

DOMSTOLENS DOM
av den 10 mars 1981*

I de förenade målen 36/80 och 71/80

har High Court i Irland till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de två mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl.

och

Irlands regering m.fl.

och mellan

Martin Doyle m.fl.

och

An Taoiseach m.fl.

Begäran avser tolkningen av EEG-fördraget, särskilt artiklarna 9, 11, 12, 16, 17 och 38–48 samt artikel 177, och av rådets förordningar om den gemensamma organisationen av marknaderna inom sektorerna för spannmål, mjölkprodukter, nötkött och socker.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen P. Pescatore, tf. ordförande, avdelningsordförandena Mackenzie Stuart och T. Koopmans samt domarna A. O'Keefe, G. Bosco, A. Touffait och O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner,
justitiesekreterare: J. A. Pompe, biträdande justitiesekreterare,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 25 oktober 1979, som inkom till domstolen den 28 januari 1980, har High Court i Irland enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor till domstolen. Den ena rör tolkningen av nämnda artikel 177 och den andra syftar till att få de upplysningar om tolkningen av gemenskapsrätten som den nationella domstolen behöver för att kunna bedöma om en tillfällig avgift om 2 %, som den irländska regeringen år 1979 lade på värdet av vissa jordbruksprodukter, är förenlig med gemenskapsrätten. Genom beslut av den 29 november 1979, som inkom till domstolen den 6 mars 1980, har samma domstol ställt nästan identiska frågor i ett annat mål som pågår vid den domstolen.
- 2 Av handlingarna i målet framgår att den omtvistade avgiften lades på färsk mjölk och levande nötkreatur under tiden 1 maj - 31 december 1979 och på vissa sädesslag, nämligen vete, havre och korn samt på sockerbetor under tiden 1 augusti - 31 december 1979. Med vissa undantag, huvudsakligen av social karaktär, togs avgiften ut på dessa produkter i samband med leverans för bearbetning, lagring eller export. Den tillämpades inte på importerade produkter med undantag för importerade nötkreatur som hade varit i Irland mer än 14 dagar och som betraktades som inhemsk boskap. Avgiften skulle erläggas antingen av exportören eller av bearbetnings- eller lagringsföretaget till skattemyndigheterna. Eftersom avsikten var att avgiften skulle bäras av producenterna föreskrevs det i regeringens förordningar om införande av avgiften att exportörerna och företagen hade rätt att få ersättning för avgiftsbeloppet av producenterna.
- 3 Två irländska jordbruksproducentsammanslutningar samt en rad bearbetningsföretag och en nötkreatursexportör väckte talan vid High Court mot Irlands regering för att få fastställt att avgiften var oförenlig med gemenskapsrätten. Den nationella domstolen, som ansåg att dessa mål framför allt handlade om tolkningen av gemenskapsbestämmelserna, beslöt att ställa en fråga till domstolen utan att dessförinnan ha prövat de mellan parterna tvistiga sakförhållandena, särskilt i fråga om avgiftens funktion och verkningar. Eftersom den irländska regeringen gjorde gällande att det i dåvarande skede av förfarandet var för tidigt att hänskjuta frågan till domstolen, tog High Court i sitt beslut om hänskjutande upp en första fråga om tolkningen av artikel 177 i fördraget.

Den första frågan

4 Den första frågan från High Court i Irland har följande lydelse:

”Har High Court korrekt utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 177 i fördraget genom att i detta skede av rättegången enligt den artikeln hänskjuta frågan i punkt 2 nedan till EG-domstolen?”

5 Innan denna fråga besvaras skall det noteras att artikel 177 i fördraget anger ramarna för ett nära samarbete mellan de nationella domstolarna och domstolen, grundat på en inbördes fördelning av uppgifterna. Av andra stycket i samma artikel framgår det klart att det tillkommer den nationella domstolen att avgöra i vilket skede av rättegången som den skall hänskjuta en fråga till domstolen för förhandsavgörande.

6 Som domstolen tidigare har slagit fast i sin dom av den 12 juli 1979 i målet 244/78 Union laitière normande, (Rec. 1979, s. 2663) krävs det för att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är till nytta för den nationella domstolen en bestämning av det rättsliga sammanhang i vilket den begärda tolkningen skall sättas in. Ur det perspektivet kan det i vissa fall vara lämpligt att sakförhållandena är klarlagda och att de frågor som uteslutande skall bedömas enligt nationell rätt är avgjorda när ärendet hänskjuts till domstolen, så att den kan ta del av alla faktiska och rättsliga omständigheter som kan ha betydelse för dess tolkning av gemenskapsrätten.

7 Dessa överväganden begränsar dock inte på något vis det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer den nationella domstolen, vilken är ensam om att ha direkt kännedom om sakförhållandena och parternas argument, som bär ansvaret för det avgörande som skall meddelas i målet och som följaktligen är mest lämpad att avgöra i vilket skede av rättegången den behöver ett förhandsavgörande av domstolen.

8 Härav följer att den nationella domstolens val av tidpunkt att enligt artikel 177 i fördraget föra frågan vidare till domstolen är beroende av process-ekonomiska överväganden, som det ankommer på den domstolen att göra.

9 Svaret på den första frågan blir därför följande. Enligt artikel 177 är det den nationella domstolen som inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning skall besluta om i vilket skede av rättegången vid den domstolen en fråga skall hänskjutas till EG-domstolen för förhandsavgörande.

Den andra frågan

10 Den andra frågan har följande lydelse:

”Strider en sådan nationell avgift som den som är omtvistad i det här målet mot fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt mot en eller flera av artiklarna 9, 11, 12, 16 och 17 eller 38–46 i fördraget, eller mot en eller flera av rådets förordningar nr 804/68, 805/68, 3330/74 och 2727/75?”

11 Med denna fråga begär High Court upplysningar om de kriterier för tolkningen av gemenskapsrätten som krävs för att bedöma om avgiften är förenlig med gemenskapsrätten, särskilt de bestämmelser i fördraget som förbjuder avgifter med motsvarande verkan som tullar, bestämmelserna som rör den gemensamma jordbrukspolitiken och förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaderna inom de sektorer som de avgiftsbelagda produkterna tillhör. Eftersom alla avgiftsbelagda produkter omfattas av gemenskapsbestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaderna, bör avgiften i första hand bedömas med avseende på de bestämmelserna.

12 I sina synpunkter till domstolen har jordbruksproducenternas sammanslutningar – sökande i målet 36/80 vid den nationella domstolen – i första hand gjort gällande att avgiften utgör ett rättsstridigt ingrepp i de ifrågasvarande gemensamma marknadsorganisationerna, i den mån dessa organisationer är till för att garantera producenterna ett visst pris. Om avgiftsbeloppet skulle bäras av jordbruksproducenterna, vilket var den irländska regeringens avsikt, skulle nettopriset för producenterna bli lägre än det som gemenskapsmyndigheterna avsåg när de fastställde rikt- eller orienteringspriset, interventionspriset eller minimipriset för ifrågasvarande produkt. Ett sådant resultat skulle strida mot ett av den gemensamma jordbrukspolitikens mål, som enligt artikel 39.1 b i fördraget är att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket.

13 Även om parterna i målet vid den nationella domstolen har uttryckt olika uppfattning om de närmare skälen till att Irlands regering införde avgiften, är de eniga om att den är ett led i en inkomstpolitik som syftar till att fördela skattebördan mellan de olika grupperna av den förvärvsarbetande befolkningen. Som den irländska regeringen och kommissionen med rätta gjort

gällande, hindrar de gemensamma marknadsorganisationerna i princip inte en sådan politik. Enligt artikel 39.2. c i fördraget skall vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken hänsyn tas till "det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är mycket nära förbunden med ekonomin i dess helhet". Den gemensamma jordbrukspolitiken har följaktligen inte som mål att undanta jordbrukarna från verkningarna av en nationell inkomstpolitik. Fastställandet av gemensamma priser inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna är för övrigt inte till för att garantera jordbruksproducenterna ett nettopris som är helt oberoende av inhemsk beskattning, och själva lydelsen av artikel 39.1 b visar att ökningen av jordbrukarnas individuella inkomster främst anses vara ett resultat av de strukturåtgärder som beskrivs under a.

14 Härav följer att en sådan nationell avgift som den som är omtvistad i detta mål inte i sig strider mot gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna. Denna slutsats ändras inte genom den omständigheten att avgiften av administrativa skäl uppbars genom exportörer och bearbetnings- eller lagringsföretag.

15 De metoder som använts för att föra en nationell inkomstpolitik som bl.a. omfattar jordbruksproducenterna skulle likväl vara oförenliga med fördraget och med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna om de hindrade de mekanismer från att fungera som används för att uppnå målet med de berörda organisationerna. Det egentliga problemet med den omtvistade avgiften med avseende på dessa bestämmelser är således frågan om den, förutom den beskattning av jordbruksproducenternas inkomster som avsågs av den irländska regeringen, just på grund av beräkningsunderlaget och sättet på vilket den uppbars har fått andra verkningar som kan hindra ifrågavarande organisationers mekanismer från att fungera.

16 Sökandena i mål 36/80 vid den nationella domstolen har i detta hänseende bl.a. gjort gällande att enligt domstolens fasta rättspraxis kan även de potentiella verkningarna av en nationell åtgärd medföra att den blir oförenlig med fördraget. När det gäller den omtvistade avgiften har sökandena särskilt framhåvt dess potentiella verkningar på prisbildningen på marknaden och på marknadens försörjning. De stöder också de argument som framförts av kreatursexportören, som är sökande i mål 71/80 vid den nationella domstolen, nämligen att sådana verkningar faktiskt visat sig på nötkreatursmarknaden. På grund av vad sökanden betecknar som den särskilda situationen för nötkreatursmarknaden i Irland, har exportörerna inte kunnat övervältra avgiftsbeloppet på producenterna.

Vidare hade ett mycket stort antal nötkreatur sålts och slaktats strax innan avgiften infördes, medan försörjningen av marknaden därefter minskade. Detta ledde till en ökning av importen av boskap från Nordirland som var befriad från avgiften om den såldes till ett bearbetningsföretag inom 14 dagar efter importen. Avskaffandet av avgiften fick motsatt verkan. Enligt sökandena i de två målen vid den nationella domstolen påverkade avgiften således prisbildningen på marknaden, marknadens försörjning och handelsutbytet inom gemenskapen, åtminstone inom nötkreaturssektorn.

- 17 Den omtvistade avgiften trädde i kraft den 1 maj 1979 för mjölk och nötkreatur, och den 1 augusti 1979 för övriga avgiftsbelagda produkter. Den togs bort på alla produkter den 31 december samma år. Det bör därför undersökas vilka tendenser som visade sig på ifrågavarande marknader under den tid som avgiften togs ut och i förekommande fall bedömas om sådana tendenser, åtminstone delvis, skall tillskrivas avgiftens verkningar. Dock bör det därvid bortses från de verkningar av övergående natur som inträdde omedelbart före och efter införandet och avskaffandet av avgiften, i den mån dessa verkningar kan anses som en följd av de åtgärder som vidtagits för att undgå avgiften.
- 18 Trots den låga avgiftssatsen och den begränsade tid under vilken avgiften togs ut är en sådan undersökning nödvändig, eftersom det skattesystem som ifrågasatts vid den nationella domstolen rör produkter som utan undantag omfattas av en gemensam marknadsorganisation och dessutom tillämpas på avsättningsled som i stor utsträckning sammanfaller med dem som dessa organisationer omfattar.
- 19 Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den avgift som den skall ta ställning till verkligen har fått sådana verkningar att de hindrar de gemensamma marknadsorganisationernas mekanismer från att fungera. Med hänsyn till den bedömning som den nationella domstolen skall göra kan dock vissa gemenskapsrättsliga aspekter framhållas.
- 20 Ifrågavarande marknadsordningsmekanismer syftar huvudsakligen till att nå en prisnivå i produktions- och grossistledet som tillvaratar såväl alla gemenskapsproducenters intressen inom den berörda sektorn som konsumenternas intressen och som säkerställer försörjningen utan att uppmuntra till överproduktion. Dessa syften kan äventyras genom ensidigt vidtagna nationella åtgärder vilka, även om detta inte är avsikten, får ett stort inflytande på den nationella marknadens prisnivå. Vid en sådan avgift som i det här fallet är risken för ett sådant inflytande inte enbart beroende av avgiftens storlek och

den tid den gäller, utan också av situationen på ifrågavarande marknad och, i fråga om försörjningen, framför allt av hur generell avgiften är, dvs. av antalet jordbruksprodukter som drabbas av den. En avgift som tas ut under en kort period på ett stort antal produkter kan vara neutral i den bemärkelsen att den inte ändrar jordbruksproduktionens struktur. Om avgiften däremot uppmuntrar producenterna att ersätta en del av produktionen av de avgiftsbelagda produkterna med produktion av andra produkter som inte är avgiftsbelagda, riskerar den att orsaka störningar på flera marknader.

21 Den fråga som ställts till domstolen avser också de bestämmelser som förbjuder avgifter med motsvarande verkan som tullar. De tvivel som den nationella domstolen uttryckt i denna del av frågan har sin grund i att avgiften, även om den inte drabbade produkterna på grund av deras import, inte bara uppbars vid leverans till bearbetning eller lagring utan också vid leverans till export. Enligt handlingarna i målet förekommer detta problem i praktiken endast när det gäller djur. Det är därför med den utgångspunkten som domstolen besvarar denna del av den andra frågan.

22 På den punkten har kreatursexportören, som är sökande i mål 71/80, gjort gällande att i fråga om export av levande nötkreatur för andra ändamål än omedelbar slakt belades djuren med avgift uteslutande på grund av att de exporterades, medan djur som inte exporterades var befriade från avgift till dess att de levererades till slakt.

23 I detta sammanhang skall det framhållas att om det kan fastställas att tillämpningen av en nationell avgift drabbar försäljningen för export hårdare än försäljningen inom landet, så har avgiften en motsvarande verkan som en exporttull. Detta är emellertid inte fallet med en avgift som systematiskt och enligt samma kriterier läggs på djuren, för att citera den irländska regeringen "när de skiljs ut från det inhemska kreatursbeståndet, antingen för export eller för slakt".

24 Av dessa skäl måste svaret på den andra frågan bli följande:

- En tillfällig nationell avgift som var avsedd att bäras av jordbruksproducenterna inom ramen för en inkomstpolitik där skattebördan fördelades på de olika sektorerna av den förvärvsarbetande befolkningen, men som togs ut i form av en indirekt skatt på värdet av vissa jordbruksprodukter som omfattas av gemensamma marknadsorganisationer när de levererades för bearbetning, lagring eller export, och som skulle betalas av exportören eller av bearbetnings- eller lagrings-

företaget, vilka hade rätt att få tillbaka avgiftsbeloppet från producenterna, var i princip varken oförenlig med bestämmelserna i EEG-fördraget om jordbrukspolitikerna eller med gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna.

- I den mån avgiften hindrade tillämpningen av de mekanismer för gemensam prisbildning och reglering av tillförseln till marknaden som föreskrivs inom ramen för de berörda gemensamma organisationerna måste den dock anses vara oförenlig med nämnda bestämmelser.
- Det är den nationella domstolens sak att bedöma om och i förekommande fall i vilken utsträckning den avgift som den skall ta ställning till verkligen har haft sådana verkningar.
- Även om en avgift som den ovan beskrivna tillämpas i fråga om levande nötkreatur i samband med leverans för export så omfattas den inte av förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, om avgiften systematiskt och enligt samma kriterier läggs på icke exporterade nötkreatur när de levereras till slakt.

Rättegångskostnader

- 25 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsskyldiga. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 25 oktober 1979 och den 29 november 1979 förts vidare av High Court i Irland – följande dom:

- 1) **Enligt artikel 177 omfattas beslutet om i vilket skede i rättegången vid den nationella domstolen en fråga bör hänskjutas till domstolen för förhandsavgörande av den nationella domstolens utrymme för skönsmässig bedömning.**

- 2) En tillfällig nationell avgift som var avsedd att bäras av jordbruksproducenterna inom ramen för en inkomstpolicik där skattebördan fördelas på de olika sektorerna av den förvärvsarbetande befolkningen, men som togs ut i form av en indirekt skatt på värdet av vissa jordbruksprodukter som omfattas av gemensamma marknadsorganisationer när de levererades för bearbetning, lagring eller export, och som skulle betalas av exportören eller av bearbetnings- eller lagringsföretaget, vilka hade rätt att få tillbaka avgiftsbeloppet från producenterna, var i princip varken oförenlig med bestämmelserna i EEG-fördraget om jordbrukspolitiken eller med gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna.
- 3) I den mån avgiften hindrade tillämpningen av de mekanismer för gemensam prisbildning och reglering av tillförseln till marknaden som föreskrivs inom ramen för de berörda gemensamma organisationerna måste den dock anses vara oförenlig med nämnda bestämmelser.
- 4) Det är den nationella domstolens sak att bedöma om och i förekommande fall i vilken utsträckning den avgift som den skall ta ställning till verkligen har haft sådana verkningar.
- 5) Även om en avgift som den ovan beskrivna tillämpas i fråga om levande nötkreatur i samband med leverans för export så omfattas den inte av förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som exporttullar, om avgiften systematiskt och enligt samma kriterier läggs på icke exporterade nötkreatur när de levereras till slakt.

Pescatore

Mackenzie Stuart

Koopmans

O'Keeffe

Bosco

Touffait

Due

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 mars 1981.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

P. Pescatore
Ordförande på andra avdelningen,
tf. ordförande