom der blev givet et benægtende svar på det første spørgsmål.

Jeg skal i så henseende minde om den i praksis ofte givne definition af afgifter med tilsvarende virkning som told og navnlig om, at det ikke — det blev understreget i sag 63/74 — er afgørende, til hvilket formål de anvendes, og om de opkræves til fordel for staten. Til støtte for den antagelse, at den nævnte definition må anvendes i nærværende tilfælde, taler allerede den omstændighed, at den systematiske grænsekontrol, for hvilke afgifterne opkræves, må betegnes som ulovlige. Desuden er det allerede i praksis, sag 29/72 S.p.A. Marimex mod Den italienske Finansforvaltning, dom af 14. december 1972, Sammlung der Rechtsprechung 1972, s. 1318 — allerede klargjort, at selv når en kontrol er lovlig efter traktatens artikel 36, dækkes opkrævning af *afgifter* ikke af denne bestemmelse.

Man kan imidlertid tilføje følgende:

— Det kan med sikkerhed siges, at afgiften ikke er begrundet, fordi den modsvarer en tjenesteydelse, som forvaltningen præsterer over for importøren. Det herom nødvendige er allerede sagt i sag 87/75 (Conceria Daniele Bresciani mod Den italienske Finansforvaltning, dom af 5. februar 1976, Sml. 1976, s. 139) med den præcisering, at en sådan sundhedskontrol var af almen interesse, hvorfor det måtte være rimeligt, at de heraf foranledigede omkostninger skulle bæres af samfundet.

— Endvidere kan afgiften ikke begrundes med, at også indenlandske produkter pålægges sådanne afgifter, dvs. det er ikke traktatens artikel 13 eller de tilsvarende artikler i de fælles markedsordninger, der skal lægges til grund, men traktatens artikel 95. For så vidt er det relevant, hvad der blev fastslået i det forananførte, nemlig at der åbenbart ikke gennemføres samme kontrol for indenlandske produkter, og at indenlandsk kontrol, hvis den foretages, foretages ud over importkontrollen, dvs. fører til en dobbelt økonomisk byrde for de importerede produkter. Desuden synes det, som om de indenlandske afgifter skulle opkræves med et andet formål og i et andet produktionsled, og det kan vel næppe bestrides, at be-

dømmelseskriterierne afviger fra dem, som gælder for importkontrollen. Med andre ord kan der — og her betjener jeg mig af ordvalget i dom 29/72 og dom 87/75 — altså ikke være tale om, at afgifterne for importkontrol er et led i et generelt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter samme eller sammenlignelige kriterier.

De afgifter, der er strid om i hovedsagen, må derfor antages at være afgifter med tilsvarende virkning som told, hvorved det er påvist, at de er ulovlige i medfør af traktaten og de relevante bestemmelser i markedsordningen.

3. De spørgsmål, Pretura di Susa har stillet, kan derfor besvares således:

a) Forpligtelsen til at lade kød og levende dyr, der skal omsættes inden for Fællesskabet og er omfattet af direktiverne om harmonisering af sundhedsforskrifter, underkaste en systematisk sundhedskontrol ved indførsel til en medlemsstat, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt efter EØF-traktatens artikel 30 ff, og som ikke er begrundet efter artikel 36. For de produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, trådte dette forbud principielt i kraft på det tidspunkt, som var fastsat i forordningerne til oprettelse af den fælles markedsordning.

b) En af en medlemsstat ensidigt pålagt økonomisk belastning, der i samhandelen inden for Fællesskabet opkræves for en sundhedskontrol af varer ved deres passage af grænsen, er en afgift med tilsvarende virkning som told.