

opkrævning af gebyrer for sundhedskontrol i det omfang, dette er nødvendigt for at sikre en lige behandling af de erhvervsdrivende, som bringer fersk kød på markedet i Fællesskabets interne samhandel og derfor skal betale gebyrer for sundhedskontrol i afsendermedlemsstaten, og de erhvervsdrivende, som importerer fra tredjeland, forudsat disse gebyrer ikke overstiger de faktiske omkostninger ved kontrollen.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER
FREMSAT DEN 21. FEBRUAR 1978¹

Høje Ret.

I denne sag står Domstolen på ny over for en række spørgsmål vedrørende lovligheden af gebyrer, der opkræves i Italien for veterinærkontrol af importeret kød. Sagen er forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse af Pretore di Alessandria.

Den 29. november 1971 og 11. januar 1973 importerede Simmenthal S.p.A., som er sagsøger i hovedsagen, flere partier frosset oksekød til Italien fra Uruguay. Disse varer blev toldbehandlet i Alessandria. I henhold til artikel 32 i den italienske lov af 27. juli 1934, som

konsoliderer den italienske lovgivning om offentlig sundhed («testo unico delle leggi sanitarie», GU 186 af 9. 8. 1934) blev oksekødet underkastet veterinærkontrol ved dets ankomst til Italien. Lov nr. 1239 af 30. december 1970 (GU 26 af 1. 2. 1971) foreskriver gebyrer for en sådan kontrol. Disse androg 128 370 lire for det første af de ovennævnte varepartier og 186 775 lire for det andet. Sagsøger indbetalte disse beløb til Amministrazione delle Finanze dello Stato, som er sagsøgte i hovedsagen. I denne sag påstår sagsøger nævnte beløb tilbagebetalt med den begrundelse, at opkrævningen er i strid med fællesskabsretten.

¹ — Oversat fra engelsk.

Domstolen har i flere tidligere sager behandlet den italienske lovgivning om veterinærkontrol. Som ved Domstolen blev denne lovgivning gjort til genstand for en detaljeret gennemgang af Kommissionen, i særdeleshed i sag 35/76, den første *Simmenthal*-sag (Sml. 1976, s. 1871), hvor dens historie blev sporet tilbage til 1888. Af relevans for denne sag er der, såvidt jeg kan se, grund til at fremhæve, at gebyrerne for veterinærkontrol i henhold til lov nr. 1239 af 30. december 1970 blev fastsat til et ensartet beløb pr. vægtenhed af de undersøgte varer, og for kød af den omtvistede art — disse oplysninger stammer fra sagsøger — til 1 000 lire pr. 100 kilo.

Efter at de mundtlige forhandlinger ved Domstolen i den foreliggende sag havde fundet sted, indtraf der i Italien to begivenheder af en vis betydning. Den første var offentliggørelsen af lov nr. 899 af 14. november 1977, som, med virkning for fremtiden (således har jeg forstået det), ophævede de ved lov nr. 1239 af 30. december 1970 foreskrevne gebyrer for varer importeret fra eller eksporteret til andre medlemsstater i EØF eller stater, med hvem EØF har indgået associeringsaftale, og som indførte de nødvendige følgebestemmelser, navnlig om det italienske budget. Den anden begivenhed var dommen fra den italienske forfatningsdomstol af 22. december 1977 (dom nr. 163 af 1977) i *UNIL-IT* og *ARIETE* mod *Amministrazione delle Finanze dello Stato*, hvorved lov nr. 1239 blev erklæret for uforenelig med fællesskabsretten og følgelig med artikel 11 i den italienske forfatning, i det omfang denne lov angik sådanne varer. Dette medførte (således har jeg forstået det), at lovens bestemmelser om sådanne varer blev ugyldige *ex tunc*. I denne dom undersøgte den italienske forfatningsdomstol bl.a. Domstolens afgørelser i sag 29/72 i den anden *Marimex*-sag (Recueil 1972, s. 1309), sag 87/75, *Bresciani* (Sml. 1976, s. 129) den første *Simmenthal*-sag

(nævnt foroven), sag 21/75 *Schroeder* mod *Stadt Köln* (Sml. 1975, s. 905), sag 46/76 *Baubuis* mod *Nederlandene* (Sml. 1977, s. 5) og sag 89/76 *Kommissionen* mod *Nederlandene* (Sml. 1977, s. 1355).

Også den gældende fællesskabslovgivning inden for området er Domstolen fortrolig med. Artikel 12, stk. 2, i Rådets forordning nr. 14/64/EØF om den gradvise gennemførelse af en fælles markedsordning for oksekød forbød medlemsstaterne at opkræve anden told eller andre afgifter med tilsvarende virkning ved import fra tredjelande, end de, der var hjemlet i selve forordningen. Dette forbud blev gentaget i artikel 20, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 (L), s. 179; org.ref. JO L 148 af 26. 6. 1968) »om den fælles markedsordning for oksekød«, som afløste forordning nr. 14/64/EØF, og som var i kraft på tidspunktet for begge indførslerne i den foreliggende sag. Forbudet i artikel 20, stk. 2, gælder »med mindre andet bestemmes i denne forordning, eller Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, træffer afvigende bestemmelse«.

I sagen *Schroeder* (tidligere nævnt) fastslog Domstolen i overensstemmelse med tidligere retspraksis, at der ikke var grundlag for at fortolke udtrykket »afgifter med tilsvarende virkning« i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 anderledes end det tilsvarende udtryk i de fællesskabsretlige bestemmelser om samhandlen inden for Fællesskabet. Domstolen statuerede, at »afgifter, der som følge af sundhedskontrol pålægges produkter importeret fra tredjelande, og som bestemmes efter særlige kriterier, der ikke kan sammenlignes med kriterierne for fastsættelsen af de økonomiske byrder, der eventuelt påhviler« — og man kunne tilføje, gyldigt påhviler — »tilsvarende produkter fra Fællesskabet, skal uanset deres størrelse anses for afgifter med tilsvarende virkning som told«.

I den forbindelse er det uden betydning, om de gebyrer, som en medlemsstat ensidigt opkræver for en obligatorisk kontrol, står i rimeligt forhold til omkostningerne ved kontrollen, da en kontrol, som pålægges i offentlighedens interesse, ikke kan anses for en tjenesteydelse til importøren, der kan begrunde, at denne pålægges en økonomisk byrde. Således falder gebyrer for obligatorisk kontrol af importerede varer kun uden for begrebet afgift med tilsvarende virkning som told, såfremt det kan anses for at være et led i en generel, intern afgiftsordning, der konsekvent og efter ensartede kriterier pålægges nationale og importerede varer (se f.eks. den tidligere nævnte *Bresciani*-sagen, s. 138-139).

Dette er, så vidt jeg kan se, de retsregler, der har betydning for den første af de pågældende indførsler.

Kommissionen påberåbte sig imidlertid også artikel 9 i Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 (EFT 1963-1964, s. 175; org.ref. JO L 2012 af 29. 7. 1964) »om sundhedsmæssige problemer vedrørende handlen med fersk kød inden for Fællesskabet«. (I denne sammenhæng omfatter »fersk kød« også frosset kød, se direktivets artikel 1, stk. 3). Formålet med dette direktiv var at påbegynde ophævelsen af de forskelle i medlemsstaternes sundhedskrav til kød, som hindrede disses indbyrdes samhandel. Direktivet var en parallel til Rådets direktiv nr. 64/432/EØF af samme dato om »veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin«, som Domstolen beskæftigede sig med i sagen *Bauhuis* mod *Nederlandene* (tidligere nævnt). Artikel 9 i direktiv nr. 64/433 lyder således:

»Hvis fællesskabsordningen om indførsel af fersk kød hidrørende fra tredjelands ikke skulle finde anvendelse ved dette direktivs ikrafttræden, må, indtil den finder anvendelse, de nationale bestemmelser om indførte varer hidrørende fra disse lande ikke være gunsti-

gere end de, der gælder for handlen inden for Fællesskabet.«

Kommissionens argument var kort sagt, at det følger af Domstolens afgørelser i sagerne *Bauhuis* mod *Nederlandene* og *Kommissionen* mod *Nederlandene* (nævnt ovenfor), at de gebyrer, en medlemsstat opkræver for sundhedskontrol, der ikke gennemføres i henhold til en ensidig forskrift i denne medlemsstat, men i henhold til en fællesskabsretlig forpligtelse eller en konvention, som er bindende for alle medlemsstater, ikke skal anses for at have tilsvarende virkning som told, såfremt beløbet ikke overstiger de faktiske omkostninger ved kontrollen. (Kommissionen har i overensstemmelse hermed gjort gældende, at gebyrer for kontrol, som udføres af en medlemsstat i henhold til artikel 9 i direktiv nr. 64/433 ikke skal anses for at have tilsvarende virkning som told, såfremt de ikke overstiger omkostningerne herved.

I den forbindelse er der et punkt, som både sagsøger og Kommissionen har behandlet i deres indlæg, og som forekommer mig at være af betydning. Og det er, at selv om begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told i det væsentlige er det samme, for så vidt angår samhandlen inden for Fællesskabet og samhandlen med tredjelands, er den fællesskabsinteresse, som beskyttes af forbudet mod sådanne afgifter i samhandlen inden for Fællesskabet, forskellig fra den interesse, begrebet beskytter samhandlen med tredjelands, selv om begreberne begge udspringer af princippet om et fælles marked. Som jeg påpegede i mit forslag til afgørelse i sagen *Schroeder* (på s. 916), er formålet med forbudet inden for samhandlen mellem medlemsstaterne at sikre de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne, medens dets formål inden for samhandlen med tredjelands er at sikre medlemsstaternes ensartede stilling over for tredjelands. Det var således på grund af betydningen af at forhindre medlemsstater i at bryde den

ensartede beskyttelse ved Fællesskabets ydre grænser, som er tilvejebragt ved den fælles toldtarif, at Domstolen i sagerne 37 og 38/73 *Diamantarbejders* mod *Indiamex* (Sml. 1973, s. 1609) antog, at medlemsstaterne, selv i mangel af et udtrykkeligt forbud i traktaten, ikke ensidigt kan indføre nye afgifter på import fra tredjelande eller hæve niveauet for de allerede gældende, og Domstolen fremhævede, at allerede eksisterende afgifter kunne forbydes, bl.a. gennem den af Rådet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik vedtagne lovgivning (se s. 1623-1624).

Efter min opfattelse ser Kommissionen helt bort fra den omstændighed, at baggrunden for Domstolens afgørelse i sagerne *Baubuis* mod *Nederlandene* og *Kommissionen* mod *Nederlandene* var, at både kontrolordningen i henhold til direktiv nr. 64/432, som var under behandling i den første sag, og ordningen i henhold til den internationale konvention om plantebeskyttelse, som var behandlet i den anden sag, havde til formål og til følge at lette samhandlen mellem de stater, hvori disse fandt anvendelse. Under disse omstændigheder ville det have været nærmest en modsigelse at hævde den opfattelse, at afgifter, pålagt til dækning af omkostningerne ved kontrollen i henhold til nævnte ordning, havde tilsvarende virkning som told.

Dette ræsonnement kan i sagens natur ikke overføres til sammenhandlen med tredjelande, hvor hovedformålet ikke er at ophæve import- eller eksportforhindringer, men at afskaffe forskellene i medlemsstaternes behandling af indførsler og udførsler.

Jeg mener heller ikke, at Kommissionens argument, selv om det måtte være vigtigt i teorien, kan være relevant for den foreliggende sag, da den italienske forfatningsdomstol i den afgørelse, som jeg nævnte tidligere, har fastslået, at de i medfør af lov nr. 1239 af 30. december 1970 pålagte gebyrer ikke står i forhold

til omkostningerne ved den kontrol, som de opkræves for. Endvidere fremgår det af samme afgørelse, at der ikke på det pågældende tidspunkt var lovlig hjemmel til at opkræve sådanne gebyrer ved import til Italien fra andre medlemsstater. Det kan derfor ikke have været nødvendigt at lægge sådanne gebyrer på import fra tredjelande for at efterkomme kravet i artikel 9 i direktiv nr. 64/433, hvorefter sådanne indførsler handles gunstigere end indførsler fra medlemsstater.

Den 12. december 1972, dvs. før den anden indførsel i den foreliggende sag fandt sted, vedtog Rådet direktiv nr. 72/462/EØF (EFT af 31. 12. 1972, s. 77; org.ref. JO L 302 af 31. 12. 1972) »om sundhedsmæssige og veterinærpoliti-mæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande«. (Også i dette direktiv falder frosset kød ind under begrebet »fersk kød«, jf. artikel 2 litra o)). De fleste af spørgsmålene til Domstolen fra Pretore di Alessandria vedrører dette direktiv. Det gælder også for de fleste af de anbringender, der er gjort gældende ved Domstolen.

Direktivet indeholder tre bestemmelser om omkostningerne i forbindelse med sundhedskontrol.

Den første er artikel 12, stk. 8. Ifølge denne artikel underkastes levende dyr (kvæg og svin) en sundhedskontrol ved ankomsten til Fællesskabets område. Den engelske version af stykke 8 lyder¹:

»The exporter, importer or their representative shall be liable for any expenditure incurred pursuant to this Article, including the slaughter or destruction of animals, without compensation from the State.«

Den anden bestemmelse er artikel 23, stk. 4, som pålægger medlemsstaterne pligt til at underkaste fersk kød sund-

¹ — Den danske version lyder: »Alle omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af denne artikel, herunder dyrenes slagning og destruktions, påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten«.

hedskontrol, straks ved ankomsten til Fællesskabets område, »uanset efter hvilken toldordning det indklarer«. Kommissionen forklarede, at artikel 23 hovedsagelig angik transitvarer. Artiklens formål er åbenart, ligesom artikel 12, at forhindre spredingen af sygdomme hos dyr i Fællesskabet. Den engelske version af stk. 4 lyder således¹:

»All expenditure incurred pursuant to this Article shall be chargeable to the consignor, the consignee or their agents, without repayment by the State.«

Den tredje bestemmelse er artikel 26, der vedrører omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af artikel 24 og 25. Artikel 24 pålægger medlemsstaterne at sikre, at fersk kød ved indførslen underkastes offentlig sundhedskontrol samt en veterinærkontrol. Artikel 25 bestemmer, at hver sending fersk kød, som går over til fri omsætning i Fællesskabet, skal være ledsaget af et certifikat, som skal have en bestemt form. Den engelske version af artikel 26 lyder²:

»All the expenditure incurred by the application of Articles 24 and 25, and in particular the cost of inspecting the fresh meat, storage costs and possibly the cost of destroying the meat shall be chargeable to the consignor, the consignee or their agent, without repayment by the State.«

Domstolen vil her bemærke, at den engelske version af disse bestemmelser anvender en noget forskellig terminologi. Det gælder imidlertid kun for den engelske version. Versionen i de andre officielle sprog anvender samme terminologi i alle bestemmelser. F.eks.

1 — Den danske version lyder: »Alle omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af denne artikel påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten«.

2 — Den danske version lyder: »Alle omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af artiklerne 24 og 25, herunder omkostninger i forbindelse med kontrol af det ferske kød, lageromkostninger samt eventuelt omkostninger i forbindelse med kødets destruktions, påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten«.

lyder den franske version af bestemmelserne således:

Artikel 12, stk. 8

»Tous les frais occasionnés par l'application du présent article, y compris l'abattage et la destruction des animaux, sont à charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'État.«

Artikel 23, stk. 4

»Tous les frais occasionnés par l'application du présent article sont à charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'État.«

Artikel 26

»Tous les frais occasionnés par l'application des articles 24 et 25, notamment les frais de contrôle des viandes fraîches, les frais de stockage ainsi que d'éventuels frais de destruction de ces viandes, sont à la charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'État.«

Disse bestemmelser må derfor fortolkes på samme måde.

Det er blevet gjort gældende, ja nærmest påtvunget os, og navnlig af den italienske regering, at disse bestemmelser, og i særdeleshed de to sidstnævnte vedrørende fersk kød, skal fortolkes således, at de bemyndiger Italien til at opretholde afgifterne i henhold til lov nr. 1239 af 30. december 1970. Efter min opfattelse kan bestemmelserne umuligt fortolkes på denne måde. Hvordan de end skal forstås, kan de ikke fortolkes således, at de bemyndiger en medlemsstat til at opretholde en afgiftsordning, som ikke er afpasset de faktiske udgifter. Jeg skal bemærke, at Italiens forfatningsdomstol, som behandlede disse bestemmelser i den afgørelse, som jeg har henvist til to gange ovenfor, antog, at Italien, i lighed med andre medlemsstater, med sikkerhed skulle vedtage gennemførelses-

foranstaltninger til disse bestemmelser for at bringe dem i anvendelse.

Dette må være tilstrækkeligt til at kunne se bort fra det nævnte anbringende.

Men der er en anden grund til, at det efter min opfattelse må forkastes. Det ligger fast, at disse bestemmelser kun finder anvendelse på omkostninger ved den kontrol, der udføres i henhold til direktivet. Der var under retsforhandlingerne ved Domstolen megen strid om fortolkningen af direktivets artikel 32, stk. 1, som bestemmer, inden for hvilke frister medlemsstaterne skulle have sat de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme de forskellige bestemmelser i direktivet. Men som sagsøger og Kommissionen begge har påpeget, kræver direktivet også, at der til dets gennemførelse — bortset fra mindre betydningsfulde spørgsmål vedrørende varer i transit gennem Fællesskabet fra et tredjeland til et andet, som er uvedkommende for den foreliggende sag — træffes en række foranstaltninger på fællesskabsplan, som endnu ikke er blevet gennemført. Det følger heraf, at ingen medlemsstat endnu er i stand til at anvende direktivet på en måde, der har betydning i den foreliggende sag, og derfor ikke kan opkræve afgifter i forbindelse hermed.

Herefter vender jeg mig til spørgsmålene fra Pretore di Alessandria. Jeg skal dog forinden anføre følgende: Forelæggelseskendelsen i denne sag blev truffet inden for rammerne af en hurtig retsforfølgning i henhold til artikel 633 ff. i den italienske civile retsplejelov. Som så ofte før i sådanne sager har den

italienske regering draget betimeligheden af en sådan forelæggelse i tvivl og har påpeget, at de spørgsmål, der forelægges Domstolen, som følge af denne procesmåde er formuleret, uden at sagsøgte i hovedsagen er blevet hørt. Domstolen har flere gange antaget, at dette ikke i sig selv berettiger den til at erklære sig for inkompetent til at træffe afgørelse i henhold til traktatens artikel 177 (se f.eks. sag 162/73 *Birra Dreher* mod *Amministrazione delle Finanze dello Stato* (Sml. 1974, s. 201) og tidligere retspraksis, som generaladvokat Mayras i denne sag henviser til på s. 220-221). Men i sag 52/76 *Benedetti* mod *Mura* (Sml. 1977, s. 163) tilkendegav Domstolen, at en rettergangsmåde, som indebar, at et spørgsmål blev forelagt i henhold til artikel 177, før alle interesserede parter var blevet hørt, ganske vist var gyldig, men ikke nødvendigvis ønskelig. Efter min opfattelse bør de nationale retter efterkomme denne tilkendegivelse, selv om det selvfølgelig i det konkrete tilfælde tilkommer dem at afgøre, om den pågældende fremgangsmåde ikke desto mindre er den rigtige.

Det første spørgsmål fra Pretore di Alessandria lyder således:

»Skal artikel 12 i forordning nr. 14/64/EØF og artikel 20, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 805/68 fortolkes således, at enhver afgift, der i en medlemsstat pålægges for sundhedskontrol og opkræves ved grænsen ved import af levende dyr og oksekød fra tredjeland, er en afgift med tilsvarende virkning som told?

Jeg mener, at Domstolen, som svar på dette spørgsmål, bør statuere, at en afgift, der ensidigt opkræves af en medlemsstat for en obligatorisk veterinær- eller offentlig sundhedskontrol af varer, importeret fra tredjelande, og som bestemmes efter kriterier, der ikke kan sammenlignes med kriterierne for fastsættelsen af afgifter, som lovligt opkræves på lignende fællesskabsprodukter, uanset dens størrelse, er en afgift med tilsvarende virkning som told.

Det andet spørgsmål fra Pretore di Alessandria lyder:

»Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende, fra hvilket tidspunkt gælder da forbudet med at opkræve de nævnte afgifter?«

I sag 84/71, den første *Marmex*-sag (Recueil 1972, s. 89), undersøgte Domstolen den ret så komplicerede lovgivning inden for dette område og statuerede, at forbudet var trådt i kraft den 1. november 1964 og havde været i kraft siden da.

Der bør efter min opfattelse gives det samme svar i den foreliggende sag.

Det tredje meget lange spørgsmål fra Pretore di Alessandria vedrører fortolkningen af direktiv nr. 72/462, herunder

især direktivets artikel 23, stk. 4, og artikel 26 samt disses ikrafttrædelsesdato.

Svaret på dette spørgsmål bør efter min opfattelse være, at hverken artikel 23, stk. 4, eller artikel 26 endnu finder anvendelse på indførsler i Fællesskabet.

Som følge heraf er det ikke nødvendigt at besvare de øvrige spørgsmål fra Pretore di Alessandria.