tilkommer den nationale ret, til at afgøre, på hvilket tidspunkt den under behandlingen af en verserende sag bør forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

2. En midlertidig national afgift, som tilsigtes båret af landbrugsproducenterne som led i en indkomstpolitik, hvorved skattebyrden fordeles på de forskellige grupper af den erhvervsaktive del af befolkningen, men som gennemføres i form af en indirekte afgift på værdien af visse landbrugsprodukter — der er omfattet af fælles markedsordninger — ved deres levering til forarbejdning, oplagring eller udførsel, og som skal erlægges af eksportøren eller af forarbejdnings- eller oplagringsvirksomheden, der har ret til at få afgiftsbeløbet godtgjort hos producenterne, er i princippet hverken uforenelig med EØF-traktatens bestemmelser om landbrugspolitikken eller med fællesskabsbestemmelserne om de fælles markedsordninger.

   Afgiften må imidlertid anses for uforenelig med de nævnte bestemmelser i det omfang, den hindrer de ved de pågældende fælles markedsordninger indførte mekanismer med hensyn til den fælles prisdannelse og reguleringen af tilførslerne til markedet i at fungere.

   Det tilkommer den nationale ret at bedømme, om — og i givet fald i hvilket omfang — den afgift, der foreligger til påkendelse, rent faktisk har sådanne virkninger.

3. Selv om en intern afgift opkræves for levende avlskvæg i forbindelse med dets levering til eksport, er den ikke omfattet af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, hvis den systematisk og efter samme kriterier ligeledes rammer ikke udført avlskvæg ved dets levering til slagtning.

I de forenede sager 36 og 71/80

angående en anmodning, som Irlands High Court i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

IRISH CREAMERY MILK SUPPLIERS ASSOCIATION M.FL.

mod

DEN IRSKE REGERING M.FL.

og

MARTIN DOYLE M.FL.

mod

AN TAOISEACH M.FL.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktaten, navnlig af artiklerne 9, 11, 12, 16, 17, 38-46 og artikel 177, samt af Rådets forordninger om de fælles markedsordninger for korn, mælk og mejeriprodukter, oksekød og sukker,

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for anden afdeling, fungerende præsident P. Pescatore, afdelingsformændene Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i sagen for den nationale ret

1. I april 1979 udstedte den irske regering en række bekendtgørelser, hvorved der indførtes en midlertidig afgift på 2 % af den afgiftspligtige værdi af følgende produkter:

a) frisk mælk (fra 1. maj til 31. december 1979),

b) levende hornkvæg (tamkvæg) (fra 1. maj til 31. december 1979),

c) korn (hvede, havre og byg) (fra 1. august til 31. december 1979) og

d) sukkerroer (fra 1. august til 31. december 1979).

Med visse undtagelser anvendtes afgiften på de indenlandske produkter ved deres levering til forarbejdning, oplagring eller eksport. Afgiften gjaldt ikke for importerede produkter, bortset fra kvæg, som efter en periode på 14 dage fra indførslen blev regnet for indenlandsk kvæg.

Undtagelserne omfattede de første 5 000 »imperial gallons« mælk, sygdomsramt kvæg, samt sukkerroer dyrket i visse grevskaber og leveret til en bestemt sukkerfabrik.

Afgiften, der blev oppebåret af skatte- og afgiftsmyndighederne, skulle udredes af hhv. eksportøren og den forarbejdende virksomhed (slagterier, mejerier, sukkerfabrikker og møllerier) eller den oplagrende virksomhed på følgende måde: ejeren af den ejendom, hvori virksomheden befandt sig, skulle foretage indbetaling med udgangen af hver måned, og eksportørerne skulle i princippet indbetale afgiften inden selve udførslen.

For mælks, kvægs og korns vedkommende gjaldt som afgiftspligtig værdi den pris, der ville kunne opnås for produktet ved et salg på det frie marked mellem en køber og en sælger, der var indbyrdes uafhængige. For sukkerroers vedkommende derimod gjaldt som afgiftspligtig værdi den af køberen faktisk betalte pris.

Såfremt eksportøren eller den forarbejdende virksomhed havde købt produktet, kunne vedkommende enten fra købesummen til sælgeren fratrække et beløb svarende til afgiftsbeløbet eller kræve dette erlagt som et i kontrakten hjemlet beløb. Hvis den, som det påhvilede at indbetale afgiftsbeløbet, ikke blev ejer af produktet, f.eks. fordi den pågældende blot skulle præstere visse tjenesteydelser, kunne han kræve afgiftsbeløbet godtgjort af produktets ejer.

Ved opkrævningen af den afgift, som skulle erlægges af eksportører, kunne disse vælge at benytte den form for fremgangsmåde, som ifølge Rådets direktiv 78/453 af 22. maj 1978 om harmonisering af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om henstand med betaling af import- og eksportafgifter (EFT L 146 af 2. 6. 1978, s. 19) finder anvendelse inden for de monetære udligningsbeløbs område. Forarbejdningsvirksomheder skulle ansøge skatte- og afgiftsmyndighederne om en licens, som blev udstedt på visse betingelser, eksempelvis pligt til at afgive visse oplysninger til kontrolbrug.

2. En række landbrugsproducenter og deres sammenslutninger indbragte en klage for Kommissionen. Desuden anlagde de, sammen med nogle forarbejdningsvirksomheder og en kvægeksportør, to retssager mod den irske regering og en række andre irske myndigheder. Disse retssager har givet anledning til de præjudicielle spørgsmål fra Irlands High Court.

Den irske regering har ved skrivelse af 2. oktober 1979 til Kommissionen redegjort for indførelsen af den omhandlede afgift:

»Af historiske årsager har velstandsniveauet og udviklingsstadiet i det irske landbrug indtil for nylig stået tilbage for andre økonomiske sektorer. Dette gav sig udslag i en forholdsvis lempelig beskatning af landbruget, navnlig for indkomstbeskatningens vedkommende. Siden 1972 er der sket en hurtig fremgang i velstandsniveauet inden for land-

bruget, fortrinsvis på grund af virkningerne af den fælles landbrugspolitik, og beskatningsordningen er i stigende grad blevet ændret for at bringe den på linje med, hvad der gælder for andre sektorer med tilsvarende indkomster. Om end denne proces endnu ikke var afsluttet ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 1979, stod det dog regeringen klart, at landbrugssektoren nu i langt højere grad var i stand til at betale for de ydelser, som særligt kom denne sektor til gode. I sin søgen efter metoder til at få dækning i landbrugssektoren for i hvert fald en del af udgifterne hertil, i stedet for hos skatteyderne i almindelighed, stod regeringen over for det problem, at opkrævningen af midler for det indeværende års vedkommende ikke kunne gennemføres effektivt efter den gældende skattelovgivning. Derfor indførtes landbrugsafgiften som en midlertidig foranstaltning, indtil regeringen havde taget stilling til den endelige beskatningsordning for landbruget efter konsultationer med landbrugerne. Siden finanslovsforslagets fremsættelse er disse konsultationer blevet gennemført; den 24. april blev der givet meddelelse om en endelig beskatningsordning med virkning fra 1980, og afgiftspligten ophører pr. 31. december 1979.«

3. Sagsøgerne i hovedsagen i sag 36/80 har anmodet professor Denis Lucey ved University College, Cork, om at undersøge virkningerne af den omhandlede afgift. Som foreløbig konklusion fastslår professor Lucey i rapportens afsnit 42, at hele eller langt størsteparten af afgiftsbyrden overvæltes på landbrugsproducenterne i form af et fald i de pågældende produkters nettopris. Professorens nærmere konklusioner går ud på, at for korns, sukkerroers og mælks vedkommende bæres afgiften på 2 % i sidste instans af producenterne, idet dog de administrative udgifter i forbindelse med afgiften kan bæres af forarbejdnings- og oplagringsvirksomhederne. For kvægs vedkommende er forholdene mere komplicerede. I begyndelsen gjorde efterspørgslens omfang det muligt for eksportslagterierne at overvælte afgiften på køberne; senere blev byrden imidlertid væltet tilbage på producenterne som følge af anvendelsen af interventionspriser, således at producenterne på grund af afgiften ikke fik fordel af den effektive interventionspris. En betydelig mængde kvæg blev solgt og slagtet lige inden afgiftens indførelse, og i de første uger derefter oplevede eksportørerne et drastisk fald i omsætningen. Der skete en forøgelse af kvægimporten fra Nordirland.

4. I de for Irlands High Court indbragte sager er der påstået dom for, at afgiften er i strid med EØF-traktaten, og navnlig med Fællesskabets forordninger om de fælles markedsordninger for de pågældende produkter, foruden påstand om nedlæggelse af forbud mod afgiftens opkrævning.

På baggrund af, at den irske regering har forpligtet sig til at tilbagebetale indbetalte afgifter, såfremt Domstolen kender afgiften ulovlig, har den forelæggende ret ikke taget stilling til spørgsmålet om nedlæggelse af forbud, men har udsat sagen og besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Er den af High Court trufne afgørelse om på dette stadium af sagen at forelægge det nedenfor under 2 anførte spørgsmål for Den europæiske Domstol i medfør af traktatens artikel 177 en korrekt anvendelse af det skøn, som ifølge denne artikel tilkommer High Court?

2. Strider en national afgift som den i sagen omhandlede mod traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og navnlig mod én eller flere af traktatens artikler 9, 11, 12, 16, 17 og 38-46, eller mod én eller flere af Rådets forordninger nr. 804 af 1968, nr. 805 af 1968, nr. 3330 af 1974 og nr. 2727 af 1975?

B — Retsforhandlingerne ved Domstolen

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagerne — i sag 36/80 ved Mason Hayes & Curran, Solicitors, Dublin, og i sag 71/80 ved Brian McCracken, S.C., Mary Robinson og Tom Morgan, barristers, bistået af Beatty & Healy, solicitors, Dublin — af sagsøgte i de to hovedsager ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved R. Wainwright og H.-P. Hartvig, medlemmer af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede.

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

Ved kendelse af 16. september 1980 har Domstolen besluttet at forene sag 36/80 og sag 71/80 under den mundtlige forhandling og ved sagens pådømmelse.

II — Skriftlige indlæg

A — Det første spørgsmål

De *sagsøgte i hovedsagerne* har anført, at de på grund af parternes uenighed om sagens faktiske spørgsmål, bl.a. om afgiftens funktion og virkning, anmodede High Court om ikke at henvise sagen til præjudiciel afgørelse ved Domstolen, før faktum var klarlagt. Formålet hermed var at undgå, at man, efter at faktum var klarlagt, skulle finde, at der var opstået yderligere fællesskabsretlige spørgsmål, som måtte henvises til Domstolen i medfør af artikel 177, således at der kunne opstå den højst uønskværdige situation, at der skete mere end én henvisning i samme sag. Efter High Court's afgørelse om at forelægge spørgsmålet om de omhandlede bekendtgørelsers gyldighed inden sagens pådømmelse, appellerede de sagsøgte denne afgørelse. Efter retsforhandlingen i appelsagen, hvor der var opstået tvivl om adgangen til at appellere en forelæggelseskendelse fra en national ret til en højere, national retsinstans, enedes parterne om at udsætte appelsagen på ubestemt tid og indføje det spørgsmål, som nu udgør første spørgsmål i forelæggelseskendelsen fra High Court, i den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse.

De sagsøgte foreslår følgende besvarelse af dette spørgsmål:

»a) Fastlæggelsen af det tidspunkt, hvor en national ret bør henvise et spørgsmål til præjudiciel afgørelse ved De europæiske Fællesskabers Domstol i medfør af EØF-traktatens artikel 177, tilkommer alene den pågældende ret, dog bortset fra den i den nationale lovgivning hjemlede

adgang til appel til en højere national retsinstans af underinstansens udøvelse eller ikke-udøvelse af beføjelsen til at anmode om en præjudiciel afgørelse i den konkrete sag.

b) Ved afgørelsen af, hvorvidt de skal anmode om en præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 177, bør de nationale retter lægge til grund, om den sag, der er forelagt dem, har nået et stadium, hvor enten

i) den præjudicielle afgørelse i sig selv er tilstrækkelig til, at sagen kan pådømmes, eller

ii) den præjudicielle afgørelse vel ikke i sig selv er tilstrækkelig til sagens pådømmelse, men en vurdering af hensigtsmæssigheden (herunder ønsket om at undgå mere end én forelæggelse i samme sag) medfører, at der bør indhentes en præjudiciel afgørelse inden afgørelsen af det eller de spørgsmål (det være sig vedrørende faktum eller den nationale lovgivning), som i forbindelse med den præjudicielle afgørelse muliggør sagens pådømmelse.«

De sagsøgte understreger, at de ikke på nuværende stadium ønsker at få anmodningen til Domstolen om en præjudiciel afgørelse af det andet spørgsmål trukket tilbage eller udsat, men at det er deres opfattelse, at Domstolen ville yde de nationale retter en værdifuld vejledning i den praktiske anvendelse af traktatens artikel 177, såfremt spørgsmålet besvares som foreslået ovenfor.

Sagsøgerne i sag 36/80 har ikke fundet det nødvendigt, at Domstolen besvarer dette spørgsmål. I betragtning af den måde, det er blevet indbragt for Domstolen på, er det ikke omfattet af artikel 177, stk. 2, eftersom den forelæggende ret ikke har fundet spørgsmålet nødvendigt for sagens pådømmelse. Hvis Domstolen finder, at det enten er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at besvare spørgsmålet, tilslutter sagsøgerne sig opfattelsen hos *sagsøgerne i sag 71/80*, hvorefter det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket tidspunkt det er rettest at forelægge et spørgsmål for Domstolen.

Kommissionen har anført, at da der ikke foreligger ganske særlige omstændigheder, såsom en uafklaret retsstilling i den nationale sag, eller at denne er af kunstig karakter, kan den nationale rets beføjelse til at henvise sagen til Domstolen ikke drages i tvivl i den foreliggende sag.

B — Det andet spørgsmål

a) Efter en omfattende gennemgang af Domstolens praksis og af prismekanismerne inden for de fire sektorer, har *sagsøgerne i hovedsagen i sag 36/80* anført, at afgiftspålæggelsen i første række strider mod traktatens artikler 38-46 og de ovenfor nævnte rådsforordninger, idet den udgør et ulovligt indgreb i de fælles markedsordninger for de pågældende fire produkter. Når der først er indført en ordning i en given sektor, påhviler det medlemsstaterne at afholde sig fra enhver foranstaltning, som kan gribe ind i eller skade denne

ordning. Afgiften har efter sagsøgernes opfattelse ændret i prisdannelsesmekanismerne derved, at den har sænket den øvre grænse i form af indikativ- eller orienteringsprisen, såvel som den nedre grænse i form af interventionsprisen og for sukkerroers vedkommende mindsteprisen. Hvis markedsprisen for de pågældende produkter svarede til indikativprisen, ville producenterne modtage denne nedsat med 2 %; desuden udsatte afgiften producenterne for i visse tilfælde, dvs., når interventionsprisen kom i anvendelse, at opnå mindre end denne — i strid med det af Rådet tilsigtede. Da indikativ- eller orienteringspriserne, interventions- og tærskelpriserne samt restitutionerne eller afgifterne ved udførsel er indbyrdes forbundne, og da priserne på følgeprodukter afhænger af priserne på de oprindelige produkter, mens mindsteprisen for sukkerroer afhænger af interventionsprisen for hvidt sukker, har afgiften grebet ind i den almindelige prisdannelse og har været egnet til at påvirke den fælles markedsordnings funktion, hvilket vil sige de pågældende produkters frie bevægelighed samt forsyningsstabiliteten, såvel som landbrugsproducenternes levestandard.

Afgiften er tillige i strid med traktatens artikler 9, 11, 12 og 16, da den på grund af sine virkninger ikke kan betragtes som en intern afgift, men må betragtes som en udførselstold eller en afgift med tilsvarende virkning, idet den hverken omfattede hele landbrugsproduktionen eller alle producenterne, og idet den gjorde forskel på forarbejdnings- og oplagringsvirksomheder på den ene side og eksportører på den anden side. Af samme grunde udgjorde afgiftspålæggelsen desuden en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3.

Disse sagsøgere har endvidere fremhævet, at afgiftens midlertidige karakter ikke udelukker, at der senere på ny indføres en lignende afgift, for en længere eller kortere periode eller med en afgiftssats på mere end 2 %, hvilket ville have alvorlige konsekvenser for landbrugsbefolkningen.

Disse sagsøgere har foreslået følgende besvarelse af det andet spørgsmål:

1. Inden for sektorer, som er omfattet af en fælles markedsordning, og navnlig når denne markedsordning er baseret på en fælles prisordning, kan medlemsstaterne ikke længere træffe ensidige foranstaltninger, som påvirker den ved markedsordningen indførte prisdannelsesmekanisme.

2. En national afgift af den her omhandlede art, som gennem pålæggelse af en afgift på 2 % på korn, kvæg, mælk og sukkerroer på produktions- og eksportstadiet bevirker en ændring i den prisdannelse, der er fastsat inden for rammerne af de pågældende fælles markedsordninger, er i strid med forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn, med forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, med forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter og med forordning nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker.

3. En national afgift af den her omhandlede art medfører på grund af anvendelsesmåden forskelsbehandling af producenter og eksportører i forhold til andre, som producerer og konkurrerer på samme trin, ved at behandle

lige forhold ulige, hvorfor den er i strid med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet punktum.

Sagsøgerne i sag 71/80 har tilsluttet sig det her anførte og har endvidere gjort gældende, at afgiften udgør en told eller en afgift med tilsvarende virkning.

b) For så vidt angår kvægeksporten, tilslutter sagsøgerne i sag 36/80 sig argumentationen fra den ene *sagsøger i sag 71/80,* hvorefter den særlige markedssituation medførte, at afgiften udgjorde en begrænsning i de frie varebevægelser og medførte en forvridning af markedet. Idet denne sagsøger har gjort gældende, at afgiften havde tilsvarende virkning som en told ved udførsel, subsidiært som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en udførselsrestriktion, beskriver han, som er kvægeksportør, afgiftens faktiske virkninger for kvægeksporten på følgende måde:

1. Efter afgiftens indførelse har ingen sælger af kvæg villet afhænde til eksportørerne, hvis afgiftsbeløbet blev fratrukket købesummen, hvilket stillede eksportørerne over for alternativet: enten selv at bære afgiften eller at overvælte den på køberne. Eksportørerne foretog deres opkøb i konkurrence med køberne på det indenlandske marked. Ved indenlandske salg omfattede afgiften imidlertid kun salg til slagtebrug, og den forfaldt først, når slagtningen fandt sted. Følgen heraf var, at der skete et fald i eksporten og en forøgelse af importen, navnlig fra Nordirland, idet kvæg ved import var undtaget fra afgiften, såfremt det blev slagtet inden 14 dage efter indførslen. Selve det forhold, at afgiften var tidsbegrænset, satte de normale markedsmekanismer ud af spillet, samtidig med, at det begunstigede virksomheder af en vis størrelse, som havde mulighed for at vælge mellem enten at beholde kvæget indtil den 31. december 1979 eller sælge det på det indenlandske marked til opfedning eller avl, i hvilket tilfælde de ikke skulle erlægge afgift.

2. Skatte- og afgiftsmyndighederne har ved opkrævningen af afgiftsbeløbet anvendt den samme fremgangsmåde, som gælder for betaling af udførselsafgifter, og de har dermed erkendt afgiftens egentlige karakter.

c) De *sagsøgte i hovedsagerne* har i deres indlæg fremhævet afgiftens formål. Det drejede sig om en intern afgift, som hvilede på den indenlandske produktion, og som blev båret af landbrugsproducenterne selv. Afgiften påvirkede hverken prisdannelsen eller prisstabiliteten, ej heller forsyningsmulighederne eller produktiviteten i landbruget. Fællesskabets forordninger har ikke til formål at garantere producenterne en vis nettoindtægt for deres produkter, og opkrævningen af afgiften nødvendiggjorde ikke, at de pågældende produkter blev solgt til priser, som lå under interventionsprisen.

Vedrørende argumentationen fra kvægeksportøren i sag 71/80 har de sagsøgte i hovedsagen navnlig gjort gældende, at afgiftsopkrævningen medførte et fald i de af de irske producenter opnåede priser, såvel ved salg til slagtebrug som ved salg til eksport. De almindelige

markedsmekanismer sikrede, at afgiftsopkrævningen ikke fremkaldte en forskel mellem priserne på det indenlandske marked og priserne på eksportmarkedet, der i begge tilfælde bestemmes af disse mekanismer.

Sammenfattende er det de sagsøgtes opfattelse, at Domstolen bør besvare det andet spørgsmål således, at en national afgift som den, der er omhandlet i »Statutory Instruments« nr. 152, 153, 160, 250 og 266 af 1979, hverken er i strid med traktaten om oprettelsen af Det europæiske Fællesskab eller i strid med nogen af de af Rådet udstedte gennemførelsesforordninger.

d) *Kommissionen* har anført, at medlemsstaterne ikke er frataget deres ret til at opkræve interne direkte eller indirekte afgifter. Imidlertid indebærer Fællesskabets forpligtelser for medlemsstaterne, at udøvelsen af denne ret er underkastet en række begrænsninger og indskrænkninger. For det første forbyder traktaten medlemsstaterne at opkræve interne afgifter, som er diskriminatoriske over for produkter fra andre medlemsstater, og at yde refusion af interne afgifter på en sådan måde, at det ville udgøre eksportsubvention. Endvidere kan en intern afgift forbydes, hvis den udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, eksempelvis når afgiften alene tjener til finansiering af aktiviteter, som særligt er til gavn for indenlandske produkter, eller når den hviler tungere på salg til eksport end på indenlandske salg. Endelig kan det ikke udelukkes, at en intern afgift kan være forbudt, hvis den ved nærmere undersøgelse viser sig at være uforenelig med den fælles landbrugspolitik, f.eks. fordi afgiften begrænser virkningerne af en ændring i fællesmarkedets prisniveau, eller fordi den opkræves inden for rammerne af en ordning, som er uforenelig med traktatens krav om frie varebevægelser og med de fælles markedsordninger.

Ifølge Kommissionen er der i den foreliggende sag hverken tale om en told ved indførsel eller om en foranstaltning med tilsvarende virkning, da afgiften ikke omfatter importerede produkter, bortset fra levende kvæg, som har været i Irland i mere end 14 dage. Efter Kommissionens opfattelse har denne bestemmelse vedrørende importeret kvæg blot til formål at fastlægge, hvilke dyr der skal anses for at tilhøre den irske kvægbestand, og som derfor er omfattet af afgiften, såfremt de senere sendes til slagtning. Desuden blev afgiften opkrævet på det tidspunkt, hvor det levende dyr blev sendt til slagteriet, og ikke på tidspunktet for og i anledning af indførslen.

Afgiften har heller ikke udgjort en told ved udførsel, idet den hvilede på alle de berørte produkter, både dem, der var bestemt til indenlandsk forbrug og til eksport.

Med hensyn til forholdet mellem afgiften og den fælles landbrugspolitik lægger Kommissionen til grund, at når der ikke foreligger et udtrykkeligt forbud i grundforordningerne eller en passende harmonisering, er der ikke hjemmel til at forbyde medlemsstaterne at opkræve afgifter på landbrugsprodukter, selv om disse er omfattet af en fælles markedsordning. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en intern afgift som den,

der er indført af den irske regering, er i strid med den fælles markedsordning derved, at den påvirker prisdannelsen og bringer den fælles landbrugspolitiks mål i fare. Kommissionen konkluderer imidlertid, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag, og det af følgende grunde:

1. Selv om medlemsstaternes beføjelse til at pålægge interne afgifter kan være begrænset inden for rammerne af de fælles markedsordninger, er det Kommissionens opfattelse, at et manglende forbud i forordningerne betyder, at Rådet ikke har ønsket, at disse begrænsninger skulle være for snævre.

2. Det i betragtningerne til alle de gældende forordninger udtalte formål — at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard — opnås ikke blot med indførelsen af en fælles markedsordning. Det kan derfor ikke hævdes, at landbrugernes indtægt udelukkende afhænger af den fælles markedsordning, eller at medlemsstaterne har mistet enhver beføjelse til at træffe foranstaltninger, som påvirker denne indtægt, det være sig i form af støtte eller afgifter.

3. Den omhandlede afgift kan ikke siges virkelig at påvirke prisdannelsen, da den hverken begrænser produktionen eller retten til at sælge frit på markedet. Den indebærer heller ikke en fastfrysning af priserne og forhindrer heller ikke, at der opnås en pris, som er tilsigtet ved den fælles markedsordning, og den har hverken til formål eller som virkning at sænke priserne eller begrænse virkningerne af en ændring i fællesmarkedets prisniveau, idet afgiften i princippet bæres af producenterne, som ikke har en direkte garanti for et bestemt prisniveau.

Kommissionen foreslår, at det andet spørgsmål besvares som følger:

»En national afgift, der bæres af producenten, og som opkræves generelt og uden forskelsbehandling på landbrugsprodukter, der leveres til forarbejdning, oplagring eller eksport, må anses for at være i overensstemmelse med EØF-traktatens krav med hensyn til de frie varebevægelser og med forordningerne om de fælles markedsordninger for de berørte produkter«.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 12. november 1980 er der afgivet mundtlige indlæg af den irske regering ved R. Cook, S. C., af sagsøgerne i hovedsagen i sag 36/80 ved A. Brown, S. C., af sagsøgerne i hovedsagen i sag 71/80 ved B. McCracken, S. C., samt af Kommissionen ved medlem af dennes juridiske tjeneste R. Wainwright, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. december 1980.

IV — Begæring fra den irske regering om genåbning af den mundtlige forhandling

1. Ved skrivelse af 23. januar 1981, indleveret til Domstolens justitskontor

den 28. januar 1981, har den irske regering sammen med en række bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse fremsat begæring om,

a) at den mundtlige forhandling genåbnes i medfør af procesreglementets artikel 61, eller

b) at der foranstaltes bevisførelse i medfør af procesreglementets artikel 60, og at det som led heri

c) tillades, at de i bilaget til skrivelsen fremsatte bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse forelægges for Domstolen, enten mundtligt eller skriftligt, som en del af den irske regerings indlæg, eller

d) at parterne i medfør af artikel 21 i statutten for Domstolen og som en ekstraordinær foranstaltning anmodes om at meddele Domstolen, hvorvidt generaladvokatens forslag til afgørelse korrekt gengiver deres respektive indlæg i sagen, eller at meddele eventuelle forslag til supplering af retsmøderapporten under hensyn til den mundtlige forhandling, herunder det af den irske regering da fremlagte dokument, samt under hensyn til generaladvokatens forslag til afgørelse.

2. Efter at have gjort sig bekendt med indholdet af den omhandlede skrivelse samt efter i et ikke offenligt møde den 4. februar 1981 at have konstateret at være i besiddelse af alle fornødne oplysninger til besvarelsen af de i sagen forelagte spørgsmål har Domstolen besluttet ikke at imødekomme den i skrivelsen fremsatte begæring.

Præmisser

1 Ved kendelse af 25. oktober 1979, indgået til Domstolen den 28. januar 1980, har Irlands High Court i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål, hvoraf det første angår fortolkningen af traktatens artikel 177, og det andet drejer sig om den fortolkning af fællesskabsretten, som er nødvendig, for at High Court kan afgøre, om en midlertidig afgift på 2 %, som den irske regering i 1979 lagde på værdien på visse landbrugsprodukter, var forenelig med fællesskabsretten. Ved kendelse af 29. november 1979, indgået til Domstolen den 6. marts 1980, har samme ret i en anden verserende sag forelagt næsten identiske spørgsmål.

2 Det fremgår af sagerne, at den omtvistede afgift blev pålagt frisk mælk og levende hornkvæg i perioden 1. maj — 31. december 1979 og visse kornsorter, nemlig hvede, havre og byg, samt sukkerroer i perioden 1. august —

31. december 1979. Med visse undtagelser, der især havde socialt sigte, ramte afgiften disse produkter ved deres levering til forarbejdning, oplagring eller eksport. Afgiften omfattede ikke importerede produkter, bortset fra kvæg, der 14 dage efter indførslen blev anset som indenlandsk kvæg. Afgiften, der blev oppebåret af skatte — og afgiftsmyndighederne, skulle udredes af eksportøren, henholdsvis forarbejdnings- eller oplagringsvirksomheden. Da det var hensigten, at afgiften skulle bæres af producenterne, var det i regeringens bekendtgørelser om afgiftens indførelse bestemt, at eksportørerne og virksomhederne havde ret til at få afgiftsbeløbet godtgjort hos producenterne.

3 To irske landbrugssammenslutninger samt en række forarbejdningsvirksomheder og en kvægeksportør anlagde ved High Court sag mod den irske regering med påstand om, at afgiften kendtes uforenelig med fællesskabsretten. High Court, der fandt, at sagerne især drejede sig om fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser, besluttede — uden forinden at undersøge sagens faktum, hvorom der var strid mellem parterne, navnlig med hensyn til afgiftens funktion og virkninger — at forelægge et spørgsmål for Domstolen. Da den irske regering gjorde gældende, at en forelæggelse for Domstolen på sagens daværende stadium var forhastet, indføjede High Court i sine forelæggelseskendelser det første spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 177.

Første spørgsmål

4 Det første spørgsmål fra Irlands High Court er affattet således:

»Er den af High Court trufne afgørelse om på dette stadium af sagen at forelægge det nedenfor under 2 anførte spørgsmål for Den europæiske Domstol i medfør af traktatens artikel 177 en korrekt anvendelse af det skøn, som ifølge denne artikel tilkommer High Court?«

5 Det bemærkes forud for besvarelsen af dette spørgsmål, at traktatens artikel 177 angiver rammerne for et snævert samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, baseret på en indbyrdes fordeling af opgaverne. Det fremgår klart af samme artikels stk. 2, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for retten at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen.

6 Som Domstolen tidligere har fastslået ved dom af 12. juli 1979 *(Union laitière normande*, sag 244/78, Sml. 1979, s. 2663), kræver nødvendigheden af at nå til en fortolkning af fællesskabsretten, som kan benyttes af den nationale domstol, at den retlige sammenhæng, hvori fortolkningen ønskes, er nærmere fastlagt. Ud fra dette synspunkt kan det efter omstændighederne være hensigtsmæssigt, at sagens faktum er fastslået, og at rent nationale retsspørgsmål er afklarede inden forelæggelsen for Domstolen, således at denne kan tage alle faktiske og retlige elementer, som kan have betydning for dens fortolkning af fællesskabsretten, i betragtning.

7 Disse hensyn begrænser imidlertid på ingen måde den skønsbeføjelse, som tilkommer den nationale ret, der som den eneste har direkte kendskab til sagens omstændigheder og de af parterne fremførte argumenter, og som har ansvaret for den afgørelse, der skal træffes, og følgelig bedst er i stand til at bedømme, på hvilket stadium af retsforhandlingerne den har behov for en præjudiciel afgørelse fra Domstolen.

8 Heraf følger, at den nationale rets valg af tidspunkt for forelæggelse af en sag i medfør af artikel 177 er bestemt af praktiske og processuelle hensyn, som det tilkommer den pågældende ret at træffe afgørelse om.

9 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at den nationale rets skønsbeføjelse i medfør af artikel 177 også omfatter afgørelsen af, på hvilket tidspunkt den under behandlingen af en verserende sag bør forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

Andet spørgsmål

10 Det andet spørgsmål er affattet således:

»Strider en national afgift, som den i sagen omhandlede, mod traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og navnlig mod én eller flere af traktatens artikler 9, 11, 12, 16, 17 og 38-46, eller mod én eller flere af Rådets forordninger nr. 804 af 1968, nr. 805 af 1968, nr. 3330 af 1974 og nr. 2727 af 1975?«

11 Med dette spørgsmål har High Court anmodet om en fortolkning af fællesskabsretten, som er påkrævet for at afgøre, om afgiften er forenelig med denne og navnlig med traktatens bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, med bestemmelserne om den fælles landbrugspolitik og med forordningerne om fælles markedsordninger for de afgiftsbelagte produkter. Da alle de afgiftsbelagte produkter er omfattet af fællesskabsregler om fælles markedsordninger, må afgiften først bedømmes i forhold til disse regler.

12 I sine indlæg for Domstolen har landbrugssammenslutningerne — sagsøgerne i hovedsagen i sag 36/80 — i første række gjort gældene, at afgiften udgjorde et ulovligt indgreb i de pågældende fælles markedsordninger i det omfang, disse tilsigter at garantere producenterne en bestemt pris. Hvis afgiftsbeløbet, således som det var den irske regerings hensigt, blev båret af landbrugsproducenterne, ville disse opnå en nettopris, der var lavere end den, fællesskabsmyndighederne havde tilsigtet, da de fastsatte henholdsvis indikativ-, orienterings-, interventions- og mindsteprisen for det pågældende produkt. Et sådant resultat ville være i strid med et af den fælles landbrugspolitiks formål, nemlig at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra b).

13 Selv om parterne i hovedsagen har udtrykt forskellige opfattelser vedrørende de nøjagtige årsager til den irske regerings indførelse af afgiften, er de enige om, at den er et led i en indkomstpolitik, som har til formål at fordele skattebyrden på de forskellige grupper af den erhvervsaktive befolkning. Som den irske regering og Kommissionen med rette har gjort gældende, er der intet i de fælles markedsordninger, der i princippet er til hinder for en sådan national politik. Ifølge traktatens artikel 39, stk. 2, litra c), skal der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik tages hensyn til »den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed«. Den fælles landbrugspolitik har således ikke til formål at undtage landbrugsproducenterne fra virkningerne af en national

indkomstpolitik. Fastsættelsen af fælles priser i forbindelse med de fælles markedsordninger har i øvrigt ikke til formål at garantere landbrugsproducenterne en nettopris, der er uafhængig af enhver af de nationale myndigheder foretagen beskatning, og selve ordlyden af artikel 39, stk. 1, litra b), viser, at forhøjelsen af de individuelle indkomster for landbrugerne i første række er tænkt at skulle ske ved hjælp af de i litra a) beskrevne strukturforanstaltninger.

14 Heraf følger, at en intern afgift som den, der er tale om i denne sag, ikke i sig selv er i strid med Fællesskabets regler om de fælles markedsordninger. At afgiften af administrative grunde blev opkrævet gennem eksportører og forarbejdnings- eller oplagringsvirksomheder ændrer i sig selv intet heri.

15 Midlerne til gennemførelsen af en national indkomstpolitik, der bl.a. omfatter landbrugsproducenterne, ville imidlertid være uforenelige med traktaten og reglerne om de fælles markedsordninger, såfremt de hindrede de mekanismer i at fungere, som anvendes til opnåelse af de pågældende markedsordningers formål. Det egentlige problem, som den omtvistede afgift rejser i forhold til disse regler, er således spørgsmålet, om den — udover den af den irske regering tilsigtede beskatning af landbrugsproducenternes indkomster — netop på grund af beregningsgrundlaget og opkrævningsmåden har fremkaldt andre virkninger, der kan hindre de pågældende markedsordningers mekanismer i at fungere.

16 Sagsøgerne i hovedsagen i sag 36/80 har her bl.a. gjort gældende, at ifølge Domstolens faste praksis kan endog en national foranstaltnings potentielle virkninger medføre, at den er uforenelig med traktaten. Vedrørende den omhandlede afgift har sagsøgerne navnlig fremhævet dens potentielle virkninger for prisdannelsen på markedet og for dettes forsyning. De har endvidere tilsluttet sig anbringenderne fra kvægeksportøren — sagsøger i hovedsagen i sag 71/80 — hvorefter sådanne virkninger rent faktisk indtrådte på kvægmarkedet. På grund af, hvad denne sagsøger betegner som de særlige forhold på kvægmarkedet i Irland, kunne eksportørerne ikke overvælte

afgiftsbeløbet på producenterne. Endvidere blev en betydelig mængde kvæg solgt og slagtet lige inden afgiftens indførelse, således at tilførslerne til markedet efterfølgende faldt, hvilket atter medførte en forøgelse af importen fra Nordirland af kvæg, der var undtaget fra afgiften, såfremt det blev solgt til en forarbejdningsvirksomhed inden 14 dage fra indførslen. Afgiftens bortfald fremkaldte de omvendte virkninger. Ifølge sagsøgerne i de to hovedsager påvirkede afgiften således markedsprisdannelsen, tilførslerne til markedet og samhandelen inden for Fællesskabet, i hvert fald inden for kvægsektoren.

17 Den omhandlede afgift trådte for mælks og kvægs vedkommende i kraft den 1. maj 1979 og for de øvrige afgiftsbelagte produkters vedkommende den 1. august 1979. For alle produkters vedkommende bortfaldt afgiften den 31. december s.å. Det må derfor undersøges, hvilke tendenser der optrådte på de pågældende markeder i den periode, hvor afgiften blev opkrævet, samt i givet fald vurderes, om sådanne tendenser — i det mindste delvis — må tilskrives afgiftens virkninger, idet der dog må bortses fra de forbigående virkninger, som indtrådte umiddelbart før og efter afgiftens indførelse respektive bortfald, i det omfang disse virkninger må betragtes som en følge af foranstaltninger truffet for at undgå afgiftspålæggelse.

18 Selv om afgiftssatsen var lav, og afgiften kun blev opkrævet i et begrænset tidsrum, er en sådan undersøgelse nødvendig, da den beskatningsordning, som sagen for den nationale ret angår, vedrører produkter, som uden undtagelse er omfattet af en fælles markedsordning og endvidere vedrører omsætningsled, der i det store og hele svarer til de omsætningsled, der er omfattet af markedsordningerne.

19 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om den afgift, den skal tage stilling til, rent faktisk har fremkaldt virkninger, som hindrer de fælles markedsordningers mekanismer i at fungere. Til brug for den bedømmelse, som den nationale ret herved skal foretage, kan visse fællesskabsretlige momenter imidlertid fremhæves.

20 De pågældende markedsordningsmekanismer har hovedsagelig til formål at skabe et prisniveau i produktions- og engrosleddet, der tilgodeser både den

pågældende sektors fællesskabsproducenters og forbrugernes interesser, og som sikrer forsyningerne, uden at tilskynde til overproduktion. Disse mål kan bringes i fare ved ensidigt trufne nationale foranstaltninger, som — selv om dette måtte være utilsigtet — har en væsentlig indflydelse på det nationale markeds prisniveau i de samme omsætningsled eller på tilførslerne til markedet. Ved en afgift som den omhandlede afhænger risikoen for en sådan indflydelse ikke alene af afgiftens sats og opkrævningsperiode, men også af forholdene på det pågældende marked, og, hvad tilførslerne angår, navnlig af hvor generel den er, dvs. af antallet af landbrugsprodukter, der rammes af den. En afgift, der kun gælder i en kort periode, men som rammer et stort antal produkter, kan være neutral i den forstand, at den ikke medfører ændringer i landbrugsproduktionens struktur. Hvis afgiften derimod indbyder producenterne til delvis at erstatte produktionen af afgiftsbelagte produkter med en produktion af andre, afgiftsfri produkter, er afgiften egnet til at fremkalde forvridning på flere markeder.

21 Det spørgsmål, som er forelagt Domstolen, angår ligeledes bestemmelserne om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told. Den tvivl, den nationale ret udtrykker i denne del af spørgsmålet, skyldes, at afgiften, selv om den ikke ramte produkterne på grund af deres indførsel, ikke alene blev opkrævet ved levering til forarbejdning eller oplagring, men også til eksport. Det fremgår af sagerne, at dette problem i praksis udelukkende angik kvæget. Dette er derfor udgangspunktet for Domstolens besvarelse af denne del af andet spørgsmål.

22 Herom har kvægeksportøren — sagsøger i sag 71/80 — gjort gældende, at ved eksport af levende kvæg til andre formål end øjeblikkelig slagtning ramte afgiften dyrene udelukkende på grund af deres udførsel, mens ikke-eksporteret kvæg var fritaget for afgiften indtil dets levering til slagtning.

23 Det bemærkes herved, at i det omfang, det kan godtgøres, at anvendelsen af en intern afgift hviler tungere på eksportsalg end indenlandske salg, har denne afgift tilsvarende virkning som en udførselstold. Dette er imidlertid ikke tilfældet med en afgift, som systematisk og efter samme kriterier

rammer dyrene — for at citere den irske regering — »ved deres udskillelse fra den indenlandske kvægbestand, det være sig med henblik på eksport eller slagtning«.

24 Det andet spørgsmål må herefter besvares som følger:

— En midlertidig national afgift, som var tilsigtet at skulle bæres af landbrugsproducenterne som led i en indkomstpolitik, hvorved skattebyrden blev fordelt på de forskellige grupper af den erhvervsaktive del af befolkningen, men som blev gennemført i form af en indirekte afgift på værdien af visse landbrugsprodukter — der var omfattet af fælles markedsordninger — ved deres levering til forarbejdning, oplagring eller udførsel, og som skulle erlægges af eksportøren eller af forarbejdnings- eller oplagringsvirksomheden, der havde ret til at få afgiftsbeløbet godtgjort hos producenterne, var i princippet hverken uforenelig med EØF-traktatens bestemmelser om landbrugspolitikken eller med fællesskabsbestemmelserne om de fælles markedsordninger.

— Afgiften måtte imidlertid anses for uforenelig med de nævnte bestemmelser i det omfang, den hindrede de ved de pågældende fælles markedsordninger indførte mekanismer med hensyn til den fælles prisdannelse og reguleringen af tilførslerne til markedet i at fungere.

— Det tilkommer den nationale ret at bedømme, om — og i givet fald i hvilket omfang — den afgift, der foreligger til påkendelse, rent faktisk havde sådanne virkninger.

— Selv om en afgift som den ovenfor beskrevne også opkræves for levende eksportkvæg i forbindelse med dets levering til udførsel, er den ikke omfattet af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, hvis den systematisk og efter samme kriterier ligeledes anvendes på ikke udført hornkvæg ved dettes levering til slagtning.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Irlands High Court ved kendelser af 25. oktober 1979 og 29. november 1979, for ret:

1. **Den nationale rets skønsbeføjelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 omfatter også afgørelsen af, på hvilket tidspunkt den under behandlingen af en verserende sag bør forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.**

2. **En midlertidig national afgift, som var tilsigtet at skulle bæres af landbrugsproducenterne som led i en indkomstpolitik, hvorved skattebyrden blev fordelt på de forskellige grupper af den erhvervsaktive del af befolkningen, men som blev gennemført i form af en indirekte afgift på værdien af visse landbrugsprodukter — der var omfattet af fælles markedsordninger — ved deres levering til forarbejdning, oplagring eller udførsel, og som skulle erlægges af eksportøren eller af forarbejdnings- eller oplagringsvirksomheden, der havde ret til at få afgiftsbeløbet godtgjort hos producenterne, var i princippet hverken uforenelig med EØF-traktatens bestemmelser om landbrugspolitikken eller med fællesskabsbestemmelserne om de fælles markedsordninger.**

3. **Afgiften måtte imidlertid anses for uforenelig med de nævnte bestemmelser i det omfang, den hindrede de ved de pågældende fælles markedsordninger indførte mekanismer med hensyn til den fælles prisdannelse og reguleringen af tilførslerne til markedet i at fungere.**

4. Det tilkommer den nationale ret at bedømme, om — og i givet fald i hvilket omfang — den afgift, der foreligger til påkendelse, rent faktisk havde sådanne virkninger.

5. Selv om en afgift, som den ovenfor beskrevne, også opkræves for levende eksportkvæg i forbindelse med dets levering til udførsel, er den ikke omfattet af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, hvis den systematisk og efter samme kriterier ligeledes anvendes på ikke udført hornkvæg ved dettes levering til slagtning.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. marts 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling,
fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 17. DECEMBER 1980 [1]

Høje Domstol.

Disse sager blev af Kommissionens advokat under den mundtlige forhandling omtalt som både vigtige og vanskelige. Denne bedømmelse kan jeg tilslutte mig.

Sagerne er forelagt Domstolen i form af anmodninger fra Irlands High Court (dommer Barrington) om en præjudiciel afgørelse i to for High Court verserende sager. I disse sager har sagsøgeren påstået en midlertidig værdiafgift på 2 %, der i 1979 blev opkrævet for visse

1 — Oversat fra engelsk.