DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunale di Bolzano ved kendelse af 26. juli 1974 for ret:

En afgift, der opkræves ved grænseovergangen, som er forbundet med en obligatorisk kvalitetskontrol af de eksporterede produkter, og som giver adgang til udstedelse af en attest og til påførelse af et national eksportmærke, udgør en sådan afgift med tilsvarende virkning som eksporttold, som i henhold til traktatens artikel 16 er forbudt i samhandelen mellem de oprindelige medlemsstater fra den 1. januar 1962, selv om adressaten for afgiftens provenu er en anden end staten.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 5. FEBRUAR 1975 [1]

Høje Ret.

Den fortolkningsanmodning, der er indgivet i den nævnte sag af retsformanden for Tribunale di Bolzano, rejser nogle problemer, som indirekte vedrører flere medlemsstater, i hvilke der inden for landbruget opkræves afgifter, som er forbundet med kvalitetskontrol. Ifølge de af Kommissionen givne oplysninger finder afgifter af en sådan art, bortset fra Italien, også anvendelse i Frankrig og i Nederlandene. Kommissionen havde oprindelig — ganske vist uden at kunne nå til en konklusion — påbegyndt fremgangsmåden til imødegåelse af overtrædelser i henhold til EØF-traktatens artikel 169, både for så vidt angår den afgift, som ligger til grund for den foreliggende sag, og vedrørende andre analoge afgifter, som opkræves på forskellige produkter fra Italien og Nederlandene.

Atter engang skal denne Domstol i forbindelse med en præjudiciel sag afgøre et

1 — Oversat fra italiensk.

problem, som væsentligst angår en påstået krænkelse af traktaten fra en medlemsstats side. Selv om det må erkendes, at den vej, som er angivet i artikel 169, ville kunne føre til en grundigere afgørelse vedrørende hele genstanden for tvisten, har der dog gennem nogen tid med flere vigtige og konstruktive resultater til følge fæstnet sig den praksis at prøve gyldigheden af nationale retsakter gennem parternes årvågne og engagerede initiativ og under medvirken af den nationale dommer. For at nå til det resultat, som på denne måde søges opnået af parterne, er det imidlertid nødvendigt, at undersøgelsen af realiteten bliver meget grundig; men også af denne grund bør det svar, som Domstolen anmodes om, netop holdes inden for rammerne af dens særlige kompetence, altså begrænses til de spørgsmål, som har kunnet rejses, og som faktisk er blevet rejst under retsforhandlingerne for den nationale dommer. Denne forudsætning er særlig vigtig i en tvist som den foreliggende, i hvilken den direkte strid angår en særlig økonomisk afgift, mens det for nærværende Domstol med styrke er gjort gældende af Kommissionen, at der foreligger en anden interesse, som ikke blot vedrører afskaffelsen af den ringe afgift, der skal betales, men fremfor alt består i at få erklæret visse kontrolforanstaltninger ulovlige på grund af den måde, de bliver gennemført på.

Hvis man går ud fra, at dette sidste punkt ligger uden for den foreliggende sags direkte genstand — hvad det faktisk gør — kan det problem, som den nationale dommer har rejst i sit spørgsmål om den blotte lovlighed af opkrævningen af afgiften, let løses, mens det mere indviklede spørgsmål, om den kontrol, der iværksættes over for visse varer inden for fællesskabssystemet, er lovlig, forbliver ubesvaret. Kommissionen har inden for dette område egnede midler til — hvis den anser det for nødvendigt — at muliggøre opnåelsen af en rimelig løsning på grundlag af bredere informationer om de forskellige nationale forhold og mere dybtgående diskussioner om de hertil hørende problemer på basis af generelle kriterier og tage initiativ til procedurer, hvis direkte formål er at undersøge lovligheden af medlemsstaternes intervention på dette område. I den foreliggende sag skal vi ikke behandle dette spørgsmål.

Dommeren i Bolzano vil vide, om det er foreneligt med fællesskabslovgivningen at opkræve den afgift, der er indført af Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE) i forbindelse med udstedelsen af en kontrolattest angående bestemte frugt- og grøntsagsprodukter, som den italienske lovgivning kræver ved eksport af disse produkter. Nævnte afgift, som blev indført i den italienske stat før EØF-traktatens ikrafttræden, belaster udelukkende de varer, som er beregnet til eksport, og den opkræves ved grænseoverskridelsen. Den kontrol, der udføres af ICE med hensyn til varer, som er opregnet i lovdekret nr. 2213 af 20. december 1937, tjente oprindelig til at sikre, at varerne svarede til de krav om kvalitet, sortering, holdbarhed og emballage, som var fastlagt i de nationale regler som nødvendig betingelse for, at disse varer kunne bruge et »nationalt kvalitetsmærke«. Den afgift, ICE opkræver, var beregnet til at skulle dække de omkostninger, der var forbundet med gennemførelsen af nævnte kontrol, og bidrog desuden til organisering af informationstjenesten til fordel for eksporten af italiensk frugt og grønsager og til udvikling af fremgangsmåder til forbedring af den indenlandske produktion af frugt og grøntsager svarende til de krav, udenrigshandelen stiller.

Efter at fællesskabsbestemmelser, som har fastsat kvalitetsnormer for afsætningen af frugt- og grøntsagsprodukter, er trådt i kraft, er den kontrol, som foretages af ICE med henblik på brugen af det nationale mærke — ifølge de oplysninger, som er givet af repræsentanten for den italienske regering — blevet ændret til en undersøgelse af, om de produkter, som er beregnet til eksport, opfylder de kommunitære kvalitetskrav; og intet mere.

Vi har i tidligere sager set, at en afgift, som opkræves hos bestemte kategorier af forretningsdrivende til finansiering af organer, der udøver en aktivitet i den pågældende kategoris interesse eller — mere generelt — til fordel for bestemte nationale former for produktion, som er forbundet med de afgiftspligtiges virksomhed, selv ikke hvor der foreligger en fælles markedsordning, nødvendigvis strider mod fællesskabsretten. Der kræves imidlertid hertil først og fremmest, at afgiften ikke er pålagt på en diskriminerende måde. En afgift, der udelukkende påhviler produkter til import eller eksport og fritager nationale produkter, som afsættes inden for staten, vil — også selv om niveauet faktisk er latterligt lavt som ved den afgift, dommeren i Bolzano henviser til — principielt stride mod nævnte krav. Medmindre fritagelsen af disse sidste produkter fra afgiften kan støttes på, at afgiften har karakter af en modydelse for en tjeneste, som udelukkende er givet til fordel for eksportørerne eller importørerne, vil en sådan afgift være utilstedelig, fordi den da strider mod forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told; dette forbud gælder — i relation til eksporten af de produkter, dommeren i Bolzano henviser til — for foranstaltninger, der ligger forud for traktatens ikrafttræden, fra den 1. januar 1962.

Lad os nu huske på, hvad Domstolen har udtalt med hensyn til en statistik afgift, som hvilede både på import og på eksport: »En økonomisk byrde — den være nok så ringe — som pålægges ensidigt, udgør uanset dens benævnelse og den måde, den opkræves på, når den belaster indenlandske eller udenlandske varer ved grænseoverskridelsen, og såfremt den ikke er en told i egentlig forstand, en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der er forudsat i traktatens artikler 9, 12, 13 og 16, også såfremt den ikke opkræves til fordel for staten«, og dette gælder, selv om den uden forskelsbehandling pålægges alle varer, der overskrider grænsen, og ikke har nogen protektionistisk karakter (dom i sag nr. 24/68, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik*, Racc. 1969, s. 193).

De to regeringer, der er interveneret i den foreliggende sag, hævder imidlertid, at det drejer sig om afgifter, som udelukkende opkræves ved eksport i forbindelse med en virksomhed, som gavner eksportørerne, hvorfor de bør undtages fra nævnte generelle forbud i kraft af princippet om, at det er lovligt at opkræve en afgift, som modsvarer en faktisk ydet tjeneste.

Den italienske regering søger navnlig at drage en sondring mellem nærværende sag og den sag, som Domstolen behandlede under nr. 29/72 (Marimex, Racc. 1972, s. 1317), hvor det ansås for udelukket, at der forelå en tjeneste, som retfærdiggjorde en afgift. I den henseende hævder Italien, at den afgift, som opkræves ved tildelingen af det nationale kvalitetsgarantimærke — i modsætning til, hvad der er tilfældet med veterinære afgifter, som opkræves i relation til en sundhedskontrol foretaget af hensyn til almindelige samfundsinteresser — modsvarer en tjeneste, som særligt gavner eksportøren, der kan regne med anseelsen og den økonomiske værdi af en grundig teknisk undersøgelse, hvorved kvalitetsnivauet for hans varer sikres.

Uden at det er nødvendigt at tage hensyn til, om en obligatorisk tjenesteydelse, som påtvinges samtlige eksportører af bestemte produkter, kan omfattes af begrebet, en individuelt ydet tjeneste, således at den i henhold til denne Domstols retspraksis kan berettige, at der søges dækning for tjenesteydelsens faktiske omkostninger (se til dette sidste dom i sag nr. 39/73, Rewe-Zentralfinanz, Sml. 1973, s. 1044), er det tilstrækkeligt at bemærke, at en aktivitet, der, som den kontrol, ICE foretager med henblik på at udlevere det nationale mærke, begrænser sig til at sikre, at varerne opfylder de kvalitetskrav, som fællesskabsbestemmelserne stiller for deres afsætning på markedet, kan ikke være omfattet af begrebet, individuelt ydet tjeneste.

Det nationale organ foretager denne kontrol for hver enkelt eksport i stedet

for at gøre det mere lejlighedsvis, således som kravet i den fællesskabsbestemmelse, der udtaler, at kontrollen skal udøves »ved stikprøver«, ifølge Kommissionen skal forstås. Jeg vil se bort fra det spørgsmål, Kommissionen har rejst vedrørende lovligheden af dette undersøgelsessystem, et spørgsmål som faktisk er uklart, da disse fællesskabsbestemmelser foreskriver en obligatorisk kontrol med ethvert vareparti, der skal eksporteres til tredjelande, og bestemmer, at »kontrollen foregår ved stikprøver« (se artikel 2 og 3 i Kommissionens forordning nr. 496/70 af 17. marts 1967, EFT-specialudgave 1970 (I), s. 132; org. ref. GU nr. L 62/70); spørgsmålet er nemlig, som allerede nævnt, ikke omfattet af det spørgsmål, som er stillet af den nationale dommer. En eventuel forskel vedrørende kontrollens hyppighed og ikke blot vedrørende de materielle kriterier herfor, føjer intet til indholdet af det nationale mærke for så vidt angår de produkter, der er underlagt fælles kvalitetsbestemmelser: det attesterer blot stadig, at varen er egnet til at blive afsat i Fællesskabet i overensstemmelse med de nævnte fælles normer.

Fordi disse normer i øvrigt også gælder for afsætningen af frugt- og grøntsagsprodukter i den producerende stat, og det derfor må antages, at de nationale myndigheder også med henblik herpå — måske ved hjælp af andre organer — foretager hensigtsmæssig kontrol i overensstemmelse med, hvad der er bestemt i Rådets forordning nr. 158/66, får opkrævningen af en afgift udelukkende med henblik på kvalitetskontrol ved eksport en diskriminerende karakter over for tilsvarende produkter, som afsættes inden for staten, og har derfor samme restriktive virkning på varernes frie bevægelighed som en eksporttold, jfr. denne Domstols retspraksis (se til det sidste dommen af 23. januar 1975 i sag nr. 51/74, Van der Hulst's Zonen, præmis nr. 13 og 14).

Dette foregriber naturligvis intet vedrørende lovligheden af den kontrol, som kan pålægges af hensyn til almen-interessen eller blot af hensyn til den handelsmæssige moral, når blot fællesskabsreglerne overholdes. Hvis det nationale mærke derimod var noget andet end en positiv kontrolattest, som kræves inden for rammerne af fællesskabsbestemmelserne, ville vi stå over for en sondring, som kun under visse betingelser kunne være i overensstemmelse med idealet af et fællesmarked. Anvendelsen af dette mærke, som attesterer noget mere, end der forlanges ifølge fællesskabsbestemmelserne for afsætningen af det indenlandske produkt, som er undergivet en fælles markedsordning, kan givet modsvare en interesse også hos de handlende, som anvender det, og der er ingen tvivl om, at den også kan modsvare en almindelig interesse inden for branchen i at bevare dens gode navn og rygte og i værste fald i at undgå den farlige konkurrence: men under det første aspekt forbliver den forbundet med den enkeltes interesse i frivilligt at understøtte sine egne varer eller endog alle varer af samme art; under det andet aspekt vil den obligatoriske mærkeordning betyde en tvungen opretholdelse af kendetegnene ved det nationale marked, hvilket — lad os gentage det — udelukkende kan ske ved de pågældendes frie valg.

Noget andet er den fællesskabskontrol, der foretages samtidig til fordel for producenterne og forbrugerne samt den anseelse, som bør tilkomme handelen mellem medlemsstaterne.

Jeg foreslår derfor at besvare det første spørgsmål fra dommeren i Bolzano derhen, at en afgift, som er knyttet til udstedelsen af en attest, der dokumenterer, at de eksporterede varer opfylder de kvalitetskrav, som er fastlagt i fællesskabsretten, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, for så vidt afgiften ikke tillige er pålagt tilsvarende varer, som afsættes inden for staten.

Vedrørende det andet spørgsmål vil jeg nøjes med at bemærke, at det forbud, som er indeholdt i traktatens artikel 16 mod fortsat at opkræve eksporttold og afgifter med tilsvarende virkning, som allerede bestod før traktatens ikrafttræden, gælder for alle produkter, også frugt og grøntsager, fra og med 1. januar 1962, og derfor kan artikel 13 i forordning nr. 159/66/EØF (sidst ændret ved forordning nr. 161/69), som påbyder afskaffelse fra den 1. juli 1969 af told og afgifter med tilsvarende virkning i samhandelen mellem medlemsstaterne, kun henvise til importen.