om afskaffelse af alle hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne. Den bør forstås således, at den ikke tillader andre foranstaltninger end de i artiklerne 30 - 34 omhandlede.

3. Artikel 36 hindrer ikke, således som den er affattet, opretholdelse af visse restriktioner, herunder navnlig sundhedskontrol. I den forbindelse er det uden betydning, om den kontrol, der udføres af modtagerlandet ved grænseoverskridelsen, erstattes af afsenderlandets kontrol ved afsendelsen. Artikel 36 åbner imidlertid ingen mulighed for at opkræve afgifter for de varer, der er underkastet en sådan kontrol, da sådanne afgifter ikke er nødvendige for at udøve den beføjelse, som er fastlagt i artikel 36, hvorfor de frembyder en yderligere hindring i samhandelen inden for Fællesskabet.
4. Afgifter, der pålægges ved sundhedskontrollen, opkræves ganske vist såvel ved det interne salg som ved eksport, men er led i et generelt, internt afgiftssystem, og kan ikke anses for afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, hvorimod de henhører under forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 95.
5. Afgifter, der opkræves i forbindelse med sundhedskontrol, som afsendermedlemsstaterne i henhold til en fællesskabsbestemmelse skal foretage efter ensartede retningslinjer forud for afsendelsen, er ikke en afgift med tilsvarende virkning som udførselstold, forudsat at afgiftsbeløbet ikke overstiger de reelle omkostninger ved den kontrol, for hvilken det opkræves.
6. Bortset fra de i selve direktiv nr. 64/432/EØF hjemlede undtagelser er enhver yderligere kontrol, som en medlemsstat, enten på eget initiativ eller for at opfylde en anden medlemsstats uberettigede krav, ensidigt pålægger kvæg eller svin, der skal eksporteres til en anden medlemsstat, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og enhver afgift, der opkræves i denne anledning, er følgelig uforenelig med fællesskabsretten.

I sag 46/76

angående en anmodning til Domstolen fra Arrondissementsrechtbank i Haag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 om i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

W. J. G. BAUHUIS

og

DEN NEDERLANDSKE STAT

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de bestemmelser i traktaten, som forbyder afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, og af Rådets direktiv 64/432 af 26. juni 1964 (JO L 121 af 29. 7. 1964, s. 1977; EFT-specialudgave 1963-64, s. 154)

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelse og de skriftlige indlæg, som er afgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb.

Sagsøger i hovedsagen har, i overensstemmelse med bestemmelserne i den nederlandske lov om kvæg (Veewet), betalt afgifter for sundhedskontrol ved indførsel i november og december 1970 til Nederlandene af svin fra andre medlemsstater og ved udførsel af svin, avlssvin, køer, avlskvæg og heste fra Nederlandene til andre medlemsstater fra august 1966 til juli 1971. Da han mener, at disse afgifter, der androg 588 floriner for indførslerne og 32 265,90 floriner for udførslerne, ikke var retmæssigt opkrævet, fordi de var pålagt i strid med fællesskabsbestemmelserne, som forbyder opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som indførsels- eller udførselstold, kræver han tilbagebetaling af en samlet sum på 32 853,90 floriner samt lovbestemte renter fra 15. januar 1972.

Arrondissementsrechtbank i Haag gav ham ved kendelse af 10. maj 1976 medhold i påstanden om tilbagebetaling af de afgifter, som var betalt i forbindelse med kontrollen ved indførslen. Hvad angår de afgifter, som blev afkrævet for veterinærkontrollen ved udførsel af de ovennævnte dyr, tog retten afstand fra visse anbringender, som den nederlandske regering havde fremført til støtte for, at disse afgifter var i overensstemmelse med fællesskabsretten, men besluttede desuden, idet den forbeholdt sig sin endelige afgørelse, at forelægge 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?«

Henvisningskendelsen af 10. maj 1976 blev registreret på Domstolens justitskontor den 2. juni 1976.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har Kommissionen, den nederlandske regering og sagsøger i hovedsagen afgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige retsforhandling uden yderligere bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — Indlæg fra sagsøger i hovedsagen

Sagsøger i hovedsagen (herefter benævnt sagsøger) fremhæver betydningen af den foreliggende sag: andre kvæghandlere har fremsat krav om tilbagebetaling af de erlagte afgifter, medens den nederlandske stat er fortsat med at opkræve de kritiserede afgifter på trods af to breve af 18. oktober 1970 fra Kommissionen til udenrigsministeren, hvori denne meddelte, at afgifterne ved såvel indførsel som udførsel efter dens opfattelse var i strid med traktaten.

Sagsøger henviser til de anbringender, som han har fremført ved den nationale ret og til Domstolens retspraksis (blandt andet: dom af 11. oktober 1973, sag 39/73, *Rewe I,* Sml. 1973, s. 1039, og dom af 26. februar 1975, sag 63/74, *Cadsky,* Sml. 1975, s. 281), hvorefter kontrollen ved indførsler og udførsler, — selv om den fortsat kan opretholdes — ikke kan danne grundlag for pålæggelse af afgifter eller anden form for vederlag, medmindre disse vederlag er et led i et generelt system, der behandler varer på det interne marked og varer, som overskrider en indre fællesskabsgrænse, efter ensartede kriterier, hvilket ikke var tilfælde i den foreliggende sag. Han tilføjer, at en afgift i forbindelse med sundhedskontrol ved udførsel ikke mister deres karakter af en — ulovlig — afgift med tilsvarende virkning som told, selv om det skulle vise sig, at kontrollen foretages til gennemførelse af de forpligtelser, som følger af Rådets direktiv nr. 64/432 af 26. juni 1964. Selv i dette tilfælde ville pålæggelse af afgifter ikke være begrundet.

B — Indlæg fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Kommissionen bemærker først, at den påtænker at indlede den procedure ved Domstolen i henhold til traktatens artikel 169, som allerede blev påbegyndt i 1970 mod Nederlandene og andre medlemsstater angående opkrævning af afgifter i forbindelse med veterinær- og sundhedskontrol. Kommissionen anfører dernæst, at forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold i flere tilfælde, i medfør af særlige regler for landbruget har fået virkning før den 1. januar 1970, hvor overgangsperioden udløb. Dette forbud gælder for indførsel af svin allerede fra 1. juli 1962 (artikel 14, stk. 1 og artikel 23 i Rådets forordning nr. 20 af 4. april 1962, JO 30 af 20. 4. 1962, s. 945).

Kommissionen udleder af præmisserne i forelæggelseskendelsen, at kontrolafgifterne ved udførslen opfylder alle betingelserne for at kunne betegnes som afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold:

— de pålægges udelukkende eksporterede varer med undtagelse af nationale varer;
— de opkræves ved passage af grænsen i forbindelse med en obligatorisk kontrol af de udførte varer;
— de er ikke led i et generelt internt afgiftssystem, som konsekvent pålægger varer, der eksporteres, og varer der omsættes i Nederlandene, afgifter efter ensartede kriterier;
— de kan ikke anses for en modydelse til en konkret og reel fordel for eksportøren.

Spørgsmålet er derfor, om de omstridte vederlag skal anses for at være i overensstemmelse med traktaten:
— fordi kontrollen udføres til gennemførelse af en fællesskabsbestemmelse (svarer til spørgsmålets punkt a));
— fordi kontrollen udføres med henblik på at fastslå, at varerne opfylder de betingelser, som bestemmelseslandet stiller for indførslen (svarer til spørgsmålets punkt b) og c)).

Kommissionen finder det imidlertid hensigtsmæssigt først at undersøge, om der *i den foreliggende sag* muligvis er en forbindelse mellem artikel 36 og den pågældende kontrol eller de afgifter, som opkræves i forbindelse med kontrollen.

Efter Kommissionens opfattelse er der to grunde til, at EØF-traktatens artikel 36 ikke bør finde anvendelse. For det første fordi artikel 36 ikke tillader en medlemsstat at træffe beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at beskytte menneskers og dyrs liv og sundhed i medlemsstaten selv, medens kontrolforanstaltningerne i det foreliggende tilfælde er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed i den medlemsstat, som er modtagerland. For det andet fordi mulighederne for at træffe nationale foranstaltninger i henhold til artikel 36 kun gælder, så længe der ikke er truffet foranstaltninger på fællesskabsplan til beskyttelse af de i artikel 36 omhandlede interesser. Imidlertid indeholder Rådets direktiv nr. 64/432 af 26. juni 1964 for kvæg og svin en række forholdsregler, som skal anses for at være en udtømmende regulering, der hverken har karakter af en minimumsordning eller et supplement til nationale bestemmelser, men som derimod skal erstatte disse. Således bør det være udelukket, at der træffes nationale forholdsregler på grundlag af artikel 36.

For så vidt angår den omstændighed, at kontrollen udføres i medfør af en fællesskabsbestemmelse nemlig direktiv nr. 64/432, anfører Kommissionen følgende:
— direktivet 64/432 er tavs med hensyn til spørgsmålet, om medlemsstaterne kan eller ikke kan opkræve et vederlag for den kontrol, som de udøver i medfør af dette direktiv, mens Rådets senere direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 (JO L 302 af 31. 12. 1972, s. 28; EFT-specialudgave, 31. 12. 1972, s. 77) udtrykkeligt i artikel 12, stk. 8 omhandler opkrævning af afgifter i samhandelen med tredjelande.
Kommissionen udleder heraf modsætningsvis, at der i den interne fællesskabshandel ikke kan pålægges sådanne afgifter.
— Rådet kan ikke selv tillade eller pålægge sådanne afgifter, da også fællesskabslovgiver er undergivet forskrifterne i EØF-traktatens artikel 13 og artikel 16.
— i medfør af EØF-traktatens artikel 43 er det kun i det undtagelsestilfælde, og såfremt markedsordningerne for landbruget støder mod særlige vanskeligheder, at der kan træffes forholdsregler, som fraviger traktatens almindelige regler; denne undtagelse kommer ikke til at spille nogen rolle i denne sag, fordi pålæggelsen af et vederlag i forbindelse med veterinærkontrollen ikke er nødvendig for at imødegå særlige vanskeligheder og for at sikre, at fællesmarkedet fungerer tilfredsstillende.
— fællesskabslovgiver kan ikke selv påberåbe sig artikel 36 som grundlag for pålæggelse af afgifter ved en sundhedskontrol, som fællesskabslovgiver gør obligatorisk; denne bestemmelse

vedrører nemlig kun de kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning og ikke afgifter, som er forbundet med sådanne foranstaltninger (Domstolens dom af 10. december 1968, *Kommissionen* mod *Italien,* sag 7/68, Sml. 1965-68, s. 541).

— i sag 63/74 *(Cadsky)* har Domstolen fastslået, at »når traktaten udtaler, at tolden og afgifterne skal afskaffes, sondrer den ikke mellem de formål, med hvilke de er blevet indført, eller mellem adressaterne for de deraf flydende provenuer«.

Vedrørende det forhold, at de omstridte afgifter blev pålagt i forbindelse med en kontrol af de særlige betingelser, som var fastsat af bestemmelseslandet, mener Kommissionen, at dens argumentation angående den kontrol, som er begrundet efter fællesskabsreglerne, så meget desto mere bør gælde, når det drejer sig om nationale regler.

Desuden er selve kontrollen ikke forenelig med fællesskabsretten, hvilket ipso facto medfører, at opkrævningen af vederlag i forbindelse hermed også er ulovlig.

For så vidt angår eksport af såvel heste som kvæg og svin er kontrollen utvivlsomt en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt i henhold til EØF-traktatens artikel 34, medens den ikke kan falde ind under undtagelsen i henhold til artikel 36, fordi den ikke er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed i den medlemsstat, som træffer forholdsreglerne, men i bestemmelsesstaten. Endvidere falder disse kontrolforanstaltninger, for så vidt angår udførsel af kvæg og svin, klart uden for de i direktiv nr. 64/432 foreskrevne forholdsregler, idet bestemmelseslandet efter ordningen i direktivet skal handle i tillid til det EØF-certifikat, som er udstedt af myndighederne i afsenderlandet. At modtagerlandet måtte have opstillet en række yderligere krav i strid med fællesskabsbestemmelserne berettiger ikke afsenderlandet til ensidigt at træffe foranstaltninger til opfyldelse af disse krav.

Kommissionen undersøger dernæst andre grunde, som den nederlandske stat har påberåbt sig til støtte for at opkræve afgifter i forbindelse med sundhedskontrol.

Et første argument, fremført af den nederlandske stat, var, at de nødvendige udgifter, der afholdes til fordel for et bestemt produkt, burde bæres af dette produkt og af den, der forarbejder eller forbruger produktet. Dette argument, som tidligere er fremført af den nederlandske regering i andre sager *(Marimex,* Domstolens dom af 14. december 1972, sag 29/72, Recueil 1972, s. 1309; og *Cadsky,* sag 63/74), blev afvist af den nederlandske ret.

I øvrigt bemærker Kommissionen, at det hverken er et retligt princip eller et generelt økonomisk-politisk princip, og at det fremgår af Domstolens retspraksis, at det afgørende kriterium for at kunne pålægge importører eller eksportører i den interne fællesskabshandel visse afgifter er, at disse importører eller eksportører konkret og individuelt drager fordel af den erlagte tjenesteydelse. Såfremt det imidlertid antages, at det er et almindeligt princip i fællesskabsretten, ser Kommissionen ikke, hvorfor det af den nederlandske regering anførte princip skulle have forrang fremfor princippet om de frie varebevægelser. Over for det af den nederlandske stat fremførte argument, at det forhold, at omkostningerne i forbindelse med veterinær- og sundhedskontrollen finansieres over det almindelige offentlige budget, skaber risiko for, at der ydes skjult støtte ved udførsel til andre medlemsstater, anfører Kommissionen, at dette ville være ensbetydende med at antage, at enhver afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, som medførte, at eksportøren skulle betale visse omkostninger, måtte anses for en støtteforanstaltning.

Kommissionen foreslår, at der gives følgende svar på det af Arrondissementsrechtbank i Haag stillede spørgsmål:

»En økonomisk byrde, som ensidigt pålægges varer, der udføres til en anden medlemsstat, ved grænsepassagen, er, uanset dens benævnelse eller sammensætning, en afgift med tilsvarende virkning som told. Ved fortolkningen af dette begreb har det ingen betydning, om en sådan økonomisk byrde pålægges på grund af en obligatorisk veterinærkontrol ved udførslen, om denne kontrol er foreskrevet i fællesskabsretten, eller om den er forenelig hermed.«

C — Indlæg fra den nederlandske regering

Medens Domstolen flere gange har udtalt sig om, hvorvidt afgifter i forbindelse med kontrol ved grænsen er forenelige med fællesskabsbestemmelserne, har den endnu ikke haft lejlighed til at løse det foreliggende spørgsmål vedrørende afgifter i forbindelse med en veterinær-, sundheds-, eller plantesundhedskontrol, som har til formål at yde eksportøren garanti for, at hans produkt vil få adgang til bestemmelseslandet.

Den nederlandske regering understreger den foreliggende sags betydning. Hvis den opfattelse, som sagsøger har, blev accepteret, skulle der tilbagebetales betydelige beløb. Men de stillede spørgsmål har endnu større betydning på det principielle plan. Det, som er på tale i denne sag, er spørgsmålet om den korrekte finansiering af den veterinær-, sundheds- og plantesundhedskontrol ved eksport, som er pålagt medlemsstaterne gennem de nævnte direktiver, der er udstedt med henblik på afskaffelse af hindringerne for samhandelen mellem medlemsstaterne. Skal finansieringen heraf lægges på varen, eller skal den opkræves over medlemsstaternes almindelige budget?

Hvad angår de af Arrondissementsrechtbank i Haag under punkt b) og c) opstillede sondringer henleder den nederlandske regering opmærksomheden på det forhold, at det efter artikel 8 i direktiv 64/432, for så vidt angår kvæg og svin, er muligt for bestemmelseslandet at fastsætte særlige betingelser for indførsel, og den henleder desuden opmærksomheden på den omstændighed, at veterinærbetingelserne for indførsel af andre arter stadig væk skal fastsættes på nationalt plan. Den veterinærkontrol, som de nederlandske veterinærmyndigheder gennemfører for eksportens vedkommende, tager netop sigte på de betingelser, som er opstillet dels af fællesskabsmyndighederne (direktiv 64/432), og dels af de nationale myndigheder i medfør af artikel 8 i dette direktiv eller inden for rammerne af deres nationale kompetence (navnlig for heste hvorom der ikke findes noget fællesskabsdirektiv).

I spørgsmålet om finansiering af den nødvendige veterinærkontrol bør de omkostninger, som afholdes til fordel for en bestemt vare, i overensstemmelse med et anerkendt princip i den økonomiske politik, pålægges denne vare.

Den nederlandske regering citerer i denne forbindelse det princip inden for miljøbeskyttelse, som ligeledes er anerkendt af Fællesskabet, at »forureneren betaler«.

Den nederlandske regering fastholder, at det i henhold til fællesskabsretten er nødvendigt at sondre mellem, om de afgifter, som opkræves ved en af myndigheden udført tjenesteydelse pålægges ved indførsel eller ved udførsel. I sidstnævnte tilfælde skyldes afgifterne begrænsninger, som enten er opstillet at Fællesskabet eller af en anden medlemsstat. Desuden kan en myndigheds vederlagsfri tjenesteydelse ved udførsel anses som en eksportstøtte, der er i modstrid med traktatens regler.

Det fremgår af Domstolens retspraksis, at der er to måder at begrunde, at afgifter, der pålægges ved udførsel, udgør en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold:

1. Såfremt afgiften er et led i et generelt internt afgiftssystem, som håndhæves efter ensartede kriterier;
2. Såfremt afgiften er at anse for en modydelse til en konkret og faktisk erlagt

tjenesteydelse, uden at den overstiger værdien heraf eller omkostningerne herved.

Den nederlandske regering mener, at der må være andre mulige begrundelser for afgifter ved udførsel, da det på grundlag af Domstolens retspraksis har været muligt at udlede disse principper udelukkende på grundlag af det tilfælde, hvor der opkræves afgifter ved indførsel.

Efter den nederlandske regerings opfattelse bør der tages hensyn til grundlaget for kontrolforanstaltningerne ved udførslen og følgelig for de hermed forbundne afgifter. Det er det, som adskiller den foreliggende sag fra sag 63/74 *(Cadsky)* og, i henseende til afgifter ved indførsel, fra sagerne 52 og 55/65 (Domstolens dom af 16. juni 1966, *Forbundsrepublikken Tyskland* mod *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber,* Sml. 1964-68, s. 179) og 39/73 (dom af 11. oktober 1973, *Rewe,* Sml. 1973, s. 1039).

I disse tre sager drejede det sig om afgifter i forbindelse med foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat havde indført i egen interesse (garanti for national kvalitet, for eksempel). I den foreliggende sag findes grundlaget for foranstaltningerne i fællesskabsbestemmelser eller i bestemmelser, udstedt af andre medlemsstater. Når forsendelsesstaten hjælper eksportøren med at opfylde de af bestemmelsesstaten stillede betingelser, drejer det sig om en egentlig erlagt tjenesteydelse, hvorved varen lettes vejen frem til forbrugeren i en anden stat.

Ud fra de af Domstolen allerede anerkendte begrundelser finder den nederlandske regering:

a) at tjenesteydelsen fra den af den pågældende myndighed udførte veterinærkontrol indebærer en klar og reel individuel fordel for eksportøren, såfremt der gennem denne kontrol opfyldes en betingelse eller sikres en garanti for indførsel i bestemmelsesmedlemsstaten;

b) at afgiften i forbindelse med kontrollen er at anse for en hertil svarende modydelse, såfremt den har til formål at dække omkostningerne ved kontrollen og ikke overstiger disse.

I den forbindelse erklærer den nederlandske regering, at den af retten i Haag opstillede forudsætning om, at det ikke var muligt at kontrollere eksportørens fordel af kontrollen, beror på en misforståelse. I hovedsagen har regeringen tværtimod udtalt, at denne fordel var klar og reel, eftersom indførslen til bestemmelsesstaten ikke var mulig uden kontrol, men den tilføjede, at det ikke i hvert enkelt konkret tilfælde var muligt at anslå denne fordel i tal.

Den nederlandske regering foreslår, at der gives følgende svar på det stillede spørgsmål:

»De økonomiske byrder, som en medlemsstat pålægger på grund af veterinærkontrol af kvæg, som skal forsendes til en anden medlemsstat, udgør ikke afgifter med tilsvarende virkning i henhold til traktatens artikel 16, for så vidt disse økonomiske byrder har til formål at dække og ikke overskrider de reelle omkostninger ved en veterinærkontrol, som udføres af medlemsstaten til opfyldelse af de forpligtelser, som er foreskrevet i direktiv 64/432/EØF, og/eller til konstatering af, at de pågældende dyr opfylder de betingelser, som bestemmelsesstaten stiller for deres indførsel«.

I retsmødet den 26. oktober 1976 har sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af advokat Van Boeschoten, Haag, den nederlandske regering, repræsenteret af advokaterne Van der Does og Alexander, Haag, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, Bourgeois, fremsat mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 23. november 1976.

Præmisser

1 Ved kendelse af 10. maj 1976, registreret på Domstolens justitskontor den 2. juni 1976, har Arrondissementsrechtbank i Haag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at afgøre følgende spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 16:

»Skal de økonomiske byrder, som opkræves af en medlemsstat i forbindelse med sundhedskontrol af kvæg, der er bestemt til at skulle forsendes til en anden medlemsstat, betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, når disse økonomiske byrder dækker og ikke overskrider de reelle omkostninger ved en sundhedskontrol, som foretages i henhold til en af de nationale myndigheder truffet beslutning;

a) (vedrørende kvæg eller svin:)

for så vidt de pålægges for at opfylde de forpligtelser, som Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab ved direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 har pålagt afsendermedlemsstaten, eller

b) (vedrørende kvæg eller svin:)

for så vidt de pålægges for at opfylde de under a) nævnte forpligtelser og for at sikre, at de pågældende kreaturer eller svin opfylder de særlige betingelser, modtagermedlemsstaten opstiller for importen, eller:

c) (vedrørende andre dyr end kvæg eller svin:)

for at sikre, at de pågældende dyr opfylder de betingelser, som modtagermedlemsstaten stiller for importen?«

2 disse spørgsmål er rejst under en retssag, hvor parterne er den nederlandske forvaltning og en kvæghandler, som fra august 1966 til juli 1971 eksporterede levende dyr til andre medlemsstater, og som kræver tilbagebetaling af de afgifter, som blev betalt for den sundhedskontrol, der blev udført af den nederlandske forvaltning forud for dyrenes eksport;

3 han gør gældende, at disse afgifter er at anse for afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, der i henhold til traktatens artikel 16 blev forbudt fra den 1. januar 1962, og han gør gældende, at disse afgifter følgelig blev betalt med urette.

4 Det fremgår af kendelsen fra den nationale ret, at de omtvistede afgifter dels blev pålagt, dels for den sundhedskontrol af kvæg og svin, som er indført ved og reguleret af Rådets direktiv nr. 64/432 (EØF) af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT-specialudgave 1963-64, s. 154; org.ref. JO 121 af 29. 7. 1964, s. 1977), dels for anden sundhedskontrol end den ved dette direktiv påbudte eller for sundhedskontrol af andre dyr end de i direktivet omhandlede, hvilken kontrol udelukkende reguleres af national ret;

5 disse tilfælde bør undersøges hver for sig.

6 Først bør der imidlertid redegøres for den sammenhæng inden for hvilken de stillede spørgmål skal besvares.

7 Ifølge EØF-traktatens artikel 9 gælder der et forbud mod told ved indførsel og udførsel samt et forbud mod alle afgifter med tilsvarende virkning;

8 i henhold til artikel 16 afskaffer medlemsstaterne senest ved udgangen af overgangsperiodens første etape indbyrdes udførselstold og afgifter med tilsvarende virkning;

9 berettigelsen af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told må ses i det forhold, at selv minimale økonomiske byrder ved grænseoverskridelsen hindrer varernes bevægelighed, hvilket forværres af de administrative formaliteter i forbindelse hermed;

10 følgelig udgør enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer ved grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, en afgift med tilsvarende virkning i den i traktatens artiklerne 9, 12, 13 og 16 forudsatte betydning, selv om den ikke opkræves til fordel for staten;

11 det forholder sig kun anderledes, hvis den pågældende afgift er et vederlag for en til eksportøren faktisk erlagt tjenesteydelse og udgør et beløb, der er afpasset efter den pågældende tjenesteydelse, eller hvis afgiften er et led i et generelt, internt afgiftssystem, der konsekvent og efter ensartede kriterier pålægges nationale varer og de varer, som importeres eller eksporteres;

12 traktatens artikel 36 bestemmer ganske vist, at bestemmelserne i artiklerne 30-34 ikke er til hinder for sådanne forbud eller kvantitative restriktioner vedrørende indførsel eller udførsel, som er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, men denne bestemmelse skal fortolkes indskrænkende, fordi den er en undtagelse fra det grundlæggende princip om afskaffelse af alle hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne, og den bør derfor forstås således, at den ikke tillader andre foranstaltninger end de i artiklerne 30-34 omhandlede;

13 følgelig kan artikel 36, selv om den ikke er til hinder for sundhedskontrol, alligevel ikke fortolkes således, at den åbner mulighed for at pålægge afgifter i forbindelse med en sådan kontrol af importerede eller eksporterede varer med henblik på at dække omkostningerne herved;

14 det er nemlig ikke uomgængeligt nødvendigt at pålægge sådanne afgifter for at udøve den i artikel 36 indeholdte beføjelse, og disse er derfor egnet til at udgøre en yderligere hindring for samhandelen inden for Fællesskabet;

15 det er ud fra disse overvejelser, at de stillede spørgsmål skal behandles.

I — Vedrørende de afgifter, som opkræves for den i medfør af direktiv nr. 64/432 obligatoriske sundhedskontrol

16 Med henblik på at afskaffe hindringerne for samhandelen med kvæg og svin inden for Fællesskabet harmoniserede Rådet ved direktiv nr. 64/432 af 26. juni 1964 de gældende veterinærpolitimæssige foranstaltninger i medlemsstaterne ved at pålægge disse en tilnærmelse af de pågældende nationale bestemmelser i henhold til bestemmelserne i dette direktiv;

17 det fremgår af den anden og tredje betragtning i direktivet af 26. juni 1964, at det har til formål at forøge virkningen af forordningerne vedrørende markedsordningerne for kvæg og svin ved at erstatte »de talrige, traditionelle beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen med et ensartet system, som især har til formål at lette handelen inden for Fællesskabet«;

18 ifølge den tredje og fjerde betragtning kan dette mål kun nås, såfremt de eksisterende forskelle i medlemsstaternes bestemmelser ophæves ved at der »foretages en tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser på det veterinærpolitimæssige område«;

19 denne tilnærmelse består i det væsentlige i en forpligtelse for de medlemsstater, som er afsenderlande for kvæg, til at drage omsorg for overholdelse af visse veterinærpolitimæssige forholdsregler, der blandt andet skal sikre, at de eksporterede dyr ikke bliver en kilde til spredning af smitsomme sygdomme;

20 det fremgår af disse betragtninger som helhed, at den harmoniserede ordning for sundhedskontrol, som er indført ved direktivet, hviler på princippet om ensartethed i de sundhedsgarantier, som kræves i de forskellige medlemsstater, således at der både sikres sundhedsbeskyttelse og skabes lighed i behandlingen af varerne;

21 under denne synsvinkel sigter denne ordning mod at flytte kontollen til den medlemsstat, som er afsenderland, og således at erstatte de systematiske beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen med et ensartet system, hvorved de talrige kontrolforanstaltninger ved grænsen overflødiggøres, samtidig med at der gives afsenderstaten mulighed for at påse, at garantierne efter det således ensartede kontrolsystem faktisk efterleves.,

22 Dette system er baseret på den tillid, som medlemsstaterne bør udvise over for de garantier, der ved afsendelsen ydes gennem sundhedsmyndighedernes kontrol i den medlemsstat, hvorfra dyrene afsendes;

23 for at gøre disse garantier effektive er der ved direktivet foretaget en harmonisering af medlemsstaternes bestemmelser gennem indførelse af ensartede og særligt strenge kontrolmetoder;

24 heraf følger det, at i det mindste en del af de i direktivet fastsatte kontrolforanstaltninger hyppigt er de samme som de kontrolforanstaltninger, der gennemføres ved salg og transport af de samme dyr inden for den pågældende medlemsstat;

25 de afgifter, der pålægges ved denne kontrol, opkræves ganske vist såvel ved det interne salg som ved eksport, men er led i et generelt, internt afgiftssystem, og kan ikke anses for afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, hvorimod de henhører under forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 95.

26 Det først stillede spørgsmål vedrører altså fortolkningen af begrebet »afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold« i relation til de afgifter, som

pålægges for den kontrol, der udelukkende gennemføres for dyr, der skal eksporteres til en anden medlemsstat, og med henblik på at opfylde kravene i Rådets direktiv nr. 64/432.

27 Selv om denne kontrol gennemføres i forbindelse med en udførsel til en anden medlemsstat, er den i direktivet gjort obligatorisk for afsendermedlemsstaten, idet den skal overflødiggøre den af importmedlemsstaten ensidigt gennemførte grænsekontrol eller i hvert fald indskrænke denne til en sporadisk kontrol af, at de sundhedsforanstaltninger, som afsendermedlemsstaten skal træffe, er overholdt;

28 disse foranstaltninger er ikke pålagt ensidigt af hver enkelt medlemsstat men er blevet gjort obligatoriske og ensartede for alle de pågældende produkter, uanset hvilken medlemsstat der er afsender- eller modtagerland;

29 endvidere udstedes de ikke af hver enkelt medlemsstat til beskyttelse af dennes særlige interesse, men derimod af Rådet og i Fællesskabets almene interesse;

30 de kan således ikke anses som ensidige foranstaltninger, der hindrer samhandelen, men snarere som forholdsregler, der har til formål at fremme de frie varebevægelser, navnlig ved at fjerne de hindringer for den fri bevægelighed, som kan være en følge af sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger i medfør af artikel 36;

31 under disse omstændigheder er en afgift, der opkræves i forbindelse med en sundhedskontrol, som afsendermedlemsstaterne i henhold til en fællesskabsbestemmelse skal foretage efter ensartede retningslinjer forud for afsendelsen, ikke en afgift med tilsvarende virkning som udførselstold, forudsat afgiftsbeløbet ikke overstiger de reelle omkostninger ved den kontrol, for hvilken det opkræves;

32 de hensyn, som ligger bag forbudet mod enhver hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, det være sig en afgift med tilsvarende virkning som told eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, gælder ikke i dette tilfælde;

33 der bør desuden, for så vidt angår spørgsmålet om afgiftskravets lovlighed, sondres mellem den kontrol, der er pålagt ved direktivet, og den sporadiske kontrol ved grænsen, som medlemsstaterne med hjemmel i direktivet er berettigede til at opretholde, idet den førstnævnte kategori, som er obligatorisk og generel, er gennemført på en sådan måde, at den lægges på alle de pågældende varer, medens de afgifter, som kræves i forbindelse med kontrollen af den anden kategori, som kun udføres stikprøvevis, udelukkende pålægges de kontrollerede varer;

34 det drejer sig derhos om et i finansmæssig og økonomisk henseende begrundet vederlag for en i henhold til fællesskabsretten ensartet forpligtelse for samtlige medlemsstater.

35 Omkostningerne i forbindelse med kontrolforanstaltningerne kan utvivlsomt variere fra medlemsstat til medlemsstat, således at betalingen kan være forskellig alt efter, i hvilken medlemsstat kontrollen er udført.

36 Selv om det kan være ønskeligt at harmonisere disse afgifter, udelukker den omstændighed, at de ikke kan overstige de reelle omkostninger ved kontrolforanstaltningen — da de ellers anses for afgifter med tilsvarende virkning som told — at de kan betragtes som ulovlig eksportstøtte, og at de kan anses for hindringer for de frie varebevægelser.

II — Vedrørende de afgifter, som opkræves i forbindelse med den specielle sundhedskontrol ved eksport af kvæg og svin

37 For at fremme den frie bevægelighed for kvæg og svin er der ved direktiv nr. 64/432 med virkning for hele Fællesskabet blevet indført en almindelig og ensartet sundhedskontrol til beskyttelse af personers og dyrs liv og sundhed;

38 den gensidige tillid, som medlemsstaterne bør have til en kontrol, som efter de fastsatte betingelser udføres af de andre medlemsstaters kompetente organer, er et fundamentalt led i den ordning, som er gennemført ved direktivet, uden hvilken der ikke ville være noget formål med dette;

39 dette indebærer, at kvæg og svin, som har været underkastet en ifølge dette direktiv obligatorisk kontrol, bør kunne transporteres fra en medlemsstat til de andre, uden at der kræves opfyldt yderligere sundhedsmæssige betingelser;

40 det følger heraf, at bortset fra de i selve direktivet hjemlede undtagelser er enhver yderligere kontrol, som en medlemsstat, enten på eget initiativ eller for at opfylde en anden medlemsstats uberettigede krav, ensidigt pålægger kvæg eller svin, der skal eksporteres til en anden medlemsstat, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og at enhver afgift, der opkræves i denne anledning, følgelig er uforenelig med fællesskabsretten;

41 resultatet ville kun være et andet, såfremt en sådan kontrol og en tilsvarende afgift også var pålagt af den nationale lovgivning ved salg og transport af kvæg og svin inden for den pågældende medlemsstats område;

42 også hvor der er tale om en supplerende kontrol i afsenderlandet i de tilfælde og under de betingelser, som er fastsat i de særlige bestemmelser i direktiv nr. 64/432, såsom artikel 8, vil afgifterne, forudsat at de ikke overstiger de reelle omkostninger ved kontrollen, være af samme slags som de ovenfor behandlede afgifter og vil ikke kunne anses som afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold.

III — Vedrørende de afgifter, der opkræves i forbindelse med sundhedskontrollen i afsenderlandene af andre dyr end kvæg og svin

43 Den kontrol, der omtales i sidste afsnit af spørgsmålene, gennemføres ensidigt af hver enkelt medlemsstat og foretages efter uensartede regler, uafhængigt af fællesskabslovgivningen;

44 i det omfang denne kontrol udelukkende gennemføres for dyr, der er bestemt til eksport, og adskiller sig fra den kontrol, der udføres i forbindelse med salg og transport af de samme dyr på den pågældende medlemsstats territorium, er der tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner;

45 disse foranstaltninger, som har til formål at beskytte modtagerlandets sundhedsmæssige interesser, er i overensstemmelse med traktaten, såfremt de opfylder de i traktatens artikel 36 foreskrevne betingelser.

46 Artikel 36 indeholder ikke noget forbud mod at erstatte modtagerlandets kontrol ved grænseoverskridelsen med afsenderlandets kontrol ved afsendelsen;

47 flytningen af denne kontrol, som fortsat udføres i modtagerlandets interesse, forandrer imidlertid ikke dens karakter.

48 Som det er anført ovenfor hindrer artikel 36, således som den er affattet, ganske vist ikke opretholdelse af visse restriktioner, herunder navnlig sundhedskontrol, men den åbner ingen mulighed for at opkræve afgifter for de varer, der er underkastet en sådan kontrol, da sådanne afgifter ikke er nødvendige for at udøve den beføjelse, som er fastlagt i artikel 36, hvorfor de frembyder en yderligere hindring i samhandelen inden for Fællesskabet;

49 de hensyn, som gør, at opkrævning af passende afgifter i forbindelse med en generel og ensartet fællesskabskontrol er lovlig, kan ikke finde anvendelse i situationer, hvor der er tale om ensidige hindringer;

50 dette gælder også, selv om de nationale kontrolforanstaltninger er foranstaltninger til fremme af eksporten;

51 der bør derfor gives det svar, at afgifter, som opkræves af afsendermedlemsstaten i forbindelse med en af denne stats myndigheder udført sundhedskontrol, som ikke er foreskrevet i en forordning eller et fællesskabsdirektiv, men som er gjort obligatorisk af denne stat for at sikre opfyldelse af de betingelser, som modtagermedlemsstaten opstiller for importen, skal betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told.

Vedrørende sagsomkostningerne

52 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres;

53 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgmål, som Arrondissementsrechtbank i Haag ved kendelse af 10. maj 1976 har forelagt den, for ret:

1. **En afgift, der opkræves i forbindelse med en sundhedskontrol, som afsendermedlemsstaterne i henhold til en fællesskabsbestemmelse skal foretage efter ensartede retningslinjer forud for afsendelsen, er ikke en afgift med tilsvarende virkning som udførselstold, forudsat at afgiftsbeløbet ikke overstiger de reelle omkostninger ved den kontrol, for hvilken det opkræves.**

2. **Bortset fra de i direktiv nr. 64/432/EØF hjemlede undtagelser er enhver yderligere kontrol, som en medlemsstat, enten på eget initiativ eller for at opfylde en anden medlemsstats uberettigede krav, ensidigt pålægger kvæg eller svin, der skal eksporteres til en anden medlemsstat, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og enhver afgift, der opkræves i den anledning, er følgelig uforenelig med fællesskabsretten.**

3. **Afgifter, som opkræves af afsendermedlemsstaten i forbindelse med en af denne stats myndigheder udført sundhedskontrol, som ikke er foreskrevet i en forordning eller et fællesskabsdirektiv, men som er gjort obligatorisk af denne stat for at sikre opfyldelse af de betingelser, som modtagermedlemsstaten opstiller for importen, skal betragtes som afgifter med tilsvarende virkninger som told**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. januar 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident