FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 5. JULI 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Nærværende sag vedrører spørgsmålet, om de nationale danske bestemmelser om sundhedskontrol ved indførsel af jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Domstolen er blevet anmodet om at tage stilling til, om de pågældende bestemmelser, ved hvilke indførslen af jordnøddeprodukter undergives systematisk sundhedskontrol, som importørerne skal betale, er i overensstemmelse med traktatens artikler 9 og 13, som indeholder forbud mod opkrævning af told og afgifter med tilsvarende virkning.

Lad mig kort gengive sagens faktiske omstændigheder. Kongeriget Danmark har ved indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1971 indført forbud mod salg eller overdragelse af jordnødder og jordnøddeprodukter, hvori aflatoksin forekommer i påviselig mængde (artikel 1). Aflatoksin er et sundhedsfarligt stof, som produceres af visse svampe, såfremt de nødvendige betingelser med hensyn til varme og fugtighed er til stede. For at håndhæve forbudet bestemmes det i den danske bekendtgørelse, at produkter af den omhandlede art fra tredjelande eller — som har relevans fra andre medlemsstater, underkastes kontrol af et privat laboratorium, som anvises af direktøren for statens levnedsmiddelinstitut (artikel 5, stk. 2). Laboratoriets omkostninger ved undersøgelse og prøveudtagning afholdes af importøren (artikel 5, stk. 3). Omkostningerne fastsættes ikke af staten, men af de pågældende laboratorier, og beløbet erlægges direkte til det enkelte laboratorium.

Ved skrivelse af 28. februar 1980 indledte Kommissionen den i EØF-traktatens artikel 169 foreskrevne procedure mod Danmark. Den meddelte herved den danske regering, at afgiften for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater efter dens opfattelse er en afgift med tilsvarende virkning som told og følgelig omfattet at forbudet i traktatens artikel 9 ff. Kommissionen opfordrede derfor regeringen til inden to måneder at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Den danske regering svarede ved skrivelse af 8. juli 1980 fra Danmarks faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber, hvori man gjorde gældende, at afgiften for sundhedskontrol er »en intern afgift« i artikel 95's forstand, idet afgiften uden undtagelse pålægges *alle* varer i den samme varegruppe. Ifølge skrivelsen er de klimatiske forudsætninger for jordnøddedyrkning i Danmark ganske vist ikke til stede, men det ændrer ifølge den danske regering ikke problemstillingen. Selv om der ikke findes tilsvarende indenlandske varer, kan således også en afgift, som alene er pålagt indførte varer, ifølge Domstolens praksis anses for en intern afgift, der i overensstemmelse med traktatens bestemmelser ikke giver anledning til forskelsbehandling.

1 — Oversat fra italiensk.

Da Kommissionen ikke kunne godtage denne argumentation, fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse (3. 9. 1981), hvori den fastholdt sin oprindelige opfattelse. I sin svarskrivelse (8. 12. 1981) fra Danmarks faste repræsentation fastholdt den danske regering ligeledes sin opfattelse. Kommissionen har herefter anlagt sag (26. 5. 1982) med påstand om, at kongeriget Danmark ved at opkræve en afgift for sundhedskontrol ved indførsel af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktatens artikler 9 og 13.

2. Spørgsmålet bliver herefter i alt væsentligt, om nationale bestemmelser, som pålægger importøren at udrede omkostningerne i anledning af kontrol af varer fra andre medlemsstater, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det skal således straks bemærkes, at der ikke skal tages stilling til de danske bestemmelser om sundhedskontrol, idet Domstolen — som nævnt — udelukkende skal afgøre spørgsmålet om gyldigheden af den afgift, som er pålagt importørerne.

Som nævnt anfører den danske regering, at afgiften er en intern afgift og ikke en afgift med tilsvarende virkning som told, hvorfor det ikke er artiklerne 9 og 13, men derimod artikel 95 som finder anvendelse. Regeringen har til støtte for sin opfattelse fremført en række argumenter.

Først og fremmest bestrider den danske regering, at forpligtelsen til at afholde omkostningerne ved laboratoriekontrollen udgør en afgift i egentlig forstand. I virkeligheden dækker importørerne herved blot omkostningerne ved selve kontrollen. Denne opfattelse er klart uholdbar. I Domstolens praksis er det jo fastslået, at »enhver økonomisk byrde ... som pålægges ensidigt og belaster varer ved grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde«, er en afgift med tilsvarende virkning i den i traktatens artikler 9 og 13 forudsatte betydning (jfr. dom af 25. 1. 1977 i sag 46/76, Bauhuis mod Nederlandene, Sml. 1977, s. 5, præmisserne 7-11; jrf. fremdeles blandt andet dom af 14. 12. 1962 i de forenede sager 2 og 3/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 339, og dom af 3. 2. 1981 i sag 90/79, Kommissionen mod Frankrig, Sml., s. 283).

Hvis derfor hverken afgiftens benævnelse eller opkrævningsmåde har vægt, er det uden betydning, at de af importørerne erlagte beløb — som i nærværende sag — opkræves af private og ikke tilfalder det offentlige. Derimod er et andet forhold, som Domstolen gang på gang har fremhævet, af betydning, nemlig om den økonomiske byrde *de quo* — det være sig nok så lidt — er til hinder for samhandelen inden for Fællesskabet. Alvorligt talt kan der ikke være tvivl om, at importørernes forpligtelse til at afholde omkostningerne ved kontrollen indebærer en sådan hindring. Opkrævningen påvirker således de indførte varers pris og virker derfor i samhandelen på samme måde som told.

Tilsvarende anfører den danske regering, at betalingen for laboratoriekontrollen modsvarer en tjenesteydelse. Ifølge Domstolens praksis gælder det jo, at sådanne økonomiske byrder ikke kan anses for afgifter med tilsvarende virkning som told (jfr. dom af 1. 7. 1969 i sag 24/68, Kommissionen mod Den itali-

enske Republik, Sml. 1969, s. 47 (org. ref. Recueil 1969, s. 193, navnlig præmis 11); dom af 11. 10. 1973 i sag 39/73, Rewe, Sml. 1973, s. 1039, navnlig præmis 4; dom af 5. 2. 1976 i sag 87/75, Bresciani mod Amministrazione italiana delle Finanze, Sml. 1976, s. 129; dom af 25. 1. 1977 i sag 46/76, jfr. ovenfor, præmisserne 7-11; dom af 12. 7. 1977 i sag 89/76, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1977, s. 1355). Denne praksis kan imidlertid ikke påberåbes i nærværende sag, idet den danske jordnøddekontrol sker under hensyn til statens almindelige interesse i at beskytte sundheden. Denne kontrol kan derfor ikke karakteriseres som en individuel tjenesteydelse til importøren, som er underkastet kontrollen, og herved legitimere opkrævningen af en modydelse fra importøren.

til, om der i importlandet produceres konkurrerende varer eller ej.

Forholdet er det, at den økonomiske byrde først er undtaget fra forbudet og omfattet af artikel 95's anvendelsesområde, når den er en del af et »almindeligt internt afgifssystem, som systematisk omfatter kategorier af varer efter objektive kriterier ...«, som anvendes uafhængigt af varernes oprindelse (jfr. blandt andet dom af 28. 1. 1981 i sag 32/80, Kortmann, Sml. 1981, s. 251, navnlig præmis 16). Efter min mening er dette det centrale spørgsmål i sagen. Indgår den danske afgift i et almindeligt internt afgiftssystem? Først og fremmest må det undersøges, hvad dette udtryk omfatter.

3. Den danske regering understreger dernæst, at de internationale bestemmelser om sundhedskontrol med jordnødder uden forskel gælder både indførte og indenlandske varer. Da der ikke dyrkes jordnødder i Danmark er den herved hævdede ligebehandling imidlertid rent formel. Herudover kan det gøres gældende, at forbudet i traktatens artikel 9 ifølge Domstolens praksis godt kan finde anvendelse, selv om en afgift med tilsvarende virkning som told ikke indebærer forskelsbehandling. For denne fortolkning (jfr. herved dom af 1. 7. 1969 i sag 24/68, jfr. ovenfor, navnlig præmis 9, og dom af samme dato i de forenede sager 2 og 3/69, Brachfeld og Chougol, Sml. 1969, s. 49, navnlig præmisserne 17-18 og 24-25) taler helt afgørende netop den omstændighed, at forbudet *de quo* gælder generelt, dvs. uden hensyn

Domstolens domme giver i en lang række tilfælde væsentlige bidrag til forståelse heraf. Lad mig for det første nævne dommen af 3. februar 1981 i sag 90/79, jfr. ovenfor, som den danske regering navnlig har påberåbt sig under henvisning til, at der af dommen kan udledes en række argumenter til støtte for regeringens opfattelse. Sagen drejede sig om spørgsmålet, om en afgift på indførte varer (i dette tilfælde reprografisk udstyr) var en afgift med tilsvarende virkning eller en intern afgift i artikel 95's forstand. Domstolen undersøgte hele det franske lovkompleks, hvor bestemmelserne om reprografisk udstyr indgik, herunder navnlig de nationale regler til sikring af, at anvendelsen af reprografi ikke berøver forfattere og forlæggere de i national ret anerkendte ophavsrettigheder.

Det er således efter min mening indlysende, at Domstolen med udtrykkene »ordning« eller »generelt system« forstår et bredt lovkompleks, som afgiften logisk er en del af. En række domme går i samme retning. Jeg skal herved henvise til dom af 22. marts 1977 i sag 78/76, Steinike og Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1977, s. 595). Domstolen blev i denne sag anmodet om at bestemme karakteren af en afgift, som var pålagt en varekategori omfattende en lang række varer, som f.eks. frugt og grønsager. Domstolen statuerede, at der foreligger et »almindeligt afgiftssystem«, når den interne afgift rammer »hele kategorier af indenlandske eller fremmede produkter, som alle uden hensyn til oprindelse befinder sig i en sammenlignelig situation« (præmis 30).

Jeg mener heller ikke, at man heroverfor, som den danske regering gør, kan påberåbe sig de to domme af 4. april 1968 i henholdsvis sag 27/67, Fink-Frucht (Sml. 1965-1968, s. 509) og sag 31/67, Stier (Sml. 1965-1968, s. 511). I begge tilfælde blev den omtvistede afgift således opkrævet inden for rammerne af lovgivningen om omsætningsafgift, som pr. definition er en generel afgift. Efter min mening var dette det afgørende forhold i de to domme. Derimod er det for behandlingen af nærværende sag uden betydning, at den i de omhandlede sager pålagte afgift udelukkende ramte indførte varer, da der ikke fandtes nogen tilsvarende indenlandsk produktion (citrusfrugter, dvs. frugter, som ikke dyrkes i Forbundsrepublikken Tyskland).

4. Jeg vil dernæst gennemgå spørgsmålet, om den økonomiske byrde, som er pålagt ved den danske lovgivning, opfylder de krav, der hermed er stillet, dvs., om lovgivningen omhandler en hel kategori af varer, og følgelig om afgiftens anvendelsesområde er tilstrækkelig bredt.

Bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 1971, som ligger til grund for nærværende sag, er udstedt i medfør af lov nr. 310 af 6. juni 1973, som blandt andet omhandler levnedsmidler. Ifølge levnedsmiddelloven skal kommunalbestyrelserne udøve kontrol — og tilsynsvirksomhed med produktion under hele fremstillingsprocessen, distribution og forhandling af levnedsmidler. Udgifterne ved levnedsmiddelkontrollen dækkes af kommunerne over kommuneskatten. For visse varer gælder der imidlertid andre regler. Således bestemmer artikel 41 følgende: »Ministeren for forureningsbekæmpelse kan fastsætte regler eller træffe bestemmelse om, at bestemte arter af levnedsmidler eller tilsætningsstoffer underkastes en særlig kontrol, og at vedkommende virksomhed skal betale udgiften herved«. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at forventningen om, at virksomhederne overvælter udgifterne på forbrugerne ved at lade dem indgå i salgsprisen, herved har været afgørende.

Imidlertid er der i medfør af artikel 41 udstedt en lang række bekendtgørelser om kontrol med tilsætningsstoffer og bestemte arter levnedsmidler. Imidlertid er der kun udstedt to bekendtgørelser vedrørende levnedsmiddelkontrollen;

a) bekendtgørelse nr. 555 af 29. november 1974 om forbud mod import af valnødder fra Brasilien og

b) bekendtgørelse nr. 7 af 7. janur 1971, som opstiller et lignende forbud for jordnødder, og som er genstanden for nærværende sag.

Begge forbud skyldes, at de pågældende varer inderholder det meget sundhedsfarlige stof aflatoksin. Ingen af de to forbud er imidlertid absolut. Som bekendt kan valnødder fra Brasilien og jordnødder således indføres med tilladelse af direktøren for statens levnedsmiddelinstitut, men varerne skal underkastes sundhedskontrol, og omkostningerne herved påhviler importørerne.

Jeg mener imidlertid, at anvendelsesområdet for den her omhandlede afgift er for snævert til, at man her kan tale om et »almindeligt afgiftssystem. Den danske regering gør gældende, at der foreligger et sådant afgifssystem, og at den forudsætning, som forbinder afgifterne, er de afgiftsbelagte varers farlighed. Jeg er ikke enig heri. Det forhold, at jordnødder og brasilianske valnødder behandles ens, beror utvivlsomt på, at varerne indeholder aflatoksin. Selv om det antages, at disse varer udgør en »varegruppe«, må det imidlertid lægges til grund, at denne varegruppe er for snæver til, at man kan tale om en »kategori«, som kan legitimere et internt afgifssystem *for disse varer*. Kort sagt er udtrykkene »system« og »kategori« for vidtgående til, at de kan gøres gældende i nærværende sag. Det drejer sig her alene om to særlige bestemmelser, der som sådan ikke er omfattet af traktatens artikel 95.

5. Endelig har den danske regering subsidiært anført, at den har handlet »bona fide«. Regeringen gør således gældende, at hvis en medlemsstat pålægger importører af visse varer økonomiske byrder, og dette sker »bona fide«, dvs. uden erkendelse af, at samhandelen inden for Fællesskabet herved hindres, bør medlemsstaten ikke kunne drages til ansvar for at have overtrådt traktatens artikel 9. Regeringen anfører videre, at dens »bona fide« i nærværende sag fremgår af den omstændighed, at afgiften egentlig skyldes hensynet til beskyttelse af sundheden. Derfor må det ifølge regeringens opfattelse antages, at afgiften ligeledes ville have påhvilet en tilsvarende indenlandsk produktion, hvis der havde eksisteret en sådan.

Heller ikke denne argumentation virker imidlertid overbevisende. Som anført af Kommissionen vil antagelsen af »bona fide« som ansvarsfritagelsesgrund være ensbetydende med accept af et rent subjektivt kriterium. Domstolens praksis går imidlertid i modsat retning. Domstolen har således gentagne gange fastslået, at et almindeligt internt afgiftssystem, hvori den de erhvervsdrivende pålagte afgift indgår, kun kan anses som retmæssigt, hvis det kan bestemmes efter objektive kriterier. Dertil kommer — og dette er efter min mening afgørende — at forbudet i artikel 9 finder anvendelse, blot afgiften faktisk rejser hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. På dette område vil anerkendelsen af subjektive faktorer derfor indebære en alvorlig svækkelse af et grundlæggende princip, nemlig princippet om frie varebevægelser.

6. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse i sagen Kommissionen mod kongeriget Danmark, registreret på Domstolens justitskontor den 26. maj 1982.

Kongeriget Danmark har ved at fastholde kravet om, at importører af jordnødder og jordnøddeprodukter fra andre medlemsstater i Fællesskabet skal afholde omkostningerne ved sundhedskontrol med de pågældende varer, og bestemmelsen om, at de pågældende varer kun kan indføres med særlig tilladelse, tilsidesat EØF-traktatens artikler 9 og 13.

Under hensyn til karakteren af de omhandlede spørgsmål og det forhold, at spørgsmålene i det mindste på visse punkter ikke tidligere har været behandlet for Domstolen, mener jeg, at sagsomkostningerne bør ophæves helt.