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

Høje Ret.

Den foreliggende sag drejer sig om fortolkningen af EØF-traktatens artikel 16, i henhold til hvilken medlemsstaterne senest ved udgangen af første etape afskaffer indbyrdes udførselstold og afgifter med tilsvarende virkning.

Sagsøger i hovedsagen, som er erhvervsdrivende med hjemsted i Nederlandene, importerede i slutningen af 1970 nogle svin til Nederlandene fra nogle andre medlemslande. Desuden eksporterede han fra august 1966 til juli 1971 nogle svin, avlssvin, okser, avlskvæg og heste fra Nederlandene til nogle andre medlemsstater. I henhold til den nederlandske lov om kvæghold og gennemførelsesbestemmelserne hertil, hvorefter nærmere angivet kvæg undergives veterinærkontrol ved ind- og udførsel, blev der foretaget sådanne undersøgelser af de omtalte varer. Sagsøger skulle herfor betale nogle afgifter, som nærmere var blevet fastsat af landbrugsministeren. Da han anså disse afgifter for ulovlige, anlagde han sag med krav om tilbagebetaling heraf.

Sagsøger anser afgifterne ved indførslen for at være afgifter med tilsvarende virkning som told og henviser i så henseende til, at der i handelen inden for Fællesskabet blev indført et forbud herimod, som fik umiddelbar virkning i medlemsstaterne fra 1. januar 1970. Sagsøger mener endvidere, at afgifterne for hans eksportforretninger er at anse for afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold. Der blev nemlig i fællesskabshandelen indført et forbud herimod, som fik fuld og umiddelbar virkning fra den 1. januar 1962.

Heroverfor har den nederlandske stat rejst række indvendinger.

Den gør gældende, at indførselskontrollen er et led i en almindelig ordning for sundhedskontrollen i Nederlandene, og at de afgifter, der opkræves i forbindelse hermed, også er et led i en almindelig ordning, fordi de også blev lagt på den nationale kvægbestand. På det punkt kom den forelæggende ret i en foreløbig bedømmelse — og under henvisning til den nederlandske regerings anbringende om, at de omstridte gebyrer ikke kunne sammenlignes med forskellige indenlandske gebyrer, hvis størrelse desuden ofte varierer fra sted til sted — til den opfattelse, at der faktisk forelå en afgift med tilsvarende virkning som told.

For så vidt angår kvægkontrollen ved eksport, har den nederlandske regering dernæst gjort gældende, at de herved erlagte tjenesteydelser medførte en fordel for eksportøren, fordi han fik garanti for, at de undersøgte dyr kunne indføres i andre EØF-lande. De herfor opkrævede gebyrer, som kun dækkede omkostningerne, må efter dennes opfattelse anses for en modydelse for den af forvaltningen erlagte tjenesteydelse. På det punkt har den forelæggende ret erklæret, at der ikke i egentlig forstand kan være tale om en fordel i den i sag 24/68 forudsatte betydning (EØF-Kommissionen mod Den italienske Republik, dom af 1. juli 1969, Recueil 1969, s. 193), idet den nederlandske stat jo selv har erkendt, at bedømmelsen er usikker, og at der derfor ikke kan påvises en konkret fordel.

Det blev desuden fremført af den nederlandske stat, at dens handlemåde var i overensstemmelse med et princip i den økonomiske politik, som går ud på, at de omkostninger, som anvendes på en vare, skal erlægges på varen selv og dermed bæres af forbrugeren af denne vare. Dette princip er imidlertid ej heller blevet fulgt

1 — Oversat fra tysk.

af den forelæggende ret; den har herved henvist til, at de med veterinærkontrollen forbundne udgifter blev afholdt i almen interesse, nemlig til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed.

Endelig imødegik retten det argument, at der var tale om en skjult og efter traktaten ulovlig støtte, når omkostningerne til veterinærkontrol blev dækket over de almindelige statsmidler; retten fandt her, at opkrævning af afgifter hos eksportørerne kunne have diskriminerende virkning, da varen hermed ville få en ugunstigere stilling på markedet i bestemmelseslandet. Endvidere var det ikke bevist, at det eksporterede kvæg var mere værd, efter at det havde været gennem veterinærkontrollen.

Endelig stod den forelæggende ret over for det problem, at der i Rådets direktiv 64/432 (EFT-specialudgave 1963-64, s. 154; org.ref. ABl. 1964, s. 1977), som allerede var fremme i Simmenthal-sagen, er foreskrevet en eksportkontrol for kvæg og svin. Imidlertid var retten tilbøjelig til ikke at anse denne omstændighed for relevant. Den henviste herved til dommen i sag 29/72 (Marimex mod Den italienske Finansforvaltning, dom af 14. december 1972, Sammlung der Rechtsprechung 1972, s. 1309) og erklærede, at opfyldelsen af de i direktivet indeholdte forpligtelser ikke nødvendigvis betød, at der også skulle opkræves afgifter i forbindelse hermed. Desuden henviste retten til, at direktivet netop var udstedt med henblik på afskaffelse af hindringer for de frie varebevægelser, og at opkrævning af afgifter, der måtte anses for en indirekte hindring af de frie varebevægelser, harmonerer dårligt hermed. Da Domstolen imidlertid endnu ikke har taget udtrykkeligt stilling til dette specielle problem, har den forelæggende ret ved mellemafgørelse af 10. maj 1976 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal de økonomiske byrder, som opkræves af en medlemsstat i forbindelse med sundhedskontrol af kvæg, der er bestemt til forsendelse til en anden medlemsstat, betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, når de nævnte økonomiske byrder skal dække, og ikke overskrider, de reelle omkostninger ved en sundhedskontrol, som foretages efter beslutning af de nationale myndigheder:

a) (for så vidt angår kvæg eller svin:)
til opfyldelse af de forpligtelser, som Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab ved direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 har pålagt afsendermedlemsstaten, eller:

b) (for så vidt angår kvæg eller svin:)
til opfyldelse af de under a) nævnte forpligtelser og for at få fastslået, at de pågældende kreaturer eller svin opfylder de særlige betingelser, som modtagermedlemsstaten opstiller for indførslen heraf, eller:

c) (for så vidt angår andre dyr end kvæg eller svin:)
for at få fastslået, at de pågældende dyr opfylder de betingelser, som modtagermedlemsstaten stiller for indførslen heraf?«.

Det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, at de omtvistede afgifter skal betales til en obligatorisk veterinærkontrol, som udføres ved eksporten, førend varerne passerer grænsen. Der opkræves derimod ikke afgifter for varer, som omsættes på det interne marked. Efter den forelæggende rets opfattelse kan de altså ikke anses for at være et led i en almindelig ordning for afgifter, som efter de samme kriterier systematisk pålægges de varer, som afsættes på det interne marked, og de varer, som udføres. Afgifterne kan efter rettens opfattelse anses for en modydelse for en af forvaltningen erlagt tjenesteydelse.

Går man ud herfra, er der efter den hidtidige retspraksis inden for dette område ingen tvivl om — jeg tror ikke, jeg behøver at begrunde dette nærmere — at de omstridte afgifter må betegnes som afgifter med tilsvarende virkning som en told. Tilbage står altså kun det spørgsmål, om der ikke desto mindre kan findes støtte for dem i traktaten. Dette

spørgsmål skal efter den forelæggende rets opfattelse besvares ud fra de overvejelser, som blev anført i de citerede spørgsmål. Jeg mener imidlertid ligesom Kommissionen, at det ikke kan være rigtigt at indskrænke prøvelsen hertil. Eftersom den foreliggende ret kun har givet en foreløbig bedømmelse af de foran anførte punkter, og under hensyn til det anbringende, som den nederlandske regering har fremført under den for Domstolen rejste sag, bør prøvelsen tværtimod udvides, også til de synspunkter, som den forelæggende ret allerede i sin forelæggelseskendelse har afvist som værende uden betydning. Vi bør derfor også gå ind på spørgsmålet, om de omtvistede afgifter alligevel ikke kan anses for en modydelse til de af forvaltningen erlagte tjenesteydelser. Endvidere bør vi undersøge, om det er i overensstemmelse med et generelt princip i den økonomiske politik, at de opkræves, og om de således kan være begrundet heri, og endelig bør vi komme ind på, om det kan anføres imod deres afskaffelse, at dette ville være i strid med EØF-traktatens regler om støtte, fordi det kun er i dette tilfælde, at der kan tales om en finansiering over de statslige midler.

1. Må jeg have lov til at begynde undersøgelsen af sagen med det tilfælde, hvor de omtalte afgifter kun dækker de reelle omkostninger med kontrollen og ikke overstiger disse.

Her er det tilstrækkeligt at henvise til retspraksis inden for området, nemlig dommene i sagerne 39/73 (Rewe-Zentralfinanz GmbH mod Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, dom af 11. oktober 1973, Sml. 1973, s. 1039) og 87/75 (Conceria Daniele Bresciani mod Den italienske Finansforvaltning, dom af 5. februar 1976, Sml. 1976, s. 129). Disse domme viser helt klart, at denne omstændighed ikke har nogen betydning, hvis alle de andre kriterier for, at der foreligger en afgift med tilsvarende virkning som told, er opfyldt.

2. Den omstændighed, at der i et direktiv er foreskrevet en sådan kontrol i eksportstaten, mener jeg ikke — hvilket jeg gerne straks vil fastslå — er begrundelse nok for at pålægge afgifter.

Det er først og fremmest af betydning, at det pågældende direktiv 64/432, hvad angår kvæg og svin, som skal omsættes i andre medlemsstater, bestemmer, at der skal foretages veterinærmæssige undersøgelser i eksportstaten, hverken foreskriver og ej heller tillader, at der i samhandelen inden for Fællesskabet opkræves afgifter i forbindelse hermed. Det forholder sig derimod anderledes med direktiv nr. 72/462 (EFT-specialudgave 31. 12. 1972, s. 77; org.ref. ABl. L 302 af 31. 12. 1972) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande. I artikel 12, stk. 8, hedder det udtrykkeligt, at alle omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af de i artiklen foreskrevne forholdsregler, herunder dyrenes slagtning og destruktion, påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten. Heraf kan det rent faktisk udledes, at man har ønsket forskellige omkostningsregler for handelen inden for Fællesskabet og for handelen ved indførsel fra tredjelande.

Med rette bemærker Kommissionen dernæst, at en akt fra Rådet overhovedet ikke kunne tillade afgifter med tilsvarende virkning som told i handelen inden for Fællesskabet, fordi også fællesskabslovgiver er bundet af princippet om de frie varebevægelser. Afvigelser fra dette princip er kun blevet anset for lovlige — som for eksempel ved udligningsbeløb, der spillede en rolle i sag 10/73 (Rewe Zentral AG mod Hauptzollamt Kehl, dom af 24. oktober 1973, Sml. 1973, s. 1175) — i tilfælde, hvor der forelå en undtagelsessituation, og hvor det var nødvendigt at sikre, at fællesmarkedet kunne fungere på trods af indtrådte vanskeligheder. Efter min opfattelse må det imidlertid være klart, at der ikke kan anlægges en sådan vurdering på opkrævning af afgifter i forbindelse med en veterinærmæssig undersøgelse før eksport.

I denne sammenhæng er endelig også dommen i sag 63/74 af interesse (W. Cadsky S.p.A. mod Istituto nazionale per il Commercio Estero, dom af 26. februar 1975, Sml. 1975, s. 281), den tog stilling til en hermed beslægtet problemstilling. Det drejede sig her om en eksportkontrol, som skulle sikre, at indholdet opfyldte bestemte kvalitetsnormer, men også visse fælles markedsføringsregler. Alligevel blev en i forbindelse hermed opkrævet afgift anset for en ulovlig afgift med tilsvarende virkning som told. Domstolen anså det for at være uden betydning, at afgiften blev opkrævet til gennemførelse af forholdsregler, som var foreskrevet i fællesskabsretten. Det samme må være tilfældet i den foreliggende sag.

3. Et tredje synspunkt, som efter den forelæggende rets opfattelse kunne komme i betragtning til støtte for afgiftens lovlighed, er det forhold, at kontrollen også bliver gennemført med det formål at sikre, at de eksporterede varer opfylder de af modtagerlandet opstillede betingelser. Her kan der ganske vist kun være tale om den kontrol, som importstaten selv kan gennemføre på trods af de fællesskabsregler, som blev behandlet i Simmenthal-sagen. Dette gælder for det første for dyr, som indtil videre ikke er omfattet af de omtalte direktiver, såsom heste. Det gælder endvidere det tilfælde, hvor fællesskabsreglerne udtrykkeligt åbner mulighed for importkontrol, hvilket blev behandlet i detaljer i Simmenthal-sagen. Endvidere skal man, i det omfang det drejer sig om eksport til nye medlemsstater, have tanken henledt på artikel 104 i tiltrædelsesakten.

På dette punkt har repræsentanten for den nederlandske regering med rette fremført, at det er nærliggende at foretage en sådan kontrol allerede ved afsendelsen af varerne for at lette samhandelen og for at undgå meningsløse foranstaltninger, og især en unødvendig transport. Det skulle derfor ej heller være helt forkert, ikke at anse en sådan kontrol som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ foranstaltning efter EØF-traktatens artikel 34 eller at erklære dem for at være begrundet efter artikel 36. Man kan tværtimod anse det rimeligt at anlægge en vid fortolkning af artikel 36, således at det ikke blot bør være forholdsregler til beskyttelse af den pågældende medlemsstats egen befolkning, der kan komme i betragtning, ikke mindst fordi det i grunden ikke drejer sig om andet end at flytte tilladelige hindringer for handelen fra importstaten til eksportstaten. Men spørgsmålet, om en sådan kontrol i eksportstaten er lovlig efter artikel 34 og 36, kan fortsat stå åbent, da man må erkende, at Kommissionens opfattelse under alle omstændigheder er rigtig, nemlig at man utvivlsomt ikke på denne måde kan finde en begrundelse for at pålægge *afgifter.*

Man kan derfor konstatere, at hvis der ikke kan pålægges afgifter i forbindelse med den kontrol, der udføres i medfør af fællesskabsretten, så må dette så meget desto mindre kunne ske for den kontrol, der udføres udelukkende på grundlag af nationale regler. Desuden må der henvises til dommen i sag 29/72 — Marimex — hvoraf det klart fremgår, at pålæggelse af afgifter ved grænsen ikke er tilladt, selv i det tilfælde, hvor den sundhedskontrol, hvis omkostninger skal dækkes af afgifterne, er lovlig i henhold til EØF-traktatens artikel 36. Men dette burde klart gælde såvel for indførsel som for udførsel og for den i forbindelse hermed udførte kontrol, for ellers kunne virkningerne af Marimex-dommen omgås ved en simpel omlægning af kontrollen til eksportstaten.

4. Viser det sig således, at der ikke er nogen af de i forelæggelseskendelsen anførte omstændigheder, der danner grundlag for at anse en pålæggelse af afgifter for at være begrundet, skal det dog også som nævnt undersøges, om de øvrige overvejelser, som den nederlandske regering fremsatte under hovedsagen, og som den er kommet tilbage til i den foreliggende sag, fører til et andet resultat.

a) Jeg skal her i første række gå ind på den anskuelse, at afgifterne blot er at

anse for en modydelse til en af forvaltningen erlagt tjenesteydelse. I den forbindelse anfører den nederlandske regering, at der kan tales om en individuel og faktisk erlagt tjeneste, når staten hjælper sine eksportører til at overvinde de hindringer, som består i henhold til fællesskabsretten, eller de hindringer, som andre medlemsstater lovligt opretholder inden for området for sundhedskontrol. Herved skulle den eksporterende vare opnå en værdistigning, og der skulle opstå en helt konkret fordel, som ganske vist ikke kan udregnes mere præcist uden et kendskab til markedsbetingelserne og kontraktsvilkårene, fordi den fordel, som den pågældende går glip af, såfremt eksporten ikke gennemføres, afhænger heraf.

Efter min opfattelse er ej heller denne argumentation holdbar. For det første synes det betænkeligt allerede af den grund, at det er vanskeligt at udregne den påståede fordel i tal, og at fordelen ej heller er lige stor for enhver eksportør til ethvert tidspunkt. Jeg skal herved henvise til det, der blev fastslået i sag 24/68 (EØF-Kommissionen mod Den italienske Republik, dom af 1. juli 1969, Sammlung der Rechtsprechung 1969, s. 193), at en afgift ikke kan anses som vederlag for en særlig ydelse fra forvaltningen, såfremt det drejer sig om en generel fordel og især om en fordel, som er vanskelig at vurdere. Det blev endvidere og med rette fremhævet, at det i virkeligheden drejer sig om forholdsregler til epidemibekæmpelse, men at dette sker i samfundets interesse. Her kan der henvises til dommen i sag 87/75, hvori dette fastslås. I overensstemmelse hermed blev da også den opfattelse tilbagevist, at sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger er tjenesteydelser, som udføres for importøren, og følgelig blev det anset for rimeligt, at omkostningerne i forbindelse hermed bæres af samfundet. Endelig må også dommen i sag 63/74 være af interesse. Her fastslog Domstolen udtrykkeligt, at kontrollen ved eksport ikke er en tjenesteydelse, som udføres for eksportørerne. Da eksportørernes personlige interesse er så vanskelig at vurdere, måtte det tværtimod antages, at sådanne forholdsregler til fremme af eksporten udføres i samfundets interesse.

b) Efter den nederlandske regerings opfattelse bør man også medtage det almindelige økonomisk-politiske princip, at de af produktet forårsagede omkostninger skal lægges på produktet og dermed bæres af forbrugeren. På det punkt — nemlig vedrørende problemet om de »sociale omkostninger«, de »negative eksterne virkninger« og »the internalization of external costs« — har vi under de mundtlige retsforhandlinger påhørt lange og imponerende udredninger, hvor der blev anført en række citater fra den ikke altid let forståelige økonomisk-videnskabelige litteratur. Desuden blev det forsøgt påvist, på hvilke områder dette princip gælder i praksis, for eksempel inden for miljøbeskyttelse, hvor princippet om at »forureneren betaler« er anerkendt — her findes der endda en henstilling fra Rådet fra 1975 — og inden for trafikområdet, hvor infrastrukturomkostningerne pålægges brugeren.

I den forbindelse er der grund til at tvivle på, om det er rimeligt at lægge omkostningerne for forholdsregler, som har til formål at forhindre epidemi blandt dyr — og som altså bliver truffet af hensyn til de landbrug, som holder dyr — på handelen, hvorfra sådanne risici udgår, og dermed altså i sidste ende på forbrugeren, selv om han ikke er den umiddelbart begunstigede. Som Kommissionen har understreget, er det også vigtigt, at der allerhøjest foreligger et økonomisk-politisk princip, såfremt man overhovedet kan tale om et *generelt* princip med dette indhold, medens der ikke er noget bevis for, at princippet også skulle have gyldighed som retsprincip. De af den nederlandske regering fremdragne eksempler, som delvis angår andre omstændigheder, er rent faktisk ikke bevis nok, og der er ikke tilstrækkelig mange eksempler. Derimod kan man i fællesskabsretten finde indicier for, at princippet ikke har gyldighed inden for dette område. De domme, der først og fremmest er af interesse her, ved-

rører spørgsmålet om, hvornår afgifter kan anses for modydelser til individuelle tjenesteydelser. Det fremgår af disse domme, at det er afgørende, om der foreligger en faktisk og målelig *fordel for den pågældende vare,* og i den forbindelse udelukkes de foranstaltninger, som træffes i samfundets interesse, såsom foranstaltninger inden for sundhedsbeskyttelsen. Der kan også, som sagsøgeren har gjort, henvises til Marimex-dommen, og det kan af den omstændighed, at kontrollen, men ikke kontrolafgifterne blev erklæret for ulovlige efter denne dom, udledes, at det af den nederlandske regering anførte princip, nemlig at produktet skal bære omkostningerne ved undersøgelsen, ikke gælder inden for dette område. Endelig synes jeg også, Kommissionens bemærkninger er indlysende, nemlig at selv om man anerkender rigtigheden af det omtalte princip, kan svaret på spørgsmålet om, hvilken vægt dette princip skal have i forhold til princippet om de frie varebevægelser, vanskeligt blive, at det sidstnævnte princip, hvis betydning igen og igen er blevet understreget i retspraksis, skulle vige.

c) Tilbage står at undersøge, hvilken holdning der skal indtages til det argument, at forbudet mod pålæggelse af afgifter ville føre til, at omkostningerne i forbindelse med sundhedskontrol ved eksport måtte udredes af statsmidler. Dette, altså statens overtagelse af markedsføringsomkostningerne, ville ikke være andet end en skjult eksportstøtte, som kunne føre til konkurrenceforvridninger og derfor ikke ville være forenelig med traktatens artikel 92.

Heroverfor anfører Kommissionen — hvilket har overbevist mig — at denne argumentation fra den nederlandske regerings side ikke opfylder kravet om en konsekvent og sammenhængende fortolkning af traktaten. Det kan rent faktisk ikke antages, at artikel 16 på den ene side indeholder et forbud mod at pålægge eksportøren omkostningerne for en virksomhed, som er tilladt efter traktaten, og på den anden side efter artikel 92 forbyder, at finansieringen sker over offentlige midler. Afskaffelsen af en afgift, som er i strid med fællesskabsretten, kan altså ikke være forbudt efter artikel 92. Det er desuden interessant, at det af sagsøger blev gjort gældende, at finansieringen af undersøgelserne via offentlige midler ikke ville føre til en konkurrenceforvridning efter artikel 92, fordi der ikke ville blive pålagt hertil svarende afgifter på den rent interne handel i medlemsstaterne. Derfor har den forelæggende ret jo ej heller anset det for bevist, at afskaffelsen af afgiften har en diskriminerende virkning, men har tværtimod antaget, at pålæggelsen heraf kunne have en diskriminerende virkning på markederne i importlandene. I øvrigt måtte man til dette sidste spørgsmål bemærke — sådan som Kommissionen gør det — at den præjudicielle procedure ikke egner sig til sådanne undersøgelser, altså undersøgelser der skal fastslå, om der foreligger konkurrenceforvridninger. Skulle man virkelig kunne tale herom, så skulle det være i tilfælde, hvor sådanne omkostninger i forbindelse med kontrollen lægges på den undersøgte vare i modtagerlandet; dette ville man i hvert tilfælde ikke kunne imødegå ved hjælp af en fravigelse af forbudet i artikel 16, men kun gennem bestræbelser på en harmonisering af de nationale lovgivninger. Måske ville dette føre til, at også de pågældende modtagerlande ville finansiere kontrollen over offentlige midler, men det kan også tænkes, at der ville blive indført harmoniserende fællesskabsforanstaltninger vedrørende dækning af omkostningerne.

5. Som konklusion må det følgelig fastslås, at pålæggelse af afgifter ved eksportkontrol af den i den foreliggende sag omhandlede art ikke er forenelig med EØF-traktatens artikel 16. Det er den forelæggende ret, der skal drage konsekvenserne heraf, idet den skal lægge til grund, at ophævelsen af de i henhold til artikel 16 ulovlige afgifter senest skulle være sket ved udgangen af overgangsperiodens første etape, og at et forbud af den nævnte art fik umiddelbar virkning den 1. januar 1962.

6. Jeg foreslår derfor, at der gives følgende svar på det af Arrondissementsrechtbank i Haag stillede spørgsmål:

En økonomisk byrde, som ved passage af grænse ensidigt pålægges de varer, som eksporteres til andre medlemsstater, er en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold. Dette gælder også, når sådanne byrder pålægges i forbindelse med en sådan obligatorisk veterinærkontrol ved eksport, som er forenelig med eller foreskrevet i fællesskabsretten.