DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. maj 2003 *

I sag C-355/00,

angående en anmodning, som Diikitiko Protodikio Thessalonikis (Grækenland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Freskot AE

mod

Elliniko Dimosio,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 38 (efter ændring nu artikel 28 EF og 32 EF), artikel 39 (nu artikel 33 EF), artikel 40 og 59 (efter ændring nu artikel 34 EF og 49 EF), artikel 60 (nu artikel 50 EF) og artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF) samt af Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), som ændret ved Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 (EFT L 172, s. 1),

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne C.W.A. Timmermans (refererende dommer), D.A.O. Edward, P. Jann og S. von Bahr,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den græske regering ved I. Chalkias og C. Tsiavou, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. marts 2002 er afgivet mundtlige indlæg af den græske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 31. juli 2000, indgået til Domstolen den 26. september 2000, har Diikitiko Protodikio Thessalonikis (forvaltningsretten i første instans i Thessaloniki) i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 38 (efter ændring nu artikel 28 EF og 32 EF), artikel 39 (nu artikel 33 EF), artikel 40 og 59 (efter ændring nu artikel 34 EF og 49 EF), artikel 60 (nu artikel 50 EF) og artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF) samt af Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), som ændret ved Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 (EFT L 172, s. 1).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Freskot AE (herefter »Freskot«), en fjerkræproducent, og Elliniko Dimosio (den græske stat) vedrørende opkrævning af et særligt forsikringsbidrag, som skulle erlægges for fjerkræ og vegetabilske produkter, der er købt af Freskot, og som hidrører fra græsk landbrug, for fjerde kvartal i regnskabsåret 1993 og for regnskabsåret 1994.

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 73/239 bestemmer:

»Dette direktiv vedrører adgang til og udøvelse af selvstændig direkte forsikringsvirksomhed herunder den i stk. 2 nævnte assistancevirksomhed, udøvet gennem virksomheder, der er etableret på en medlemsstats område, eller som ønsker at etablere sig.«

4 Artikel 2 i direktiv 73/239 er affattet således:

»Dette direktiv vedrører ikke:

1. Følgende forsikringer:

[...]

d) forsikringer, der er omfattet af en lovbestemt social sikringsordning

[...]«

De nationale bestemmelser

Lov nr. 1790/1988 vedrørende oprettelse og organisering af det græske landbrugsforsikringsorgan og andre bestemmelser (FEK A' 134, herefter »1988-loven«) bestemmer bl.a.:

»Artikel 1

1. Der oprettes et almennyttig organ, som benævnes 'det græske landbrugsforsikringsinstitut' (ELGA), der er en privatretlig juridisk person, som ejes af staten.

2. ELGA har hjemsted i Athen og dets virksomhed er undergivet landbrugsministerens tilsyn i henhold til nærværende lovs bestemmelser.

Artikel 2

1. ELGA har til formål at organisere og gennemføre programmer til aktiv beskyttelse og forsikring af landbrugsbedrifters produktion og værdier.

2. Ved 'forsikring' i nærværende lovs forstand forstås den aktive beskyttelse og forsikring af landbrugsproduktionen, samt af landbrugernes værdier i form af planter, dyr og fast ejendom, samt deres landbrugsbedriftsanlæg og -bygninger mod naturkatastrofer.

Artikel 3

1. ELGA's forsikringsvirksomhed omfatter navnlig:

a) lovpligtig forsikring mod skader, som rammer den systematiske produktion af afgrøder og landbrugernes værdier i form af planter, dyr og fast ejendom, samt deres landbrugsbedrifters anlæg og bygninger

[...]

b) den aktive beskyttelse af værdier i form af planter og planteproduktion.

Artikel 4

1. Fysiske eller juridiske personer, som ejer eller driver landbrugsvirksomhed husdyravl, fjerkræavl, biavl, fiskeri, dambrug eller tilsvarende virksomhed er omfattet af forsikringen i artikel 3.

[...]

Artikel 5

ELGA's indtægter består af:

1. a) indtægter fra det særlige forsikringsbidrag

[...]

2. Alle nødvendige gennemførelsesbestemmelser til denne artikel træffes ved afgørelse fra landbrugsministeren.«

6 Ved lov nr. 2040/1992, der regulerer kompetencen for Landbrugsministeriet og de juridiske personer, der er ansvarlige for overvågningen, samt andre bestemmelser (FEK A' 70), blev artikel 5a tilføjet til 1988-loven. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»1. For følgende indenlandsk fremstillede landbrugsprodukter og biprodukter betales der et særligt forsikringsbidrag til ELGA:

a) produkter og biprodukter af vegetabilsk eller animalsk oprindelse, eller som stammer fra fiskeri.

[...]

3. Det særlige forsikringsbidrag fastsættes til 2% for produkter af vegetabilsk oprindelse og til 0,5% for produkter af animalsk oprindelse eller som stammer fra fiskeri eller dambrug. Disse satser beregnes på grundlag af produkternes værdi.

[...]

7. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikels stykke 12 og 13, skal det særlige forsikringsbidrag indbetales til den kompetente skatteforvaltning af de personer, der efter loven er forpligtet hertil, og inden for den frist, der er fastsat i skattelovens artikel 30, stk. 2.

[...]

8. De personer, der er ansvarlige for betaling af de særlige forsikringsbidrag [til den kompetente skatteforvaltning] er med forbehold af bestemmelserne i denne artikels stykke 12 og 13 dem, der i overensstemmelse med nævnte skattelov, er forpligtet til at udstede købs- og salgsfakturaer for landbrugsprodukter.

[...]

14. ELGA's indtægt fra dette særlige forsikringsbidrag, der er opkrævet af skatteforvaltningen, indgår i statens budget som statsindtægter og opføres under en særlig indtægtsrubrik. Disse indtægter udbetales til ELGA over Landbrugsministeriets budget ved opførelse af en årlig bevilling på et tilsvarende beløb efter et forslag fra ELGA til dette ministerium.«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 Freskot, der er et aktieselskab i henhold til græsk ret med hjemsted i Thessaloniki (Grækenland), producerer og handler med fjerkræ med henblik på engrossalg på hjemmemarkedet samt slagter fjerkræ for tredjemand mod betaling.

8 Under en regnskabskontrol udført af en befuldmægtiget fra Dimosia Oïkonomiki Iperisia (skatteforvaltningen), blev det fastslået, at Freskot i regnskabsåret 1993 havde købt landbrugsprodukter af både animalsk (fjerkræ) og vegetabilsk oprindelse, der var pålagt det særlige forsikringsbidrag i 1988-loven (herefter »bidraget«) til fordel for Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (græsk landbrugsforsikringsorgan, herefter »ELGA«), men at Freskot i fjerde kvartal af regnskabsåret 1993 ikke havde betalt bidraget for disse køb.

9 Ved afgørelse af 20. januar 1997 om opkrævning af bidraget for regnskabsåret 1993 og 1994 anmodede chefen for skatteforvaltningen i Thessaloniki Freskot om at betale det skyldige bidrag for det fjerde kvartal af regnskabsåret 1993 og for regnskabsåret 1994 samt et tillæg for upræcis eller mangelfuld angivelse for disse regnskabsår.

10 Freskot anfægtede denne afgørelse ved Diikitiko Protodikio Thessalonikis med en påstand om annullation heraf. Selskabet gjorde gældende, at bestemmelserne i 1988-loven, hvorefter bidraget blev opkrævet, er direkte i strid med den primære og afledte fællesskabsret, navnlig med traktatens artikel 30, EF-traktatens

artikel 34 og 36 (efter ændring nu artikel 29 EF og 30 EF), traktatens artikel 38, 39, 40 og 59, EF-traktatens artikel 85, 86 og 90 (nu artikel 81 EF, 82 EF og 86 EF) og traktatens artikel 92 samt med direktiv 73/239.

11 Freskot har især anført, at bidraget er i strid med det i traktatens artikel 38 og 39 nævnte formål med den fælles landbrugspolitik samt den fælles ordning for de berørte markeder, navnlig hvad angår fjerkræavl. Selskabet har anført, at dette bidrag fratager de græske fjerkræproducenter og -handlende muligheden for frit at foretage de salg, de ønsker både inden for Grækenland og i andre medlemsstater på betingelserne fastsat i de gældende fællesskabsbestemmelser. Freskot har desuden anført, at det pågældende bidrag udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 30, da bidraget har en negativ virkning på de græske producenters eksport og begunstiger producenter uden for Grækenland, både i andre medlemsstater og i tredjelande. Endelig har Freskot anført, at den monopolistiske ordning om lovpligtig forsikring hos ELGA, der er indført ved 1988-loven, er i strid med princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser samt med de love og administrative bestemmelser, der regulerer den direkte forsikring.

12 Under disse omstændigheder har Diikitiko Protodikio Thessalonikis besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er pålæggelse af det forsikringsbidrag, der er omhandlet i begrundelsen, og som skal erlægges for indenlandsk fremstillede landbrugsprodukter og biprodukter af vegetabilsk eller animalsk oprindelse, eller som stammer fra fiskeri, og som opkræves og indbetales som indtægt til den kompetente skatteforvaltning, når henses til dets formål, nemlig organisering og gennemførelse af præventive beskyttelsesprogrammer og forsikring af landbrugsbedrifters produktion og værdier, i strid med bestemmelserne i fællesskabsretten om de frie varebevægelser (artikel 28), den fælles landbrugspolitik (artikel 38, 39 og 40), den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 59 og 60), den tilladte statsstøtte (artikel 92) og med bestemmelserne i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973?«

Om det præjudicielle spørgsmål

13 Den nationale ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten vedrørende den fælles landbrugspolitik, de frie varebevægelser, den frie udveksling af tjenesteydelser og statsstøtte er til hinder for en i en medlemsstat fastsat skattelignende afgift som det bidrag, der pålægges salg og køb af indenlandske landbrugsprodukter, og hvis provenu skal finansiere et offentligt organ, der er ansvarlig for forebyggelsen af og erstatning for skader på landbrugsbedrifter i denne medlemsstat som følge af naturkatastrofer.

Den fælles landbrugspolitik

Indlæg til Domstolen

14 Den græske regering og Kommissionen har gjort gældende, at bidraget, der er indført som led i en ordning om en obligatorisk forsikring, som det har til formål at finansiere, er foreneligt med både traktatens bestemmelser vedrørende den fælles landbrugspolitik og Rådets forordning (EØF) nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (EFT L 282, s. 77), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1235/89 af 3. maj 1989 (EFT L 128, s. 29, herefter »forordning nr. 2777/75«), der var gældende for de i hovedsagen omhandlede landbrugsprodukter.

15 Den græske regering og Kommissionen har herved navnlig anført, at bidraget ikke afviger fra forordning nr. 2777/75, da denne forordning ikke indeholder særlige bestemmelser vedrørende landbrugsforsikring mod naturkatastrofer.

16 Ifølge den græske regering har den i hovedsagen omhandlede obligatoriske forsikringsordning desuden ingen væsentlig indvirkning på prisdannelsen eller på de mekanismer, der er indført ved denne forordning navnlig på grund af bidragsbeløbets ringe størrelse. En sådan ordning har ingen indflydelse på samhandelen inden for Fællesskabet og støtter endda den berørte fælles markedsordnings funktion, eftersom den opfylder et behov hos landbrugerne.

17 Kommissionen har anført, at intet i sagens akter gør det muligt at fastslå, at bidraget påvirker den fælles markedsordning, der er fastsat i forordning nr. 2777/75. Bidraget påvirker ikke de i forordningen fastsatte mekanismer, der har til formål at lette udbuddets tilpasning til markedets behov. Bidraget forstyrrer heller ikke handelen med fjerkrækød mellem Fællesskabet og tredjelande. Navnlig foreligger der ikke oplysninger, der tyder på, at indenlandske produkter ved indkøb substitueres med importerede produkter som følge af pålæggelsen af dette bidrag. Såfremt dette var tilfældet, ville det pågældende bidrag være i strid med forordningen. Det tilkommer under alle omstændigheder den nationale ret at foretage en sådan efterprøvelse.

Domstolens besvarelse

18 Det er ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede landbrugsprodukter er omfattet af en fælles markedsordning, nemlig markedet for fjerkrækød, der er reguleret ved forordning nr. 2777/75.

19 Når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en bestemt sektor, er medlemsstaterne ifølge fast retspraksis forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. hvad angår den fælles markedsordning for fjerkrækød dom af 18.5.1977, sag 111/76, Van den

Hazel, Sml. s. 901, præmis 13, og hvad angår andre sektorer, bl.a. dom af 12.12.2002, sag C-456/00, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 11949, præmis 31, og af 16.1.2003, sag C-462/01, Hammarsten, Sml. I, s. 781, præmis 30).

20 Af forordning nr. 2777/75 fremgår det ikke — hverken positivt eller negativt — om nationale ordninger, som de i hovedsagen omhandlede vedrørende den obligatoriske forsikring af landbrugsbedrifter mod naturkatastrofer, er forenelige med den fælles markedsordning for fjerkrækød. Det bør derfor undersøges, om en sådan national ordning, herunder bidraget, er af en sådan karakter, at det er i strid med denne fælles ordnings formål (jf. bl.a. dom af 23.1.1975, sag 51/74, Van der Hulst, Sml. s. 79, præmis 26-28).

21 Den fælles markedsordning for fjerkrækød er baseret på en række foranstaltninger, som har til formål at stabilisere markederne og sikre et rimeligt prisniveau uden benyttelse af interventionsforanstaltninger svarende til dem, som er fastsat for andre landbrugsmarkeder.

22 Med henblik herpå indeholder forordning nr. 2777/75 i det væsentlige dels bestemmelser om visse fællesskabsforanstaltninger, som skal lette udbuddets tilpasning til markedets behov (jf. i denne retning dom af 28.3.1984, forenede sager 47/83 og 48/83, Midden-Nederland og Van Miert, Sml. s. 1721, præmis 17), dels bestemmelser, der indfører ensartede regler for samhandelen over Fællesskabets ydre grænser for at undgå, at afsætningen af fællesskabsproduktionen forstyrres på fællesmarkedet og på andre markeder på grund af lave priser på produkter hidrørende fra tredjelande.

23 Den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring, herunder bidraget, kan ikke principielt anfægtes som følge af kravene i den fælles markedsordning for fjerkrækød.

24 Denne ordning, som har til formål at beskytte landbrugsbedrifter mod naturkatastrofer, har nemlig ikke nogle af den pågældende fælles ordnings særlige formål, der er nævnt i denne doms præmis 21 og 22. Formålet med denne nationale ordning er dog omfattet af den fælles landbrugspolitiks mål, som der henvises til i artikel 20 i forordning nr. 2777/75, og navnlig de mål, der er fastsat traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) og b).

25 En forøgelse af produktiviteten og sikringen af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, der er mål, der hører til de formål, som er omfattet af denne artikel i traktaten, indebærer nemlig så meget desto mere målet, der forfølges af den anfægtede ordning om den obligatoriske forsikring, der består i at beskytte landbrugsbedrifter mod naturkatastrofer, som har en særlig betydning for disse, navnlig fordi muligheden for dækning af forsikringsselskaber i det mindste til en vis grad forekommer usikker.

26 Det skal tilføjes, at det både af den almindelige opbygning og af bestemmelserne i forordning nr. 2777/75, navnlig forordningens artikel 2, fremgår, at forordningen er baseret på et velovervejet økonomisk-politisk valg, der består i, at man hovedsagelig lader markedskræfterne sikre den ønskede ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Hvad angår Fællesskabets interne handel hviler den fælles markedsordning for fjerkrækød derfor på princippet om fri handel på lige konkurrencevilkår (jf. i denne retning Van den Hazel-dommen, præmis 16 og 18).

27 Det skal derfor efterprøves om den frie samhandel mellem medlemsstaterne kan blive hindret af nationale foranstaltninger, som det omhandlede bidrag (jf. i denne retning bl.a. Midden-Nederland og Van Miert-dommen, præmis 28).

28 Det kan ikke udelukkes, at den økonomiske byrde, som dette bidrag udgør, er af en sådan karakter, at det medfører sådanne virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet.

29 Det skal derfor fastslås, at den fordel, som produkter hidrørende fra andre medlemsstater eller fra tredjelande har i forhold til græske produkter, der er de eneste, der pålægges dette bidrag, som følge af en prisforhøjelse udelukkende på græske produkter kan medføre en vis substitution af indenlandske produkter med produkter hidrørende fra andre medlemsstater eller produkter importeret fra tredjelande på markedet i såvel Grækenland som i andre medlemsstater.

30 Det tilkommer imidlertid den nationale ret at vurdere, om der foreligger et indicium for, at bidraget har sådanne virkninger på det omhandlede marked. Domstolen kan for at lette denne vurdering fremhæve visse fællesskabsretlige momenter (jf. i denne retning vedrørende en fælles markedsordning forskellig fra den, der er fastsat i forordning nr. 2777/75, bl.a. dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl., Sml. s. 735, præmis 19).

31 Det bemærkes herved, at den forholdsvis lave bidragssats i hvert fald for de i hovedsagen omhandlede produkter af animalsk oprindelse er et indicium for, at bidraget har en neutral virkning på samhandelen, mens dets ubegrænsede varighed tyder på det modsatte (jf. i denne retning Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl.-dommen, præmis 20, og dom af 19.11.1991, sag C-235/90, Aliments Morvan, Sml. I, s. 5419, præmis 10 og 11).

32 Et yderligere indicium for, at bidraget er neutralt med hensyn til samhandelen, er den omstændighed, at den byrde, som bidraget påfører, i hvert fald til en vis grad kompenseres ved de ydelser, der i tilfælde af skade er sikret af ELGA ifølge ordningen om den obligatoriske forsikring, og at de erhvervsdrivende som følge af denne ordning ikke er nødt til at forsikre sig mod disse risici hos private forsikringsselskaber, i det omfang en sådan forsikring er til rådighed, eller træffe andre garantiforanstaltninger.

33 På baggrund af foranstående skal det forelagte spørgsmål for så vidt angår fællesskabsretten om den fælles landbrugspolitik besvares således:

— Traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik og forordning nr. 2777/75 er ikke til hinder for en i en medlemsstat fastsat skattelignende afgift, såsom et bidrag, der rammer køb og salg af indenlandske landbrugsprodukter, der er omfattet af den fælles markedsordning for fjerkrækød, og hvis indtægt skal finansiere et offentligt organ, der er ansvarligt for forebyggelsen af og erstatning for skader på landbrugsbedrifter i denne medlemsstat som følge af naturkatastrofer.

— Disse bestemmelser og forordningen er imidlertid til hinder for en sådan skattelignende afgift, når den er af en sådan karakter, at den er i strid med målsætningerne for den fælles ordning for det berørte marked, og navnlig hvis den faktisk udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet.

— Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om bidraget faktisk har sådanne virkninger.

Frie varebevægelser

Indlæg til Domstolen

34 Den græske regering har vurderet bidragets forenelighed med bestemmelserne om de frie varebevægelser i EF-traktatens artikel 9, 10, 12 og 95 (efter ændring nu artikel 23 EF, 24 EF, 25 EF og 90 EF).

35 Ifølge denne regering kan dette bidrag ikke betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 9 og 12, eftersom det ikke pålægges importerede produkter, men udgør en integreret del af en generel indenlandsk afgiftsordning, der systematisk rammer alle indenlandske produkter på samme betingelser.

36 Den pågældende regering har anført, at bidraget derfor må vurderes i henhold til traktatens artikel 95. Bidraget er foreneligt med denne bestemmelse, da det dels ikke finder anvendelse på import og derfor i den forbindelse højest udgør en uanfægtelig omvendt forskelsbehandling, dels pålægges både indenlandske produkter bestemt til eksport og indenlandske produkter bestemt til det indenlandske marked.

37 Kommissionen har anført, at bidraget ikke er i strid med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, da det omfatter den samlede indenlandske landbrugsproduktion, men hverken pålægges importerede produkter eller udelukkende eksporterede produkter. Heraf følger ifølge Kommissionen, at bidraget ikke udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, selv om det muligvis forfordeler den indenlandske produktion i forhold til den produktion, der hidrører fra andre medlemsstater.

Domstolens besvarelse

38 Indledningsvis fastslås, at traktatens bestemmelser, der forbyder enhver kvantitativ restriktion eller foranstaltninger med tilsvarende virkning er en integrerende del af den fælles markedsordning for fjerkrækød (jf. i denne retning dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 55). Vurderingen af bidraget i forhold til disse bestemmelser er allerede foretaget ved behandlingen af princippet om fri samhandel, der er indeholdt i denne fælles markedsordning (jf. denne doms præmis 27-33).

39 Hvad angår bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told (traktatens artikel 9 og 12 samt EF-traktatens artikel 16 (ophævet ved Amsterdam-traktaten)) og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter (traktatens artikel 95) bemærkes, at disse bestemmelser ikke kan anvendes kumulativt, hvorfor en og samme afgift ikke samtidig kan henhøre under de to kategorier, således som traktaten er opbygget (jf. bl.a. dom af 23.4.2002, sag C-234/99, Nygård, Sml. I, s. 3657, præmis 17 og den heri nævnte retspraksis, og af 19.9.2002, sag C-101/00, Tulliasiamies og Siilin, Sml. I, s. 7487, præmis 115).

40 Det er ubestridt, at bidraget kun finder anvendelse på indenlandske produkter og ikke på importerede produkter. Det må derfor for det første efterprøves, om bidraget kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 9, 12 og 16. Såfremt dette ikke er tilfældet, må det for det andet undersøges, om dette bidrag udgør en forbudt diskriminerende intern afgift i traktatens artikel 95's forstand.

41 Dette bidrag kan ikke betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 9, 12 og 16.

42 Det må nemlig fastslås, at bidraget ikke udelukkende rammer det grænseoverskridende produkt som sådan. Dette er imidlertid det væsentligste kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning som told, der adskiller den fra en intern afgift i traktatens artikel 95's forstand (jf. i denne retning bl.a. dom af 21.9.2000, forenede sager C-441/98 og C-442/98, Michaïlidis, Sml. I, s. 7145, præmis 22 og den heri nævnte retspraksis).

43 Bidraget er derimod en del af en generel afgiftsordning, der navnlig hvad angår bidragssatsen og den afgiftsudløsende omstændighed, principielt på en ensartet måde kun rammer græske landbrugsprodukter, uanset om de er bestemt for det indenlandske marked eller til eksport, og som anvendes til at finansiere et offentligt organ, der har til formål at forebygge og erstatte skader på græske landbrugsbedrifter som følge af naturkatastrofer. (jf. i denne retning Nygårddommen, præmis 24).

44 Det fastslås desuden, at intet i de sagsakter, der er forelagt for Domstolen af den nationale ret, rejser tvivl om, at anvendelsen af provenuet til finansiering af de ydelser, der præsteres af ELGA, og som på en ensartet måde kommer både den indenlandske landbrugsproduktion bestemt til forarbejdning eller afsætning på det indenlandske marked og produktionen bestemt til eksport til gode (jf. i denne

retning Nygård-dommen, præmis 39). Der drejer sig nemlig om en foranstaltning til beskyttelse af den indenlandske landbrugsproduktion som sådan.

45 For så vidt angår traktatens artikel 95 bemærkes, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den også indeholder et forbud mod enhver fiskal forskelsbehandling af produkter, der skal eksporteres til andre medlemsstater (jf. dom af 29.6.1978, sag 142/77, Larsen og Kjerulff, Sml. s. 1543, præmis 27, og Nygård-dommen, præmis 41).

46 Imidlertid bemærkes, at i hovedsagen er produktets eksport inden for rammerne af den omhandlede interne afgiftsordning ikke den bidragsudløsende begivenhed. Heraf følger, at traktatens artikel 95 ikke finder anvendelse i dette tilfælde (jf. i denne retning Larsen og Kjerulff-dommen, præmis 24).

47 Desuden fremgår det under alle omstændigheder af sagens akter, at det pågældende bidrag ikke kan betragtes som diskriminerende, eftersom — hvilket er fastslået i denne doms præmis 43 og 44 — det anvendes uden forskel på landbrugsprodukter, der forarbejdes eller afsættes på det indenlandske marked og på produkter bestemt til eksport (jf. i denne retning Nygård-dommen, præmis 42).

48 Som følge af ovenstående skal spørgsmålet besvares således, at fællesskabsretten vedrørende de frie varebevægelser, navnlig traktatens artikel 9, 12, 16 og 95, ikke er til hinder for en skattelignende afgift som bidraget.

Fri udveksling af tjenesteydelser

Indlæg til Domstolen

49 Den græske regering har anført, at ydelserne, der bliver præsteret af ELGA under ordningen om den obligatoriske forsikring, normalt ikke bliver udført mod betaling i traktatens artikel 60's forstand, hvorfor de ikke er omfattet af traktatens bestemmelser vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser. Det drejer sig nemlig om ydelser, der henhører under området social sikring, og som primært er finansieret ved offentlige indtægter. Disse ydelser er derfor heller ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 73/239.

50 Ifølge Kommissionen har de pågældende ydelser ikke de tekniske egenskaber, der er kendetegnende for en forsikringsvirksomhed i bl.a. direktiv 73/239's forstand. Disse ydelser er desuden ikke af økonomisk art og præsteres heller ikke med gevinst for øje, hvorfor de ikke er omfattet af traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser.

Domstolens besvarelse

51 Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet vedrørende traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser omfatter to aspekter. Spørgsmålet er nemlig for det første, om de ydelser, der er udført af ELGA, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 73/239, og for det andet, om ordningen om den obligatoriske forsikring i hovedsagen hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser for forsikringsselskaber etableret i andre medlemsstater.

52 Hvad angår det første aspekt af det stillede spørgsmål må det efterprøves, om ydelserne udført af ELGA ifølge ordningen om den obligatoriske forsikring, navnlig udbetalingen af erstatning ved opståede naturkatastrofer, henhører under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 59 og 60, for at kunne fastslå, om disse ydelser er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 73/239.

53 Det bemærkes herved, at selv om disse ydelser henhører under området social sikring, som anført af den græske regering, indebærer dette ikke i sig selv, at traktatens artikel 59 og 60 ikke kan finde anvendelse (jf. i denne retning dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 54 og den heri nævnte retspraksis).

54 Desuden indebærer begrebet »tjenesteydelser« i traktatens artikel 60's forstand, at det drejer sig om ydelser, der normalt udføres mod betaling.

55 Domstolen har herved allerede fastslået, at det væsentlige kendetegn ved betalingen ligger i det forhold, at den udgør det økonomiske modstykke til tjenesteydelsen, hvilket modstykke normalt fastlægges i forholdet mellem den, der præsterer tjenesteydelsen, og den, der modtager den (jf. dom af 27.9.1988, sag 263/83, Humbel og Edel, Sml. s. 5365, præmis 17, og af 7.12.1993, sag C-109/92, Wirth, Sml. I, s. 6447, præmis 15).

56 I denne sag må det fastslås, at de græske landbrugeres betaling af bidraget ikke udgør det økonomiske modstykke til tjenesteydelsen udført af ELGA i henhold til den obligatoriske forsikring.

57 Dette bidrag har i det væsentlige karakter af en byrde, der er pålagt af lovgiver, og som opkræves af skatteforvaltningen. Egenskaberne ved denne afgift, herunder satsen, er ligeledes fastsat af lovgiver. Det påhviler de kompetente ministre at træffe afgørelse om en eventuel tilpasning af satsen.

58 Størrelsen af og de nærmere bestemmelser vedrørende de ydelser, der udføres af ELGA i henhold til den obligatoriske forsikring, er ligeledes fastsat af den nationale lovgiver på en sådan måde, at de finder ensartet anvendelse på alle de erhvervsdrivende.

59 Det må derfor fastslås, at ydelser som dem, der udføres af ELGA i henhold til den obligatoriske forsikring, ikke kan betragtes som ydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 59 og 60.

60 Disse ydelser er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 73/239. Hvad angår tjenesteydelsesbegrebet går direktivets anvendelsesområde nemlig ikke videre end anvendelsesområdet for traktatens artikel 59 og 60.

61 Uafhængigt af, om de ydelser, der udføres af ELGA kan betragtes som tjenesteydelser i disse traktatbestemmelsers forstand, er spørgsmålet for det andet, om gennemførelsen af ordningen om den obligatoriske forsikring, som ELGA deltager i, i sig selv kan udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser for forsikringsselskaber etableret i andre medlemsstater, der ønsker at tilbyde deres tjenesteydelser vedrørende forsikring af de pågældende risici eller visse af disse risici på det græske marked.

62 Ganske vist forekommer det tvivlsomt, om i hvert fald visse risici, der er dækket af den obligatoriske forsikring, kan forsikres hos private forsikringsselskaber, eftersom rentabiliteten af en sådan forsikringsvirksomhed er usikker. Desuden fremgår det af de oplysninger, der er forelagt Domstolen, at ordningen om den obligatoriske forsikring fastsætter en minimumsdækning, og at det derfor står den berørte erhvervsdrivende frit for at indgå yderligere forsikringsaftaler med selskaber etableret i Grækenland eller i andre medlemsstater.

63 I det omfang den pågældende ordning om den obligatoriske forsikring ligeledes omfatter naturkatastrofer, der kan forsikres, kan dette udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser for forsikringsselskaber etableret i andre medlemsstater, der ønsker at tilbyde deres tjenesteydelser vedrørende forsikring af sådanne risici i Grækenland, idet ordningen direkte eller indirekte kan være til hinder for eller gøre det mindre attraktivt — eller endda forhindre — at udøve denne frihed (jf. i denne retning bl.a. dom af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 26 og 27, og af 11.7.2002, sag C-297/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 38 og den heri nævnte retspraksis).

64 Desuden er det i denne sammenhæng hensigtsmæssigt at anføre, at Kommissionen i sin meddelelse med overskriften »EF-rammebestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren«, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 1. februar 2000 (EFT C 28, s. 2), har fastslået, at flere medlemsstater har indført støtteordninger for at tilskynde landbrugerne til at tegne forsikringer. Disse støtteordninger indebærer, at i det mindste visse af disse risici kan forsikres, men at en sådan støtte er en hindring for funktionen af det indre marked for forsikringsydelser, hvis bl.a. muligheden for at yde forsikringsdækning er begrænset til et enkelt selskab eller en gruppe af selskaber, eller hvis det er en betingelse for støtten, at forsikringen tegnes hos et selskab etableret i den pågældende medlemsstat (jf. denne meddelelses punkt 11.5.1 og 11.5.3).

65 Det må derfor undersøges, om en sådan hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser kan retfærdiggøres i henhold til fællesskabsretten.

66 Det skal herved fastslås, at den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring i det væsentlige har et socialpolitisk formål.

67 Da størrelsen af bidraget er fastsat uafhængig af den risiko, som er forbundet med den berørte bedrift, og den nationale lovgiver almindeligvis fastsætter en ensartet sats for både de indbetalte bidrag som de udførte ydelser, har denne ordning nemlig til formål at sikre en tilstrækkelig dækning for alle landbrugsbedrifterne, herunder de bedrifter, der har større risiko for at blive ramt af en naturbetinget skade.

68 Det socialpolitiske formål, som en sådan ordning om den obligatoriske forsikring har, bekræftes ifølge den græske regering desuden af ordningens historiske baggrund, både som en del af den almene sociale sikringsordning for landbrugere, og som følge af at ordningen navnlig dækker de risici, hvor det på forhånd forekommer usikkert, om der effektivt kan forsikres imod disse risici hos private forsikringsselskaber, selv om dækningen heraf har en særlig betydning for landbrugsbedrifterne.

69 Under disse betingelser kan en eventuel hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser som følge af den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring begrundes i tvingende almene hensyn, der vedrører et socialpolitisk formål.

70 Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ordningen om den obligatoriske forsikring er forholdsmæssig, fremgår det af sagens akter, at den obligatoriske forsikring hos ELGA tilbyder en minimumsdækning, og at det derfor står de græske landbrugere frit for at supplere denne ved at tegne yderligere forsikringer under forudsætning af, at disse er til rådighed på markedet. Denne omstændighed er en faktor, der taler for, at den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring er forholdsmæssig.

71 Som Kommissionen med rette har anført, må det efterprøves, om omfanget af ordningen om den obligatoriske forsikring er forholdsmæssigt. Det bør navnlig undersøges, om finansieringen af ELGA, og som følge heraf dets i det væsentlige sociale formål, ville være truet, såfremt det var tilladt græske landbrugere at forsikre sig hos private forsikringsselskaber for bestemte risici, der var dækket af den obligatoriske forsikring, og blive fritaget for at betale en tilsvarende del af bidraget.

72 Domstolen råder imidlertid ikke over tilstrækkelige oplysninger til at gennemføre en sådan undersøgelse.

73 På baggrund af de foreliggende oplysninger påhviler det under disse omstændigheder den nationale ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring står i rimeligt forhold til det sociale formål, som denne ordning har.

74 På baggrund af det ovenfor anførte skal det stillede spørgsmål besvares således:

— Ydelser som dem, der udføres af ELGA i henhold til ordningen om den obligatoriske forsikring mod naturkatastrofer, er hverken omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 59 og 60 eller anvendelsesområdet for direktiv 73/239.

— En sådan obligatorisk forsikringsordning kan imidlertid udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser i de pågældende traktatbestemmelsers forstand for forsikringsselskaber etableret i andre medlemsstater, der ønsker at tilbyde tjenesteydelser vedrørende disse risici. Det påhviler den nationale ret at efterprøve, om denne ordning faktisk er begrundet i socialpolitiske formål og navnlig at undersøge, om omfanget af dækningen i den obligatoriske forsikring står i rimeligt forhold til disse formål.

Traktatens bestemmelser om statsstøtte

Indlæg til Domstolen

75 Den græske regering og Kommissionen har nærmere bestemt anført, at ELGA ikke kan betragtes som en virksomhed i den forstand, hvori begrebet er anvendt i traktatens bestemmelser om konkurrenceretten, eftersom ELGA's opgave hviler på princippet om national solidaritet, og organet ikke er en erhvervsvirksomhed.

Domstolens besvarelse

76 For at bedømme, om ELGA, som modtager af bidraget, kan anses for en »virksomhed« i traktatens artikel 92's forstand, bemærkes, at den opgave, som dette organ har fået tildelt i henhold til den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring, er omfattet af det navnlig sociale formål, der forfølges med denne ordning (jf. denne doms præmis 66-68).

77 Ganske vist udelukker det sociale formål med den pågældende ordning om den obligatoriske forsikring ikke i sig selv, at ELGA's virksomhed kan kvalificeres som økonomisk virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens bestemmelser om konkurrenceretten (jf. bl.a. dom af 12.9.2000, forenede sager C-180/98 — C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 118, og af 22.1.2002, sag C-218/00, Cisal, Sml. I, s. 691, præmis 37).

78 Som det fremgår af denne doms præmis 56-58, må det fastslås, at ydelserne og bidraget, som udgør de to væsentlige elementer i den pågældende ordning, er fastsat af den nationale lovgiver (jf. i denne retning bl.a. Cisal-dommen, præmis 43 og 44). Bidraget har nemlig hovedsagelig karakter af en byrde pålagt af staten. Det er også staten, der fastsætter kendetegnene ved denne byrde, herunder satsen. Ligeledes er arten og størrelsen af ydelserne, der præsteres af ELGA, fastsat af den nationale lovgiver.

79 Heraf følger, at den forsikringsvirksomhed, der udøves af ELGA, ikke er en økonomisk virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens bestemmelser om konkurrenceretten, og at dette organ navnlig ikke er en virksomhed i traktatens artikel 92's forstand.

80 Uafhængigt af, om den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring er forenelig med traktatens bestemmelser om statsstøtte, for så vidt angår ELGA's virksomhed som modtager af bidraget, er spørgsmålet imidlertid, om ydelserne, der præsteres af dette organ i henhold til en obligatorisk forsikring mod naturkatastrofer, og som de græske landbrugsbedrifter er modtagere af, kan betragtes som »statsstøtte« som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1.

81 Herved bemærkes for det første, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning klart fastsætter, at ydelserne, som ELGA præsterer, er finansieret af statsmidler, og at de kan tilregnes staten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4397, præmis 24).

82 Dernæst må afgøres, om og i givet fald, i hvilket omfang den obligatoriske forsikring hos ELGA er en økonomisk fordel for de erhvervsdrivende, der er dækket heraf.

83 Ifølge Domstolens praksis anses støtte bl.a. for at foreligge ved indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (dom af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7970, præmis 34, og af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 23).

84 Under disse omstændigheder må det dels afgøres, om og i givet fald, i hvilket omfang de græske landbrugsbedrifter, såfremt der ikke var en obligatorisk dækning, burde eller faktisk kunne have forsikret sig hos private forsikringsselskaber eller truffet andre foranstaltninger for at beskytte sig i tilstrækkelig omfang mod de mulige følger for disse bedrifter af naturkatastrofer, dels i hvilket omfanget bidraget svarer til de virkelige økonomiske omkostninger for de ydelser, der præsteres af ELGA i henhold til den obligatoriske forsikring, såfremt sådanne omkostninger imidlertid kan beregnes.

85 For det tredje må det afgøres, om sådanne ydelser, såfremt de udgør en fordel for modtagerne, opfylder betingelsen for selektivitet i traktatens artikel 92, stk. 1 (jf. bl.a. dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 41).

86 Det bemærkes herved, at anvendelsesområdet for den i hovedsagen omhandlede ordning om den obligatoriske forsikring i givet fald kan være begrundet i karakteren eller opbygningen af den ordning, som de af ELGA præsterede ydelser er et led i, da det tilsyneladende fremgår af sagen, at den pågældende ordning har til formål at tilbyde en minimumsbeskyttelse til landbrugsbedrifter mod naturkatastrofer, som de som sådanne er særligt udsatte for (jf. i denne retning bl.a. Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, præmis 42, og af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 42 og 43).

87 Det må imidlertid fastslås, at Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan besvare den del af det stillede spørgsmål, der vedrører den eventuelle kvalificering af de af ELGA præsterede ydelser i henhold til ordningen om den obligatoriske forsikring mod naturkatastrofer som statsstøtte, og navnlig i forhold til de i denne doms præmis 82 og 85 nævnte aspekter. Under disse omstændigheder skal denne del af spørgsmålet ikke besvares.

88 Heraf følger, at det forelagte spørgsmål skal besvares således, at begrebet »virksomhed« i traktatens artikel 92's forstand ikke omfatter et organ som

ELGA, for så vidt angår dets virksomhed i henhold til ordningen om den obligatoriske forsikring mod naturkatastrofer.

Sagens omkostninger

89 De udgifter, der er afholdt af den græske regering og af Kommissionen, 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 (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Diikitiko Protodikio Thessalonikis ved kendelse af 31. juli 2000, for ret:

1) EF-traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik og Rådets forordning (EØF) nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markeds-

ordning for fjerkrækød, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1235/89 af 3. maj 1989, er ikke til hinder for en i en medlemsstat fastsat skattelignende afgift, såsom et særligt forsikringsbidrag, der rammer køb og salg af indenlandske landbrugsprodukter, der er omfattet af den fælles markedsordning for fjerkrækød, og hvis indtægt skal finansiere et offentligt organ, der er ansvarligt for forebyggelsen af og erstatning for skader på landbrugsbedrifter i denne medlemsstat som følge af naturkatastrofer.

Disse traktatbestemmelser og forordning nr. 2777/75, som ændret ved forordning nr. 1235/89, er imidlertid til hinder for en sådan skattelignende afgift, når den er af en sådan karakter, at den er i strid med målsætningerne for den fælles ordning for det berørte marked, og navnlig hvis den faktisk udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet;

Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om bidraget faktisk har sådanne virkninger.

2) Fællesskabsretten vedrørende de frie varebevægelser, navnlig EF-traktatens artikel 9 og 12 (efter ændring nu artikel 23 EF og 25 EF), EF-traktatens artikel 16 (ophævet ved Amsterdam-traktaten) og EF-traktatens artikel 95 (efter ændring nu artikel 90 EF) er ikke til hinder for et bidrag som det, der er nævnt under punkt 1 i denne domskonklusion.

3) Ydelser som dem, der udføres af Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) i henhold til den obligatoriske forsikring mod naturkatastrofer, er

hverken omfattet af anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) og EF-traktatens artikel 60 (nu artikel 50) eller anvendelsesområdet for Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, som ændret ved Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988.

En sådan obligatorisk forsikringsordning kan imidlertid udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser i de pågældende traktatbestemmelsers forstand for forsikringsselskaber etableret i andre medlemsstater, der ønsker at tilbyde tjenesteydelser vedrørende disse risici. Det påhviler den nationale ret at efterprøve, om denne ordning faktisk er begrundet i socialpolitiske formål og navnlig at undersøge, om omfanget af dækningen i den obligatoriske forsikring står i rimeligt forhold til disse formål.

4) Begrebet »virksomhed« i EF-traktatens artikel 92's (efter ændring nu artikel 87 EF) forstand omfatter ikke et organ som Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) for så vidt angår dets virksomhed i henhold til ordningen om den obligatoriske forsikring mod naturkatastrofer.

Wathelet Timmermans Edward

Jann von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling