DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
22. juni 1994 *

I sag C-426/92,

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Bundesrepublik Deutschland

mod

Deutsches Milch-Kontor GmbH,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1624/76 af 2. juli 1976 — om særlige bestemmelser vedrørende udbetaling af støtte til skummetmælkspulver, der denatureres eller forarbejdes til foderblandinger på en anden medlemsstats område (EFT L 180, s. 9), som affattet ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1726/79 af 26. juli 1979 (EFT L 199, s. 10) om fortolkning af artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1) — og vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 9, 12, 16 og 95,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne M. Diez de Velasco (refererende dommer), C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Forbundsrepublikken Tyskland ved advokat Thomas Tschentscher, Frankfurt am Main

— Deutsches Milch-Kontor GmbH ved advokat Barbara Festge, Hamburg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Georg M. Berrisch og Hans-Jürgen Rabe, henholdsvis Bruxelles og Hamburg,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Forbundsrepublikken Tyskland ved Thomas Tschentscher, bistået af Karl-Wolfgang Komarek som sagkyndig, Deutsches Milch-Kontor GmbH og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. februar 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. april 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. august 1992, indgået til Domstolen den 22. december s.å., har Bundesverwaltungsgericht (Tredje Afdeling) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1624/76 af 2. juli 1976 — om særlige bestemmelser vedrørende udbetaling af støtte til skummetmælkspulver, der denatureres eller forarbejdes til foderblandinger på en anden medlemsstats område (EFT L 180, s. 9), som affattet ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1726/79 af 26. juli 1979 (EFT L 199, s. 10) om fortolkning af artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1) — og vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 9, 12, 16 og 95.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Deutsches Milch-Kontor GmbH (herefter benævnt »DMK«) og de tyske myndigheder (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, herefter benævnt »BEF«) angående betalingen af omkostningerne ved den systematiske kontrol ved grænsen i anledning af, at DMK udførte skummetmælkspulver til Italien og herfor modtog eksportrestitutioner.

3 Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer i artikel 10, stk. 1, at der ydes støtte til skummetmælkspulver, der anvendes til foder, såfremt visse betingelser er opfyldt.

4 I henhold til stk. 2 i samme artikel 10 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250).

5 I almindelighed ydes støtten i den medlemsstat, hvor skummetmælkspulveret anvendes til foder eller til fremstilling af foderblandinger. Imidlertid tillader artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 986/68 også medlemsstaterne at yde støtte til skummetmælkspulver, der er fremstillet på deres eget område, men som herefter denatureres eller anvendes på en anden medlemsstats område. I så fald gælder betingelserne for at yde støtte ifølge forordning nr. 1624/76, som ændret ved forordning nr. 1726/79, der begge er nævnt ovenfor. Medlemsstaterne har kun gjort brug af denne mulighed ved udførsel af skummetmælkspulver til Italien efter den 15. juli 1976.

6 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1624/76, som affattet ved forordning nr. 1726/79, indførte to former for kontrol for at fastslå, om der foreligger et krav på eksportrestitution. Den første, der vedrører sammensætningen og kvaliteten af skummetmælkspulveret, finder sted i afsendelsesmedlemsstaten. Den anden, der udføres i forarbejdningsstaten (Italien), består i at undersøge, om produktet faktisk er blevet anvendt til fremstilling af foder.

7 Den første kontrol omhandles i artikel 10 i forordning nr. 1725/79.

8 Hvad angår den anden kontrol fastsætter nr. 2 i sidstnævnte bestemmelse:

»... kontrolforanstaltningerne, som fastsættes af den pågældende medlemsstat, [skal] mindst opfylde følgende betingelser:

...

b) kontrollen med de pågældende virksomheder foretages på selve virksomheden og vedrører særlig fremstillingsforholdene ...

c) disse besøg skal være hyppige og uanmeldte; kontrollen foretages mindst én gang for hver fjorten fremstillingsdage; hyppigheden fastlægges i øvrigt især under hensyntagen til de mængder skummetmælkspulver, som er anvendt på den pågældende virksomhed, og til, hvor hyppigt der er foretaget grundig kontrol af virksomhedens bogføring i overensstemmelse med bestemmelserne i litra d)

...

d) den i litra c) anførte kontrol suppleres med en grundig og uanmeldt kontrol af forretningsdokumenter og den særlige bogføring ...«

9 DMK udfører til Italien skummetmælkspulver, som købes i Tyskland; i Italien skal varen forarbejdes til en foderblanding. Transporten sker med lastbiler, som hver transporterer ca. 25 tons.

10 BEF undersøgte, om det skummetmælkspulver, som DMK udførte til Italien, kunne blive omfattet af støtteordningen ifølge forordning nr. 986/68.

11 Med henblik herpå anmodede BEF afgangstoldstedet om at udtage en prøve af den enkelte lastbilladning, som herefter blev analyseret. Af økonomiske og praktiske grunde blev den ovennævnte kontrol udført samtidig med de øvrige udførselsformaliteter af det tyske toldvæsen, som hermed virker på grundlag af reglerne om administrativ bistand.

12 BEF pålagde DMK omkostningerne ved de udtagne prøver, som i alt androg 112 DM pr. prøve, og henviste herved til § 12 i Beihilfenverordnung-Magermilch (tysk ordning om støtte til skummetmælk). Mellem den 29. april og den 8. september 1980 blev der således udsendt opkrævninger for et totalbeløb på 17 081,28 DM til betaling for 152 prøver.

13 DMK anlagde sag til prøvelse af disse opkrævninger, men Verwaltungsgericht Frankfurt am Main frifandt sagsøgte den 20. april 1983.

14 Efter anke ophævede Hessischer Verwaltungsgerichtshof ved dom af 5. juni 1989 de omtvistede opkrævninger. Som begrundelse fastslog retten, at artikel 10, nr. 2, litra c), i forordning nr. 1725/79 kun foreskriver en stikprøvevis kontrol. Da eksportøren af tekniske årsager ikke kan laste en ladning skummetmælkspulver på mere end 25 tons, opnås der ved den systematiske kontrol af hver enkelt ladning

en kontrolintensitet, som ikke er forudset i fællesskabsbestemmelserne. Hertil kom ifølge retten, at DMK som følge af de pålagte omkostninger måtte antages at blive ringere stillet i forhold til erhvervsdrivende, der fra andre medlemsstater udfører skummetmælkspulver til Italien. Under hensyn til den ringe fortjeneste i mælkesektoren kan omkostningerne på 112 DM pr. 25 tons, der kræves af BEF, ikke længere være »normale omkostninger ved kontrol« som forudsat i Domstolens dom af 15. september 1982 (sag 233/81, Denkavit, Sml. s. 2933).

15 BEF indgav revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht (herefter benævnt »den forelæggende ret«).

16 Da den forelæggende ret fandt, at tvisten rejste en række problemer om fortolkning af fællesskabsretten — og uagtet, at retten som kassationsinstans var bundet af de faktiske omstændigheder, der var lagt til grund af Hessischer Verwaltungsgerichtshof — har den ved kendelse af 27. august 1992 besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Skal artikel 2, stk. 4, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1624/76 af 2. juli 1976, som ændret ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1726/79 af 26. juli 1979, fortolkes således, at den kompetente myndighed ved udførsel på lastbil af skummetmælkspulver fremstillet i Tyskland til Italien med henblik på fremstilling af foderblandinger skal udtage og lade undersøge en prøve af hver lastbilladning for at kunne udstede den i bestemmelsen nævnte attestation?

2) Såfremt spørgsmål 1) skal besvares benægtende, hvilke kriterier skal der da udledes af artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 1624/76, som ændret ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1726/79, sammenholdt med artikel 10 i forordning (EØF) nr. 1725/79 for besvarelsen af spørgsmålet, hvor ofte der skal og

kan udtages prøver ved eksport af skummetmælkspulver til Italien på lastbil?

3) Er det foreneligt med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told (EØF-traktatens artikel 9, 12 og 16), forbuddet mod forskelsbehandling (EØF-traktatens artikel 95) og fællesskabsretten i øvrigt i henhold til nationale retsforskrifter at pålægge eksportøren de fulde omkostninger ved de — systematiske eller lejlighedsvise — undersøgelser?

17 De to første spørgsmål afspejler to sider af samme problem. Spørgsmålene vil derfor være at gennemgå samlet.

Første og andet spørgsmål

18 Den forelæggende rets første spørgsmål er, om den attestation, der omhandles i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1624/76, som ændret ved forordning nr. 1726/79, kun kan udfærdiges, såfremt den kompetente myndighed har ladet udtage og undersøge en prøve af hver lastbilladning, når skummetmælkspulveret udføres. Dersom svaret herpå er benægtende, skal det med det andet spørgsmål afklares, hvor ofte der skal foretages kontrol.

19 Det bemærkes, at den pågældende systematiske kontrol, der er tvist om i hovedsagen, foretages ved grænsen.

20 Om sundhedskontrol ved grænsen har Domstolen allerede fastslået, at den omhandlede kontrol særligt som følge af den forsinkelse, kontrollen nødvendigvis må medføre, og de ekstra transportomkostninger, dette kan påføre den erhvervsdrivende, vil gøre indførslen mere vanskelig eller mere byrdefuld (jf. dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 14).

21 Dette gælder også for andre former for kontrol ved grænsen, navnlig nationale bestemmelser, der hjemler en systematisk kontrol med varer ved grænsepassagen (jf. dom af 20.9.1988, sag 190/87, Moormann, Sml. s. 4689, præmis 8).

22 Heraf følger, at enhver systematisk grænsekontrol i samhandelen inden for Fællesskabet udgør en hindring, der kan stride mod traktatens artikel 30 og 34. Indførelse af en sådan kontrol kan derfor kun accepteres under behørigt begrundede omstændigheder.

23 Disse principper er blevet nedfældet i Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8), der med virkning fra den 1. januar 1993 er erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2726/90 af 17. september 1990 om fællesskabsforsendelse (EFT L 262, s. 1). Det nævnte direktiv, som ikke finder anvendelse i hovedsagen, eftersom det blev udstedt efter de i tvisten omhandlede forhold, bestemmer i artikel 2, stk. 1, som ændret ved Rådets direktiv 91/342/EØF af 20. juni 1991 (EFT L 187, s. 4), at grænsekontrol skal foregå ved stikprøver, undtagen hvor der foreligger behørigt begrundede omstændigheder. Som Domstolen allerede udtalte i dommen af 28. november 1989, (sag C-186/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3997, præmis 14), tillades der efter direktivet ikke formaliteter eller krav, som går ud over, hvad der sædvanligvis kræves i forbindelse med en hvilken som helst vares overskridelse af grænsen.

24 Første og andet præjudicielle spørgsmål skal gennemgås i lyset af de ovennævnte principper.

25 Den i hovedsagen omtvistede kontrol blev indført for at sikre overholdelse af fællesskabsbestemmelserne vedrørende eksportrestitutioner for skummetmælkspulver, der skal anvendes til fremstilling af foder i en anden medlemsstat end den, hvori mælken er produceret. Det må derfor undersøges, om kontrollen udtrykkeligt er omhandlet i fællesskabsbestemmelserne.

26 I så henseende fremgår det ikke af gennemgangen af de bestemmelser, som den forelæggende ret tager sigte på, nemlig artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 4, første afsnit, i forordning 1624/76, som affattet ved forordning nr. 1726/79, samt af artikel 10 i forordning nr. 1725/79, at kontrollen skal foretages ved grænsen.

27 Det bestemmes således alene i nævnte artikel 2, stk. 1, litra a), at skummetmælkspulveret gøres til genstand for kontrol som anført i artikel 10 i forordning nr. 1725/79. Derimod præciseres det i artikel 2, stk. 1, litra c), om den kontrol, der skal foretages i bestemmelsesmedlemsstaten, at varen dér skal underkastes toldkontrol eller en administrativ kontrol, der giver en tilsvarende garanti. Den indeholder desuden en reference til »dagen for opfyldelsen af toldformaliteterne ved udførsel« af skummetmælkspulveret, uden at nævne en mulighed for, at afsendelsesmedlemsstaten kan foretage kontrol ved grænsepassagen.

28 Hvad angår artikel 10 i forordning nr. 1725/79 bemærkes, at denne foreskriver to selvstændige former for kontrol, dels, jf. artikel 10, nr. 1, kontrol med »det maksimale vandindhold« i skummetmælkspulveret, og dels, jf. artikel 10, nr. 2, kontrol af »anvendelsen af uforarbejdet eller iblandet skummetmælk og af skummetmælkspulver«.

29 Den anden kontrolform skal opfylde visse mindstekrav. Den skal bl.a. angå sammensætningen af mælken, de anvendte blandinger og de fremstillede foderblandinger [artikel 10, nr. 2, litra a)], foretages på de pågældende virksomheder [nr. 2, litra b)], foretages mindst én gang for hver fjorten fremstillingsdage [nr. 2, litra c)] og afsluttes med en grundig og uanmeldt kontrol af forretningsdokumenter og den særlige bogføring [nr. 2, litra d)].

30 Artikel 10, nr. 1, fastlægger dog ikke, hvor kontrollen skal finde sted. I artikel 10, nr. 2, litra b), tages der kun sigte på den kontrol, der foretages i fremstillingsvirksomhederne.

31 Endelig opregner artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 1624/76, som ændret ved forordning nr. 1726/79, de obligatoriske angivelser i den erklæring »fra den kompetente myndighed om, at den har sikret sig, at stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 1624/76 er overholdt«. Det tilføjes: »Denne attestation opbevares af afgangstoldstedet.«

32 Ikke desto mindre kræver nævnte stk. 4 i artikel 2 ikke, at afgangstoldstedet udfærdiger attestationen, men blot, at toldstedet opbevarer den. For så vidt som stk. 4 sondrer mellem »den kompetente myndighed«, der ekspederer attestationen, og »afgangstoldstedet«, som opbevarer den, fremgår det, at attestationen er udfærdiget, før varen ankommer til grænsen.

33 Følgelig kræver artikel 2, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1624/76, som affattet ved forordning nr. 1726/79, og artikel 10 i forordning nr. 1725/79 ikke, at den i sagen omtvistede kontrol foretages ved grænsen.

34 Da den omtvistede kontrol er foretaget ved grænsen helt systematisk, strider den mod bestemmelserne i traktatens artikel 34, henset til de ovenfor beskrevne principper.

35 Det må dog undersøges, om kontrollen kan være berettiget efter traktatens artikel 36.

36 Den tyske regering har hævdet, at kontrollen er foretaget ved grænsen af økonomiske og praktiske grunde. Under alle omstændigheder indgår den systematiske kontrol ved grænsen blot som modstykke til et system, som accepteres frivilligt, og som indebærer fordele for de erhvervsdrivende.

37 Det er Kommissionens opfattelse, at grænsekontrollen er den eneste måde, hvorpå man kan afværge svigagtig adfærd under transporten mellem fremstillingsvirksomheden og forarbejdningsvirksomheden.

38 Disse argumenter kan ikke lægges til grund.

39 Hvad for det første angår de påberåbte grunde af økonomisk og praktisk art er det tilstrækkeligt at henvise til, at traktatens artikel 36 ikke kan påberåbes til at begrunde en i sig selv nyttig lovgivning eller praksis, hvis respektive elementer dog væsentligst skyldes et ønske om at begrænse den administrative byrde eller de offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden nævnte lovgivning eller praksis klart ville overskride grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges (jf. dom af 20.5.1976, sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613, præmis 18). Hertil kommer i den konkrete sag, at byrden overvæltes på de erhvervsdrivende.

40 Hvad for det andet angår karakteristikken af kontrollen som et modstykke til de fordele, der er forbundet med en frivillig accept af en eksportrestitutionsordning, bemærkes blot, at en systematisk kontrol, som er uden grundlag i de gældende fællesskabsbestemmelser, ikke kan modsvare sådanne fordele.

41 Hvad for det tredje angår ønsket om at undgå svigagtig adfærd under transporten på afsendelsesmedlemsstatens område skal der henvises til, at de nationale myndigheder er berettiget til at iværksætte de ifølge deres eget retssystem egnede midler for at undgå svigagtige overtrædelser af fællesskabsbestemmelserne, men de er afskåret herfra, når de nationale regler hviler på kriterier, der ikke er i samklang med det system for garanti og kontrol, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne (jf. dom af 11.2.1971, sag 39/70, Fleischkontor, Sml. 1971, s. 5, org. ref.: Rec. s. 49, præmis 5).

42 For så vidt angår nærværende sag må, jf. bemærkningerne ovenfor, en systematisk grænsekontrol antages at være uforenelig med reglerne om de frie varevægelser, særlig traktatens artikel 34.

43 Endvidere bemærkes, at selv om den omtvistede grænsekontrol kan hindre svigagtig adfærd under transporten på tysk område, kan den umuligt sikre, at varen, når den ankommer til forarbejdningsvirksomheden, stadig opfylder fællesskabsbestemmelsernes mindstekrav til sammensætning og kvalitet. Det kan faktisk ikke udelukkes, at der begås svig under transporten på transitstaternes område eller på modtagerstatens eget område.

44 Det skal imidlertid tilføjes, at svig vedrørende kvaliteten og sammensætningen af den vare, der kan ydes eksportrestitutioner for, er et forhold, som medlemsstaterne retmæssigt kan imødegå. Det kan følgelig ikke udelukkes, at disse opretholder

kontrol ved grænsen af de udførte ladninger på betingelse af, at kontrollen foretages sporadisk.

45 De to første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 2, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1624/76, som affattet ved forordning nr. 1726/79, og artikel 10 i forordning nr. 1725/79, sammenholdt med traktatens artikel 34, skal fortolkes således, at de ikke tillader en systematisk kontrol ved grænsen for at fastslå, om betingelserne vedrørende sammensætning og kvalitet af skummetmælkspulver, der skal anvendes til foderblandinger i en anden medlemsstat, er opfyldt, således at der kan ydes eksportrestitution. De ovennævnte bestemmelser er imidlertid ikke til hinder for kontrol ved grænsen, forudsat, at kontrollen kun foretages stikprøvevis.

Tredje spørgsmål

46 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om omkostningerne ved den systematiske grænsekontrol, som pålægges eksportørerne, er afgifter med tilsvarende virkning som told i strid med traktatens artikel 9, 12 og 16 eller er diskriminerende interne afgifter efter traktatens artikel 95.

47 Den tyske regering har fremhævet, at de pågældende udgifter ikke er overdrevent høje i forhold til de reelle udgifter ved kontrollen, ligesom de ikke er af en sådan art, at de vil kunne afholde de erhvervsdrivende fra at gennemføre de udførselstransaktioner, som de finder anvendelse på. Følgelig er de i overensstemmelse med de krav, Domstolen opstillede i den ovennævnte Denkavit-dom. Desuden udgør de betaling for en faktisk ydet tjeneste til eksportøren, hvorved beløbet står i forhold til tjenesteydelsen, og ved at betale afgifterne opnår han den fordel, at der sikres ham ret til eksportstøtte, såvel hvad angår selve kravet som dettes størrelse. Da kontrolomkostningerne skal betales ved udførslen til Italien såvel som ved indførslen til Tyskland eller ved forarbejdningen af varen på tysk område, er de pågældende afgifter ikke i strid med traktatens artikel 9, 12, 16 eller 95.

48 Kommissionen har tiltrådt den tyske regerings bedømmelse på dette punkt. Ifølge Kommissionen er den omtvistede kontrol ikke nærmere begrænset i fællesskabsretten. Hertil kommer, at fællesskabsretten intet indeholder om, hvem der skal bære omkostningerne. Følgelig kan medlemsstaterne pålægge de erhvervsdrivende at betale omkostningerne inden for de grænser, som Domstolen afstak i Denkavit-dommen. Da disse grænser ikke er overskredet i hovedsagen, hvilket kan udledes af det af den forelæggende ret fastslåede, er de omtvistede omkostninger i overensstemmelse med forordning nr. 1624/76 og nr. 1725/79. Imidlertid skal afgifterne for ikke at falde ind under kategorien afgifter med tilsvarende virkning som told opfylde de krav, Domstolen opstillede i dommen af 27. september 1988 (sag 18/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 5427, præmis 8), dvs., at kontrollen skal være foreskrevet i henhold til fællesskabsretten i Fællesskabets almene interesse, være obligatorisk og ensartet inden for Fællesskabet for alle de pågældende varer og må ikke overstige de reelle omkostninger ved den kontrol, for hvilken de opkræves. Disse krav er ifølge Kommissionen opfyldt i hovedsagen.

49 DMK er af den modsatte opfattelse. Eksportøren kan ikke opnå nogen fordel ved kontrollen, for han er ikke adressat for støtten, men alene formidler heraf. I øvrigt er den økonomiske byrde ved afgifterne for høj og af en sådan art, at den afholder de erhvervsdrivende fra at foretage de pågældende transaktioner. Endelig opstår der i forbindelse med kontrolomkostningerne, for så vidt som de pålægges eksportørerne, en krænkelse af lighedsprincippet, eftersom den omhandlede situation ikke foreligger i de øvrige medlemsstater, heller ikke i Tyskland selv med hensyn til det skummetmælkspulver, der udføres til Italien med andre formål end at fremstille foder.

---

50 Ifølge Domstolens faste praksis udgør enhver ensidigt pålagt økonomisk byrde, uanset betegnelse og opkrævningsmåde, som rammer varerne, fordi de passerer grænsen, men som ikke er en told i egentlig forstand, en afgift med tilsvarende virkning som told, jf. traktatens artikel 9, 12, 13 og 16, også selv om afgiften ikke tilfalder staten (jf. bl.a. dom af 9.11.1983, sag 158/82, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3573, præmis 18).

51 Det må påpeges, at ophævelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne indbyrdes er et grundlæggende princip for det fælles marked og finder anvendelse på alle produkter og varer, medmindre der findes en klar undtagelse herfra, som i øvrigt skal fortolkes snævert (jf. dom af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555, org. ref.: Rec. s. 1217, og af 20.4.1978, forenede sager 80/77 og 81/77, Commissionnaires Réunis, Sml. s. 927, præmis 24).

52 I ovennævnte dom af 15. september 1982 i Denkavit-sagen fastslog Domstolen (jf. præmis 13), at artikel 10 i forordning nr. 1725/79 ikke er til hinder for, at en medlemsstat i medfør af nationale lovbestemmelser pålægger den berørte virksomhed omkostningerne ved den kontrol, der foretages i henhold til bestemmelsen, såfremt de beløb, virksomheden skal betale, svarer til de normale omkostninger ved en sådan kontrol, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet.

53 Dette princip kan kun anvendes på kontrol foretaget ifølge bestemmelserne i forordning nr. 1624/76 og nr. 1725/79. Som det imidlertid er anført ved besvarelsen af de to første spørgsmål, er denne betingelse ikke opfyldt i hovedsagen, eftersom den omtvistede kontrol foretages ved grænsen og ganske systematisk.

54 Det må følgelig antages, at de omtvistede afgifter — som værende uden hjemmel, og uanset at de svarer til de reelle omkostninger ved kontrollen — udgør afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, der er forbudt ifølge traktatens artikel 9 og 12.

55 Da bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter ikke kan anvendes samtidig (jf. bl.a. dom af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90,

Compagnie commerciale de l'ouest, Sml. I, s. 1847, præmis 22), skal der ikke tages stilling til de omtvistede afgifters forenelighed med traktatens artikel 95.

56 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at en afgift, som opkræves i forbindelse med systematisk kontrol ved grænsen som omhandlet ovenfor, udgør en afgift med tilsvarende virkning som udførselstold, der er forbudt ifølge traktatens artikel 9 og 12, selv om den svarer til den reelle omkostning ved den enkelte kontrolforanstaltning.

Sagens omkostninger

57 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 27. august 1992, for ret:

1) Artikel 2, stk. 1 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1624/76 af 2. juli 1976 om særlige bestemmelser vedrørende udbetaling af støtte til

skummetmælkspulver, der denatureres eller forarbejdes til foderblandinger på en anden medlemsstats område, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1726/79 af 26. juli 1979, og artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979, om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder, sammenholdt med traktatens artikel 34, skal fortolkes således, at de ikke tillader en systematisk kontrol ved grænsen for at fastslå, om betingelserne vedrørende sammensætning og kvalitet af skummetmælkspulver, der skal anvendes til foderblandinger i en anden medlemsstat, er opfyldt, således at der kan ydes eksportrestitution. De ovennævnte bestemmelser er imidlertid ikke til hinder for kontrol ved grænsen, forudsat at kontrollen kun foretages stikprøvevis.

2) En afgift, som opkræves i forbindelse med systematisk kontrol ved grænsen som omhandlet ovenfor, udgør en afgift med tilsvarende virkning som udførselstold, der er forbudt ifølge traktatens artikel 9 og 12, selv om den svarer til den reelle omkostning ved den enkelte kontrolforanstaltning.

Mancini Diez de Velasco Kakouris

Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 1994.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling