ARREST VAN HET HOF
VAN 5 JULI 1978 [1]

Stad Frankfurt/Main
tegen Firma Max Neumann
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht)

Zaak 137/77

Samenvatting

Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Nader tot elkaar brengen van de veterinairrechtelijke regelingen — Invoer uit derde landen — Veterinaire controles — Keuringsrechten — Richtlijn nr. 72/462 — Overeenkomstige toepassing — Ontoelaatbaarheid
(Richtlijn nr. 72/462 van de Raad, art. 12, 23, 24 en 26)

Richtlijn nr. 72/462 van de Raad, waarbij de Lid-Staten worden verplicht veterinaire controles te verrichten bij de invoer van runderen en varkens en vers vlees uit derde landen en de kosten van die keuringen ten laste van de handelaars worden gebracht, leent zich niet voor overeenkomstige toepassing op de invoer van andere produkten (in casu vlees van wild).

In de zaak 137/77,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht, in het aldaar aanhangig geding tussen

STAD FRANKFURT/MAIN

en

FIRMA MAX NEUMANN, te Frankfurt/Main,

tussenkomende partij: BONDSREPUBLIEK DUITSLAND,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van sommige bepalingen van richtlijn nr. 72/462/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van

1 — Procestaal: Duits.

1972, blz. 28), alsmede inzake de uitlegging van de bepalingen van het EEG-Verdrag en van 's Raads verordening nr. 950/68 houdende invoering van het gemeenschappelijk douanetarief per 1 juli 1968, in verband met de toepassing door de Lid-Staten na laatstgenoemde datum van heffingen van gelijke werking als douanerechten bij invoer uit derde landen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, M. Sørensen en G. Bosco, kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut (EEG) ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Begin 1975 importeerde de firma Max Neumann, verzoekster in het hoofdgeding, tevens gerequireerde tot cassatie („Revision") (na te noemen „verzoekster in het hoofdgeding") in Duitsland herten, reeën en wilde zwijnen uit derde landen. Wegens de veterinaire controle van het ingevoerde wild vorderde de stad Frankfurt/Main, verweerder in het hoofdgeding, tevens requirant tot cassatie (na te noemen „verweerder in het hoofdgeding") betaling van keuringsrechten („Gebühren für Einfuhruntersuchungen"). Verzoekster in het hoofdgeding ontkent deze rechten verschuldigd te zijn, daar zij ze beschouwt als heffingen van gelijke werking als invoerrechten, ingesteld na de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief (GDT) per 1 juli 1968 en deswege in strijd met het gemeenschapsrecht.

Verweerder in het hoofdgeding stelt evenwel dat de toepassing van de litigieuze rechten in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, aangezien ingevolge 's Raads richtlijn nr.

72/462/EEG van 12 december 1972 (PB L 302 van 1972) inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees van huisdieren behorende tot de soorten runderen, varkens, schapen en geiten, alsmede van eenhoevige dieren die als huisdieren worden gehouden, en inzonderheid ingevolge artikel 12, leden 1, 7 en 8, en de artikelen 23, 24 en 26 van die richtlijn, de Lid-Staten gemachtigd zijn rechten te heffen wegens veterinaire controle bij de invoer van de in de richtlijn genoemde dieren en vlees; deze machtiging zou bij analogie moeten worden uitgebreid tot rechten geheven wegens controles bij de invoer van ander vlees.

Nadat het Verwaltungsgericht Frankfurt bij vonnis van 30 oktober 1975 de litigieuze beschikkingen tot invordering van keuringsrechten had vernietigd en verweerder in het hoofdgeding had veroordeeld tot terugbetaling van DM 1 141,95, is het geschil bij wege van „Sprungrevision" voor het Bundesverwaltungsgericht gebracht. Van mening dat het geschil vragen van uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen, heeft het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 26 augustus 1977, uitgesproken op 16 september 1977, het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële uitspraak over de navolgende vragen:

1. Zijn artikel 12, leden 1, 7 en 8, en de artikelen 23, 24 en 26 van 's Raads richtlijn nr. 72/462/EEG van 12 december 1972 (PB L 302 van 1972, blz. 28) op overeenkomstige wijze van toepassing bij de invoer van wild, des dat de Lid-Staten bevoegd of verplicht zijn veterinaire controles te verrichten, en daarvoor rechten mogen heffen?
2. Mochten na de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief bij verordening (EEG) nr. 950/68 van de Raad van 28 juni 1968 (PB L 172 van 1968, blz. 1) nationale heffingen nog met het bedrag van de algemene kostenstijging worden verhoogd?

Zowel de gestelde vragen als de motivering van de verwijzingsbeschikking wekken de indruk dat het Bundesverwaltungsgericht ervan is uitgegaan dat wild niet behoort tot de landbouwprodukten genoemd in de lijst van bijlage II bij het Verdrag, en mitsdien niet onder een marktordening kan vallen, zodat de vraag of het toepassen van keuringsrechten bij invoer uit derde landen geoorloofd is, beantwoord zou moeten worden met inachtneming van de beginselen welke voor die toepassing voortvloeien uit de instelling van het GDT, een en ander in de zin die het Hof van Justitie aan die beginselen heeft gegeven in zijn arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609).

Het lijkt daarom nuttig de stand van de gemeenschapswetgeving terzake beknopt weer te geven.

Vlees van wild in het algemeen valt onder post 02.04 van het GDT: „Ander vlees en andere eetbare slachtafvallen, vers, gekoeld of bevroren: A) ... B) *van wild*", behalve wilde zwijnen, die ingevolge een bepaling van de Toelichtingen behoren tot onderverdeling 02.01 A III b: „Vlees ... van de dieren bedoeld bij de posten 01.01 tot en met 01.04 ... III. van varkens [a) van huisdieren] ... b) *ander.*"

In beide gevallen gaat het dus om landbouwprodukten in de zin van bijlage II bij het Verdrag. Deze bijlage heeft blijkens de vermelding „Hoofdstuk 2, Vlees en eetbare slachtafvallen" globaal betrekking op alle posten van dat hoofdstuk. Bovendien gaat het om produkten welke vallen onder 's Raads verordening nr. 827/68 van 28 juni 1968 (PB L 151 van 1968, blz. 16) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten. Blijkens de bijlage heeft deze verordening onder meer ook betrekking op vlees van onderverdeling 02.01 A III b (wilde zwijnen) en van post 02.04 B (herten en reeën).

Hoe summier de bij verordening nr. 827/68 ingestelde marktordening ook is, zij bevat niettemin in artikel 4 een verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking in het intracommunautaire handelsverkeer, en in artikel 2, lid 2, een overeenkomstig verbod met betrekking tot het handelsverkeer met derde landen, dat geformuleerd is als volgt:

„Behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening, of afwijkingen waartoe de Raad, op voorstel van de Commissie, volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag besluit, en onder voorbehoud van de verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten betreffende de in de bijlage bedoelde produkten, zijn in het handelsverkeer met derde landen verboden:

— de toepassing van enige heffing van gelijke werking als een douanerecht;

— de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking, behoudens de bepalingen van het Protocol betreffende het Groothertogdom Luxemburg."

De omstandigheid dat het uitdrukkelijk verbod van het hier aangehaalde artikel 2, lid 2, ook geldt ten aanzien van de produkten waarop het geding a quo betrekking heeft, maakt de vragen van de nationale rechter echter niet minder relevant. De vraag wat het effect van richtlijn nr. 72/462 of van een overeenkomstige toepassing ervan is op het verbod van heffingen van gelijke werking in de vorm van keuringsrechten bij invoer uit derde landen, blijkt immers dezelfde, of het nu een specifiek verbod betreft dat in een uitdrukkelijke bepaling van een landbouwmarktverordening is vervat, dan wel een meer algemeen, doch in zijn gevolgen meer beperkt verbod dat voortvloeit uit de instelling van het GDT.

De verwijzingsbeschikking is ter griffie van het Hof ingeschreven op 16 november 1977. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut (EEG) zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door partijen in het hoofdgeding en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut

1. Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding

Met betrekking tot *de eerste vraag* merkt verzoekster in het hoofdgeding op dat het toepassingsgebied van richtlijn nr. 72/462 in artikel 1 duidelijk is omschreven. Voor zover het vers vlees betreft, geldt de richtlijn enkel voor vlees van huisdieren van de soorten runderen, varkens, schapen en geiten, alsmede van eenhoevige huisdieren. Ook de controle- en keuringsmethoden zijn specifiek voor die diersoorten voorgeschreven. Een overeenkomstige toepassing van de richtlijn op wild is in strijd met de letter en de bedoeling ervan.

Bovendien zou door uitbreiding van de toepassing tot wild inhoudelijk een andere regeling in de plaats van de gemeenschapsregeling worden gesteld. Men zou daarmee buiten de grenzen van zijn bevoegdheid treden en een voorschrift van algemene strekking vaststellen dat in dit geval alleen door de Raad mag worden vastgesteld.

Richtlijnen moeten in het nationale recht worden uitgewerkt. Aldus artikel 32 van richtlijn nr. 72/462, volgens hetwelk de Lid-Staten verplicht zijn uiterlijk per 1 januari 1976 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn om gevolg te geven aan de bepalingen van de richtlijn en haar bijlagen. Met het

oog op dit voorschrift dient het toepassingsgebied van een richtlijn duidelijk te worden omschreven, want anders zouden de Lid-Staten ze op verschillende en niet-geharmoniseerde wijze uitvoeren. Als verweerders stelling juist was, zouden waarschijnlijk alle Lid-Staten de verplichting van artikel 32 hebben geschonden omdat zij niet op basis van de richtlijn bepalingen voor wild hebben vastgesteld.

Het verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking als douanerechten is een grondbeginsel van de douane-unie en daarom moeten ervan afwijkende bepalingen strikt worden uitgelegd. Ook als men artikel 26 van richtlijn nr. 72/462 opvat als een machtiging tot toepassing van nationale heffingen, kan deze machtiging slechts gelden binnen het door het toepassingsgebied van de richtlijn bepaalde kader. Laat men deze beperking vallen, dan ontstaat het gevaar dat de Lid-Staten een in een gemeenschapsregeling vervatte machtiging om heffingen toe te passen, zo ruim gaan interpreteren, dat zij nagenoeg alle heffingen van gelijke werking kunnen handhaven. Verzoekster in het hoofdgeding wijst mitsdien elke mogelijkheid van een overeenkomstige toepassing van de artikelen 12, 23, 24 en 26 van richtlijn nr. 72/462 van de hand.

Volgens verzoekster in het hoofdgeding impliceert de eerste vraag nog een andere, namelijk of artikel 26 van de richtlijn, indien het op overeenkomstige wijze van toepassing zou zijn op andere dan de in de richtlijn genoemde produkten, nog wel verenigbaar is met bepaalde hogere regels van het gemeenschapsrecht.

Onder verwijzing naar 's Hofs arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37 en 38/73, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609) betoogt verzoekster in het hoofdgeding dat de fundamentele regels van de artikelen 3, sub b, 110 e.v. EEG-Verdrag alsmede die van het GDT zouden zijn geschonden, indien artikel 26 van richtlijn nr. 72/462 de Lid-Staten de bevoegdheid zou geven naar believen heffingen toe te passen bij de invoer van vers vlees en het bedrag ervan te bepalen. Een verschillend gebruik van die bevoegdheid en de toepassing van uiteenlopende tarieven zouden noodzakelijkerwijze uitlopen op nieuwe distorsies van de mededinging. Een uitzondering op het verbod van heffingen van gelijke werking in het kader van de marktordeningen kan daarom enkel worden aanvaard wanneer die uitzondering de belastbare feiten voor de gehele Gemeenschap eenvormig omschrijft en het toegestane bedrag van die heffingen bepaalt.

Verder merkt verzoekster in het hoofdgeding op, dat volgens enkele nationale bepalingen uitsluitend ondernemingen die ook een uitdrukkelijke vergunning hebben voor de export van wild, dit produkt in de Bondsrepubliek mogen importeren. Deze ondernemingen staan onder toezicht en betalen aanzienlijke bedragen in de vorm van bijdragen voor de reis- en verblijfkosten van dierenartsen die naar de betrokken derde landen worden gezonden. De toepassing van andere heffingen bij de invoer van wild zou neerkomen op een verdubbeling van hun geldelijke lasten en bijgevolg op discriminatie ten opzichte van de andere importeurs van de Gemeenschap.

Ten aanzien van *de tweede vraag* merkt verzoekster in het hoofdgeding op dat de op 1 juli 1968 verschuldigde bijdragen sindsdien aanzienlijk zijn verhoogd. Blijkens 's Hofs arresten van 13 december 1973 (Diamantarbeiders, reeds aangehaald) en 5 februari 1963 (zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 3) heeft de invoering van het GDT tot effect gehad dat het alle Lid-Staten verboden is bestaande heffingen eenzijdig te verhogen. Een verhoging op grond van de stijging van de keuringskosten is met dit verbod in strijd.

Ofschoon de verwijzende rechter daarover geen vraag heeft gesteld, is ver-

zoekster in het hoofdgeding van mening dat oude heffingen waarvoor een nieuw bedrag wordt vastgesteld, daardoor nieuwe en met het GDT onverenigbare heffingen worden. Zij verzoekt het Hof in deze zin uitspraak te doen.

2. *Opmerkingen van verweerder in het hoofdgeding*

Verweerder in het hoofdgeding wijst op het belang van de veterinaire controles van wild en meent dat bij gebreke van een geharmoniseerde regeling terzake, de Lid-Staten stellig bevoegd zijn bij de invoer van wild uit derde landen zulke controles te verrichten. Wat het probleem van de heffingen betreft, merkt verweerder in het hoofdgeding vervolgens op dat als de heffingregeling van richtlijn nr. 72/462 van overeenkomstige toepassing is bij de invoer van wild, het er verder niet toe doet of het principiële verbod tot toepassing van heffingen op geïmporteerd wild voortvloeit uit het GDT dan wel uit artikel 2, lid 2, van verordening nr. 827/68.

Beslissend is alleen of de gemeenschapswetgever met de kostenregeling van richtlijn nr. 72/462 een wezenlijk principebesluit heeft genomen betreffende de fiscale behandeling van vleesimporten uit derde landen, dat dan op overeenkomstige wijze ook heeft te gelden voor de overige, nog niet geharmoniseerde vleesimporten.

Ten deze zijn bepaalde opmerkingen van de Commissie in zaak 21/75 (Schroeder) van het grootste belang. Zij verklaarde dat „de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening een uniforme behandeling vergt van het vraagstuk van de kosten bij invoer van waren uit derde landen" (Jurispr. 1975, blz. 911), en zij kondigde dan ook aan „dat er voor het in rekening brengen van de kosten van gezondheidskeuringen van vleeswaren een zelfde regeling zal worden getroffen als reeds voor vee en vlees bestaat."

Deze opmerkingen werden weliswaar gemaakt in verband met vleesconserven, maar gelden ook voor de keuring van wild, die eveneens nog niet is geharmoniseerd. Hieruit, aldus verweerder in het hoofdgeding, vloeit noodzakelijkerwijze voort dat een overeenkomstige toepassing van richtlijn nr. 72/462 rechtmatig en noodzakelijk is. De tegenargumenten moeten derhalve worden verworpen.

Nader op die tegenargumenten ingaande, antwoordt verweerder in het hoofdgeding allereerst op twee voorafgaande bezwaren van verzoekster.

Het is onjuist dat de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 de Lid-Staten niet zouden machtigen tot het toepassen van heffingen. Uit deze bepalingen blijkt ten duidelijkste dat alle kosten van de controlemaatregelen ten laste van de importeur komen.

Eveneens onjuist is de bewering dat die bepalingen, en met name artikel 26, met een hogere regel van gemeenschapsrecht in strijd zouden zijn indien zij de Lid-Staten machtigen heffingen toe te passen. Ten onrechte doet verzoekster hierbij een beroep op 's Hofs arrest van 13 december 1973 (Diamantarbeiders, reeds aangehaald) en op de verdragsbepalingen betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek. Want ook al kunnen de artikelen 110 e.v. EEG-Verdrag betreffende de handelspolitiek in de weg staan aan autonome maatregelen van de Lid-Staten, de keuzevrijheid van de Gemeenschap zelf met betrekking tot handelspolitieke maatregelen wordt er niet door beperkt. Artikel 26 van richtlijn nr. 72/462 ligt op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek en dat wordt natuurlijk niet anders wanneer de kostenregeling van die richtlijn op overeenkomstige wijze bij vergelijkbare produkten wordt toegepast.

Tot besluit van haar prealabele opmerkingen wijst verweerder in het hoofdgeding met klem op het feit dat de gemeenschapswetgever in richtlijn nr.

72/462 niet de heffingen zelf heeft willen harmoniseren. Het spreekt vanzelf dat vanwege de uiteenlopende kostenstructuur de nationale heffingen niet gelijk kunnen zijn. Indien men zelfs bij de geharmoniseerde invoercontroles overeenkomstig richtlijn nr. 72/462 kan afzien van een harmonisatie van de heffingen, dan maken kennelijk noch de belangen van de Gemeenschap noch de beginselen van de gemeenschappelijke handelspolitiek een volstrekte eenmaking van de lasten bij invoer noodzakelijk. Veeleer kent de gemeenschapswetgever bij vleesimporten uit derde landen voorrang toe aan een volledige en nauwgezette uitvoering van de controles, en deze uitvoering hangt in feite goeddeels af van het beschikbaar zijn van de benodigde financiën, die door de heffingen moeten worden opgebracht. Mitsdien kan ook buiten het door richtlijn nr. 72/462 geregelde gebied de toelaatbaarheid van nationale heffingen wegens keuring van vleesimporten uit derde landen niet afhankelijk zijn van een voorafgaande communautaire regeling van het heffingstelsel. Verweerder in het hoofdgeding stelt vast dat in deze sector de nationale heffingen wegens keuringen bij invoer de goede werking van de gemeenschappelijke handelspolitiek of de toepassing van het GDT niet op merkbare wijze ongunstig beïnvloeden, en concludeert dat de mogelijkheid van overeenkomstige toepassing der artikelen 12, 23 en 26 van richtlijn nr. 72/462 niet kan worden betwist met het argument dat het gemeenschapsrecht een gedetailleerde regeling van de heffingen zelf zou moeten geven.

Met betrekking tot *de eerste vraag* meent verweerder in het hoofdgeding dat de Raad met richtlijn nr. 72/462 een wezenlijk principebesluit heeft genomen voor de regeling van de invoer van vlees uit derde landen. De eerste vraag moet dus bevestigend worden beantwoord voor wat de invoer van vlees van herten en reeën betreft, omdat men daarbij in wezen dezelfde controles moet verrichten als bij vlees van huisdieren.

Het argument dat de artikelen 12, 23 en 26 van richtlijn nr. 72/462 uitzonderingsbepalingen zijn op het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten en dat uitzonderingsbepalingen strikt moeten worden uitgelegd, hoeft niet per se te leiden tot afwijzing van een overeenkomstige toepassing van die artikelen. De regel dat uitzonderingen restrictief zijn te interpreteren, geldt niet bij uitzonderingen die klaarblijkelijk de uitdrukking zijn van een enger systematisch beginsel. In casu staat wel buiten twijfel dat de regeling van richtlijn nr. 72/462 voor vleesimporten uit derde landen als uitgangspunt heeft dat alle lasten wegens invoercontroles op vleesimporten uit derde landen rechtmatig door de Lid-Staten kunnen worden geheven. Wanneer het toepassingsgebied duidelijk is, is een restrictieve interpretatie niet noodzakelijk.

Verweerder in het hoofdgeding merkt nog op dat waar het Hof heeft verklaard dat uitzonderingen eng moeten worden uitgelegd (zie zaak 29/72, Marimex II, Jurispr. 1972, blz. 1309; gevoegde zaken 90 en 91/63, Commissie t. België en Luxemburg, Jurispr. 1964, blz. 1283), dit steeds betrekking had op het fundamentele beginsel van de vrijheid van het intracommunautaire verkeer, dat wil zeggen op een casuspositie die volkomen verschilt van de onderhavige.

Verweerder in het hoofdgeding concludeert dat noch de grondbeginselen van de gemeenschappelijke markt, noch de bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen, noch enig hoger belang van de Gemeenschap gevaar loopt als door een uit het gemeenschapsrecht zelf voortvloeiende overeenkomstige toepassing de heffing regeling van richtlijn nr. 72/462 wordt uitgebreid tot gebieden die, had de gemeenschapswetgever daarvoor een regeling vastgesteld, stellig in dezelfde geest geregeld zouden zijn.

Verweerder in het hoofdgeding gaat slechts ten overvloede en voor alle zeker-

heid in op *de tweede vraag,* aangezien deze door een bevestigend antwoord op de eerste vraag zonder voorwerp geraakt.

Na een beschrijving van de Duitse regeling van de veterinaire controles en de deswege verschuldigde rechten — een regeling die al bij de inwerkingtreding van het GDT bestond — concludeert verweerder dat de Bondsrepubliek deze regeling volgens 's Hofs rechtspraak mocht blijven toepassen.

De keuringsrechten zijn in het tijdvak 1968-1975 verhoogd en de vraag is dus of die verhoging geoorloofd was in de zin van het arrest van 13 december 1973 (Diamantarbeiders, reeds aangehaald). Volgens verweerder in het hoofdgeding heeft het Hof die vraag bezien in relatie met het GDT, en wel in deze zin dat het de Lid-Staten verboden is „wijziging te brengen in het door het GDT geboden beschermingspeil" (Jurispr. 1973, blz. 1623). Deze uitlegging sluit niet per se elke nominale verhoging van heffingen uit, indien daarmee uitsluitend aanpassing aan de algemene kostenstijging wordt beoogd. Voor de douanerechten ad valorem volgt deze aanpassing automatisch uit de stijging van de prijs der ingevoerde waren. Mitsdien mogen heffingen, in absolute bedragen uitgedrukt, zo worden aangepast, dat hun verhouding tot het GDT dezelfde blijft; het is immers duidelijk dat het Hof van Justitie met de term „peil" de in 1968 bestaande verhouding tussen het GDT en de „bestaande" heffingen van gelijke werking bedoelde. Zo een aanpassing brengt geenszins wijziging in het vroegere beschermingspeil, zodat er enkel van een verhoging van heffingen van gelijke werking in de zin van 's Hofs arrest van 13 december 1973 kan worden gesproken wanneer die verhoging uitgaat boven de aantoonbare stijging van de algemene kosten en in het bijzonder van de administratieve kosten, hetgeen in casu niet het geval is.

3. Opmerkingen van de Commissie

De Commissie geeft een overzicht van het toepasselijke nationale en communautaire recht en merkt op dat in Duitsland Bond en deelstaten naast elkaar bevoegd zijn op het gebied van gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken. Voor herten en reeën die op het nationale grondgebied zijn gedood, is geen veterinaire controle voorgeschreven. Alleen wilde zwijnen moeten worden gekeurd en dan nog uitsluitend op besmetting met trichinen; de keuringsrechten worden in dat geval door de deelstaat vastgesteld. Ingevoerd wild daarentegen wordt bij de invoer onderworpen aan een veterinaire controle, ingesteld bij de wet van 4 juli 1973 (gedeeltelijk in werking getreden op 1 januari 1975) tot wijziging van de vleeskeuringswet („Fleischbeschaugesetz") van 29 oktober 1940. In het geval van wilde zwijnen omvat deze keuring ook een trichinenonderzoek. Wegens deze controle bij invoer wordt een recht geheven overeenkomstig de „Einfuhruntersuchungskosten-Verordnung" van 20 januari 1975 (in werking getreden op 24 januari 1975), met dien verstande dat voor het trichinenonderzoek een apart keuringsrecht is vastgesteld.

Wat het gemeenschapsrecht betreft, merkt de Commissie vervolgens op dat vlees van herten en reeën (tariefpost 02.04 B) en van wilde zwijnen (tariefpost 02.01 A III b) behoort tot de landbouwprodukten vermeld op de lijst van bijlage II bij het Verdrag, en valt onder verordening nr. 827/68 betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor bepaalde in bijlage II bij het Verdrag genoemde produkten. Ten aanzien van die produkten verbiedt artikel 2, lid 2, der verordening, behoudens andersluidende bepalingen of door de Raad vastgestelde afwijkingen, de toepassing van heffingen van gelijke werking bij invoer uit derde landen.

De Commissie wijst erop dat de verschillende gemeenschappelijke marktordenin-

gen weliswaar alle soorten vers vlees en vleesprodukten omvatten, doch dat de veterinaire controles van tot die marktordeningen behorende dieren en vlees nog slechts gedeeltelijk geharmoniseerd zijn. Met name met betrekking tot ingevoerde produkten uit derde landen is er alleen richtlijn nr. 72/462, en deze betreft enkel levende runderen en varkens en vers vlees van huisdieren van de soorten runderen, varkens, schapen en geiten alsmede van eenhoevige huisdieren (artikel 1, lid 1); conserven en wild vallen er dus niet onder. Ofschoon de controlemaatregelen van de artikelen 12, 23 en 26 van de richtlijn nog niet volledig van toepassing zijn omdat verschillende, op gemeenschapsniveau vast te stellen uitvoeringsbepalingen nog niet tot stand zijn gekomen, meent de Commissie dat, voor zover de wegens de controles toegestane heffingen als heffingen van gelijke werking zouden zijn te beschouwen, de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 in elk geval een afwijking zijn — in de zin van artikel 20, lid 2, verordening nr. 805/68 — van het in datzelfde artikel vervatte verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking. Hoewel deze afwijking in een richtlijn is vervat, voldoet zij volgens de Commissie aan de voorwaarde dat zij moet worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag.

Zo gezien behoeft niet meer te worden onderzocht of 's Hofs arrest van 25 januari 1977 (zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5) ook moet gelden voor de controles in het handelsverkeer met derde landen, hetgeen zou betekenen dat die heffingen onder bepaalde omstandigheden niet meer als heffingen van gelijke werking zijn te kwalificeren. De Commissie leidt daaruit af dat, als richtlijn nr. 72/462 op de betrokken waren betrekking heeft, de rechtmatigheid van de toepassing van de heffing boven iedere twijfel verheven is.

Ten aanzien van *de eerste vraag* onderzoekt de Commissie vervolgens of het wel toelaatbaar is de machtiging tot het toepassen van heffingen wegens veterinaire controles bij invoer uit derde landen, ook te doen gelden voor ander vlees dan waarop de richtlijn uitdrukkelijk betrekking heeft.

Een dergelijke overeenkomstige toepassing is niet af te wijzen op de enkele grond dat de kostenregelingen op het tijdstip van de betrokken invoer (begin 1975) nog niet van toepassing waren en zelfs thans nog niet volledig kunnen worden toegepast. Ook wanneer men hiervan afziet, zijn die regelingen immers een uitwerking van het algemene uitgangspunt van de gemeenschapswetgever, dat de kosten van gezondheidsmaatregelen die krachtens gemeenschapsrecht op eenvormige wijze worden toegepast, ten laste van het betrokken bedrijfsleven moeten worden gebracht. Het belang van een dergelijke regeling op het vlak van het economisch beleid — en inzonderheid op het vlak van het mededingingsbeleid — is duidelijk. Het valt inderdaad te verwachten dat het vraagstuk van de kosten in een toekomstige regeling een oplossing zal vinden die geheel in de lijn van de huidige opvatting ligt.

Ofschoon zuiver economische overwegingen voor een overeenkomstige toepassing van de genoemde bepalingen van richtlijn nr. 72/462 pleiten, meent de Commissie deze oplossing niettemin van de hand te moeten wijzen in verband met haar gevolgen zowel op juridisch vlak als op het vlak van de eerbiediging van de grondrechten.

Vooreerst betoogt zij dat de betrokken bepalingen vanwege hun fiscaal karakter inhoudelijk aan strenge voorwaarden moeten voldoen, zulks met het oog op de rechtsbescherming van de betrokkenen: reeds om deze reden is overeenkomstige toepassing ongeoorloofd. De rechtszekerheid komt in het gedrang wanneer de nauwkeurig bepaalde materiële werkingssfeer van een fiscale wet extensief wordt geïnterpreteerd. In casu

zijn de categorie van waren waarop richtlijn nr. 72/462 van toepassing is, en de daarop betrekking hebbende machtiging tot het toepassen van heffingen duidelijk omschreven. De Commissie wijst op het nauwe verband dat in de richtlijn wordt gelegd tussen de controles en de toerekening van de daardoor veroorzaakte kosten. Een overeenkomstige toepassing van de kostenregeling zou neerkomen op een overeenkomstige toepassing van de controles, en dit laatste is materieel uitgesloten. Anderzijds bevat het tot nu toe toegepaste communautaire systeem van preventieve veterinaire controles geen elementen die de conclusie zouden wettigen dat de kosten van nationale controles op waren uit derde landen, waartoe de Gemeenschap geen machtiging heeft verleend, door de importeur moeten worden gedragen.

Uit de onderlinge samenhang van de controles enerzijds en de kostentoerekening anderzijds blijkt dat het niet de functie van de rechter kan zijn op de stoel van de gemeenschapswetgever te gaan zitten en via rechterlijke uitspraken de in harmonisatieregelingen bestaande lacunes op te vullen. In zijn rechtspraak heeft het Hof van Justitie steeds met de grootste stelligheid gewezen op het belang van de fundamentele rechten in de Gemeenschap. Het gemeenschapsrecht heeft die rechten te eerbiedigen en volgens de Commissie staat dit eraan in de weg dat de voorgeschreven heffing van keuringsrechten wegens veterinaire controles bij invoer uit derde landen in casu wordt uitgebreid tot andere waren dan die welke in de richtlijn zijn vermeld.

Op grond van het voorgaande concludeert de Commissie dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Waar is komen vast te staan dat bij de invoer van wild het uitdrukkelijke verbod van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 827/68 van toepassing is, acht de Commissie het onnodig ook de *tweede vraag* te beantwoorden.

Overwegende dat ter terechtzitting van 18 april 1978 mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door U. C. Feldmann, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door M. Beschel als gemachtigde;

dat de Commissie enkele vragen over de toepassing van richtlijn nr. 72/462 heeft beantwoord;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 mei 1978 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 16 september 1977, ingekomen ten Hove op 16 november 1977, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

1. Zijn artikel 12, leden 1, 7 en 8, en de artikelen 23, 24 en 26 van 's Raads richtlijn nr. 72/462/EEG van 12 december 1972 (PB L 302 van 1972, blz. 28) op overeenkomstige wijze van toepassing bij de invoer van wild, des dat de Lid-Staten bevoegd of verplicht zijn veterinaire controles te verrichten, en daarvoor rechten mogen heffen?

2. Mochten na de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief bij verordening (EEG) nr. 950/68 van de Raad van 28 juni 1968 (PB L 172 van 1968, blz. 1) nationale heffingen nog met het bedrag van de algemene kostenstijging worden verhoogd?

2 dat deze vragen zijn gesteld in het kader van een geding tussen het bestuur van de stad Frankfurt/Main en een importeur van vlees van wild (herten, reeën, wilde zwijnen) uit derde landen, betreffende de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van rechten door dat bestuur geheven wegens een veterinaire controle van dat vlees in januari 1975;

Algemene beschouwingen

3 Overwegende dat blijkens de redengeving van de verwijzingsbeschikking de gestelde vragen betrekking hebben op het geval dat het ingevoerde vlees niet onder een gemeenschappelijke landbouwmarktordening valt;

dat evenwel moet worden opgemerkt dat vlees van wild voorwerp is van 's Raads verordening nr. 827/68 (PB L 151 van 1968, blz. 16) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten;

dat deze marktordening immers van toepassing is op de in bijlage van genoemde verordening vermelde produkten, waaronder alle soorten vlees van tariefpost 02.04 („ander vlees en andere eetbare slachtafvallen, vers, gekoeld of bevroren"), welke onder post 02.04 B vlees van wild omvat, behalve van wilde zwijnen, dat ingevolge een bepaling van de Toelichtingen op het gemeenschappelijk douenaetarief behoort tot onderverdeling 02.01 A III b („vlees en eetbare slachtafvallen van de dieren bedoeld bij de posten 01.01 tot en met 01.04, vers, gekoeld of bevroren ... III ... b) *ander"),* welke produkten echter eveneens onder de bij verordening nr. 827/68 ingestelde marktordening vallen;

dat volgens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 827/68, behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening of afwijkingen waartoe de Raad op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag besluit, zijn verboden:

„— de toepassing van enige heffing van gelijke werking als een douanerecht;

— de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking, behoudens de bepalingen van het Protocol betreffende het Groothertogdom Luxemburg;"

dat vlees van wild onder de werkingssfeer van dit verbod valt en niet enkel onder die van het meer beperkte verbod dat uit de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief voortvloeit en waarbij het de Lid-Staten is verboden eenzijdig nieuwe heffingen van gelijke werking in te voeren of het niveau van de vóór de inwerkingtreding van het GDT — 1 juli 1968 — bestaande heffingen te verhogen;

4 dat bij de beantwoording van de gestelde vragen deze gegevens mede in aanmerking zijn te nemen;

De eerste vraag

5 Overwegende dat richtlijn nr. 72/462 van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 28) de instelling regelt van een eenvormige veterinaire controle, waarvan de modaliteiten al naar het geval door de Raad, de Commissie of de Lid-Staten moeten worden vastgesteld;

dat de Lid-Staten ingevolge de artikelen 12, leden 1 en 7, 23, 24 en 25 van de richtlijn gehouden zijn bij de invoer van dieren (artikel 12) en vers vlees (artikelen 23, 24 en 25) een veterinaire controle te verrichten, en dat volgens de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 alle kosten verbonden aan de toepassing van de bedoelde bepalingen „ten laste komen van de verzender, de geadresseerde of hun gemachtigde zonder schadeloosstelling van staatswege";

dat deze bepalingen, waar zij voorschrijven dat de kosten van de betrokken veterinaire controles en keuringen ten laste van de genoemde handelaars worden gebracht, niet eraan in de weg staan — zoals het Hof in zijn arrest van 28 juni 1978 in zaak 70/77 (Simmenthal) heeft vastgesteld — dat dit gebeurt door middel van heffingen, zolang deze de werkelijke keuringskosten maar niet te boven gaan;

dat zij aldus een afwijking — in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 827/68 — vormen op het in datzelfde artikel vervatte verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking;

6 Overwegende dat waar richtlijn nr. 72/462 enkel betrekking heeft op veterinaire controles bij invoer van runderen en varkens en van vers vlees van bepaalde huisdieren en niet gewaagt van vlees van wild, de nationale rechter de vraag heeft opgeworpen of die afwijkingsbepalingen overeenkomstige toepassing moeten vinden;

7 Overwegende dat alvorens te beslissen op de vraag betreffende een mogelijke overeenkomstige toepassing van die bepalingen, eerst moet worden onderzocht of zij op het tijdstip van de in casu bedoelde invoer al in werking waren getreden en de instanties van de Lid-Staten zich erop konden beroepen om de heffing van rechten te rechtvaardigen;

8 Overwegende dat, willen die afwijkingsbepalingen effect hebben, de controles waarvan de kosten dankzij deze bepalingen gedekt kunnen worden, door de betrokken Lid-Staten in overeenstemming met de richtlijn moeten worden ingericht en toegepast;

dat immers in elk der bedoelde bepalingen duidelijk wordt gezegd dat de invordering betrekking moet hebben op de aan de toepassing van de artikelen 12, 23, 24 en 25 van de richtlijn verbonden kosten;

9 Overwegende dat tal van bepalingen van de richtlijn niet kunnen worden toegepast voordat de noodzakelijke maatregelen door de gemeenschapsinstanties zijn genomen, met name in het kader van het in de artikelen 29 en 30 genoemde Permanent veterinair comité;

dat inzonderheid voor de invoering van de in de artikelen 12, 23, 24 en 25 bedoelde controles — althans voor zover het ander handelsverkeer en transporten betreft dan doorvoer door de Gemeenschap van het ene derde land naar het andere — verschillende uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn die de bevoegde gemeenschapsinstanties dienen vast te stellen;

dat zoals het Hof in zijn arrest van 28 juni 1978 (Simmenthal, reeds aangehaald) heeft vastgesteld, die maatregelen merendeels nog niet zijn uitgevaardigd, zodat toepassing van de artikelen 12, 23, 24 en 25 van de richtlijn niet mogelijk is;

dat mitsdien, waar nog niet is voldaan aan de in richtlijn nr. 72/462 zelf gestelde voorwaarden om in afwijking van het verbod van heffingen van gelijke werking keuringsrechten te kunnen toepassen, deze richtlijn bij de huidige stand van haar tenuitvoerlegging de toepassing van die rechten niet kan rechtvaardigen;

dat bovendien onaanvaardbaar is de opvatting dat de Lid-Staten door de bij de vaststelling van de richtlijn geldende nationale veterinairrechtelijke regelingen te blijven toepassen, in zekere zin zouden zijn vooruitgelopen op de toepassing van de richtlijn zelf, aangezien de krachtens die regelingen verrichte controles vanuit het oogpunt van de gezondheid van mens en dier in feite gelijke waarborgen zouden bieden als die welke met de richtlijn worden nagestreefd;

dat immers de richtlijn niet tot doel heeft de stelsels ter bescherming van de gezondheid in de Lid-Staten te versterken, maar de eenvormigheid van de controlestelsels te verzekeren ten einde distorsies van de mededinging en verkeersverleggingen in de gemeenschappelijke markt te voorkomen;

dat evenwel nuttigheidshalve nog moet worden opgemerkt dat, zoals door het Hof in zijn arrest van 28 juni 1978 (Simmenthal, reeds aangehaald) is vastgesteld, er ten aanzien van de invoer van vers vlees uit derde landen een uitzondering op het verbod van keuringsrechten bestaat voor zover bij artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 van 26 juni 1964 (PB 1964, blz. 2012) — inzake het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees — is bepaald dat „indien de communautaire regeling voor de invoer van vers vlees uit derde landen op het ogenblik van de tenuitvoerlegging van deze richtlijn nog niet van toepassing is, in afwachting hiervan de nationale bepalingen voor de uit die landen ingevoerde produkten niet gunstiger mogen zijn dan die welke voor het intracommunautaire handelsverkeer gelden";

10 Overwegende dat waar op de datum van dit arrest artikel 12, leden 1, 7 en 8, en de artikelen 23, 24 en 26 van richtlijn nr. 72/462 op de gebieden waarop zij uitdrukkelijk betrekking hebben, nog niet in werking zijn getreden, de vraag van hun overeenkomstige toepassing in het geheel niet kan rijzen;

11 Overwegende daarenboven dat zelfs indien de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 geacht moesten worden begin 1975, ten tijde van de betrokken invoer, van toepassing te zijn geweest, een overeenkomstige toepassing van die bepalingen van de hand ware te wijzen;

dat immers de heffing van rechten in de in de richtlijn bedoelde gevallen rechtstreeks is gekoppeld aan de invoering van een eenvormig communautair controlestelsel, dat voldoet aan de uit de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief voorvloeiende eisen;

dat daarentegen eenzijdig door de Lid-Staten vastgestelde rechten niet aan deze noodzakelijke voorwaarde voldoen en mitsdien de bepalingen waarbij de heffing van rechten wordt toegestaan, niet buiten hun eigenlijke materiële werkingssfeer toepassing kunnen vinden;

12 dat richtlijn nr. 72/462 dus niet een bijzondere uitwerking is van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, volgens hetwelk elke controle aan de buitengrenzen van de Gemeenschap grond zou kunnen opleveren voor het heffen van door de Lid-Staten vastgestelde rechten, doch enkel een toepas-

sing van de bij artikel 2, lid 2, van verordening nr. 827/68 geopende mogelijkheid om af te wijken van het in datzelfde artikel vervatte verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het handelsverkeer in de betrokken produkten;

De tweede vraag

13 Overwegende dat uit vorenstaande algemene beschouwingen volgt dat de tweede vraag zonder voorwerp is geraakt;

Ten aanzien van de kosten

14 Overwegende dat de kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft de beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

Uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 16 september 1977 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 12, leden 1, 7 en 8, en de artikelen 23, 24 en 26 van richtlijn nr. 72/462 van de Raad van 12 december 1972 lenen zich niet voor overeenkomstige toepassing.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf juli negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher