DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
16. december 1992 *

I sag C-17/91,

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

G. Lornoy en Zonen NV m.fl.

mod

Belgische Staat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 12, 13, 30, 92 og 95,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne J. M. Murray, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler og M. Diez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— virksomhederne Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel og Staf Lornoy en Zonen ved advokat L. Schuermans, Turnhout, og advokat J. de Lat, Herentals

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. Fischer, som befuldmægtiget,

* Processprog: nederlandsk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. juni 1992 af Georges Lornoy en Zonen NV, Jos Theys NV, Van Lommel PVBA og Staf Lornoy en Zonen NV ved advokaterne J. Keustermans og L. Schuermans samt den belgiske stat ved advokat A. Vastersavendts,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. juni 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. januar 1991, indgået til Domstolen den 18. januar s.å. har Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt visse spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 12, 13, 30, 92 og 95.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager mellem flere virksomheder, som handler med kalve, og den belgiske stat vedrørende lovligheden af et obligatorisk bidrag, som opkræves i Belgien ved slagtning eller udførsel af okser, kalve og svin til fordel for en »Fond for Husdyrs Sundhed og Opdræt«.

3 Den belgiske lov af 24. marts 1987 om husdyrs sundhed (*Moniteur belge* af 17.4.1987) har ifølge artikel 2 til formål »at bekæmpe husdyrsygdomme for at fremme den offentlige sundhed og husdyrholdernes økonomiske situation«.

4 Lovens artikel 32, stk. 2, bestemmer følgende:

»Under Landbrugsministeriet oprettes en 'Fond for Husdyrs Sundhed og Opdræt', benævnt 'fonden'. Fonden har til formål at deltage i finansieringen af godtgørelser, tilskud og andre ydelser i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme og forbedring af husdyrs og animalske produkters hygiejne, sundhed og kvalitet.

Fonden finansieres ved:

1) lovpligtige bidrag fra fysiske og juridiske personer, som opdrætter, forarbejder, transporterer, bearbejder, sælger eller forhandler husdyr

....«

5 Samme bestemmelse foreskriver, at de pligtige bidrags størrelse og opkrævningsmåden fastsættes ved kongelig anordning, der tillige fastsætter sanktioner som følge af manglende betaling.

6 Samme artikels niende afsnit bestemmer følgende:

»Såfremt det lovpligtige bidrag opkræves hos personer, som forarbejder, transporterer, bearbejder sælger eller forhandler husdyr eller animalske produkter, overvæltes det ved hver salgstransaktion til og med producentleddet ...«

7 Til gennemførelse af denne lov fastsatte kongelig anordning af 11. december 1987 (*Moniteur belge* af 23.12.1987), ikrafttrådt den 1. januar 1988, dels størrelsen af de pligtige bidrag ved slagtning eller udførsel af okser, kalve og svin, dels opkrævningsmåden.

8 Denne anordnings artikel 4, stk. 1, bestemmer: »De obligatoriske bidrag, der pålægges slagterierne og eksportørerne, overvæltes af disse på leverandørerne af husdyrene, som i givet fald overvælter disse på sælgeren til og med producenten.« Bestemmelsens stk. 2 fastsætter, at bidraget angives separat på den af slagteriet eller eksportøren udstedte faktura. Anordningen bestemmer også, at i tilfælde af, at bidragene ikke betales efter to påkrav, skal det pågældende slagteri eller den pågældende eksportør betale det dobbelte af det skyldige beløb. Den kongelige anordning bestemmer desuden, at slagteriet eller eksportøren skal betale det dobbelte af det skyldige beløb i tilfælde af, at bidrag ikke er blevet betalt efter to påkrav.

9 Det fremgår af sagen, at sagsøgerne i hovedsagen er belgiske virksomheder, der indfører kalve fra andre medlemsstater for at slagte dem i Belgien. De har måttet betale de omtvistede bidrag, hvorefter de har sagsøgt den belgiske stat ved Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, med påstand om tilbagebetaling af de erlagte beløb. Til støtte for kravet har de gjort gældende, at bidragene har været i strid med EØF-traktatens artikel 12, 13 og 95, fordi de også er blevet opkrævet af kalve indført til Belgien til trods for, at fondens ressourcer alene kommer den belgiske produktion til gode.

10 Herefter har Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EØF-traktaten, bl.a. artikel 12, 13, 30, 92 og 95, og i givet fald relevante fællesskabsdirektiver, fortolkes således, at det ikke er forbudt en medlemsstat at indføre et bestemt obligatorisk bidrag til en 'Fond for Husdyrs Sundhed og Opdræt', som har til formål at deltage i finansieringen af godtgørelser, tilskud

og andre ydelser i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme og forbedring af husdyrs og animalske produkters hygiejne, sundhed og kvalitet — ved på den ene side at pålægge slagterier i denne medlemsstat et bidrag pr. slagtet kalv, hvorved det ved lov bestemmes, at dette obligatoriske bidrag overvæltes ved hver salgstransaktion til og med producentleddet — hvilket kan medføre og medfører, at støttebidraget debiteres importører af disse kalve fra en anden medlemsstat — og ved på den anden side at pålægge hver eksportør af kalve samme støttebidrag, som ligeledes kan overvæltes ved hver salgstransaktion til og med producentleddet?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal et sådant støttebidrag — med hensyn til det ovenfor beskrevne opkrævningsformål — anses for en afgift med tilsvarende virkning og/eller støtte til virksomhed, der udelukkende udføres til fordel for de heraf berørte indenlandske produkter og følgelig er forbudt?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, kan private påberåbe sig dette umiddelbart for de nationale domstole?«

11 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, de omtvistede nationale retsforskrifter og de skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

12 Med spørgsmålene ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om traktatens artikel 12 og 13, artikel 30 f. samt artikel 92 og 95 er til hinder for at indføre et obligatorisk bidrag, der udgør en skattelignende afgift, som uden forskel belaster indenlandske og indførte produkter efter de samme opkrævningsmetoder, og som er til fordel for en fond, hvis aktiviteter alene kommer de indenlandske produkter til gode. Retten spørger tillige, om de pågældende bestemmelser har direkte virkning.

13 Med henblik på en hensigtsmæssig besvarelse af spørgsmålene skal Domstolen først gennemgå bestemmelserne i traktatens artikel 12 og 13, artikel 30 ff. samt artikel 95, hvorefter traktatens artikel 92 vil blive gennemgået.

Traktatens artikel 12 og 13, 30 ff. samt artikel 95

14 Ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 22.3.1977, sag 74/76, Iannelli, Sml. s. 557, og af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — 83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest, Sml. I, s. 1847) omfatter traktatens artikel 30 ikke hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser i traktaten, og de af traktatens artikel 9-16 og artikel 95 omfattede hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning som told er ikke omfattet af forbuddet efter artikel 30.

15 Når henses til denne retspraksis, skal Domstolen først undersøge, om en foranstaltning som den, der er beskrevet i den forelæggende rets spørgsmål er omfattet af traktatens artikel 12 og 13 eller artikel 95, og kun såfremt spørgsmålet besvares benægtende, skal Domstolen herefter afgøre, om foranstaltningen falder ind under traktatens artikel 30's anvendelsesområde.

Traktatens artikel 12 og 13 samt artikel 95

16 Da bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter ikke kan anvendes samtidig (jf. dom af 18.6.1975, sag 94/74, IGAV, Sml. s. 699, og af 11.6.1992, forenede sager C-149/91 og C-150/91, Sanders, Sml. I, s. 3899), er det nødvendigt at fastlægge anvendelsesområdet for hvert af disse regelsæt.

17 Traktatens artikel 12 og 13 indeholder et forbud mod ind- og udførselstold samt afgifter med tilsvarende virkning i den indbyrdes samhandel mellem medlemssta-

terne. For så vidt angår importtold og afgifter med tilsvarende virkning har Domstolen (i dom af 19.6.1973, sag 77/72, Capolongo, Sml. s. 611, samt ovennævnte domme i Compagnie Commerciale de l'Ouest- og Sanders-sagerne) fastslået, at forbuddet principielt omfatter alle afgifter, der opkræves i forbindelse med eller på grund af import, og som specielt rammer et importeret produkt og ikke det tilsvarende indenlandske produkt, og at selv afgifter, der er bestemt til at finansiere et offentligretligt organs virksomhed, kan være afgifter med tilsvarende virkning som told.

18 I de samme domme har Domstolen præciseret, at man ved fortolkningen af begrebet »afgift med tilsvarende virkning som indførselstold« eventuelt må tage formålet med afgifterne i betragtning. Såfremt en sådan finansiel byrde eller et sådant bidrag udelukkende er bestemt til at betale aktiviteter, der i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte produkter, kan dette medføre, at et generelt bidrag, der opkræves efter samme kriterier såvel af importerede som af indenlandske produkter, alligevel er en betydelig større finansiel byrde for den ene gruppe, hvorimod det i realiteten for den anden gruppe må anses for en modydelse for fordele eller støtte. Et bidrag, der er led i et almindeligt, internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandsk fremstillede og importerede produkter efter samme kriterier, kan derfor alligevel udgør en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, når dette bidrag udelukkende er bestemt til at finansiere sådanne aktiviteter, som særlig er til fordel for det pågældende, indenlandsk fremstillede produkt.

19 Ifølge traktatens artikel 95 må ingen medlemsstat direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende, indenlandske varer. For at bestemmelsen finder anvendelse, skal den indenlandske afgift således indebære en forskelsbehandling eller have beskyttende virkning (jf. dommen i sagen Compagnie Commerciale de l'Ouest, præmis 25).

20 For så vidt angår en afgift, som rammer importerede og indenlandske produkter efter samme kriterier, har Domstolen fastslået, at der skal tages hensyn til det

formål, hvortil afgiftsprovenuet skal anvendes. Når et sådant afgiftsprovenu er bestemt til at betale aktiviteter, der i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte produkter, kan dette medføre, at et bidrag, der opkræves efter samme kriterier, alligevel er en diskriminerende beskatning i det omfang, den afgiftsmæssige byrde, der påhviler indenlandske produkter, opvejes af de fordele, som afgiften skal finansiere, hvorimod den afgift, der påhviler de importerede produkter, er udtryk for en klar byrde (dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 15, og ovennævnte dom i sagen Compagnie Commerciale de l'Ouest, præmis 26).

21 Det fremgår af disse betragtninger, at såfremt de fordele, som opstår ved den måde, hvorpå provenuet fra det omtvistede bidrag anvendes, fuldt ud udligner udgifterne ved at bringe den indenlandske vare i omsætning, må afgiften anses for en afgift med tilsvarende virkning som told, der er omfattet af forbuddet efter traktatens artikel 12 ff. Hvis fordelene kun udligner en del af den byrde, der belaster den indenlandske vare, er afgiften derimod omfattet af traktatens artikel 95. I så fald er afgiften uforenelig med traktatens artikel 95 og således forbudt i det omfang, den indebærer en forskelsbehandling af den importerede vare, dvs. i det omfang, den delvis udligner den byrde, der belaster den tilsvarende, indenlandske vare (jf. senest dommen af 11.6.1992 i ovennævnte Sanders-sag).

22 Det påhviler den nationale ret at afgøre, om den byrde, der påhviler den indenlandske vare, helt eller delvis udlignes ved, at det pågældende afgiftsprovenu anvendes til fordel for den indenlandske vare (jf. ovennævnte dom i sagen Compagnie Commerciale de l'Ouest, præmis 28).

23 På baggrund af det ovenfor anførte må der svares den nationale ret, at et obligatorisk bidrag, som udgør en skattelignende afgift, og som anvendes efter samme opkrævningsbetingelser på indenlandske og indførte produkter, og hvis provenu udelukkende anvendes til fordel for indenlandske produkter, således at de heraf følgende fordele fuldt ud opvejer den byrde, der påhviler disse produkter, er en

afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 12. Hvis disse fordele kun delvis opvejer den byrde, der er pålagt de indenlandske produkter, er en sådan afgift en diskriminerende afgift, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 95.

24 Endelig bemærkes, at bestemmelserne i traktatens artikel 12, 13 og 95 ifølge Domstolens faste praksis har direkte virkning og for de retsundergivne skaber rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte (jf. dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 3, samt dommene i de ovennævnte Capolongo- og Ianelli-sager).

Traktatens artikel 30 ff.

25 Da det således står fast, at den omtvistede skattelignende afgift enten er omfattet af traktatens artikel 12 ff. eller af traktatens artikel 95, afhængig af de faktiske omstændigheder, som henhører under den nationale rets kompetence at bedømme, finder artikel 30 ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde (jf. ovennævnte dom af 11.3.1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, præmis 29).

26 Herefter skal den nationale rets spørgsmål besvares således, at en skattelignende afgift som den her foreliggende er omfattet af traktatens artikel 12 ff. eller artikel 95, men derimod ikke af traktatens artikel 30.

Traktatens artikel 92 ff.

27 Den nationale ret har spurgt Domstolen, om en skattelignende afgift som den her foreliggende er forenelig med traktatens bestemmelser vedrørende statsstøtte.

28 Herved bemærkes, at selv om den omhandlede skattelignende afgift kan være forbudt enten ved traktatens artikel 12 og 13 eller ved traktatens artikel 95, kan

anvendelsen af afgiftsprovenuet imidlertid udgøre en statsstøtte, der er uforenelig med det fælles marked, hvis betingelserne for at anvende traktatens artikel 92 som fortolket af Domstolen er opfyldt (jf. dommene i de ovennævnte sager Compagnie Commerciale de l'Ouest og Sanders).

29 Ifølge fast retspraksis er forbuddet mod statsstøtte, som værende uforenelig med det fælles marked, hverken absolut eller ubetinget. Traktaten, der ved artikel 93 overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen. Private kan således ikke, alene under påberåbelse af artikel 92, anfægte en støttes forenelighed med fællesskabsretten for de nationale retter eller nedlægge påstand om, at disse retter enten umiddelbart eller ved en mellemafgørelse skal fastslå en sådan uforenelighed (ovennævnte dom i Iannelli-sagen og dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, samt nævnte domme i sagerne Compagnie Commerciale de l'Ouest og Sanders).

30 Det påhviler ikke desto mindre de nationale domstole at beskytte de retsundergivnes rettigheder i tilfælde af, at de nationale myndigheder tilsidesætter det forbud mod at gennemføre støtten, som indeholdes i traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og som har direkte virkning. En sådan tilsidesættelse, der påberåbes af de retsundergivne — som kan gøre dem gældende — og som fastslås af de nationale myndigheder, skal foranledige disse til at drage samtlige konsekvenser heraf i overensstemmelse med deres nationale retssystem hvad angår såvel gyldigheden af de retsakter, som gennemfører de omtvistede støtteforanstaltninger som tilbagesøgningen af den tildelte økonomiske støtte. Når domstolene træffer en afgørelse herom, tager de dog ikke stilling til, om støtteforanstaltningerne er forenelige med fællesmarkedet, idet Kommissionen er enekompetent til at træffe den endelige afgørelse herom, under forbehold af Domstolens prøvelsesret (jf. dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur, Sml. I, s. 5505, og ovennævnte dom i Sanders-sagen).

31 Det påhviler ligeledes de nationale retter at beskytte borgernes rettigheder ved at drage alle konsekvenser i overensstemmelse med deres nationale retssystem hvad

angår gyldigheden af retsakter til gennemførelse af de omtvistede støtteforanstaltninger såvel som hvad angår tilbagesøgningen af den tildelte økonomiske støtte i det tilfælde, Kommissionen ved beslutning i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, fastslår, at en støtteforanstaltning er uforenelig med fællesmarkedet (jf. ovennævnte dom i Steinike & Weinlig-sagen).

32 Der må følgelig svares den nationale ret, at en skattelignende afgift som den, der omhandles i hovedsagen, alt efter anvendelsen af dens provenu kan udgøre en statsstøtte, som er uforenelig med det fælles marked, hvis betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92 er opfyldt, idet en sådan vurdering henhører under Kommissionens kompetence efter den procedure, der er fastsat herfor i traktatens artikel 93. Der skal herved ligeledes tages hensyn til de nationale retters kompetence i tilfælde af, at den pågældende medlemsstat ved indførelsen af en sådan afgift tilsidesætter forpligtelser, som følger af traktatens artikel 93, stk. 3, samt i de tilfælde, at det ved en beslutning truffet af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, konstateres, at opkrævningen af afgiften er uforenelig med det fælles marked som middel til finansiering af en statsstøtte.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, ved kendelse af 14. januar 1991, for ret:

1) Et obligatorisk bidrag, som udgør en skattelignende afgift, og som anvendes efter samme opkrævningsbetingelser på indenlandske og indførte produkter, og hvis provenu udelukkende anvendes til fordel for indenlandske produkter, således at de heraf følgende fordele fuldt ud opvejer den byrde, der påhviler disse produkter, er en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 12. Hvis disse fordele kun delvis opvejer den byrde, der er pålagt de indenlandske produkter, er en sådan afgift en diskriminerende afgift, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 95.

2) En sådan skattelignende afgift henhører ikke under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, da den er omfattet af traktatens artikel 12 ff. eller artikel 95.

3) Bestemmelserne i traktatens artikel 12, 13 og 95 giver borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.

4) En sådan skattelignende afgift kan, alt efter anvendelsen af dens provenu, udgøre en statsstøtte, som er uforenelig med det fælles marked, hvis betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92 er opfyldt, idet en sådan vurdering henhører under Kommissionens kompetence efter den procedure, der er fastsat herfor i traktatens artikel 93. Der skal herved ligeledes tages hensyn til de nationale retters kompetence i tilfælde af, at den pågældende medlemsstat ved indførelsen af en sådan afgift tilsidesætter forpligtelser, som følger af traktatens artikel 93, stk. 3, samt i de tilfælde, at det ved en beslutning truffet af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, konstateres, at opkrævningen af afgiften er uforenelig med det fælles marked som middel til finansiering af en statsstøtte.

Kakouris Murray

Mancini Schockweiler Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. december 1992.

J.-G. Giraud C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling