

DOMSTOLENS DOM
AF 11. OKTOBER 1973 ¹

Rewe-Zentralfinanz eGmbH
mod Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
(anmodning om præjudiciel afgørelse,
indgivet af Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen)

»Plantesundhedskontrol«

Sag 39/73

S a m m e n d r a g

*Told — Afgifter med tilsvarende virkning — Begreb — Plantesundhedskontrol —
Afgifter — Afgiftspåleggelse — Forbud
EØF-traktaten, artikel 13, stk. 2)*

Afgifter med tilsvarende virkning som told omfatter afgifter, uanset disses størrelse, som pålægges af hensyn til plantesundhedskontrol af produkter ved disses passage over grænsen, og som fastsættes efter særlige kriterier, der ikke kan sammenlignes med de kriterier, der anvendes ved fastsættelsen af afgifter på tilsvarende nationale produkter.

Den statslige forvaltningsvirksomhed, som sigter på at opretholde en plantesundhedsordning, indført i almen interesse, kan ikke anses for en tjenesteydelse over for importøren, som kan retfærdiggøre opkrævning af en afgift.

I sag nr. 39/73

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Oberverwaltungsgericht for delstaten Nordrhein-Westfalen er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

REWE-ZENTRALFINANZ eGMBH,

sagsøger i hovedsagen,

og

DIREKTØREN FOR LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WESTFALEN-LIPPE,

sagsøgte i hovedsagen,

¹ — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN,

sammensat af: R. Lecourt, præsident, A. M. Donner og M. Sørensen, afdelingsformænd, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart (refererende), dommere,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

Rewe-Zentralfinanz eGmbH, et kooperativ med sæde i Köln, importerede i marts 1970 et parti på 19 195 kg æbler fra Italien.

Direktøren for Landwirtschaftskammer (Landbrugsrådet) Westfalen-Lippe foretog den 25. marts 1970 en plantesundhedskontrol af disse frugter. Som følge af denne »plantesundhedsmæssige ekspedition« krævede sagsøgte af sagsøgeren ved meddelelse af 26. marts 1970 betaling af en afgift på 29,10 DM.

Da Rewe-Zentralfinanz eGmbH mente, at dette beløb udgjorde en »afgift med tilsvarende virkning«, forbudt i henhold

til artikel 13, stk. 2 i EØF-traktaten og i henhold til artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 159/66 (Abl. 1966, s. 3286), nedlagde det ved Verwaltungsgericht Münster påstand om, at meddelelsen om opkrævningen af plantesundhedsafgiften skulle ophæves. Da firmaet Rewe ikke fik medhold, appellerede det sagen til Oberverwaltungsgericht for delstaten Nordrhein-Westfalen.

Ved kendelse af 19. februar 1973 har denne ret udsat sagen og forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol følgende spørgsmål:

»a) Omfatter begrebet »afgifter med tilsvarende virkning som indførsels-told« (artikel 13, stk. 2, 1. pkt. i Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab) også de administrationsafgifter, der opkræves for sundhedskontrol af

planter (her frugter) ved disses indførsel fra en medlemsstat af Det europæiske økonomiske Fællesskab til en anden medlemsstat?

- b) I bekræftende fald gælder dette også, såfremt den fastsatte afgift er lig med eller endog mindre end omkostningerne ved importkontrollen?

Henvisningskendelsen indgik til Domstolens justitskontor den 9. marts 1973.

Rewe-Zentralfinanz og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skulle foretages forudgående bevisførelse.

Mundtlige indlæg er afgivet af sagsøgeren i hovedsagen og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i retsmødet den 20. september 1973.

Sagsøgeren i hovedsagen blev repræsenteret af advokat G. Meier.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber blev repræsenteret af sin juridiske rådgiver, D. Oldekop.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i samme retsmøde.

II — Indlæg i henhold til Statutens artikel 20

De indlæg, der er afgivet for Domstolen, kan sammenfattes således:

A — Indlæg fra sagsøgeren i hovedsagen

Vedrørende det første spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen bemærker, at Domstolen i sag nr. 29/72 — *Marimex/Finansadministrationen* (Sammlung 1972, s. 1309) har udtalt, at »som afgifter med tilsvarende virkning som told

må betragtes de afgifter, som pålægges af hensyn til sundhedskontrollen med varer ved deres passage over grænsen, og som fastsættes efter særlige kriterier, der ikke kan sammenlignes med de kriterier, der anvendes ved fastsættelsen af afgifter på tilsvarende nationale produkter«.

Da plantesundhedskontrol må regnes med blandt de sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger, er det første spørgsmål allerede besvaret.

Efter at have undersøgt rækkevidden af denne dom konkluderer sagsøgeren, at en afgift, der opkræves ved indførslen, må betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, medmindre den sundhedsmæssige kontrol, som udøves over for den indenlandske produktion og over for importerede varer, er identisk både for så vidt angår dens formål og dens struktur, samt at det er muligt at sammenligne de kriterier, hvorefter afgiftsniveauet beregnes.

Vedrørende det andet spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen henviser til Domstolens domme i sagerne:

- nr. 52 og 55/65 — Tyskland/Kommissionen, Sammlung 1966, s. 220;
- nr. 7/68 — Kommissionen/Den italienske Republik, Sammlung 1968, s. 634;
- nr. 24/68 — Kommissionen/Den italienske Republik, Rec. 1969, s. 193;
- nr. 2 og 3/69 — Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders/Brachfeld, Rec. 1969, s. 211

og konkluderer, at enhver afgift, selv om den er minimal, vil kunne udgøre en afgift med tilsvarende virkning som told.

B — Indlæg fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Kommissionen gennemgår først lovgivningen vedrørende afgifter for plantesundhedskontrol i forbundsrepublikken Tyskland og derefter lovgivningen vedrørende import af planter i de andre medlemsstater. Heraf fremgår, at en række medlemsstater ikke opkræver af-

gifter for den kontrol af planter og plantereprodukter, der finder sted ved indførslen.

Dette bekræfter, at det næppe vil skabe uoverstigelige finansielle problemer for de andre medlemsstater at give afkald på sådanne afgifter.

Vedrørende det første spørgsmål

Kommissionen bemærker, at det første spørgsmål drejer sig om en fortolkning af fællesskabsretten for så vidt angår de afgifter, som opkræves for plantesundhedskontrol ved import, og ikke for så vidt angår selve kontrolforanstaltningerne.

Den mener, at det, som Domstolen har afgjort i sag nr. 29/72, også fuldt ud gælder for de her omhandlede afgifter. Selv om denne dom kun kan betragtes inden for rammerne af den daværende fortolkningsanmodning, må man i hvert fald på grundlag af det princip, at enhver undtagelse fra forbudet mod told og afgifter med tilsvarende virkning skal fortolkes snævert, kunne slutte, at lovligheden af en afgift kun vil blive anerkendt, efter at den er blevet undersøgt på grundlag af meget strenge kriterier: det må dreje sig om en tjenesteydelse fra administrationen, som giver den pågældende vare en konkret og påviselig fordel. Den opkrævede afgift må ikke overstige værdien af den fordel, varen har nydt godt af ved den ydede tjeneste. Det fremgår af Domstolens retspraksis, at den blotte tilladelse til at bringe bestemte varer i omsætning i importlandet ikke er en fordel, som man kan forlange en modydelse for. Det er heller ikke tilstrækkeligt, at administrationens tjenesteydelse er nyttig for den samlede økonomi, hvis den kun giver importøren eller eksportøren en fordel, der er generel og vanskelig at vurdere. Plantesundhedskontrol ved import giver ikke de produkter, som er genstand for kontrollen, fordele, som man vil kunne forlange en modydelse for i form af afgifter.

Denne kontrol bliver ifølge selve dens natur ikke udført i de importerede varers

interesse, men tjener gennemførelsen af importforbud eller restriktioner indført i det offentliges interesse.

I talrige tilfælde påbyder medlemsstaterne ud over selve kontrollen ved importen, at der fremlægges en officiel plantesundhedsattest. De importerede produkter har allerede regelmæssigt været underkastet almindelige sundhedsmæssige foranstaltninger foretaget i deres oprindelsesland, hvilket allerede er tilstrækkeligt til i vidt omfang at garantere, at produkterne ikke er angrebet af skadelige organismer.

Den omstændighed, at de importerede varer vil kunne bringes i handelen i modtagerlandet, når importkontrollen giver et positivt resultat, udgør ikke for disse en fordel, som bør tages i betragtning.

De pågældende afgifter er følgelig omfattet af forbudet mod at opkræve told og afgifter med tilsvarende virkning for så vidt angår omsætningen af varer inden for Fællesskabet. Denne konstatering er imidlertid undergivet en begrænsning, idet forbudet ikke gælder, »såfremt afgifterne er en del af et alment indenlandsk afgiftssystem, som konsekvent omfatter samtlige nationale og importerede produkter efter ens kriterier«.

Denne begrænsning følger deraf, at medlemsstaterne i princippet og forudsat, at de eventuelt anvendelige fællesskabsretlige fiskale bestemmelser respekteres, er beføjet til at udstrække nationale afgifter pålagt visse varer til de tilsvarende importerede varer, såfremt dette gøres på den ikke diskriminerende måde. Afgifter af denne art rammer i hvert fald ikke de importerede produkter på grund af, at de har krydset grænsen, men i princippet af samme grund, som har ført til vedtagelsen af den pågældende afgift internt i vedkommende medlemsstat.

En overensstemmelse med nationale afgifter kan kun godkendes, hvis disse afgifter direkte rammer tilsvarende nationale varer, og hvis de opkræves for kontrol, som efter dens begrundelse og hen-

sigt svarer til kontrol af importerede varer, og som har samme afgiftsgrundlag.

Vedrørende det andet spørgsmål

Efter Kommissionens mening må dette spørgsmål besvares benægtende. Dette følger i første række af selve begrebet afgift med tilsvarende virkning, således som dette er udviklet gennem Domstolens retspraksis. Afgørende er, hvorvidt de afgifter, som er pålagt på grund af passagen af grænsen, har til virkning at hindre de frie varebevægelser. Forbudet gælder således uafhængigt af formålet med indførelsen af de pågældende afgifter og af anvendelsen af de heraf flydende indtægter.

Afsluttende bemærkning

Kommissionen erindrer om, at den allerede den 31. marts 1965 forelagde Rådet et forslag til direktiv vedrørende foranstaltninger til beskyttelse mod indførsel i medlemsstaterne af organismer, som er skadelige for planter. Det er foreslået, at medlemsstaterne foreskriver en obligatorisk kontrol af planterne i afsenderlandet, samt at der udstedes en officiel plantesundhedsmæssig attest. Den kontrol, som sædvanligvis finder sted i modtagerlandet, skal derimod gradvis ophøre. Såfremt dette forslag blev godkendt af Rådet, ville afgifter for plantesundhedskontrol ved importen uden videre bortfalde ved kontrolforanstaltningernes ophævelse.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 19. februar 1973, indgået til Domstolens justitskontor den 9. marts 1973, har Oberverwaltungsgericht for delstaten Nordrhein-Westfalen forelagt Domstolen to spørgsmål vedrørende fortolkningen af begrebet »afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold« i EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, 1. pkt.
- 2 Det første spørgsmål går ud på, om en afgift, der er pålagt på grund af sundhedskontrol af planter ved disses passage af grænsen, kan anses som en afgift med tilsvarende virkning i Traktatens artikel 13, stk. 2's betydning;

i det andet spørgsmål spørges der, om dette i givet fald også gælder i tilfælde af, at den fastsatte afgift er lig med eller endog mindre end omkostningerne ved importkontrollen.
- 3 Begrebet afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold tager sigte på enhver afgift, som opkræves ved eller på grund af indførslen, og som, idet den særskilt rammer et importeret produkt til forskel fra et tilsvarende nationalt produkt, har samme restriktive virkning på de frie varebevægelser som told;

forpligtelsen til at ophæve disse afgifter ved udløbet af overgangsperioden tillader ingen sondring efter formålet med opkrævningen af afgifterne eller

efter disses størrelse og omfatter således også afgifter opkrævet som følge af sundhedskontrol udført ved varernes indførsel;

situationen ville kun have været anderledes, hvis disse afgifter havde været en del af et generelt indenlandsk afgiftssystem, som konsekvent omfatter samtlige nationale og importerede produkter efter ens kriterier.

- 4 Selv om det ikke er udelukket, at en bestemt tjeneste, der faktisk ydes, under visse omstændigheder vil kunne modsvares af en modydelse, der hverken overstiger værdien af tjenesteydelsen eller omkostninger ved denne, kan det kun dreje sig om enkeltstående tilfælde, der ikke må kunne føre til omgåelse af bestemmelserne i Traktatens artikel 13;

den statslige forvaltningsvirksomhed, som sigter på at opretholde en plantesundhedsordning, indført i almen interesse, kan ikke anses for en tjenesteydelse over for importøren, som kan retfærdiggøre opkrævningen af en afgift.

- 5 Følgelig må begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told omfatte afgifter, uanset disses størrelse, som pålægges af hensyn til plantesundhedskontrol af produkter ved disses passage over grænsen, og som fastsættes efter særlige kriterier, der ikke kan sammenlignes med de kriterier, der anvendes ved fastsættelsen af afgifter på tilsvarende nationale produkter.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 6 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlage af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
 efter at have hørt den refererende dommers rapport,
 efter at have hørt de af parterne i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg,
 efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,

under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikler 13 og 177,
 under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske Fællesskabs Domstol, særlig dennes artikel 20,
 under henvisning til procesreglementet for Det europæiske Fællesskabs Domstol,

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til de spørgsmål, som er forelagt den af Oberverwaltungsgericht i delstaten Nordrhein-Westfalen ved kendelse af 19. februar 1973, for ret:

1. Begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told omfatter afgifter, uanset disses størrelse, som pålægges af hensyn til plantesundhedskontrol af produkter ved disses passage over grænsen, og som fastsættes efter særlige kriterier, der ikke kan sammenlignes med de kriterier, der anvendes ved fastsættelsen af afgifter på tilsvarende nationale produkter.
2. Den statslige forvaltningsvirksomhed, som sigter på at opretholde en plantesundhedsordning, indført i almen interesse, kan ikke anses for en tjenesteydelse over for importøren, som kan retfærdiggøre opkrævningen af en afgift.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. oktober 1973.

Justitssekretæren
 A. Van Houtte

Præsidenten
 R. Lecourt