DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
11. juni 1992 *

I de forenede sager C-149/91 og C-150/91,

angående en anmodning, som Tribunal de grande instance de Pau (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Sanders Adour SNC og

Guyomarc'h Orthez Nutrition animale SA,

mod

Directeur des services fiscaux des Pyrénées-Atlantiques

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 12, 92 og 95 og af reglerne i den fælles landbrugspolitik med henblik på opkrævning af en parafiskal afgift på korn,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. A. Schockweiler, og dommerne P. J. G. Kapteyn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sanders og Guyomarc'h ved advokatfirmaet Brin-Denis, Pau, og advokat Patrick Dibout, Paris

* Processprog: fransk.

— den franske regering ved underdirektør Edwige Belliard, Udenrigsministeriets Juridiske Afdeling, som befuldmægtiget, og kontorchef Gèraud de Bergues, Udenrigsministeriet, som stedfortrædende befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Johannes Føns Buhl, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. februar 1992 er afgivet mundtlige indlæg af Sanders og Guyomarc'h og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. april 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved to domme, afsagt den 28. maj 1991 og indgået til Domstolen den 3. juni s.å., har Tribunal de grande instance de Pau i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 92 og 95 og af reglerne i den fælles landbrugspolitik med henblik på opkrævning af en parafiskal afgift på korn.

2 Spørgsmålene er rejst i forbindelse med to retssager, som virksomhederne Sanders Adour SNC (herefter benævnt »Sanders«) og Guyomarc'h Orthez Nutrition animale SA (herefter benævnt »Guyomarc'h«) har anlagt mod directeur des services fiscaux des Pyrénées-Atlantiques vedrørende deres krav om tilbagebetaling af en erlagt parafiskal afgift på korn, som var indført ved dekret nr. 53-975 af 30. september 1953 vedrørende en markedsordning for korn og oprettelse af Office national interprofessionnel des céréales (herefter benævnt »ONIC«) (JORF af 1.10.1953, s. 8635).

3 Bestemmelserne om afgiften, der flere gange er blevet forlænget og ændret, findes nu i dekret nr. 87-676 af 17. august 1987 om en parafiskal afgift på oplagring af korn (JORF af 19.8.1987, s. 9520), og hjemmelen til at opkræve afgiften gives hvert år i finansloven. Gennemførelsesbestemmelserne til dekret nr. 87-676 blev fastsat ved bekendtgørelse af 14. marts 1988 om oplagringsafgift og om afgift opkrævet med henblik på det særlige budget for sociale ydelser på landbrugsområdet ved import og eksport af korn og produkter forarbejdet af korn.

4 I henhold til artikel 1 i dekret nr. 87-676 opkræves afgiften hos de godkendte opkøbere (collecteurs agréés) og hos kornproducenterne på grundlag af de mængder blød hvede, hård hvede, byg og majs, der videresælges eller forarbejdes og hos importørerne på grundlag af de importerede mængder af disse kornarter. Afgiften bæres fuldstændig af aftagerne, og provenuet tillægges ONIC. Korn, der eksporteres, er fritaget, ligesom afgiften refunderes for korn, der anvendes til fremstilling af produkter, for hvilke der ydes produktionsrestitution i henhold til artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1).

5 Afgiften opkræves eller refunderes for følgeprodukter og forarbejdede produkter samt afgiftsbelagte produkter, der ikke henhører under traktatens bilag II, som henholdsvis importeres eller eksporteres, på grundlag af de tilsvarende mængder korn, jf. fællesskabsforordningerne.

6 Afgiften var fastsat til 3 FF pr. ton byg, hvede eller majs på det i hovedsagen relevante tidspunkt.

7 Virksomhederne Sanders og Guyomarc'h fremstiller dyrefoder, hvortil der anvendes korn. Da de ved opkøb af dette korn havde erlagt afgiften, som de anser for at være i strid med fællesskabsretten, krævede de tilbagebetaling heraf for perioden fra den 1. juli 1986 til den 31. marts 1988. Da de ikke modtog noget svar, anlagde

de sag mod skattemyndighederne ved Tribunal de grande instance de Pau med påstand dels om ophævelse af den stiltiende afvisning af deres klage, dels om tilbagebetaling af de erlagte afgiftsbeløb.

8 I denne sammenhæng har den nationale ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»— Er den oplagringsafgift, der opkræves i henhold til dekret nr. 82-732 af 23. august 1982 og dekret nr. 87-676 af 17. august 1987 en afgift med tilsvarende virkning som told, eller en diskriminerende intern afgift som omhandlet i artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?

— Skal afgiften anses for stridende mod reglerne i den fælles landbrugspolitik på grund af anvendelsen af provenuet til dækning af indenlandske oplagringsomkostninger?

— Skal afgiften på grund af anvendelsen af provenuet og refusionsordningerne anses for ulovlig statsstøtte, jf. traktatens artikel 92?«

9 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Domstolens kompetence

10 Indledningsvis bemærkes, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, at denne ved anvendelsen af EØF-traktatens artikel 177 ikke er kompetent til at

træffe afgørelse om, hvorvidt en national bestemmelse er forenelig med fællesskabsretten. Domstolen kan imidlertid af spørgsmålenes ordlyd, således som de er formuleret af den nationale retsinstans, og under hensyn til de af retten meddelte oplysninger, udlede de momenter, der angår fortolkning af fællesskabsretten, således at den nationale retsinstans kan træffe afgørelse vedrørende de retsspørgsmål, som er indbragt for den (jf. navnlig dom af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò mod X., Sml. s. 2545).

Andet spørgsmål

11 For så vidt angår det andet spørgsmål bemærkes ligeledes, at Domstolen som svar på et præjudicielt spørgsmål, forelagt af Tribunal de grande instance de Morlaix, vedrørende den samme parafiskale afgift som den, der behandles i denne sag, i dom af 19. november 1991 (sag C-235/90, Morvan, Sml. I, s. 5419) allerede har truffet afgørelse om fortolkningen af reglerne i den fælles landbrugspolitik. Domstolen har således fastslået:

»Fællesskabsretten og især mekanismerne i den fælles landbrugspolitik, som for korn navnlig fremgår af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn, er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en afgift, der rammer et begrænset antal landbrugsprodukter i en lang periode, når afgiften derved kan tilskynde de erhvervsdrivende til at ændre deres produktions- eller forbrugsstruktur. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om den afgift, som den for retten verserende sag vedrører, har haft sådanne virkninger.«

12 Da de faktiske omstændigheder og den retlige baggrund i denne sag er de samme som i sag C-235/90, må det andet præjudicielle spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, besvares på samme måde.

Første spørgsmål

13 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret med henblik på den parafiskale afgift, som denne sag drejer sig om, og som opkræves af importerede varer, en fortolkning af begrebet afgift med tilsvarende virkning som told, jf. EF-traktatens artikel 12 ff. og af begrebet diskriminerende intern afgift, jf. EF-traktatens artikel 95, for at kunne prøve afgiftens forenelighed med disse bestemmelser.

14 Ifølge Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., Sml. I, s. 1847) kan bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter ikke anvendes kumulativt, hvorfor en og samme afgift ikke samtidig kan henhøre under de to grupper, således som traktaten er opbygget.

15 For så vidt angår afgift med tilsvarende virkning har Domstolen gentagne gange fastslået (jf. ovennævnte dom af 11.3.1192, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl.), at det pågældende forbud omfatter enhver afgift, 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.

16 Det bemærkes, at begrebet afgift med tilsvarende virkning som told ligeledes omfatter en situation, hvor en afgift, der påhviler såvel et importeret som et indenlandsk produkt, refunderes, når den er opkrævet af sidstnævnte produkt, f.eks. ved forarbejdning heraf. Dette er tilfældet, når afgiften refunderes for korn, der forarbejdes til indenlandske følgeprodukter, mens der ikke sker refusion for korn, der indgår i importerede følgeprodukter, således at afgiften i realiteten kun belaster de sidstnævnte produkter.

17 En økonomisk byrde falder imidlertid ikke ind under begrebet afgift med tilsvarende virkning, såfremt det pågældende beløb opkræves i anledning af kontrol, der gennemføres på grund af fællesskabsretlige forpligtelser (jf. dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5), eller når den udgør et forholdsmæssigt vederlag for en til den erhvervsdrivende faktisk erlagt tjenesteydelse, eller når den er et led i en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandske og importerede produkter (jf. dom af 9.11.1983, sag 158/82, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3573). Dette forudsætter dog, at afgiften rammer de to grupper af produkter på samme stadium i omsætningen, og at afgiftens udløsende omstændighed er den samme for de to produkter (jf. dom af 31.5.1979, sag 132/78, Denkavit Loire mod den franske stat ved Toldvæsenet, Sml. s. 1923).

18 For så vidt angår kravet om, at afgiften har samme udløsende omstændighed, bemærkes, at det i en situation som i denne ikke gør nogen forskel, at afgiften på et importeret produkt erlægges på det tidspunkt, produktet importeres, og på det indenlandske produkt på det tidspunkt, hvor det videresælges eller forarbejdes, idet der økonomisk set er tale om samme stadium i afsætningen, da begge transaktioner gennemføres med henblik på anvendelse af produktet.

19 Såfremt der er tale om en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandske og importerede produkter, finder traktatens artikel 95 anvendelse. Herefter er det forbudt en medlemsstat direkte eller indirekte at pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer, eller som vil kunne beskytte andre indenlandske produkter. Kriteriet for anvendelsen af artikel 95 er således de pågældende afgifters diskriminerende eller beskyttende karakter.

20 Dernæst kan der ifølge fast retspraksis tages hensyn til, hvilket formål afgiftsprovenuet anvendes til såvel inden for rammerne af traktatens artikel 12 ff. som artikel 95. Hvis provenuet nemlig udelukkende er bestemt til at fremme aktiviteter, som i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte produkter, og dermed fuldt ud udligner den byrde, de er pålagt, må den pågældende afgift alligevel anses for en afgift med tilsvarende virkning som told, der er omfattet af forbuddet efter trakta-

tens artikel 12 ff. Hvis de fordele, som anvendelsen af afgiftsprovenuet medfører, derimod kun udligner en del af den byrde, der belaster den indenlandske vare, er den pågældende afgift omfattet af traktatens artikel 95. I så fald er afgiften uforenelig med artikel 95 i det omfang, den stiller det importerede produkt dårligere ved delvist at udligne den byrde, der belaster det afgiftsbelagte indenlandske produkt (jf. ovennævnte dom af 11.3.1992, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl.).

21 I en sag som den foreliggende udgør den omstændighed, at de pågældende produkter kan afsættes til intervention, ikke en fordel som omhandlet i retspraksis, idet denne ret følger direkte af fællesskabsretten. Det påhviler den nationale ret under hensyn til den pågældende ordning at undersøge, om der består andre fordele, som finansieres af provenuet af den pågældende afgift.

22 Herefter må det første spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, bevares med, at en parafiskal afgift er en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ifølge EØF-traktatens artikel 12, når afgiften opkræves endeligt ved import af visse produkter, mens den refunderes ved forarbejdning af disse produkter på det nationale område, eller når det fulde provenu af afgiften anvendes til finansiering af fordele, som udelukkende kommer indenlandsk fremstillede varer til gode, og således fuldt ud udligner den byrde, der belaster disse. Såfremt kun en del af provenuet anvendes med henblik på disse fordele, som således alene udligner en del af den byrde, der belaster de indenlandsk fremstillede varer, indebærer afgiften en forskelsbehandling, der er forbudt ifølge traktatens artikel 95.

Tredje spørgsmål

23 Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om en afgift som den, der er tale om her, er forenelig med traktatens bestemmelser om statsstøtte.

24 Hertil bemærkes, at selv om den nævnte afgift ud fra visse synspunkter falder ind under anvendelsesområdet for enten traktatens artikel 12 eller dens artikel 95, kan anvendelsen af provenuet eller refusionsordningerne ikke desto mindre udgøre en statsstøtte, der eventuelt er uforenelig med det fælles marked, såfremt betingelserne for at anvende traktatens artikel 92 er opfyldt, således som Domstolen har fortolket dem.

25 Støtteordningers uforenelighed med fællesmarkedet er imidlertid ifølge Domstolens praksis 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 (jf. senest ovennævnte dom af 11.3.1992, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl.).

26 Det påhviler ikke desto mindre de nationale retter at beskytte borgernes rettigheder i tilfælde, hvor de nationale myndigheder eventuelt tilsidesætter forbuddet mod gennemførelse af støtteforanstaltninger, som fremgår af traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum, og som har direkte virkning. Såfremt en sådan uforenelighed gøres gældende af en borger, der er berettiget hertil, og fastslås af en national ret, må denne i overensstemmelse med den nationale lovgivning sikre, at der drages alle konsekvenser heraf, såvel med hensyn til gyldigheden af den retsakt, hvorved støtteforanstaltningerne gennemføres, som tilbagesøgning af den tildelte finansielle støtte. Herved tager de nationale domstole dog ikke stilling til, om de pågældende støtteforanstaltninger 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 354/90, Fédération nationale du commerce extérieur, Sml. I, s. 5505).

27 Det tredje præjudicielle spørgsmål må derfor besvares med, at tilbagebetaling af en parafiskal afgift, som denne sag drejer sig om, eller anvendelsen af dens provenu kan anses for statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, såfremt betingelserne i traktatens artikel 92 er opfyldt, idet afgørelsen heraf henhører under Kommissionens kompetence på grundlag af den procedure, der med henblik herpå er fastsat i traktatens artikel 93.

Sagens omkostninger

28 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 Tribunal de grande instance ved domme af 28. maj 1991 af, for ret:

1) Fællesskabsretten og især de mekanismer i den fælles landbrugspolitik, som for så vidt angår korn navnlig fremgår af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn, er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en afgift, der rammer et begrænset antal landbrugsprodukter i en lang periode, når afgiften derved kan tilskynde de erhvervsdrivende til at ændre deres produktions- eller forbrugsstruktur. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om den afgift, som den for retten verserende sag vedrører, har haft sådanne virkninger.

2) En parafiskal afgift er en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ifølge EØF-traktatens artikel 12, når afgiften opkræves endeligt ved import af visse produkter, mens den refunderes ved forarbejdning af disse

produkter på det nationale område, eller når det fulde provenu af afgiften anvendes til finansiering af fordele, som udelukkende kommer indenlandsk fremstillede varer til gode og således fuldt ud udligner den byrde, der belaster disse. Såfremt kun en del af provenuet anvendes med henblik på disse fordele, som således alene udligner en del af den byrde, der belaster de indenlandsk fremstillede varer, indebærer afgiften en forskelsbehandling, der er forbudt ifølge traktatens artikel 95.

3) Tilbagebetaling af en parafiskal afgift, som denne sag drejer sig om, eller anvendelsen af dens provenu kan anses for statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, såfremt betingelserne i traktatens artikel 92 er opfyldt, idet afgørelsen heraf henhører under Kommissionens kompetence på grundlag af den procedure, der med henblik herpå er fastsat i traktatens artikel 93.

Schockweiler Kapteyn

Mancini Kakouris Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

F. A. Schockweiler
Formand for Sjette Afdeling