FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 6. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. Nærværende sag vedrører spørgsmålet, om gebyrer, der opkræves i forbindelse med fytosanitær kontrol af løg og planter bestemt til eksport, der foretages i henhold til en international konvention om beskyttelse af planter, er forenelige med fællesskabsretten.

2. Ifølge artikel 6a i den nederlandske lov af 5. april 1951 om plantesygdomme kan der for de af Den Fytosanitære Kontrol, der er underlagt Landbrugs- og Fiskeriministeriet, i henhold til loven udførte undersøgelser og formaliteter opkræves et gebyr på grundlag af en af den kompetente minister fastsat tarif. Gebyrerne er fastsat i Tarief Plantenziektekundige Dienst af 23. juni 1967 (tariffen for fytosanitær kontrol). I henhold til artikel 1, stk. 1, beregens gebyrerne i forbindelse med omkostningerne ved kontrol af løg, knolde og rodstokke af prydplanter, der frembydes til eksport, på grundlag af partiets bruttovægt; gebyrerne for partier af træ- eller urteagtige planter, der frembydes til eksport, beregnes enten på grundlag af den på fakturaen anførte nettoværdi eller på grundlag af partiets bruttovægt. For så vidt angår kontrol af planter på voksestedet, faktureres eksportørerne i praksis kun for 75% af kontrolomkostningerne, da kun 75% af produktionen eksporteres. De resterende 25% bæres af staten.

3. I perioden 1974-1977 foretog Den Fytosanitære Kontrol en række kontroller, blandt andet på voksestedet, af løg og planter hos P. Bakker Hillegom BV (herefter benævnt »Bakker«), en betydelig eksportør af blomsterløg, og opkrævede et beløb på 317 400 HFL i omkostninger i forbindelse med kontrollen beregnet på grundlag af ovennævnte tarif. Bakker nægtede at betale, idet han navnlig anførte, at beløbet ikke svarede til de reelle omkostninger ved kontrollen. Den nederlandske stat ved Landbrugsministeriet anlagde sag med påstand om, at Bakker betalte det pågældende beløb.

4. De lavere retsinstanser gav i det væsentlige staten medhold, idet de dømte Bakker til at betale 277 000 HFL i gebyr. Nederlandenes Hoge Raad var i tvivl om, hvorvidt to aspekter ved beregningen og opkrævningen af gebyrerne var i overensstemmelse med fællesskabsretten. For det første det forhold, at gebyrerne beregnedes på grundlag af bruttovægten eller den i fakturaen anførte nettoværdi. For det andet det forhold, at en del af omkostningerne ved kontrollen af planter på voksestedet, som nødvendigvis måtte foretages, inden man vidste, hvad planterne skulle anvendes til, belastede de produkter, der blev frembudt til eksport, men ikke de produkter, der solgtes på hjem-

* Originalsprog: engelsk.

memarkedet. Hoge Raad besluttede derfor at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Er det i overensstemmelse med fællesskabsretten, navnlig EØF-Traktatens artikler 12, 16 og 36, at afgifter, der opkræves i forbindelse med kontrol af planter / plantedele bestemt til udførsel, og som beregnes i henhold til artikel 1, stk. 1, i Tarief Plantenziektekundige Dienst (tarif for den fytosanitære kontrol), det vil sige på grundlag af vægt og fakturaværdi, anses for ikke at have tilsvarende virkning som told, når det samlede afgiftsprovenu ved udførselskontrollen ikke overstiger det samlede beløb af alle de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med kontrollen,

eller kan sådanne afgifter kun anses for ikke at have tilsvarende virkning som told, såfremt det enkelte afgiftsbeløb ikke overstiger omkostningerne ved den konkrete kontrol, som danner grundlag for opkrævningen af afgiften?

2) Når henses til,

a) at kontrollen på voksestedet foretages, fordi bestemte sygdomme, som planter bestemt til udførsel ikke må være ramt af — hvilket skal fremgår af den afgivne erklæring — kun kan konstateres, når planten stadig er på voksestedet, og

b) at man på tidspunktet for denne kontrol endnu ikke ved, til hvilket marked de på voksestedet kontrollerede planter er bestemt, således at udførselskontrollen på voksestedet nødvendigvis også bliver en kontrol for det nederlandske

hjemmemarked, må det da på grundlag af det forhold, at 75% af omkostningerne ved kontrollen på voksestedet henregnes til udførslen (idet 75% af de løg, der er genstand for kontrol på voksestedet, udføres), og at de resterende 25% af disse omkostninger ikke faktureres handlende, som sælger løg på det nederlandske marked, fastslås, at det er i strid med fællesskabsretten at opkræve omkostningerne ved kontrollen på voksestedet af eksportørerne?«

5. Det fremgår af sagen, at der, som følge af en ændring af den relevante lovgivning, ikke længere opkræves gebyr for kontrol af løg og knolde bestemt til eksport, og at kontrol på voksestedet er overdraget til et privat organ, til hvilket samtlige producenter er forpligtet til at indbetale et bidrag. Det særlige afgiftssystem, som gav anledning til den foreliggende sag, er således i dag udelukkende af historisk interesse.

6. For det første er det nødvendigt at fastlægge de retlige rammer for besvarelsen af de forelagte spørgsmål. Den nationale ret har henvist til tre artikler i EØF-Traktaten, nemlig artiklerne 12, 16 og 36. I en sag vedrørende afgifter, der opkræves i forbindelse med eksport, er artiklerne 12 og 16 klart relevante. Med hensyn til artikel 36 har Domstolen i dommen af 25. januar 1977, Bauhuis mod den nederlandske stat (46/76, Sml. s. 5) fastslået, at bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende og ikke kan forstås således, at den tillader andre foran-

staltninger end de i artiklerne 30-34 omhandlede, det vil sige kvantitative indførsels- eller udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Artikel 36 kan følgelig ikke fortolkes således, at den åbner mulighed for opkrævning af afgifter (præmis 12-14). Artikel 36 kan således lades ude af betragtning ved besvarelsen af de forelagte spørgsmål.

Første spørgsmål

7. Der skal tages stilling til det første spørgsmål i lyset af Domstolens praksis. Domstolen har fastslået, at afgifter, som opkræves af en medlemsstat for sundhedskontrol af produkter, der indføres eller udføres til andre medlemsstater, principielt må anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, hvorfor de er forbudt, idet de udgør en hindring for samhandelen mellem medlemsstater (jf. bl.a. sag 29/72, Marimex mod det italienske Finansministerium, Sml. 1972, s. 343, og sag 39/73, REWE-Zentralfinanz mod Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, Sml. 1973, s. 1039).

8. Domstolen fandt imidlertid, at forbuddet er uvirksomt, når den pågældende kontrol foretages i henhold til et fællesskabsdirektiv, som, for at fremme samhandelen mellem medlemsstater, bestemmer, at kontrollen skal foretages i oprindelseslandet inden eksporten til andre medlemsstater. Under disse omstændigheder er en afgift, der opkræves i forbindelse med en sundhedskontrol ikke en afgift med tilsvarende virkning som told, »forudsat afgiftsbeløbet ikke overstiger de reelle omkostninger ved den kontrol, for hvilken det opkræves«, Bauhuis mod den nederlandske stat (46/76, Sml. 1977, s. 5, præmis 31). I dommen af 12. juli 1977, Kommissionen mod Nederlandene (89/76, Sml. s. 1355) indtog Domstolen samme holdning, for så vidt angår afgifter, der opkræves i forbindelse med sundhedskontrol af planter bestemt til eksport, som foretages inden for rammerne af en international konvention om plantebeskyttelse, som alle medlemsstater er parter i. Domstolen fastslog, at denne kontrol, der skal foretages i henhold til konventionen, har til formål at fremme de frie varebevægelser, og at de afgifter, der opkræves i forbindelse med kontrollen, derfor ikke kan anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, »forudsat de ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den virksomhed, for hvilken de opkræves« (præmis 16).

9. Det er ubestridt, at den i den foreliggende sag omhandlede kontrol blev foretaget inden for rammerne af den samme internationale konvention som i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nemlig den internationale konvention om plantebeskyttelse af 6. december 1951. De af de nederlandske myndigheder opkrævne gebyrer må således principielt anses for forenelige med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, forudsat at de opfylder den betingelse, der er fastsat i ovennævnte domme i sagerne Bauhuis mod den nederlandske stat og Kommissionen mod Nederlandene, nemlig at afgiftsbeløbet ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den virksomhed, for hvilken det opkræves.

10. Med det første spørgsmål ønsker Hoge Raad imidlertid afgjort, om den af de nederlandske myndigheder anvendte beregningsmetode for gebyrerne opfylder denne betingelse. Bakker har gjort gældende, at afgiftsbeløbet direkte skal afspejle de faktiske omkostninger ved den pågældende kontrol, og har tilføjet, at beregningen af gebyrerne på grundlag af vægt eller værdi fører til en form for kollektiv finansiering, som belaster de store, effektive eksportører i urimelig

grad. Den nederlandske regering har anført, at det for at opfylde den af Domstolen fastsatte betingelse er tilstrækkeligt, at det samlede beløb, der i en bestemt periode indbetales af alle de berørte eksportører for kontrol af en bestemt kategori af produkter, svarer nogenlunde til de samlede omkostninger ved denne kontrol. Regeringen har tilføjet, at det er nødvendigt at overvælte både de direkte og de indirekte omkostninger ved kontrollen på eksportørerne, hvorfor det er umuligt at gennemføre en individuel opkrævning af omkostningerne, hvilket også ville være mere udgiftskrævende end beregningen af gebyrerne på grundlag af vægt eller værdi.

11. Den nederlandske regering har navnlig henvist til Domstolens dom af 31. januar 1984, IFG mod Freistaat Bayern (1/83, Sml. s. 349). Sagen vedrørte spørgsmålet, om gebyrer, der opkræves af en medlemsstat i forbindelse med kontrol af kød indført fra et tredjeland, hvor fællesskabsdirektivet vedrørende sundhedskontrol af produkter indført fra tredjelande endnu ikke fuldt ud var trådt i kraft, var i overensstemmelse med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told. Domstolen fastslog, at man under disse omstændigheder:

»... ikke [kan] forhindre en medlemsstat i at vælte ikke blot de omkostninger, der specielt vedrører kontrollen af de pågældende varer, over på importøren, men også de administrative udgifter, der er forbundet med sundhedskontrolordningen som sådan. Dette kan enten ske ved udleveringen af indførselsdokumenterne eller ved selve indførslen.

Den eneste begrænsning, der i denne henseende opstilles af fællesskabsretten, består i, at der skal være et rimeligt forhold mellem størrelsen af den opkrævede afgift og omkostningerne i forbindelse med kontrollen« (præmis 17-18).

12. Kravet om, at der skal bestå et »rimeligt forhold« mellem afgiftsbeløbet og omkostningerne ved kontrollen forekommer betydelig mindre strengt end i dommene i Bauhuis-sagen og sagen Kommissionen mod Nederlandene. Det bemærkes imidlertid, at Domstolen i IFG-dommen har bekræftet, »at sundhedskontrol af varer indført fra tredjelande indgår i en anden faktisk og retlig sammenhæng end kontrollen med varer, der har deres oprindelse i Fællesskabet...« (præmis 10). Når henses til den forskellige faktiske og retlige sammenhæng, mener jeg, at den nederlandske regering ikke kan påberåbe sig IFG-dommen i den foreliggende sag, og at den relevante betingelse er den, der er fastsat i de to andre ovennævnte domme.

13. Det fremgår af ordlyden af disse domme — afgiftsbeløbet kan ikke overstige de reelle omkostninger ved kontrollen — at denne betingelse må fortolkes restriktivt. Eftersom betingelsen fastlægger rækkevidden af en undtagelse fra et grundlæggende forbud i Traktaten, er det under alle omstændigheder klart, at den skal fortolkes og anvendes indskrænkende. Heraf følger, at der skal være en direkte sammenhæng mellem gebyret og de faktiske omkostninger ved den kontrol, der udføres til fordel for den enkelte eksportør.

14. Kravet om en direkte sammenhæng mellem gebyret og de afholdte omkostninger betyder efter min opfattelse, at alene de direkte omkostninger ved en kontrol, såsom eksempelvis løn- og rejseomkostninger, kan overvæltes på eksportøren, men derimod ikke de indirekte omkostninger, såsom de administrative omkostninger ved tilrettelæggelsen af sundhedskontrollen. De indirekte omkostninger kan pr. definition ikke være umiddelbart knyttet til den enkelte kontrolforanstaltning, og såfremt det gøres muligt

at overvælte disse omkostninger, vil de nationale myndigheder kunne misbruge den begrænsede undtagelse, som Domstolen har åbnet mulighed for. Domstolen har ganske vist i IFG-dommen givet mulighed for at overvælte de indirekte omkostninger på importøren, men som allerede nævnt indgik sundhedskontrollen i den pågældende sag i en anden faktisk og retlig sammenhæng. Jeg skal her tilføje, at der efter min opfattelse ikke er noget til hinder for, at en medlemsstat af administrative hensyn beregner de direkte omkostninger på grundlag af en forud fastsat tarif, for eksempel en timesats for en laborants arbejde, naturligvis under den forudsætning, at tariffen anvendes ensartet.

15. Det er ubestrideligt, at et system, hvor gebyrerne opkræves på grundlag af bruttovægten eller fakturaværdien, ikke kan sikre en direkte sammenhæng mellem de opkrævne gebyrer og de reelle kontrolomkostninger. I dom af 11. juli 1989, Ford España SA (170/88, Sml. s. 2305) har Domstolen i øvrigt statueret, at en afgift, der belaster fortoldningen af indførte varer på grundlag af varernes værdi, ikke kan antages at svare til de af toldmyndighederne afholdte omkostninger eller til den tjenesteydelse, der er præsteret over for importøren.

16. Jeg mener derfor, at det første spørgsmål skal besvares således, at EØF-Traktatens artikler 12 og 16 er til hinder for, at der opkræves gebyr ved kontrol af planter / plantedele, der frembydes til eksport til andre medlemsstater inden for rammerne af en international konvention om plantebeskyttelse, medmindre gebyret ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den konkrete kontrol, for hvilken det opkræves.

Andet spørgsmål

17. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om EØF-Traktatens artikler 12 og 16 i de tilfælde, hvor kontrollen på voksestedet må foretages, før det er afgjort, hvortil planterne skal anvendes, og hvor omkring 75% af planterne udføres, er til hinder for, at der ved udførsel kun opkræves 75% af omkostningerne ved kontrollen.

18. Det er allerede fastslået i forbindelse med behandlingen af det første spørgsmål, at et system, hvor der opkræves gebyr for kontrollen på grundlag af bruttovægten eller fakturaværdien, er uforeneligt med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, idet et sådant system ikke kan sikre, at der består en direkte sammenhæng mellem størrelsen af gebyret og omkostningerne ved kontrollen. Efter min opfattelse virker et sådant opkrævningssystem endnu mere vilkårligt, når det med systemet yderligere tilstræbes, at gebyret skal dække en forud fastsat andel af de samlede omkostninger.

19. Den nationale rets andet spørgsmål rejser ikke desto mindre et væsentligt problem, som jeg kan udtrykke således: såfremt det antages, at gebyrerne beregnes og opkræves, således at de svarer til de reelle omkostninger ved den enkelte kontrol, er det da foreneligt med Traktatens artikler 12 og 16, at omkostningerne, eller en del heraf, alene overvæltes på eksportørerne?

20. Den nederlandske regering har anført, at eftersom alene eksportørerne har brug for et plantesundhedscertifikat for at kunne afsætte deres produkter, er kontrollen på

voksestedet en tjenesteydelse, der alene kommer eksportørerne til gode; det er derfor rimeligt, at de alene bærer en forholdsmæssig del af omkostningerne. Bakker og Kommissionen har heroverfor anført, at alle producenterne, hvad enten de eksporterer eller ikke, kan drage fordel af kontrollen, som i virkeligheden kan sidestilles med en kvalitetskontrol, og at det derfor er diskriminerende kun at opkræve gebyr af eksportørerne.

21. Efter min opfattelse fremgår det af dommen i ovennævnte sag, Kommissionen mod Nederlandene, at opkrævning af gebyrer alene af eksportørerne i forbindelse med kontrol, der foretages inden for rammerne af en international konvention, kan være forenelig med Traktatens artikler 12 og 16. Det skal imidlertid tilføjes, at selv om Domstolen i den pågældende sag (og i den tidligere Bauhuis-sag) fastslog, at forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ikke fandt anvendelse, begrundede den udtrykkeligt denne afgørelse ved henvisning til, at kontrollen havde til formål at fremme de frie varebevægelser.

22. Hvis det i den foreliggende sag godtgøres, at en producent, der sælger sine varer på hjemmemarkedet, også kan udnytte kontrollen på tilsvarende måde som eksportørerne, fordi en sådan kontrol gør enhver yderligere kontrolforanstaltning overflødig, må princippet om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning finde anvendelse, idet kontrollen i så fald ikke længere alene har til formål at fremme samhandelen. Hvis fordelen ved kontrollen er af ganske ubetydelig og underordnet karakter, er det derimod efter min opfattelse fuldt ud begrundet, at der kun opkræves gebyr af eksportørerne. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om kontrollen kommer de på hjemmemarkedet solgte produkter til gode i samme omfang som eksporterede produkter.

23. Herefter skal jeg foreslå, at det andet spørgsmål besvares således, at når kontrollen af planter på voksestedet foretages inden for rammerne af en international konvention om plantebeskyttelse, inden det er afgjort, om planterne skal eksporteres eller afsættes på hjemmemarkedet, er EØF-Traktatens artikler 12 og 16 ikke til hinder for, at der opkræves et gebyr for kontrollen af planter / plantedele, der frembydes til eksport til andre medlemslande, og ikke af planter / plantedele bestemt til hjemmemarkedet, medmindre det godtgøres, at producenterne af planter bestemt til hjemmemarkedet i samme omfang som eksportørerne har fordel af kontrollen.