b) En indenlandsk afgift på salg af et produkt er uforenelig med de forbud mod forskelsbehandling, der følger af EØF-traktaten, når den belaster salgene til eksport mere end salgene på det indenlandske marked, eller når provenuet af afgiften er beregnet til at begunstige indenlandske produkter.

Lecourt Mackenzie Stuart Donner

Monaco Pescatore Kutscher Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 4. DECEMBER 1974 [1]

Høje Ret.

1. Domstolen har fået til opgave præjudicielt at fortolke Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter. Det er den samme forordning, som der er truffet afgørelse om den 30. november d.å. i den præjudicielle sag nr. 190/73 (Van Haaster). Det drejede sig dengang om at afgøre, om forordningens artikel 10, der forbyder en hvilken som helst kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning i samhandelen inden for Fællesskabet med de deri omhandlede produkter, også forbyder nationale indgreb, der får virkning ikke blot direkte på handelen men på produktionen og har en restriktiv virkning på de producerede mængder. Nu spørges der i første række, om den nævnte bestemmelse, som også forbyder opkrævningen af en hvilken som helst told eller afgift med toldlignende virkning, er til hinder for, at der opkræves nationale afgifter af samme art som dem, der benævnes »overskudsafgift« og »erhvervsafgift« og er genstand for tre forordninger fra 1971 og 1972, udstedt af et nederlandsk offentligretligt organ, Produktschap voor Siergewassen (organ for prydplanter, herefter kaldet PVS).

Som det bemærkes af »College van Beroep voor het Bedrijfsleven«, den forelæggende nederlandske ret, fører syste-

1 — Oversat fra italiensk.

met med afgifter og reduktioner i artiklerne 2 og 3 i PVS's forordning fra 1972 om *overskudsafgift* på blomsterløg fra prydplanter til det resultat, at afgiften bebyrder enhver sælger af blomsterløg herunder også eksportørerne, som sælger til forhandlere, der ikke besidder legitimation som handlende. Enhver sælger af blomsterløg bør give de handlende, som besidder den nævnte legitimation, en reduktion af nøjagtig samme størrelse som overskudsafgiftens beløb. Den nævnte legitimation udleveres årligt efter ansøgning fra enhver interesseret til handlende, der er bosiddende i Nederlandene, og som har foretaget en forskudsvis indbetaling af en del af overskudsafgiften.

Ifølge bestemmelsen i artikel 5 i PVS's forordning af 1971, som alene vedrører overskudsafgiften, tilfalder provenuet »Overskudsfonden for blomsterløg«, som benytter dette til erhvervelse af løg, der ikke på det frie marked har opnået den af PVS fastsatte mindstepris. Når det viser sig umuligt at afsætte dem uden at gå under grænsen for disse mindstepriser, omdannes de til husdyrfoder eller destrueres.

Vedrørende *erhvervsafgiften* fastsættes der i den i 1971 af PVS vedtagne forordning et analogt opkrævningssystem, som dog er kendetegnet ved nogle forskelligheder: Navnlig er afgiften og reduktionerne af forskellig størrelsesorden, og herudover er der også forskelle vedrørende de enkelte kategorier af afgiftspligtige. Afgiftsbeløbet defineres som en procent af fakturabeløbet. Den byrde, som i henhold til nævnte afgift hviler på salgene til aftagere, der befinder sig uden for Nederlandene, synes at være større end ved salg, der finder sted inden for staten: først og fremmest fordi den afgift, der finder anvendelse ved eksport, er højere end den, der gælder for de indenlandske grossister og blomsterdyrkere (3,5 % mod 3 %); i anden række fordi satsen anvendes på et højere afgiftsgrundlag, som udover salgsprisen også omfatter forskellige yderligere poster, som ikke tages i betragtning ved beregningen af afgiften på det indenlandske salg.

I henhold til artikel 10 i PVS's forordning om erhvervsafgiften tilgår de opkrævede beløb — efter fradrag af et beløb til administrationsudgifter — »PVS-fonden til almindelige formål inden for løgsektoren« til finansiering af videnskabelig forskning, af reklame inden for sektoren og af andre almindelige formål.

Af denne beskrivelse synes det at fremgå, at disse afgifter har en særlig karakter, idet de opkræves inden for rammerne af en indenlandsk markedsordning og derfor ikke kan anses for at udgøre en del af et almindeligt afgiftssystem.

2. Ved det første spørgsmål anmoder den nederlandske dommer om en fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 234/68 og af den tilsvarende bestemmelse i EØF-traktatens artikel 16 i forbindelse med de to foreliggende typer afgifter; ved det andet spørger dommeren, om traktatens artikel 40 og forordningens artikel 1 eller andre forskrifter eller almindelige retsgrundsætninger inden for fællesskabsretten medfører, at den nationale lovgiver ikke længere inden for sektoren levende planter og blomsterdyrkningsprodukter, som er genstand for den pågældende forordning, har adgang til at oprette markedsordninger som dem, der er omhandlet i forordningerne fra PVS, på anden måde end i henhold til den nævnte fællesskabsretlige grundforordning.

Dette andet omfattende spørgsmål supplerer det første og fremhæver i øvrigt et almindeligt problem, som logisk må behandles først. Det drejer sig nemlig her først om at undersøge, ikke blot hvorvidt de indenlandske forholdsregler, som den nederlandske dommer henviser til, er forenelige med en bestemt bestemmelse, men — mere generelt — hvorvidt tilstedeværelse af en fællesskabsretlig norm, som indfører en fælles markedsordning som den, der er oprettet ved forordning nr. 234/68, principielt udelukker ekistensen af nationale forholdsregler af den ovenfor omtalte art. Man bør deref-

ter direkte gå over til at undersøge det andet spørgsmål; dette imidlertid med det forbehold, at det — på grund af dets almindelige udformning, der nærmer sig grænsen for det ubestemte — ikke kan medføre en tilbundsgående undersøgelse af fællesskabsbestemmelserne i alle de aspekter, som eventuelt kunne have betydning for vurderingen af de nationale forholdsregler, som beskæftiger den nederlandske dommer. Vi bør derimod begrænse os til de problemer, som udtrykkeligt eller stiltiende er rejst af den nævnte dommer.

Jeg har allerede haft lejlighed til at erklære, at jeg støtter de radikale opfattelser, ifølge hvilke der ikke, når der foreligger en fælles markedsordning, kan tillades nationale indgreb af nogen som helst art inden for den omhandlede sektor. Sådanne opfattelser blev fremført for Domstolen i sag nr. 2/73, Geddo-Ente Nazionale Risi (Sml. 1973, s. 870). Ved den lejlighed hævdede sagsøgeren i hovedsagen navnlig, at vareomsætningen, »når der er oprettet et enhedsmarked ikke kan pålægges særafgifter, som den italienske stat har indført uden om de fællesskabsretlige bestemmelser«, dette ej heller når det sker inden for den samme stat. Domstolens dom har ikke fulgt denne strenge opfattelse men er støttet på princippet om, at det i hvert fald i enkelte tilfælde, under hensyn til alle relevante momenter, må undersøges, om de nationale forholdsregler, som det drejer sig om, er uforenelige med fællesskabsbestemmelserne inden for denne sektor. En anvendelse af denne formålsprægede løsningsmetode er også for nylig sket i den bekendte dom i sag nr. 190/73 (Van Haaster).

Som jeg har bemærket i mit forslag til afgørelse i sag nr. 2/73, bevirker oprettelsen af en fælles markedsordning for visse landbrugsprodukter ikke nogen automatisk afvigelse fra alle ved lov fastsatte mekanismer og systemer, der eksisterer i forvejen, og som på en eller anden måde indvirker på sektoren for disse produkter. Det blev også fremført, at rækkevidden af denne Domstols virke inden for rammerne af den præjudicielle procedure er yderst begrænset, hvor sådanne nationale forholdsregler ikke er klart uforenelige med konkrete bestemmelser inden for fællesskabsretten: Den vej, der skal følges for at fjerne eventuelle situationer, hvori der foreligger uforenelighed som i det foreliggende tilfælde, er altså den, der åbnes Kommissionen i henhold til traktatens artikler 155 og 169.

3. På baggrund af det ovenfor udviklede bør det nu undersøges, om forordning nr. 234/68 under hensyn også til de øvrige bestemmelser eller almindelige grundsætninger i fællesskabsretten, som skal gå forud for anvendelsen af denne forordning og for den fælles markedsforordnings funktion, er af en sådan art, at den hindrer anvendelsen — på salg af produkter, som henhører under denne fælles markedsordning — af nationale parafiskale afgifter som dem, der er genstand for de nævnte PVS-forordninger fra 1971 og 1972.

Sagsøgeren i hovedsagen hævder, at det omhandlede system er uforeneligt med den almindelige regel, som kan udledes af vor retspraksis, og ifølge hvilken en stat ikke kan finansiere indgreb udelukkende eller overvejende til fordel for en nationaløkonomisk sektor, mens staten — for så vidt angår fællesskabssamhandelen — også lader den gælde for virksomheder i andre medlemsstater, som ikke på tilsvarende måde nyder godt af de omhandlede foranstaltninger (se dom i sag nr. 47/69 om fransk støtte til fordel for tekstilsektoren, Raccolta 1970, s. 489, og dom i sag nr. 77/72, Capolongo-Maya, Sml. 1973, s. 613).

Der er imidlertid en væsentlig forskel i forhold til de tilfælde, som nævnte grundsætning bygger på: i vort tilfælde rammer den nationale byrde ikke tillige de udenlandske produkter men alene salget af det indenlandske produkt.

Det er sandt, at ordningens økonomiske byrde — bortset fra mulige formelle betragtninger — til slut væltes over på forbrugeren, som både kan være nederlandsk og udenlandsk. Men hvis blot de

udenlandske købere af nederlandske blomsterløg ikke i denne henseende blev behandlet forskelligt fra de nederlandske købere, ville det principielt være tilstedeligt også at lade disse udenlandske forbrugere bære udgifterne til et nationalt system, som forfølger et markedsregulerende formål, der går ud på at opretholde salgspriserne på et mindsteprisniveau, også selv om dette skulle vise sig at stride mod deres umiddelbare interesser.

Spørgsmålet frembyder i hvert fald økonomiske og sociale aspekter, der er temmelig indviklede, og det kan vanskeligt løses abstrakt, uden at der først gives en beskrivelse af de faktiske momenter og en vurdering af disse, som indeholder skønsmæssige elementer; dette kræver en bestemt grundopfattelse med hensyn til landbrugspolitikken, som utvivlsomt falder uden for den nationale dommers kompetence, og derfor kan en sådan vurdering kun foretages af Kommissionen. Der foreligger her et af de tilfælde, som jeg har henvist til i mit forslag til afgørelse i Geddo-sagen, og hvor betydningen af den almindelige grundsætning skal fastlægges i forhold til en konkret situation, og konstateringen af en eventuel uforenelighed alene kan fremstå af komplicerede vurderinger af fakta og økonomiske virkninger og tillige forudsætter en beslutning af økonomisk-politisk karakter.

Vi kan følgelig ikke inden for rammerne af den foreliggende sag tilbyde den nationale dommer fortolkningsmomenter, som gør det muligt for ham at fastslå, at det omhandlede interne system eventuelt er uforeneligt med fællesskabsretten.

Det nationale interventionssystem kan derimod krænke individuelle rettigheder, som direkte skal beskyttes af den nationale dommer, hvis byrden bliver pålagt på en måde, der klart er diskriminerende, som det ville være tilfældet, hvis den var større for den udenlandske forhandler end for den indenlandske. Dette kan følge ikke blot direkte ved anvendelse af forskellige satser i de to tilfælde men også indirekte, hvor f.eks. indenlandske handlende eller visse kategorier af disse *ex lege* nyder godt af reduktioner ved køb af det pågældende produkt, der er snævert forbundet med opkrævningen af afgiften. Krænkelsen vil være ligeså alvorlig, hvis de handlende, der selv benytter løgene, som det synes at have været tilfældet, da de faktiske omstændigheder, hvorom hovedsagen drejer sig, forelå, også får afgiften direkte fratrukket, mens denne fordel klart nægtes købere fra andre medlemsstater, som opererer på samme afsætnings- eller udnyttelsesstadium, uden at der foreligger nogen særlig grund, støttet på klare objektive elementer med hensyn til nationalitet og snævert forbundet med det indenlandske interventionssystems virkemåde, som kan berettige en sådan forskelsbehandling.

Hvis anvendelsen af en afgift — til fordel for køberne fra andre medlemsstater — skulle medføre en forskelsbehandling, som hovedsageligt er støttet på salgets karakter inden for staten eller mellem staterne indbyrdes, ville dette svare til pålæggelse af den afgift med tilsvarende virkning som told, såsom i dette tilfælde i form af en byrde, der nødvendigvis belaster salg til eksport, hvis denne til gengæld kunne udlignes ved de indenlandske salg i form af obligatorisk reduktion af salgsprisen.

Her bør der henvises til en almindelig betragtning, hvorefter juristen, og det vil først og fremmest sige den nationale dommer, ved undersøgelsen af denne kategori af afgifter med tilsvarende virkning som ulovlige byrder bør rette blikket videre end til de former, hvorunder afgifterne fremtræder. Det ville f.eks. være temmelig betegnende, hvis det var rigtigt, hvad der blev fremført af sagsøgerens advokat i hovedsagen, nemlig at de pågældende særlige afgifter er blevet udformet i enkeltheder som erstatning for de tidligere eksportafgifter, der naturligvis blev afskaffet som konsekvens af oprettelsen af fællesmarkedet.

4. For så vidt angår den fritagelse for de nederlandske blomsterløgdyrkere, som direkte benytter de af dem producerede løg til blomsterproduktion i egen virk-

somhed, hvorpå sagsøgeren i hovedsagen støtter en del af sine argumenter, synes det hverken at forholde sig således, at den indebærer en klar forskelsbehandling, eller at den i øvrigt er uforenelig med en fællesskabsnorm. Den følger objektivt af det kriterium, ifølge hvilket afgiften alene finder anvendelse på produkter, der er bragt i omsætning, og grunde af praktisk art kan faktisk berettige en sådan undtagelse. Men atter en gang viser sig klart de begrænsinger, der er indbygget i den præjudicielle procedure, og nødvendigheden af en forudgående og tilbundsgående undersøgelse af situationen fra Kommissionens side.

Når imidlertid det pågældende nationale system faktisk — som sagsøgeren i hovedsagen har hævdet — er opbygget således, at det giver det kompetente nationale organ mulighed for skønsmæssigt at undtage nogle virksomheder fra betaling af afgifterne, som — på grundlag af de gældende bestemmelser — ville være anderledes end de pligtige, behøver man ikke at afvente Kommissionens stillingtagen for i dette system at se en fuldstændig uforenelighed med de kriterier om objektivitet og ligebehandling af alle Fællesskabets borgere, som bør danne baggrund for de nationale forvaltningsmyndigheders virksomhed, især med hensyn til produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning. Som det er anført i betragtningerne nr. 3, 8 og 9 til forordning nr. 234/68, skal denne fælles markedsordning — ud over medlemsstaternes »afskaffelse af alle hindringer for den fri bevægelighed af de pågældende varer« — »lette handelsforbindelserne på grundlag af loyal konkurrence« og påbyde, at »de bestemmelser i traktaten, efter hvilke den af medlemsstaterne ydede støtte kan vurderes og den med fællesmarkedet uforenelige støtte kan forbydes«, gjort anvendelige.

Hvis den nationale administration — selv om det er begrænset til enkelte handelsoperationer — efter behag kan fritage indenlandske virksomheder fra de pågældende afgifter, kan der herved opstå en situation, som kan være kilde til utilstedelig national forskelsbehandling, og som allerede på grund af sin manglende gennemskuelighed ikke kan tolereres. Dette gælder i det foreliggende tilfælde for en national bestemmelse, som — i betragtning af den særlige situation i den stat, der inden for Fællesskabet frembringer næsten hele den produktion, det drejer sig om — som det fremgår af Kommissionens forklaringer, kan betragtes som en art supplement til fællesskabsbestemmelserne om oprettelse af en markedsordning for de pågældende produkter.

5. For så vidt særlig angår *overskudsafgiften,* har vi set, at den tjener til at finansiere et system, der skal forhindre, at løgene bringes på markedet til en pris, der er lavere end den af en national organisation fastsatte mindstepris. Den omstændighed, at forordning nr. 234/68 bestemmer, at der skal fastsættes mindstepriser for eksport af de pågældende produkter til Nederlandene, mens der ikke bestemmes noget tilsvarende for salg til fællesmarkedet, kan givet ikke føre til den modsætningsslutning, at et system med mindstepriser for salg inden for Fællesskabet skal anses for forbudt, heller ikke når det er oprettet og opretholdt ensidigt af den nationale myndighed. Tværtimod, netop fordi en sådan fælles ordning, for så vidt angår det indenlandske marked, ikke omfatter noget prisinterventionssystem, kan det ikke principielt udelukkes, at en national interventionsordning på det pågældende område er lovlig.

Offentlige indgreb i de priser, som den omhandlede afgift tjener til at finansiere, kan herefter ikke anfægtes i sig selv, men alene når de — af en af de ovenfor anførte eller her betragtede grunde — viser sig uforenelige med de almindelige grundsætninger eller specielle forskrifter, som er forudsætninger for den gnidningsløse funktion af den fælles markedsordning, som denne er udformet i praksis. Det kan her vise sig særlig betydningsfuldt, at afgifter — udover at gribe ind i priserne — også gør det muligt at påvirke den mængde, der bringes i omløb i samhandelen inden for Fælles-

skabet. Kan der — under hensyn til, at mængden af produkter, som ikke på det fri marked opnår de af overskudsfonden fastsatte mindstepriser, trækkes ud af omsætningen — være tale om en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative eksportrestriktioner? Det er givet, at producenterne og de nederlandske handlende ikke er forpligtet til at sælge de produkter til PVS, som de ikke har kunnet afsætte til den fastsatte mindstepris: derfor kan man heller ikke — på et rent formelt plan — tale om en myndighedsakt, som har direkte indflydelse på den mængde produkter, der ellers ville kunne tilbydes i handelen inden for Fællesskabet; men det er klart, at resultatet på den økonomiske virkeligheds plan i betragtning af interessen hos de nederlandske handlende i at sælge til en højere pris end den, der tilbydes på markedet, nødvendigvis vil være identisk med, hvad der ville følge af en foranstaltning, som forbød, at de omhandlede produkter blev bragt på markedet.

Det blev fastslået i Van Haaster-dommen, at en national foranstaltning, som — omend blot indirekte eller potentielt — øver indflydelse på de mængder, der kan afsættes af et produkt, som er undergivet den ved den omhandlede forordnings indførte fællesmarkedsordning, må betragtes som uforenelig med denne forordning. Kan *overskudsafgiften* ikke desto mindre betragtes som berettiget i betragtning af de formål, der forfølges med markedsordningen for de her omhandlede produkter?

Den anden betragtning i forordning nr. 234/68 henviser til det formålstjenlige i at »sikre et stabilt marked«. Nu tjener den pågældende nederlandske forordning netop til at stabilisere priserne på markedet. Men, som generaladvokat Mayras netop har udtalt det i sag nr. 190/73, medfører de bestemmelser om blomsterløgenes kvalitet, der er fastsat i forordning nr. 234/68, allerede i sig selv en stabilisering af priserne.

Jeg ved selvfølgelig ikke, om fællesskabsbestemmelserne om kvaliteten er tilstrækkelige til at garantere den ønskede stabilitet. Men man bør — stadig ifølge den ovenfor nævnte betragtning — også bemærke sig, at stabiliseringen af markedet skal sikres, samtidig med at man ved egnede midler begunstiger en »hensigtsmæssig anvendelse« af produktionen: Kun med et meget velvilligt syn på sagen kan det antages, at destruktionen af blomsterløgene eller deres anvendelse til husdyrfoder, opfylder dette kriterium!

Som det blev forklaret under den mundtlige forhandling af repræsentanten for PVS, er de kvalitetskrav, der stilles ifølge den pågældende nationale ordning for det tvungne opkøb af overskudsproduktion, på den anden side mindre strenge end dem, der stilles af fællesskabsordningen, og det følger heraf, at den pågældende ordning faktisk — som sagsøgeren i hovedsagen har fremført — kan frembyde den ulempe, at den fremmer dyrkning i store virksomheder, som er stærkt mekaniseret, af produkter, som er enklere at fremstille, men som er mindre efterspurgt på markedet og ikke opfylder de kommunitære normer — netop med henblik på den umiddelbare overgivelse af overskudene til fonden til skade for producenterne af blomsterløg af bedre kvalitet, samt — selvfølgelig — til skade for forbrugerne.

Dels kan altså PVS-fondens virke, der finansieres af overskudsafgiften, opmuntre til produktioner, der ikke opfylder Fællesskabets kvalitetskrav; dels bevirker fonden, at også varer, der svarer til de nødvendige kvalitetskrav, unddrages den kommunitære samhandel.

Under den første synsvinkel vil der foreligge en klar uforenelighed med formålene med den fælles ordning af de markeder, der er reguleret i forordning nr. 234/68; ud fra den anden synsvinkel kan der foreligge en situation, som strider mod det forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som for det pågældende område er fastsat i forordningens artikel 10.

Det kan naturligvis ikke hævdes, at en hvilken som helst statslig intervention,

der sigter mod at stabilisere markedet for produkter, som er undergivet en fælles ordning, skal udelukkes. Vurderingen af foreneligheden afhænger både af den fælles ordnings mere eller mindre komplekse karakter og af den særlige måde, de nationale interventionsforanstaltninger fremtræder og virker på.

I den foreliggende sag kan det være tilstrækkeligt at overveje, om man står overfor en foranstaltning, som klart kan påvirke den mængde, der tilbydes på afsætningsstadiet, og om den mekanisme, der finansieres af den omhandlede afgift, kan hæmme samhandelen inden for Fællesskabet, analogt med det, som Domstolen i dommen i sag nr. 190/73 har fastslået med hensyn til ordningen vedrørende tilladelsen til at dyrke hyacintløg, nemlig at denne var uforenelig med fællesskabsforordningen.

6. Hvis vi nu går over til *erhvervsafgiften,* synes situationen at være mindre klar, dels på grund af afgiftsbeløbets ringe gennemsigtighed og afvigende indvirkning på forskellige kategorier af producenter dels fordi de formål, dens provenu skal anvendes til, er mindre klart formuleret.

På grundlag af de oplysninger, vi råder over, kan det imidlertid bemærkes, at det principielt ikke synes uforeneligt med eksistensen af den i forordning nr. 234/68 fastsatte ordning, at der opkræves en halvstatslig afgift til finansiering af udøvelsen af virksomhed af almindelig interesse for den gruppe borgere, der er pligtige at betale nævnte afgift, det være sig videnskabelig forskning eller reklame for produktets udbredelse.

Der må imidlertid gøres forbehold for det tilfælde, hvor afgiften udformes på en sådan måde, at de udenlandske købere forskelsbehandles i forhold til de indenlandske købere, således at afgiftsbyrden hviler tungere på den ene gruppe end på den anden. I dette tilfælde må det antages, at den fundamentale bestemmelse om forbud mod national forskelsbehandling, der findes i EØF-traktatens artikel 7, må anses for umiddelbart anvendelig i klar overensstemmelse med vor retspraksis (dom i sag nr. 14/68, Wilhelm/Bundeskartellamt, Raccolta 1969, s. 16). Den omstændighed, at de udenlandske handlende på den anden side kan have økonomiske fordele i forhold til de nationale handlende, er sikkert ikke tilstrækkeligt til at udelukke den forskelsbehandlede karakter, navnlig i det tilfælde, hvor de udenlandske handlende eksporterer det endelige produkt til den pågældende stat. Det vil imidlertid ikke bidrage til fællesskabssystemets klarhed eller til retssikkerheden, hvis man tillader, at et system, der indebærer forskelsbehandling, kan retfærdiggøres på basis af påståede indirekte økonomiske kompensationer, som i øvrigt — udover at være noget usikre med hensyn til deres samlede faktiske størrelse (her kan det antages, at det ikke er mange blomster, produceret af nederlanske blomsterløg, der importeres til Nederlandene!) — vedrører de samme borgere, som lider under forskelsbehandlingen.

I en afgift, der er opbygget som i det ovenfor antagne eksempel, kan man se en afgift med tilsvarende virkning som en eksporttold, der er udtrykkeligt forbudt ved artikel 10 i forordning nr. 234/68. Noget sådant ville også være tilfældet, hvis afgiftsbeløbet var det samme for alle dem, som afgiften finder anvendelse på, når visse kategorier af indenlandske handlende — omend kun indirekte — fritages for byrden i kraft af deres legitimation som handlende, dvs. på basis af et kriterium, som udenlandske virksomheder, der opererer på samme stadium i produktets afsætning, ikke kan nyde godt af.

7. Den nederlandske dommer stiller til sidst et tredje spørgsmål om fortolkningen af stk. 3 i EØF-traktatens artikel 93 på grund af den indirekte henvisning i brevet af 9. februar 1972 fra Kommissionens næstformand til Nederlandenes udenrigsminister om anvendelsen af artikel 93 på visse støtteordninger på det pågældende område, som staten havde fået tilladelse til. I betragtning af den snævre forbindelse, den nationale dom-

mer i sit spørgsmål har knyttet mellem fortolkningsanmodningen vedrørende den nævnte traktatsbestemmelse og det citerede brev fra Kommissionen, kan jeg også her begrænse mig til den bemærkning, at det nævnte brev udtrykkeligt henviser til anvendelsen alene af stk. 1 i artikel 93 vedrørende Kommissionens permanente undersøgelse af de bestående støtteordninger i medlemsstaterne, mens stk. 3 henviser til direkte planer om indførelse af ny støtteordninger eller i det mindste om ændringer af bestående ordninger.

Det kan imidlertid synes utilstrækkeligt at begrænse vores svar til denne formelle betragtning, fordi den nederlandske dommer, selv om han nok kan have sammenblandet genstanden for og den effektive rækkevidde af brevet fra Kommissionen, dog alligevel i begrundelsen til sin forelæggelseskendelse også henviser til indførelsen af nye støtteordninger eller i det mindste til ændringer i de bestående støtteordninger, hvad de citerede PVS-forordninger om de to ovenfor behandlede halvstatslige afgifter efter hans opfattelse udgør. Uafhængigt af betydningen og rækkevidden af det nævnte brev fra Kommissionen rejser der sig altså faktisk — ved afgørelsen af hovedsagen — et spørgsmål om fortolkning af EØF-traktatens artikel 93, stk. 3. Hvis de nederlandske forordninger fra 1971 og 1972 om overskuds- og erhvervsafgifterne faktisk materielt havde indeholdt ændringer i de gældende støtteordninger, ville disse have været undergivet kravet om forudgående meddelelse til Kommissionen i henhold til stk. 3 i artikel 93 med den mulighed, at de kunne erklæres for uanvendelige. I denne forbindelse er den omstændighed helt uden betydning, at de pågældende støtteordninger administreres af en kooperativ organisation, som udøver sin virksomhed på privatretlig basis, når de pågældende fonds er resultatet af en statslig eller halvstatslig opkrævning, som er tilladt af det offentlige.

Under denne synsvinkel og uden at ville foregribe afgørelsen om, hvilken karakter disse forordninger har som nyskabelse i forhold til allerede eksisterende støtteordninger, er det altså hensigtsmæssigt at undersøge denne Domstols retspraksis, hvor det er kendt for ret, at »det forbud, der påhviler medlemsstaten mod at gennemføre de påtænkte støtteforanstaltninger, har umiddelbar virkning for enhver støtte, der er gennemført, uden at der er givet underretning om den, eller hvis den, hvor dette er sket, ydes i den indledende fase, eller — hvis Kommissionen iværksætter den kontradiktoriske fremgangsmåde — før vedtagelsen af den endelige beslutning. I hele dette tidsrum er der skabt rettigheder for de enkelte, som de nationale retter skal beskytte. Idet den umiddelbare virkning af sidste punktum i artikel 93 forpligter de nationale retter til at anvende denne bestemmelse, uden at der heroverfor kan påberåbes nogen national bestemmelse, påhviler det den interne retsorden i hver enkelt medlemsstat at vedtage retsregler med henblik på opnåelsen af dette mål« (dom af 11. december 1973 i den præjudicielle sag nr. 120/73, Lorenz, Sml. 1973, s. 1471; tilsvarende domme er afsagt i sagerne nr. 121, 122 og 141/73, Markmann, Nordsee, Lohrey i samme bind, s. 1495, s. 1511 og s. 1527).

Hvis altså de her omhandlede nationale forordninger — i forhold til den tidligere ordning — udgør en fornyelse af en sådan karakter, at man kan tale om, at der foreligger nye støtteordninger, som skal meddeles til Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, kan de ikke anvendes uden at være anmeldt. Kommissionens henvisning i sit brev af 9. februar 1972 til disse to arter af afgifter viser ikke, om Kommissionen har tænkt på den samme ordning som den, der er genstand for de forordninger, den nederlandske dommer skal beskæftige sig med, eller om den derimod henviser til en tidligere ordning, som, bortset fra den tilsvarende betegnelse, frembyder væsentlige forskelle. Den omstændighed, at Kommissionen undersøger disse støtteordninger på basis af stk. 1 i artikel 93, bevirker i hvert fald ikke, at den klart har taget det standpunkt at udelukke, at

de pågældende nederlandske forordninger har indført fornyelser i allerede ikraftværende ordninger, og at de derfor er undergivet fremgangsmåden i stk. 3.

Det tilkommer den nationale dommer at klargøre, om PVS's forordninger af 1971 og 1972 har ændret de konstitutive elementer i de tidligere eksisterende ordninger, som det f.eks. ville være tilfældet, hvis man havde ændret de forfulgte mål, udgangspunktet for beskatningen, kredsen af afgiftspligtige eller kilderne til finansieringen; eller om de derimod er begrænset i deres anvendelsesområde, idet de kun indfører tilpasninger af sekundær betydning i forhold til det eventuelt i grundforordningen bestemte. Hvis man hælder til den første hypotese, bør dommeren herudover undersøge, om den i artikel 93, stk. 2 omhandlede fremgangsmåde er blevet fulgt; dette synes imidlertid efter de bemærkninger, Kommissionen hat fremsat i sagen, at kunne udelukkes. I den anden af de to ovenfor beskrevne hypoteser kan der imidlertid ikke blive tale om at anvende fremgangsmåden efter artikel 93, stk. 3, og de pågældende forordninger forbliver derfor undergivet de almindelige regler i artikel 93, stk. 1 og 2 angående de allerede eksisterende støtteordninger.

8. Det forhold, at der i de nationale interventionssystemer, som den nederlandske dommer henviser til, findes aspekter, der ikke er helt klare, har ikke gjort det muligt med absolut sikkerhed at tage stilling til alle de ovenfor undersøgte punkter. I øvrigt tilkommer det, da det drejer sig om at besvare præjudicielle fortolkningsspørgsmål, først og fremmest den nationale dommer at bringe klarhed over de faktiske omstændigheder, som fællesskabsretten skal anvendes på. Hvis disse skulle vise sig at omfatte nogle af de ovenfor anførte hypoteser, bør han drage de konsekvenser, der med nødvendighed følger heraf. Han bør derfor særlig anse de nationale afgifter for uanvendelige i det omfang, de dels kan føre til forskelsbehandling mellem de indenlandske købere og købere fra de øvrige medlemsstater eller strider mod de forbud, der er indeholdt i artikel 10 i forordning nr. 234/68, eller såfremt de strider mod den fælles markedsordnings formål og gnidningsløse funktion, også når henses til, hvad der er klarlagt vedrørende kvalitetskravene, eller endelig hvis der i forbindelse med disse foranstaltninger har været tale om en ikkeoverholdelse af de formelle regler i EØF-traktatens artikel 93, stk. 3.

Jeg foreslår følgelig at besvare den nederlandske dommers spørgsmål således:

1. Afgifter, der i en stat opkræves ved salg af produkter, som er undergivet forordning (EØF) nr. 234/68, for inden for området af en fælles markedsordning at finansiere prisinterventioner eller andre formål af almindelig interesse for producenterne, krænker den almindelige grundsætning om ikkeforskelsbehandling og udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som eksporttold, der er forbudt i det omfang, de mekanismer, hvis funktion de muliggør, er sådanne, at de direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, medfører, at købere, der er bosat i andre medlemsstater, pålægges en byrde, som er større end den, der gælder for de købere, som bor i den samme stat og udøver deres virksomhed på samme afsætnings- eller udnyttelsesstadium for det omhandlede produkt.

2. En indenlandsk afgift, der påhviler købere af et bestemt produkt og er beregnet til at finansiere en privat eller offentligretlig organisations tvungne

opkøb til en garanteret mindstepris af et produkt, der er undergivet en fælles markedsordning omfattende kvalitetsnormer, er ikke forenelig med en sådan fælles markedsordning, for så vidt den tjener til også at finansiere køb af produkter, der ikke opfylder de nævnte fælles normer.

3. En sådan afgift, kan, idet den umuliggør, at produkter fjernes fra markedet, i det omfang markedsprisen ligger under et af en national organisation fastsat niveau, medføre restriktive virkninger på varebevægelserne. Hvis den pågældende restriktive virkning derfor ikke kan retfærdiggøres i forhold til kravene til den fælles markedsordnings virke og formål, kan der i det nationale interventionssystem, som den nationale afgift udgør en væsentlig del af, ses en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der inden for forordning nr. 234/68's område er forbudt i henhold til artikel 10.

4. Interne foranstaltninger, der indfører nye støtteordninger eller fornyer allerede eksisterende ordninger, er undergivet pligten til forudgående meddelelse til Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 3 med den virkning, at de ellers ikke kan gennemføres.