DOMSTOLENS DOM
av den 25 januari 1977*

I mål 46/76

har Arrondissementsrechtbank i Haag till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

W. J. G. Bauhuis

och

den nederländska staten.

Begäran avser tolkningen av de bestämmelser i fördraget som förbjuder avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, och av rådets direktiv nr 64/432 av den 26 juni 1964 (EGT nr L 121, 29.7.1964, s. 1977, fransk version; svensk specialutgåva del 03, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. M. Donner och P. Pescatore samt domarna J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco och A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 10 maj 1976, som inkom till domstolens kansli den 2 juni 1976, har Arrondissementsrechtbank i Haag i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt följande frågor om tolkningen av artikel 16 i fördraget.

"Utgör de avgifter som en medlemsstat tar ut för veterinär- och hälsoskyddskontroller av nötkreatur avsedda för export till en annan medlemsstat avgifter med motsvarande verkan som exporttullar när dessa avgifter är avsedda att täcka, och inte överstiger, den verkliga kostnaden för en veterinär- och hälsoskyddskontroll som utförs i enlighet med ett beslut som de nationella myndigheterna har fattat,

a) (vad gäller nötkreatur eller svin)

för att fullgöra de skyldigheter som Europeiska ekonomiska gemenskapens råd har ålagt den exporterande medlemsstaten genom direktiv nr 64/432/EEG av den 26 juni 1964, eller

b) (vad gäller nötkreatur eller svin)

för att fullgöra de skyldigheter som avses i a och dessutom för att fastställa att de ifrågavarande nötkreaturen eller svinen uppfyller de särskilda villkor som den importerande medlemsstaten har uppställt för importen, eller

c) (vad gäller andra djur än nötkreatur eller svin)

för att fastställa att de ifrågavarande djuren uppfyller de villkor som den importerande medlemsstaten har uppställt för importen?"

2 Dessa frågor har väckts inom ramen för en tvist mellan den nederländska förvaltningen och en kreatursh andlare som mellan augusti 1966 och juli 1971 exporterade levande djur till andra medlemsstater och som har krävt återbetalning av avgifter för veterinär- och hälsoskyddskontroller utförda av den nederländska förvaltningen innan djuren exporterades.

3 Kreatursh andlaren har gjort gällande att dessa avgifter utgör avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, vilka sedan den 1 januari 1962 är förbjudna enligt artikel 16 i fördraget och vilka följaktligen betalades felaktigt.

4 Av den nationella domstolens beslut framgår att de omtvistade avgifterna dels togs ut för de veterinär- och hälsoskyddskontroller av nötkreatur och svin som föreskrivs och regleras genom rådets direktiv nr 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen (EGT nr 121, 29.7.1964, s. 1977, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 01), dels för veterinär- och hälsoskyddskontroller utöver dem som föreskrivs i direktivet eller kontroller av andra djur än dem som omfattas av direktivet, och som uteslutande regleras i nationell lag.

5 Dessa fall måste undersökas vart för sig.

6 Först måste dock de ramar fastställas inom vilka frågorna skall besvaras.

7 Enligt artikel 9 i EEG-fördraget är tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

8 Enligt artikel 16 skall medlemsstaterna senast vid den utgången av övergångstidens första etapp sinsemellan avskaffa exporttullar och avgifter med motsvarande verkan.

9 Förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som tullar är berättigat eftersom alla avgifter, oavsett hur låga de är, som tas ut när varor passerar en gräns utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor, vilket förvärras av åtföljande administrativa formaliteter.

10 Varje form av avgift, som ensidigt läggs på varor därför att de passerar en gräns, och som inte är en tull i strikt mening, utgör en avgift med motsvarande verkan enligt artiklarna 9, 12, 13 och 16 i fördraget, oberoende av vad den kallas och hur den tillämpas och även om den inte tas ut för statens räkning.

11 Det enda förhållande som kan ändra detta är om avgiften i fråga utgör ersättning för en tjänst som faktiskt tillhandahållits exportören och ersättningen står i proportion till tjänsten, eller om avgiften ingår i ett allmänt system för interna avgifter som tillämpas konsekvent enligt samma villkor för inhemska och importerade eller exporterade varor.

12 Även om artikel 36 i fördraget förskriver att bestämmelserna i artikel 30–34 inte skall hindra sådana förbud mot eller kvantitativa restriktioner för export eller import som grundas på intresset att skydda människors och djurs hälsa

och liv, utgör denna bestämmelse ett undantag från den grundläggande principen om att alla hinder för den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna skall avvecklas; den måste därför tolkas restriktivt och kan inte förstås så, att åtgärder av ett annat slag än dem som avses i artikel 30–34 är tillåtna.

13 Följaktligen kan artikel 36, även om den inte hindrar veterinär- och hälsoskyddskontroller, inte tolkas så, att den tillåter att avgifter tas ut för att täcka kostnaderna för kontroll av importerade eller exporterade varor.

14 En sådan avgiftsbeläggning är nämligen inte väsentlig för utövandet av de befogenheter som avses i artikel 36 och kan därför utgöra ytterligare ett hinder för handeln inom gemenskapen.

15 De frågor som har ställts bör undersökas mot bakgrund av dessa överväganden.

I — Avgifter som tas ut för sådana veterinär- och hälsoskyddskontroller som föreskrivs i direktiv nr 64/432

16 För att avskaffa hindren för handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen har rådet genom direktiv nr 64/432 av den 26 juni 1964 harmoniserat de djurhälsobestämmelser som var i kraft i medlemsstaterna genom att ålägga dessa att införa enhetliga nationella bestämmelser i enlighet med föreskrifterna i detta direktiv.

17 Enligt andra och tredje övervägandena i ingressen i direktivet av den 26 juni 1964 är syftet att öka effektiviteten i förordningarna om marknadsorganisationerna för nöt- respektive griskött genom att ersätta "de många traditionella medlen för gränsskydd med ett enda system som är särskilt avsett att underlätta handeln inom gemenskapen".

18 Enligt tredje och fjärde övervägandena i ingressen kan detta mål endast uppnås om skillnaderna mellan nationella bestämmelser avlägsnas och medlemsstaternas djurhälsobestämmelser närmas till varandra.

19 En sådan tillnärmning består huvudsakligen i att de medlemsstater som exporterar nötkreatur åläggs att övervaka efterlevnaden av en rad djurhälsobestämmelser för att bl. a. säkerställa att de exporterade djuren inte utgör en spridningskälla för smittsamma sjukdomar.

20 Av dessa överväganden sammantagna framgår att det harmoniserade system för veterinär- och hälsoskyddskontroller som infördes genom direktivet vilar på principen om likvärdighet hos de hälsoskyddsgarantier som de olika medlemsstaterna kräver, varigenom både skyddet av hälsan och lika behandling av varor säkerställs.

21 Mot bakgrund av detta är syftet att överflytta kontrollen till den exporterande medlemsstaten och på så sätt ersätta de systematiska skyddsåtgärderna vid gränsen med ett enhetligt system som gör de många kontrollerna vid gränsen överflödiga och samtidigt ger den importerande staten möjlighet att övervaka att de garantier som följer av det harmoniserade kontrollsystemet verkligen föreligger.

22 Detta system grundas på det förtroende som medlemsstaterna måste visa varandra när det gäller de garantier som ges genom de kontroller som hälsovårdsmyndigheterna i den exporterande medlemsstaten utför före avsändandet av djuren.

23 För att dessa garantier skulle bli effektiva harmoniserades medlemsstaternas bestämmelser genom direktivet på så sätt att ovanligt strikta kontrollmetoder gjordes allmänt tillämpliga.

24 Av detta följer att åtminstone en del av de kontrollåtgärder som föreskrivs i direktivet ofta är identiska med de kontroller som utförs i den berörda medlemsstaten vid saluföring och transport av samma djur.

25 Om avgifterna för dessa kontroller tas ut både vid saluföring inom landet och vid export ingår de i ett allmänt system för interna avgifter och utgör inte avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, utan omfattas av förbudet i artikel 95 i fördraget mot diskriminering.

26 Den första frågan rör tolkningen av begreppet avgift med motsvarande verkan som exporttull, när det gäller avgifter för sådana kontroller som uteslutande utförs på djur avsedda för export till en annan medlemsstat och i syfte att uppfylla förpliktelserna enligt rådets direktiv nr 64/432.

27 Även om dessa kontroller utförs i samband med export till en annan medlemsstat har de genom direktivet gjorts obligatoriska för den exporterande medlemsstaten, för att göra ensidiga kontroller genomförda vid gränsen av den importerande medlemsstaten överflödiga, eller åtminstone inskränka dessa till stickprovskontroller för att fastställa att de obligatoriska kontrollåtgärderna har vidtagits i den exporterande medlemsstaten.

28 Dessa åtgärder har inte införts ensidigt av varje enskild medlemsstat utan har gjorts obligatoriska och enhetliga för alla ifrågavarande varor, oavsett vilken medlemsstat som är det exporterande eller det importerande landet.

29 Dessutom införs de inte av varje enskild medlemsstat för att skydda dess egna intressen utan av rådet i gemenskapens allmänna intresse.

30 De kan därför inte betraktas som ensidiga åtgärder som hindrar handeln utan snarare som åtgärder avsedda att främja den fria rörligheten för varor, särskilt genom att motverka de hinder för den fria rörligheten som kan orsakas av sådana veterinär- och hälsoskyddskontroller som vidtas i enlighet med artikel 36.

31 Enhetliga avgifter som tas ut för veterinär- och hälsoskyddskontroller som föreskrivs i gemenskapsrätten och skall utföras före avsändandet från den exporterande medlemsstaten, utgör under dessa omständigheter inte avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, förutsatt att de inte överstiger den verkliga kostnaden för den utförda kontrollen.

32 Skälen till förbudet mot alla hinder för handeln inom gemenskapen, oavsett om det rör sig om avgifter med motsvarande verkan som tullar eller åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner, är inte tillämpliga i det här fallet.

33 Dessutom måste, vad gäller det berättigade i att ta ut en avgift, en åtskillnad göras mellan de kontroller som föreskrivs i direktivet och de stickprovskontroller som medlemsstaterna enligt direktivet får utföra vid gränsen, eftersom de förra är obligatoriska och generella och tas ut på alla varor, medan de avgifter som tas för stickprovskontroller endast belastar de varor som kontrolleras.

34 Det rör sig för övrigt om en finansiellt och ekonomiskt berättigad kompensation för en enhetlig förpliktelse som i samma mån åläggs samtliga medlemsstater genom gemenskapsrätten.

35 Kostnaderna för kontrollen kan mycket väl variera från en medlemsstat till en annan vilket innebär att avgifterna kan variera beroende på i vilken medlemsstat kontrollen utförs.

36 Även om det kunde vara önskvärt att dessa avgifter harmoniserades, gör det faktum att de inte får överstiga den verkliga kostnaden för kontrollen utan att betecknas som avgifter med motsvarande verkan som exporttullar att de inte kan betraktas som förbjudet exportstöd och anses utgöra hinder för den fria rörligheten för varor.

II — Avgifter som tas ut för de särskilda veterinär- och hälsoskyddskontroller som utförs vid export av nötkreatur och svin

37 För att främja den fria rörligheten för nötkreatur och svin infördes genom direktiv nr 64/432 inom hela gemenskapens territorium generella och enhetliga veterinär- och hälsoskyddskontroller avsedda att skydda människors och djurs hälsa och liv.

38 Det ömsesidiga förtroende som medlemsstaterna måste ha för de kontroller som under de föreskrivna villkoren utförs av de andra medlemsstaternas behöriga myndigheter utgör ett grundläggande inslag i det system som har införts genom direktivet, utan vilket direktivet skulle mista sitt berättigande.

39 Detta innebär att nötkreatur och svin som har genomgått föreskriven kontroll enligt detta direktiv måste kunna transporteras från en medlemsstat till en annan utan krav på ytterligare veterinär- och hälsoskyddskontroller.

40 Härav följer att, bortsett från de undantag som medges i själva direktivet, är varje ytterligare kontroll av nötkreatur eller svin för export till en annan medlemsstat som ensidigt föreskrivs av en medlemsstat, på dess eget initiativ eller för att tillgodose ej längre berättigade krav från en annan medlemsstat, en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. Alla avgifter som tas ut i samband därmed är av den anledningen oförenliga med gemenskapsrätten.

41 Det enda förhållande som kan ändra detta är om en sådan kontroll och en motsvarande avgift även föreskrevs i den nationella lagstiftningen i samband med försäljning och transport av nötkreatur och svin på den ifrågavarande medlemsstatens territorium.

42 Om det däremot rör sig om ytterligare kontroller som utförs i det exporterande landet i de fall och på de villkor som föreskrivs i de särskilda bestämmelserna i direktiv nr 64/32, t.ex. artikel 8, skulle avgifterna vara av samma

slag som de som granskats ovan och skulle inte utgöra avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, förutsatt att de inte överstiger den verkliga kostnaden för kontrollen.

III — Avgifter som tas ut för veterinär- och hälsoskyddskontroller i exportlandet av andra djur än nötkreatur och svin

43 De kontroller som avses i den sista delen av frågorna utförs av varje enskild medlemsstat på ett ensidigt och icke enhetligt sätt utan att regleras av några gemenskapsbestämmelser.

44 Om dessa kontroller uteslutande utförs på djur avsedda för export och skiljer sig från de kontroller som utförs i den berörda medlemsstaten vid saluföring och transport av samma djur, är det fråga om åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.

45 Dessa åtgärder, som syftar till att tillgodose det importerande landets intresse att skydda människors och djurs hälsa, är förenliga med fördraget på de villkor som föreskrivs i dess artikel 36.

46 Artikel 36 förbjuder inte att de kontroller som utförs av den importerande staten vid gränspassagen ersätts av kontroller som utförs av den exporterande medlemsstaten före avsändandet.

47 Flyttningen av dessa kontroller, som även i fortsättningen utförs i den importerande statens intresse, ändrar dock inte deras natur.

48 Som konstaterats ovan hindrar artikel 36 visserligen inte att vissa restriktioner, bl.a. i form av veterinär- och hälsoskyddskontroller, upprätthålls på de villkor som anges i denna artikel. Det är dock inte tillåtet att lägga avgifter på de varor som skall kontrolleras, eftersom en sådan avgiftsbeläggning inte är nödvändig för utövandet av de befogenheter som avses i artikel 36 och därför skulle utgöra ytterligare ett hinder för handeln inom gemenskapen.

49 De skäl som gör det tillåtet att ta ut avpassade avgifter för att utföra generella och enhetliga gemenskapskontroller kan inte gälla för situationer med bestående, ensidigt upprättade hinder.

50 Detsamma gäller om de nationella kontrollerna utgör exportfrämjande åtgärder.

51 Svaret blir alltså följande. Avgifter som den exporterande medlemsstaten tar ut i samband med veterinär- och hälsoskyddskontroller som utförs av myndigheterna i denna stat och som inte föreskrivs i en gemenskapsförordning eller ett gemenskapsdirektiv, utan av denna stat för att fastställa om de av den importerande medlemsstaten uppställda villkoren för importen har uppfyllts, utgör avgifter med motsvarande verkan som tullar.

Rättegångskostnader

52 De kostnader som har förorsakats Nederländernas regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

53 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom dom av den 10 maj 1976 förts vidare av Arrondissementsrechtbank i Haag - följande dom:

1) **Enhetliga avgifter som tas ut för veterinär- och hälsoskyddskontroller, som föreskrivs i gemenskapsrätten och skall utföras före avsändandet från den exporterande medlemsstaten, utgör under dessa omständigheter inte avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, förutsatt att de inte överstiger den verkliga kostnaden för kontrollen.**

2) **Bortsett från de undantag som medges i själva direktivet nr 64/432, är varje ytterligare kontroll av nötkreatur eller svin för export till en annan medlemsstat som ensidigt föreskrivs av en medlemsstat, på dess eget initiativ eller för att tillgodose ej längre berättigade krav från en annan**

medlemsstat, en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. Alla avgifter som tas ut i samband därmed är av den anledningen oförenliga med gemenskapsrätten.

3) **Avgifter som den exporterande medlemsstaten tar ut i samband med veterinär- och hälsoskyddskontroller som utförs av myndigheterna i denna stat och som inte föreskrivs i en gemenskapsförordning eller ett gemenskapsdirektiv, utan av denna stat för att fastställa om de av den importerande medlemsstaten uppställda villkoren för importen har uppfyllts, utgör avgifter med motsvarande verkan som tullar.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 januari 1977.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande