RETSMØDERAPPORT
i sag C-17/91 *

I — Den omtvistede nationale lovgivning, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

1. 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«.

2. 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

...«

3. Ifølge artikel 32, stk. 2, fjerde afsnit, kan landbrugsministeren efter høring af fondens bestyrelse ved anordning vedtaget i ministerrådet fastsætte størrelsen af de pligtige bidrag, opkrævningsmåden og retsvirkningerne af, at bidragene ikke betales.

4. 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 ...«

5. Til gennemførelse af nævnte artikel 32, stk. 2, fjerde afsnit, i den pågældende lov fastsatte kongelig anordning af 11. december 1987 (*Moniteur belge* af 23.12.1987), ikraftrådt den 1. januar 1988, dels størrelsen af de pligtige bidrag ved slagtning eller udførsel af okser, kalve og svin, dels opkrævningsmåden.

* Processprog: nederlandsk.

6. I den kongelige anordnings artikel 2 og 3 fastsættes størrelsen af det pligtige bidrag for hver slagtet eller udført okse, kalv eller svin, som pålægges henholdsvis slagterier eller eksportører for at finansiere fonden.

7. 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.«

Ved artikel 4, stk. 2, stilles der krav om, at det pågældende bidrag anføres særskilt på fakturaer udstedt af slagterier eller eksportører.

8. Endelig hedder det i anordningens artikel 6:

> »Såfremt slagteriet eller eksportøren ikke betaler det obligatoriske bidrag med renter til fonden efter to påkrav, fordobles størrelsen af de forfaldne bidrag. Denne forhøjelse af det obligatoriske bidrag kan ikke overvæltes på leverandøren af husdyrene.«

9. Ved artikel 3 i kongelig anordning af 8. april 1989 om ændring af kongelig anordning af 11. december 1987 ophævedes sætningsleddet »som i givet fald overvælter disse på sælgeren til og med producenten«, der fandtes i artikel 4, stk. 1.

10. Virksomhederne Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel og Staf Lornoy en Zonen driver handel med kalve. Efter at de måtte betale de pågældende bidrag for at undgå de økonomiske sanktioner i henhold til artikel 6 i kongelig anordning af 5. december 1987, sagsøgte de den belgiske stat ved Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, med krav om tilbagebetaling af de erlagte beløb; de har herved gjort gældende, at bidragene strider mod EØF-traktatens artikel 12, 13 og 95. Bidragene opkræves også af kalve, der indføres til Belgien, mens fondens ressourcer alene går til at fremme den belgiske produktion.

11. Ifølge den belgiske stat var de omtvistede bidrag en integrerende del af et almindeligt afgiftssystem, der anvendtes ensartet på indenlandske og indførte varer og ikke blev opkrævet som følge af grænsepassagen. I øvrigt kommer fondens midler samtlige produkter i den belgiske levnedsmiddelindustri til gode, hvad enten de fremstilles af indført kvæg eller af belgisk kvæg. Desuden kommer kontrollen med husdyrsygdomme og deres bekæmpelse såvel Belgien som eksportlandene til gode og hindrer, at kød af ringe kvalitet udføres.

12. Da Rechtbank van eerste aanleg, Turnhout, fandt, at fortolkningen af fællesskabsretten var nødvendig for at afgøre den verserende sag, har den ved kendelse af 14. januar 1991 udsat sagen og forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EØF-traktaten, bl.a. andet 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?«

13. Forelæggelseskendelsen er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 18. januar 1991.

II — Skriftlig forhandling

14. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg, den 12. april 1990 af virksomhederne Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel og Staf Lornoy en Zonen, af sagsøgerne i hovedsagen ved advokat L. Schuermans, Turnhout, og advokat J. de Lat, Herentals, og den 23. april 1991 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. Fischer, som befuldmægtiget.

15. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

16. De fire sagsøgende virksomheder har indledningsvis anført, at det, som en undtagelse såvel fra det budgetmæssige princip om

en neutral anvendelse af de offentlige myndigheders indtægter som fra statens regnskabsregler, i artikel 32, stk. 2, tredje afsnit, i loven af 24. marts 1987 bestemmes, at »... fondens indtægter og udgifter henføres til specialkontoen under den særlige afdeling i Landbrugsministeriets budget«.

17. Hvad angår bidragenes anvendelse henviser sagsøgerne i hovedsagen tillige indledningsvis til et pressekommuniké fra den belgiske statssekretær for europæiske anliggender og landbrug — som ikke er bestridt af sagsøgte i hovedsagen — hvorefter »bidragene fastsættes til medfinansiering af programmer til forbedring af den belgiske kvægavls konkurrencestilling. Disse programmer vedrører i første række forbedring af husdyrenes sundhed, som er en nødvendig betingelse for udførsel af husdyr og animalske produkter«. Af denne meddelelse fremgår den omhandlede foranstaltnings protektionistiske motiv.

18. Hvad angår de præjudicielle spørgsmål har sagsøgerne i hovedsagen undersøgt, om den omtvistede bidragsordning er forenelig med traktatens artikel 12 ff. og 95, hvorved de gør gældende, at én og samme nationale foranstaltning ifølge Domstolens praksis ikke samtidig kan være forbudt på grundlag af disse to regelsæt (jf. dom af 8.7.1965, sag 10/65, Deutschmann, Sml. 1965-1968, s. 95, org. ref.: Rec. s. 601).

19. I almindelighed tager traktatens artikel 12 ff. ifølge Domstolens praksis sigte på afgifter, der opkræves på grund af indførsel, men ikke afgifter, der er et led i et almindeligt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og indførte produkter efter samme kriterier (dom af 19.6.1973, sag 77/72, Capolongo, Sml. s. 611).

20. Ifølge samme retspraksis kan man ved fortolkningen af begrebet »afgift med tilsvarende virkning som indførselstold« være tvunget til at tage hensyn til formålet med de opkrævede afgifter. Følgelig kan en afgift, der er et led i et almindeligt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og indførte produkter efter samme kriterier, ikke desto mindre være en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, når afgiften udelukkende skal finansiere aktiviteter, som særligt er til fordel for det afgiftsbelagte indenlandske produkt.

21. Ifølge sagsøgerne har man i Domstolens praksis senere tilføjet, at det tidspunkt, på hvilket den pågældende afgift belaster det indførte produkt, ikke er relevant ved afgørelsen af, om en national foranstaltning er en afgift med tilsvarende virkning, og at det, ud over spørgsmålet om formålet med den pågældende afgifts provenu, må kræves, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede vare (dom af 25.5.1977, sag 77/76, Cucchi, Sml. 987).

22. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at samtlige de betingelser, der opstilles i Domstolens praksis, konkret foreligger opfyldt. Således anvendes provenuet fra den omtvistede afgift til i Belgien at bekæmpe brucellose og svinepest, eller til at erstatte tab lidt af de belgiske opdrættere som følge af disse sygdomme, og den er på ingen måde til fordel for udenlandske opdrættere, som ikke desto mindre må bidrage til den økonomiske

byrde ved bidraget som følge af den overvæltning, der forudses i den belgiske lovgivning.

23. Bidragets provenu skal desuden indgå i programmer til fremme af produktionen og udførslen af belgiske husdyr, for hvilke byrden ved bidragets opkrævning således udlignes.

24. Retsstillingen ville være helt anderledes, dersom bidraget her belastede hele slagtetransaktionen, hvorved provenuet udelukkende ville gå til fremme af hygiejnen i de belgiske slagterier. I så fald ville fordelene ikke kun komme den indenlandske produktion til gode. En sådan byrde ville være forenelig med traktaten på den betingelse, at bidraget er proportionalt med den faktisk præsterede tjenesteydelse. Sagsøgerne i hovedsagen bemærker herved, at en sundhedsafgift i det foreliggende tilfælde som oftest allerede er blevet opkrævet i oprindelseslandet af indførslen af levende husdyr til Belgien, hvilket klart viser, at det omtvistede bidrag har karakter af en dobbeltbeskatning.

25. Endelig har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at den belgiske regering ikke kan støtte ret på Domstolens praksis, som antager, at visse forbrugsafgifter, der pålægges indenlandske og indførte produkter, er forenelige med traktaten på trods af, at de beskattede produkter hovedsagelig er dem, der indføres (jf. dom af 3.2.1981, sag 90/79, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 283), da den omtvistede afgift her er en produktionsafgift, ikke en forbrugsafgift. Da de omtvistede bidrag ikke kan udgøre en form for indkomstbeskatning, kan den belgiske regering ikke støtte ret på Domstolens dom af 10. marts 1981 (forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Sml. s. 735).

26. Hvad angår fortolkningen af begrebet interne afgifter ifølge traktatens artikel 95 har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at der eventuelt skal tages hensyn til formålet med afgiftens provenu. Således kan en intern afgift indirekte ramme produkter fra andre medlemsstater hårdere end indenlandske produkter, hvis afgiften udelukkende eller i det væsentlige tjener til at finansiere en støtte, som alene ydes de indenlandske produkter (jf. dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533).

27. Følgelig er det ikke en betingelse for at kunne anvende artikel 95, at det bevises, at den pågældende afgifts provenu udelukkende anvendes til fordel for den indenlandske produktion. Det må således antages, at uanset om provenuet kun delvis anvendes til at fremme den interne produktion, foreligger der med denne foranstaltning en diskriminerende afgift, der er forbudt ved traktaten.

28. Denne sondring har imidlertid ingen praktisk betydning med hensyn til det omtvistede bidrag i betragtning af det i sagen oplyste, hvoraf det fremgår, at bidragets

provenu alene skal tjene til at fremme den indenlandske produktion.

29. Såfremt Domstolen skulle finde, at der ikke er ført uomtvisteligt bevis for, at artikel 12 eller 95 kan anvendes på hele afgiftens beløb, anmoder sagsøgerne Domstolen om i sit svar på de præjudicielle spørgsmål at præcisere, at de belgiske myndigheder i den nationale sag har bevisbyrden for, at en del af afgiftens provenu anvendes til fordel for husdyrene i de øvrige medlemsstater.

30. Hvad angår det tredje præjudicielle spørgsmål har sagsøgerne bemærket, at såvel artikel 12 ff. som artikel 95 i traktaten har direkte virkning (jf. domme henholdsvis af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 3, og af 16.6.1966, sag 57/65, Lütticke, Sml. 1965-1968, s. 199, org. ref.: Rec. s. 293).

Indlæg fra Kommissionen

31. Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at den belgiske regering på dens anmodning ved skrivelse af 6. juli 1984 oplyste den om, at Landbrugsministeriets budget for 1988 fastsatte, at fonden skulle intervenere i finansieringen af programmer med henblik på udryddelse af den klassiske svinepest og med henblik på bekæmpelsen af brucellose, alt til gennemførelse af fællesskabsdirektiver. Den belgiske regering oplyste tillige, at der ved bestemmelsen af, hvad afgiftens indtægter skulle anvendes til, ikke skelnedes mellem afgiftens oprindelse, alt efter om den hidrørte fra slagtning af indenlandske eller indførte dyr.

32. Ved skrivelse af 20. oktober 1989 meddelte Kommissionen den belgiske regering, at den indledte proceduren efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, til undersøgelse af denne økonomiske intervention fra fondens side (den relevante meddelelse blev offentliggjort i EFT 1990 C 24, s. 12). Kommissionens indsigelse hvilede på, at fondens intervention finansieredes ved afgifter, som på slagtningsstadiet også ramte indførte produkter, og at denne finansieringsmåde havde en beskyttende virkning. Ved skrivelse af 20. november 1984 bestred den belgiske regering Kommissionens opfattelse.

33. Med hensyn til de præjudicielle spørgsmål er det Kommissionens opfattelse, at de to første er så snævert forbundet, at de bør besvares under ét.

34. Det første spørgsmål giver et unøjagtigt billede af formålet med fondens aktuelle aktiviteter, som er begrænset til udryddelsen af den klassiske svinepest og til bekæmpelsen af brucellosen, som begge skal gennemføres under opfyldelse af pligter, som for Belgiens vedkommende fremgår af Rådets direktiv 80/1095/EØF af 11. november 1980 om bekæmpelse af klassisk svinepest på Fællesskabets område og om vedvarende beskyttelse mod sygdommen (EFT L 325, s. 1) og Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154).

35. Dette spørgsmål handler altså om en intern afgift ifølge traktatens artikel 95, der rammer okser, kalve og svin, uanset om de er indført eller indenlandsk produceret, ved slagtningen, men hvis indtægter i alt væsentligt — og endda udelukkende da nærværende sag opstod — anvendes til at finansiere støtte, som alene kommer de indenlandske produkter til gode.

36. Kommissionen gør gældende, at man i lyset af Domstolens praksis (bl.a. domme henholdsvis af 25.6.1970, sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 73, org. ref. Rec.: s. 487, og af 21.5.1980, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor) må antage, at anvendelsen af den omtvistede afgift ved slagtning af dyr hidrørende fra andre medlemsstater er uforenelig med traktatens artikel 95, og at fondens intervention med henblik på at bekæmpe visse husdyrsygdomme i den indenlandske bestand er uforenelig med det fælles marked som forudsat i artikel 92, idet den pågældende afgift også belaster kvæg indført fra andre medlemsstater.

37. Rigtigheden af disse to konklusioner fremgår allerede, når man blot ser på formålet med den omhandlede støtteordning, som ikke kan antages at bidrage til at forbedre sundheden af bestanden i andre medlemsstater. Hvad angår formålet med den støtte, der ydes til gennemførelse af Belgiens pligter i henhold til visse fællesskabsdirektiver, fremhæver Kommissionen, at de samme pligter også gælder de andre medlemsstater med hensyn til deres egen bestand, og at medlemsstaterne tillige ved udførsel af okser og kalve til andre medlemsstater har pligt til at overholde en række veterinære sundhedsregler, herunder udstedelse af et sundhedscertifikat.

38. Det omtvistede bidrag er desuden uforeneligt med traktatens artikel 95 og 92 i de tilfælde, hvor fonden udvider sin intervention ved tillige at finansiere støtte til forbedring af den indenlandske bestands kvalitet samt kvaliteten af indenlandske kødprodukter.

39. I relation til de to konklusioner, som Kommissionen er nået frem til, er det uden betydning, at det omtvistede bidrag ifølge den belgiske lovgivning skal overvæltes ved hver transaktion og indtil producentleddet.

40. Hvad angår anvendelsen af de omtvistede bidrag også ved udførsel af de pågældende husdyr er det Kommissionens opfattelse, at der ikke er grund til at betragte den som uforenelig med fællesskabsretten (jf. ovennævnte dom af 10.3.1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association).

41. Kommissionen har derfor foreslået, at Domstolen giver følgende besvarelse af de to første spørgsmål:

»Såfremt en indenlandsk afgift pålægges produktionen, forarbejdningen eller markedsføringen af et produkt, og såfremt indtægterne fra afgiften udelukkende eller i det væsentlige anvendes til at finansiere støtte til gunst for alene de pågældende indenlandske produkter, er den direkte eller indirekte anvendelse af

afgiften på produkter fra andre medlemsstater i strid med EØF-traktatens artikel 95. Denne direkte eller indirekte anvendelse af afgiften på produkter fra andre medlemsstater bevirker desuden, at den støtte, som finansieres ved hjælp af afgiften, skal betragtes som uforenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 92.«

42. Hvad angår det tredje spørgsmål er det Kommissionens opfattelse, at da traktatens artikel 95 kan anvendes umiddelbart, kan uforeneligheden af det omtvistede krav med nævnte traktatbestemmelse påberåbes direkte for de nationale retter (jf. dom af 29.4.1982, sag 17/81, Pabst og Richarz, Sml. s. 1331). Uforeneligheden med fællesmarkedet af den støtte, der finansieres ved hjælp af bidraget, kan først påberåbes for de nationale retter, efter at Kommissionen har fastslået uforeneligheden ved en beslutning truffet i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 2 (jf. dom af 19.6.1973 i ovennævnte Capolongo-sag).

C.N. Kakouris
Refererende dommer