DOMSTOLENS DOM
AF 12. JULI 1977 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Nederlandene

»Fytosanitær eksportkontrol«

Sag 89/76

Sammendrag

Frie varebevægelser — udførselstold — afgifter med tilsvarende virkning — begreb — fytosanitær kontrol — international konvention om plantebeskyttelse — fri indførsel i bestemmelseslandet — multinational kontrolordning — ingen hindringer for samhandelen — afgifter — faktiske omkostninger ved kontrollen — lovlighed — regler for finansieringen af kontrollen — ensartethed — fællesskabsmyndighedernes kompetence

(EØF-traktatens artikel 12, 16 og 36)

a) Fytosanitær eksportkontrol i henhold til en international konvention, som har til formål at fremme den fri import af planter i bestemmelseslandet gennem oprettelse af en ordning med kontrol i afsenderstaten, som er gensidig anerkendt og udføres på ensartet grundlag, er ikke en ensidig foranstaltning, der virker hæmmende for samhandelen, men bidrager til at fjerne de hindringer for de frie varebevægelser, som kan skyldes en importkontrol som den i traktatens artikel 36 omhandlede.

b) De afgifter, der opkræves i forbindelse med en sådan kontrol, er ikke afgifter med tilsvarende virkning som told, forudsat de ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den virksomhed, for hvilken de opkræves.

c) Fællesskabsmyndighederne kan i fremtiden træffe alle sådanne foranstaltninger, som kan tjene til at gøre reglerne om finansieringen af den omhandlede kontrol ensartede.

I sag 89/76

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Robert Caspar Fischer som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

1 — Processprog: Nederlandsk.

mod

KONGERIGET NEDERLANDENE, repræsenteret af W. Riphagen, udenrigsministeriets juridiske rådgiver, som befuldmægtiget, bistået af Adriaan Bos, assisterende juridisk rådgiver, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade,

sagsøgt,

angående spørgsmålet, om kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktatens artikler 12 og 16, ved i forbindelse med udførsel til andre medlemsstater at opkræve afgifter for fytosanitær kontrol af planter og visse varer af vegetabilsk oprindelse,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I – De faktiske omstændigheder

Artikel 3, litra c) i den nederlandske kongelige anordning af 24. september 1951 vedrørende en ny ordning for fytosanitær kontrol (Nederlandse Staatscourant nr. 191) bestemmer, at der skal foretages »kontrol af forsendelser af planter til eksport med henblik på en undersøgelse af, om der findes nogen skadelige organismer og, såfremt der sker godkendelse, udstedelse af en attest på, at den undersøgte forsendelse ifølge den embeds-

mand, der udfører kontrollen, opfylder de betingelser, som bestemmelsesstaten stiller«.

Såfremt kontrollen udføres på bestilling, opkræves der efter artikel 7 en afgift til dækning af de afholdte omkostninger, som fastsættes efter en af ministeriet for landbrug, fiskeri og fødevarer udarbejdet tarif.

Tariffen for fytosanitær kontrol blev oprettet ved bekendtgørelse fra ministeriet for landbrug og fiskeri af 23. juni 1967, J 1287 (Staatscourant nr. 123), senest ændret ved bekendtgørelse af 27. juni 1975, J 1474 (Staatscourant nr. 122).

Det bestemmes i artikel 1, stk. 1 i denne bekendtgørelse:

Tariffen for fytosanitær kontrol fastsættes således:

§ 1 — Der opkræves nedenstående beløb til dækning af omkostningerne i forbindelse med kontrol af eksportsendinger:
.....

Ved skrivelse af 15. februar 1971 meddelte Kommissionen for De europæiske Fællesskaber regeringen for kongeriget Nederlandene, at opkrævningen af afgifter for fytosanitær kontrol af planter og produkter med vegetabilsk oprindelse ved disses udførsel til andre medlemsstater måtte anses for en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold, uden at Kommissionen dermed ville præjudicere noget med hensyn til spørgsmålet om foreneligheden af disse afgifter med EØF-traktatens bestemmelser om foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Da afgiften kun blev opkrævet på eksportvarer og ikke var et forholdsmæssigt modstykke til en faktisk erlagt tjenesteydelse, mente Kommissionen med grundlag i Domstolens retspraksis, at afgiften var i strid med EØF-traktatens artikler 12 og 16, med artikel 13 i Rådets forordning nr. 159/66 af 25. oktober 1966 om supplerende regler for den fælles markedsordning for frugt og grønsager (JO s. 32; ikke oversat til dansk), med artikel 10 i Rådets forordning nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (EFT 1968 I, s. 26) og med artikel 4 i Rådets forordning nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten (EFT 1968 I, s. 201).

I henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 1 opfordrede Kommissionen regeringen for kongeriget Nederlandene til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

I et svar ved skrivelse af 10. maj 1971 fra den faste repræsentation ved Fællesskaberne henviste den nederlandske regering navnlig til, at de nederlandske myndigheder ved på bestilling af eksportøren at udføre den kontrol, som er underskrevet i Rom den 6. december 1951, stiller en tjenesteydelse til rådighed for eksportørerne, hvorved disse bliver i stand til at eksportere sådanne planter og varer af vegetabilsk oprindelse til andre medlemsstater, som opfylder de sundhedskrav, der stilles af importlandet.

Den 28. juli 1975 opfordrede Kommissionen under henvisning til Domstolens dom af 11. oktober 1973 i sag 39/73 (Rewe; anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen; Sml. 1973, s. 1039) den nederlandske regering til at ophøre med afkrævningen af afgifter for fytosanitær kontrol ved eksporten af planter og varer af vegetabilsk oprindelse fra Nederlandene til de andre medlemsstater.

Den 21. oktober 1975 meddelte den nederlandske regering Kommissionen, at der i forretningskredse i Nederlandene var opstået meget stærk tvivl om, hvorvidt de afgifter, som opkræves for den omstridte kontrol, er obligatoriske efter europæisk ret, og at det, i betragtning af hvilke beløb der stod på spil, var påtrængende nødvendigt at gøre en ende

på denne retlige usikkerhed og forelægge sagen for Domstolen. Den nederlandske regering bad derfor Kommissionen om at forfølge proceduren i henhold til traktatens artikel 169 uden ophold.

Den 10. juni 1976 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den med grundlag i Domstolens retspraksis fastslog, at kongeriget Nederlandene, ved at opkræve en afgift for fytosanitær kontrol ved eksport af planter og varer af vegetabilsk oprindelse i henhold til bestemmelserne i bekendtgørelsen af 23. juni 1967 fra ministeriet for landbrug og fiskeri, har undladt at opfylde forpligtelser, der følger af traktaten, og navnlig artiklerne 12 og 16. Kongeriget Nederlandene blev herefter opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe sig i overensstemmelse med denne udtalelse inden 14 dage.

I sit svar af 28. juni 1976 erklærede regeringen for kongeriget Nederlandene, at den fastholdt sit synspunkt, og den opfordrede Kommissionen til uden ophold at forelægge sagen for Domstolen, for at der hurtigt kunne blive bragt en ende på den eksisterende retlige usikkerhed.

Ved stævning indgivet den 17. september 1976 har Kommissionen herefter i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2 anlagt sag ved Domstolen vedrørende kongeriget Nederlandenes undladelse af at afskaffe afgiften for fytosanitær kontrol af planter og visse varer af vegetabilsk oprindelse, som eksporteres til de andre medlemsstater i Fælleskabet.

II — Den skriftlige forhandling

Den skriftlige forhandling er forløbet regelmæssigt.

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

III — Parternes påstande

Kommissionen nedlægger følgende påstand:

— Domstolen statuerer, at kongeriget Nederlandene ved at opkræve afgifter for fytosanitær kontrol af planter og visse varer af vegetabilsk oprindelse ved disses eksport til andre medlemsstater har undladt at opfylde sine forpligtelser efter EØF-traktaten og navnlig de forpligtelser, der følger af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som udførselstold, som er indeholdt i artiklerne 12 og 16;

— kongeriget Nederlandene idømmes sagsomkostningerne.

Regeringen for kongeriget Nederlandene nedlægger følgende påstand:

— sagsøgte frifindes;

— Kommissionen dømmes til at bære sagens udgifter og omkostninger.

IV — Parternes søgsmålsgrunde og anbringender under den skriftlige forhandling

Kommissionen understreger, at spørgsmålet om afgiftens lovlighed i denne sag kun vedrører selve afgiften og ikke den kontrol, hvorpå dens opkrævning beror. Afgiften bør anses for en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold, der er forbudt ifølge EØF-traktatens artikler 9, 12, 13 og 16: den rammer kun varer, som eksporteres, den er ikke et led i et generelt, internt afgiftssystem, og den udgør ikke noget modstykke til en til eksportøren erlagt tjenesteydelse.

a) Det fremgår af Domstolens retspraksis, at enhver »økonomisk byrde ... som pålægges indenlandske og udenlandske varer ved passage af en grænse«, er en afgift med tilsvarende virkning som told uanset sin betegnelse, opkrævningsmåde og størrelse samt det forfulgte formål. Det afgørende i den foreliggende sag er, at den omstridte afgift kun opkræves på varer, som eksporteres, eller som er beregnet til eksport, og ikke på varer, som er

beregnet til at skulle sælges på det indenlandske marked. Afgiften behøver desuden ikke nødvendigvis at blive opkrævet på det sted eller i det øjeblik, hvor grænsen faktisk passeres, for at være en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold.

b) De økonomiske byrder, der lægges på bestemte varer ved passage af en grænse, undgår kun forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, såfremt de er et led i et »generelt, internt afgiftssystem, som på samme produktionstrin konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter de samme kriterier«, eller såfremt de kan anses som en modydelse til en til eksportøren erlagt tjenesteydelse.

Den første betingelse er klart ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

c) Den nederlandske regering kan ikke gives medhold i, at den afgift, der er pålagt eksportøren, kun er en forholdsmæssig modydelse til en bestemt — faktisk og individuelt ydet — fordel.

Domstolen udelukker ganske vist ikke, at en bestemt, faktisk erlagt tjenesteydelse kan have et eventuelt modstykke, som er afpasset efter denne tjenesteydelse; Domstolen har imidlertid fremhævet, at dette kun kan ske i konkrete tilfælde, og har i øvrigt præciseret, at den virksomhed hos en statslig administration, som tjener til at gennemføre en sundhedskontrol i almen interesse, ikke kan anses for en tjenesteydelse over for importøren, som kan retfærdiggøre opkrævningen af en afgift. Den fytosanitære kontrol ved eksport kan altså ikke i noget tilfælde retfærdiggøre opkrævningen af afgifter, som har karakter af et vederlag.

At den fytosanitære kontrol ved eksport, som udføres i Nederlandene, er en ordning, der tjener den almene interesse, fremgår i første række af den omstændighed, at en sådan kontrol, på det stadium hvor de fytosanitære ordninger i Fællesskabet på nuværende tidspunkt befinder sig, i praksis er uundværlig for de medlemsstater, som ønsker at bevare deres eksportniveau; de importerende medlemsstater kræver normalt kontrolcertifikater, udstedt af myndighederne i den eksporterende medlemsstat.

Hertil kommer, at alle medlemsstaterne og et stort antal tredjelande har underskrevet den internationale konvention af 6. december 1951 om plantebeskyttelse. Det fremgår af denne konvention, at kontrolcertifikaterne ved eksport er et uundværligt og internationalt anerkendt middel, og at udstedelsen af sådanne certifikater sker i den almene interesse og ikke udgør nogen individuel tjenesteydelse, for hvilken der kan opkræves en afgift som vederlag.

Den nederlandske ordning for fytosanitær kontrol ved eksport har ikke til formål at give den ene eller den anden eksportør en særlig fordel i form af en frivillig tjenesteydelse, som udføres på bestilling og mod betaling. Det forhold, at en stats intervention i den almene interesse også kan vise sig at være fordelagtig for de enkelte virksomheder i den pågældende branche, kan ikke i sig selv begrunde, at der opkræves afgifter ved eksport som en modydelse til de »fordele«, som denne intervention indebærer. Selv en foranstaltning, der har til formål ikke blot at bevare niveauet for udførslerne men yderligere at øge disse som f.eks. kvalitetskontrol ved eksport, som uomtvisteligt indebærer fordele for eksportørerne, anses nemlig af Domstolen for at være truffet i eksportørernes generelle interesse, hvorfor en afgift på denne kontrol ikke kan anses for en modydelse til en bestemt — faktisk og individuelt ydet — fordel.

d) Når man vurderer den nederlandske lovgivning og de forpligtelser, som følger af konventionen af 1951, må der i Nederlandene siges at gælde en obligatorisk ordning for fytosanitær kontrol ved eksport. Men selv om det skulle vise sig, at det ud fra en retlig synsvinkel er tilladt, i det mindste i teorien, at eksportere uden

kontrol, vil de omstridte afgifter ikke desto mindre være afgifter med tilsvarende virkning som en forbudt udførselstold, i hvert fald såfremt de opkræves ved eksporten til de medlemsstater, som forlanger sådanne eksportcertifikater for de pågældende produkter, og som ikke accepterer, at der i samhandelen anvendes andre, hermed sidestillede importprocedurer i stedet for disse certifikater.

e) Det har i den forbindelse ingen interesse, om der i den nederlandske lovgivning findes hjemmel til en obligatorisk fytosanitær kontrol, eller om der kun foretages en sådan kontrol på eksportørens bestilling.

Selv om det skulle vise sig, at forpligtelsen til at underkaste udførslerne fytosanitær kontrol i sidste ende kan udledes ikke af bestemmelser i den nederlandske lovgivning men af bestemmelser i de importerende medlemsstater, er opkrævningen af den omstridte afgift ikke desto mindre i strid med traktaten. Det er uden betydning, om bestemmelserne i de importerende medlemsstater udelukkende tjener nationale interesser eller måske også fremmer en interesse, som disse stater har fælles med den eksporterende medlemsstat, og det er ligeledes uden betydning, om bestemmelserne i de importerende medlemsstater er forenelige med traktaten eller ej.

f) Det forhold, at de omstridte afgifter kun opkræves for den kontrol, der udføres på bestilling, betyder ikke, at kontrollen er frivillig. Kontrollen eller det sundhedscertifikat, der udstedes på grundlag heraf, er helt klart ingen lovmæssig betingelse for eksporten; de omstridte afgifter har altså ikke grundlag i en ved den nederlandske lovgivning foreskreven kontrol af eksporten. Det er derimod en juridisk konstruktion at tale om, at kontrollen er »frivillig«, eftersom det i virkeligheden ville være økonomisk ja under tiden også juridisk umuligt at få de pågældende varer ind i bestemmelseslandet uden eksportkontrolcertifikatet, hvilket også ville gøre eksporten faktisk umulig. Den afgørende faktor er derfor de garantier, der kræves af bestemmelseslandet.

g) Hverken i traktaten eller i den afledede fælleskabsret findes der noget generelt retsprincip, hvorefter de omkostninger, der afholdes af offentlige myndigheder ved salget af visse produkter, pålægges selve varerne og får indflydelse på fastsættelsen af nettoprisen. Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told (ved import eller eksport) er derimod en af fællesmarkedets fundamenter; i fællesskabsretten er det hævdede princip i øvrigt udtrykkeligt blevet forkastet med hensyn til fytosanitær kontrol i Fællesskabets samhandel.

Ifølge *regeringen for kongeriget Nederlandene* rejser den foreliggende sag det principspørgsmål, om de forbudte bestemmelser i fællesskabsretten er til hinder for, at der opkræves en godtgørelse, som skal dække omkostningerne ved den frivillige kontrol, der tilbydes eksportøren som en garanti for, at det produkt, han eksporterer, vil blive accepteret i bestemmelseslandet efter de regler om sundhedsbeskyttelse, der gælder her.

a) I relation til Domstolens retspraksis vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told fremhæver regeringen, at de omstridte afgifter har to særlige egenskaber: de knytter sig til den kontrol, der udføres ved eksport og ikke ved import, og de skyldes de hindringer for samhandelen, som findes i bestemmelseslandet, og som er begrundet i de fytosanitære krav, som dette land stiller.

b) I modsætning til den opfattelse, som Kommissionen tidligere har gjort gældende, mener den nu, at der ikke er nogen forskel mellem import og eksport, og at fytosanitær kontrol ved eksport er af så almen interesse, at det ikke kan anerkendes, at der foreligger en individuel tjenesteydelse. Herved overser den, at de bestemmelser, som gør det nødvendigt at indføre fytosanitær kontrol, i sagens natur er unddraget eksportlandets ansvar og indflydelse, idet de er en udefra kom-

mende faktor. Den fytosanitære kontrol i eksportlandet anvendes udelukkende for at begrænse de uheldige virkninger af bestemmelseslandets importændringer i videst muligt omfang. Formålet med eksportkontrollen er at give varen adgang til bestemmelseslandet på de betingelser, der gælder her.

c) Den fytosanitære kontrol ved eksport har ikke udelukkende til formål at beskytte sundheden i den almene interesse men sigter også på at skabe grundlag for en større frihed i den internationale samhandel ved hjælp af en internationalt organiseret beskyttelse mod sygdomme.

Den fytosanitære kontrol ved eksport kan heller ikke anses for en foranstaltning med henblik på at fremme eksporten; den er en reaktion på importkravene i en anden medlemsstat og har ikke til formål at udvide afsætningsmulighederne.

Det forhold, at en fytosanitær ordning for eksporten også er bestemt af internationale konventioner eller af fællesskabsbestemmelser, er irrelevant, idet også disse konventioner eller direktiver har til formål, gennem en tilnærmelse af nationale ordninger, at afdæmpe virkningen af visse hindringer for samhandelen eller at ophæve dem helt. De anvendes ikke udelukkende i den almene interesse. For så vidt angår specielt artikel V i den internationale konvention af 1951 om plantebeskyttelse betyder denne blot, at der bør være mulighed for at udstede certifikater, i det omfang de importerende stater, som er parter i konventionen, stiller krav herom. Den fratager ikke vedkommende eksportører den individuelle fordel, som de kan drage af den pågældende ordning.

d) Det forhold, at ordningen for fytosanitær kontrol ved eksport også har til formål at tjene den almene interesse, udelukker på ingen måde, at de implicerede virksomheder individuelt kan drage konkrete fordele af ordningens anvendelse. Den omstændighed, at kontrolordningen er helt uundværlig i adskillige tilfælde, er af særlig værdi for dem, der er mest direkte berørt, nemlig eksportørerne.

EØF-traktatens artikel 16 viser, i hvor høj grad den almene og den individuelle interesse kan falde sammen. Artikel 16 er i første række blevet vedtaget i den almene interesse af hensyn til den fri samhandel inden for Fællesskabet, men samtidig har eksportørerne en direkte, faktisk og individuel interesse i denne bestemmelses anvendelse.

Den fytosanitære kontrol indebærer en dobbelt og konkret fordel for den eksportør, der lader sine varer underkaste den. Eksportøren kan ved importen imødekomme det formelle krav om fremlæggelse af et kontrolcertifikat, og han har på forhånd en rimelig sikkerhed for, at der ikke vil blive fundet nogen fejl i hans varer ved importkontrollen.

e) Det skal understreges, at de omstridte afgifter kun opkræves ved kontrollen af sendinger til eksport, såfremt kontrollen udføres efter bestilling. Hverken den fytosanitære kontrol eller det sundhedscertifikat, der udstedes på grundlag heraf, er nogen lovmæssig betingelse for eksporten.

Der findes intet grundlag i fællesskabsretten for at antage, at den afgift, der opkræves ved frivillig kontrol, er en afgift med tilsvarende virkning som told og dermed forbudt. Den første og grundlæggende betingelse for anvendelsen af dette forbud er, at der pålægges en afgift, fordi en grænse passeres, men i det foreliggende tilfælde skyldes afgiften, at kontrollen er blevet bestilt, og ikke, at en grænse er overskredet.

Det er ikke alle udførsler, som pålægges en afgift ved kontrol, hverken ud fra et formelt eller ud fra et praktisk synspunkt. På grund af forskrifterne i bestemmelseslandet er det kun visse varepartier til eksport, der behøver at kontrolleres. En afgift for et parti varer, som er blevet kontrolleret på bestilling, men som ikke er blevet eksporteret som følge af uforudsete

omstændigheder, er i øvrigt også forfalden til betaling.

f) Der bør tages hensyn til det hovedprincip i den økonomiske politik, at de omkostninger, som de offentlige myndigheder afholder i forbindelse med visse varer, bør bæres af disse og altså indgår i kostprisen. Det skal her erindres, at kontrollen ved eksport er begrundet i de fytosanitære betingelser, som indførslerne i de andre lande er underkastet, og at kontrollen ikke, fordi den yder eksportørerne en konkret fordel, kan sidestilles med afgifter, om hvis lovlighed Domstolen allerede har udtalt sig.

V – Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. maj 1977. De har her særlig udtalt sig om det spørgsmål, om den omstridte kontrol er obligatorisk eller frivillig, om fortolkningen af Domstolens dom af 25. januar 1977 i sag 46/76 (Bauhuis) og om rækkevidden af Rådets direktiv nr. 77/93 af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juni 1977.

Præmisser

1 Ved stævning af 17. september 1976 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at kongeriget Nederlandene ved at opkræve afgifter for fytosanitær kontrol af planter og visse produkter af vegetabilsk oprindelse ved disses eksport til andre medlemsstater har krænket sine forpligtelser i henhold til traktaten og navnlig det forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, som er fastsat i traktatens artikler 9, 12 og 16.

2 Kongeriget Nederlandene opkræver en afgift for den fytosanitære kontrol af planter og visse produkter af vegetabilsk oprindelse, som gennemføres ved disse produkters eksport til de andre medlemsstater og til tredjelande, og dette sker med hjemmel i artikel 3, litra c) og 7 i kongelig anordning af 24. september 1951 vedrørende en ny ordning for fytosanitær kontrol (Staatscourant nr. 191);

3 ifølge Kommissionen er disse afgifter, som udelukkende pålægges eksportvarer ved disses passage af en grænse men ikke indenlanske varer, som omsættes inden for landets grænser, at anse for en afgift med tilsvarende virkning som en udførselstold, der er forbudt i henhold til traktatens artikler 9, 12 og 16, således som disse bestemmelser er blevet fortolket i Domstolens retspraksis, navnlig i dom af 14. december 1972, sag 29/72, Marimex (Recueil 1972, s. 1309) og i dom af 11. oktober 1973, sag 39/73, Rewe (Sml. 1973, s. 1039);

4 til sit forsvar gør den nederlandske regering gældende, at de omstridte afgifter har til formål at dække omkostningerne ved den kontrol, som udføres i forbindelse med udstedelsen af de plantesundhedscertifikater, der er foreskrevet i den internationale konvention om plantebeskyttelse, som er underskrevet i Rom den 6. december 1951 (Recueil des traités des Nations-Unies, 1952, nr. 1963);

5 efter regeringens opfattelse udgør udstedelsen af disse certifikater ikke nogen hindring for samhandelen men fremmer tværtimod denne inden for Fællesskabet ved at give eksportøren sikkerhed for ikke at møde importhindringer i bestemmelseslandet;

6 da kontrollen kun udføres, og de hertil svarende certifikater kun udstedes på bestilling af eksportøren, findes der ifølge regeringen ikke nogen lovmæssig pligt til at betale de pågældende afgifter, hvorfor det kriterium, der er fastlagt i Domstolens retspraksis, nemlig at opkrævningen skal være ensidig og obligatorisk, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde;

7 i så henseende anfører Kommissionen imidlertid, at plantesundhedscertifikaterne er uundværlige i den internationale samhandel, hvorfor eksportøren, som følge af importlandets krav, faktisk er forpligtet til at lade sine udførsler være ledsaget af et certifikat fra forsendelseslandet, hvorved han ikke kan komme uden om at betale den afgift, som den nederlandske stat kræver.

8 Certifikaterne, til hvis udstedelse den omstridte afgift er knyttet, er i overensstemmelse med den internationale konvention om plantebeskyttelse af 6. december 1951, som alle medlemsstater er parter i;

9 denne konvention har i henhold til sin artikel I til formål at sikre en fælles og effektiv virksomhed til bekæmpelse af indslæbning og udbredelse af sygdomme og skadedyr hos planter og planteprodukter og at fremme vedtagelsen af hertil egnede love, retsforskrifter og tekniske foranstaltninger, navnlig gennem oprettelse af en officiel organisation til plantebeskyttelse i hver enkelt stat;

10 i henhold til samme konventions artikel V er hver enkelt kontraherende stat forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til udstedelse af plantesundhedscertifikater i overensstemmelse dels med de gældende regler om

plantebeskyttelse i de andre kontraherende stater, dels med konventionens bestemmelser;

11 i den internationale samhandel har udstedelsen af disse certifikater til formål, gennem den kontrol der udføres i det land, hvorfra de pågældende varer hidrører, at fremme den fri indførsel af planter i bestemmelseslandet;

12 inden for sit område opfylder konventionen således en lignende funktion som de sundheds- og plantesundhedsbestemmelser, som Fællesskabet har vedtaget, såsom Rådets direktiv nr. 64/432 af 26. juni 1964 (EFT 1963-1964, s. 154) — som har været genstand for Domstolens dom af 25. januar 1977, sag 46/76, Bauhuis mod Den nederlandske stat — og Rådets direktiv nr. 77/93 af 21. december 1976 om foranstaltninger mod inslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT L 26, s. 20), som er udstedt senere end Kommissionens indgivelse af det foreliggende søgsmål;

13 alle medlemsstaters samtidige anvendelse af konventionen af 6. december 1951 har dermed gjort det muligt af flytte plantesundhedskontrollen fra importlandet til afsendelseslandet og dermed, som erstatning for beskyttelsesforanstaltningerne ved grænsen, virket fremmende for indførelsen af en af staterne indbyrdes anerkendt kontrolordning, som indebærer udstedelsen af plantesundhedscertifikater, hvorved det dobbelte kontrolarbejde ved grænsen formindskes;

14 det ses således, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om ensidigt indførte foranstaltninger fra Nederlandenes side, som er begrundet i en rent national interesse, men om en kontrol, der udføres på samme grundlag i alle medlemsstaterne, for så vidt disse er parter i konventionen af 6. december 1951;

15 denne kontrol fremstår derfor ikke som en ensidig foranstaltning, der virker hæmmende for samhandelen, men snarere som et middel til at fremme den fri varebevægelighed med henblik på at fjerne de hindringer for denne fri bevægelighed, som kan skyldes den importkontrol, der er omhandlet i traktatens artikel 36;

16 de afgifter, der opkræves i forbindelse med en sådan kontrol, kan derfor ikke anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, forudsat de ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den virksomhed, for hvilken de opkræves;

17 da det imidlertid udelukkende er det principielle spørgsmål vedrørende de omstridte afgifters forenelighed med fællesskabsretten og ikke spørgsmålet om deres størrelse, der er forelagt Domstolen til behandling, kan der i den foreliggende sag ses bort fra den sidstnævnte betingelse.

18 Selv om det således ses, at der ikke efter reglerne om den fri varebevægelighed inden for Fællesskabet kan rejses nogen principiel indvending mod de omstridte afgifter, viser de forskellige medlemsstaters praksis, at finansieringen af den fytosanitære kontrol kan løses på forskellige måder, enten ved at udgifterne herved afholdes helt eller delvist af offentlige midler, eller ved at de overvæltes på handelen gennem afgifter svarende til omkostningerne ved den udførte kontrol;

19 det skal derfor understreges, at nærværende dom ikke kan indskrænke fællesskabsmyndighedernes frihed til i fremtiden at træffe alle sådanne foranstaltninger, som kan tjene til at gøre reglerne om finansieringen af den omhandlede kontrol ensartede, og at denne dom, anskuet i dette perspektiv, ikke kan give Nederlandene en velerhvervet ret til at opretholde den nuværende ordning.

20 Det fremgår af det anførte, at sagsøgte, kongeriget Nederlandene, med nævnte forbehold, vil være at frifinde for Kommissionens påstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

21 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

22 i henhold til samme artikels stk. 3 kan Domstolen imidlertid, hvor der foreligger ganske særlige grunde, ophæve sagsomkostningerne;

23 det fremgår af sagens akter og omstændighederne i øvrigt, at spørgsmålet om de omstridte afgifters forenelighed med fællesskabsretten gav anledning til begrundet tvivl, idet der ikke, hverken i traktaten eller i den afledede ret, findes nogen som helst regler om spørgsmålet;

24 af denne grund findes det rimeligt at lade hver af parterne bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 8. JUNI 1977 [1]

Høje Ret.

Det foreliggende undladelsessøgsmål fra Kommissionen mod kongeriget Nederlandene har sit udspring i den »alvorlige tvivl«, der kom til udtryk i nederlandske erhvervskredse med hensyn til, om de afgifter, der opkræves ved fytosanitær kontrol af planter og visse produkter af vegetabilsk oprindelse, som især er beregnet til plantning eller formering, og som eksporteres fra Nederlandene til andre medlemsstater og i visse tilfælde til tredjelande, er obligatoriske efter fællesskabsretten.

I de senere år er de opkrævede beløb i mange tilfælde blevet forlangt tilbagebetalt, og nogen har undertiden helt nægtet at betale.

Under hensyn til hvor store beløb der herved var tale om, og for at gøre en ende på den daværende retlige usikkerhed, anmodede den nederlandske regering indtrængende Kommissionen om

1 – Oversat fra fransk.