CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 23 NOVEMBER 1976 [1]

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

In Italië wordt vee en vlees — onder andere rundvee en rundvlees — zowel bij invoer als bij uitvoer aan de grens veterinair gekeurd op de aanwezigheid van ziekteverwekkers die gevaar kunnen opleveren voor de nationale veestapel. Dit is bepaald in artikel 32 van de gezondheidswetten (Koninklijk Besluit nr. 1265 van 27 juli 1934) en nader geregeld in artikel 45 van het reglement op het veterinair toezicht (besluit van de president van de Republiek nr. 320 van 8 februari 1954). Voor deze keuringen worden van de importeurs en exporteurs rechten geheven. Het in 1973 geldende tarief dezer rechten was vastgesteld bij een wet van 30 september 1970 en bedroeg 1 000 lire per rund en 500 lire per 100 kg rundvlees.

Ook de firma Simmenthal te Monza kreeg, bij de invoer uit Frankrijk van een partij voor menselijke consumptie bestemd rundvlees in juli 1973 deze rechten te betalen. Van mening dat dit in strijd was met het gemeenschapsrecht, spande zij tegen het Italiaanse ministerie van Financiën een dwangbevelprocedure aan tot terugbetaling van het door haar betaalde bedrag. Volgens haar waren de keuringen op zichzelf reeds onrechtmatig als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, die krachtens de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees (verordening nr. 14/64/EEG, PB 34 van 27 februari 1964, blz. 562 en verordening nr. 805/68/EEG, PB L 148 van 28 juni 1968, blz. 24) verboden zijn. Immers, alleen ingevoerde produkten werden onderworpen aan een systematische keuring, terwijl binnenlandse produkten in beginsel vrij konden circuleren. Volgens een wettelijke regeling uit 1928 moet al het voor menselijke consumptie bestemde vlees op de plaats van bestemming vóór vrijgifte eerst op deugdelijkheid worden gecontroleerd. Dit geldt ook voor ingevoerde produkten, die dus twee keer worden gekeurd. Bovendien is het punt van veeziekten bij de intracommunautaire handel in runderen en varkens en vers vlees reeds in richtlijnen van de Raad uit 1964 en 1972 (nr. 64/432/EEG, PB 121 van 29 juli 1964, blz. 1977; nr. 64/433/EEG, PB 121 van 29 juli 1964, blz. 2012; nr. 72/461/EEG, PB L 302 van 31 december 1972, blz. 24) geregeld in de zin van een harmonisatie der nationale veterinairrechtelijke bepalingen. Daarmee was ook de grondslag ontvallen aan eenzijdige nationale maatregelen. Hiervoor in de plaats is de gemeenschapsregeling gekomen met inzonderheid de verplichting voor de Lid-Staten om de gezondheidscertificaten die in de Staat van verzending na een verplichte en systematische gezondheidskeuring door keurmeesters worden afgegeven, als verbindend te erkennen.

Simmenthal meent ook dat de rechten die voor de keuringen worden geheven, zijn te beschouwen als heffingen van gelijke werking als douanerechten en derhalve zijn verboden ingevolge de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees. Ten eerste worden deze rechten immers alleen over ingevoerde produkten geheven. En voorzover ook voor keuringen van binnenlandse produkten kosten moeten worden betaald, worden geïmporteerde produkten, die eveneens aan dergelijke keuringen zijn onderworpen, dubbel belast. Bovendien hebben niet alleen de grenskeuringen en binnenlandse keuringen een verschillend doel, maar worden bij invoer ook vaste tarieven toegepast, terwijl de gemeentelijke keurlonen naar gelang van de provincie

1 — Vertaald uit het Duits.

en ook naar de hoeveelheid en het aantal variëren.

Bij beschikking van 6 april 1976 besloot de Pretore te Susa de procedure te schorsen en krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

a) Moeten de artikelen 30 en volgende van het EEG-Verdrag, artikel 12 van verordening nr. 14/64/EEG en artikel 22 van verordening nr. 805/68/EEG – mede gelet op de bepalingen tot harmonisatie der wetgevingen, welke met het oog op de goede werking van de gemeenschappelijke ordening der markten voor rundvlees zijn vastgesteld bij 's Raads richtlijnen nr. 64/432/EEG en nr. 64/433/EEG – aldus worden opgevat, dat een *verplichte en systematische* keuring aan de grens een maatregel vormt van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, zowel bij invoer als bij uitvoer, en zo ja, sedert wanneer?

b) Zo ja, moet artikel 36 EEG-Verdrag aldus worden opgevat, dat een verplichte en systematische keuring, zoals verricht ingevolge artikel 32 van de gecoördineerde tekst der Italiaanse gezondheidswetten (Koninklijk Besluit nr. 1265 van 27. 7. 1934), na de vaststelling van voornoemde harmonisatierichtlijnen nog *„gerechtvaardigd"* is?

c) Indien de voorgaande vragen ontkennend worden beantwoord, zijn dan de artikelen 9 en volgende ofwel artikel 95 EEG-Verdrag van toepassing, wanneer in een Lid-Staat voor de keuring van runderen en rundvlees verschillende geldelijke lasten moeten worden betaald, eensdeels over ingevoerde waren bij grensoverschrijding, en anderdeels bij binnenlandse keuring van nationale buitenlandse in het vrije verkeer gebrachte waren, welke keuringen de volgende kenmerken vertonen:
   – de keuring aan de grens en de binnenlandse keuring zijn cumulatief, evenals de daarmee verbonden kosten;
   – voor de binnenlandse keuring geldt geen vast recht, maar een „vergoeding" ter verkrijging van een keuringscertificaat;
   – de grenskeuringsrechten zijn vast, terwijl de „vergoeding" voor de binnenlandse keuring variabel is;
   – de „vaste grenskeuringsrechten" gelden steeds per stuk vee of hoeveelheid vlees, terwijl de „vergoeding" voor de binnenlandse keuring wordt berekend naar, en omgekeerd evenredig met, het aantal of de hoeveelheid".

Het is duidelijk dat deze vragen, gesteld tegenover de feiten zoals hierboven uiteengezet, veel verder gaan. Zij hebben immers ook betrekking op de keuringen bij de invoer van *levende runderen* evenals op de desbetreffende Italiaanse regeling *bij uitvoer*. Inzoverre zou men kunnen spreken van een klaarblijkelijke irrelevantie der vragen, doch een dergelijke oplossing zou ik het Hof niet willen voorstellen. Gelet op de materiële samenhang tussen de verschillende opgeworpen problemen en het eventuele belang van de hier niet rechtstreeks spelende vragen in een parallelle procedure, zie ik geen fundamentele bezwaren tegen een onderzoek overeenkomstig de formulering van de verwijzingsbeschikking. Wel zou ik zelf de vragen over de keuringen *bij uitvoer* hier buiten beschouwing willen laten, omdat ik mij daarover in de zaak 46/76 (Bauhuis t. Nederlandse Staat) heb uit te spreken.

1. Van de tweeledige problematiek die in de vragen aan de orde komt, zal ik eerst die bezien welke betrekking heeft op de rechtmatigheid van de keuringen bij invoer van runderen en rundvlees. Het punt is hier of deze keuringen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen zijn te beschouwen en of ook na het verschijnen van de reeds genoemde gemeenschapsrichtlijnen hiervoor een rechtvaardiging is te vinden in artikel 36 van het EEG-Verdrag. De verwijzingsbeschikking spreekt hier met nadruk van *systemati-*

sche keuringen. De vertegenwoordiger van de Italiaanse regering heeft wel gezegd dat in de praktijk maar zelden zeer grondige keuringen worden verricht, maar deze feitelijke vraag doet niet voor ons ter zake, doch hoogstens alleen voor de rechter in het hoofdgeding.

a) Tot een eerste bevinding kunnen wij hier al dadelijk komen. Wij hebben immers diverse aanknopingspunten om systematische veterinaire keuringen op de aanwezigheid van ziektekiemen — ook door middel van laboratoriumanalysen —, die zoals in casu bij invoer worden verricht, als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen te beschouwen. Hiertoe zij slechts verwezen naar de definitie die het Hof in de zaak 8-74 (Procureur des Konings t. B. en G. Dassonville, arrest van 11 juli 1974, Jurispr. 1974, blz. 852) daarvan heeft gegeven: „iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren ...". In het onderhavige geval lijken deze voorwaarden inderdaad te zijn vervuld, wanneer men bedenkt dat de keuringen gepaard gaan met tijdverlies — hetgeen onder meer in de zaak 4-75 (Rewe-Zentralfinanz eGmbH t. Landwirtschaftskammer, arrest van 8 juli 1975, Jurispr. 1975, blz. 859) van belang werd geacht —, dat zij, zoals verzoekster in het hoofdgeding heeft uiteengezet, tot beschadiging van de ingevoerde goederen kunnen leiden en dat aan deze keuringen financiële lasten en daarmee samenhangende administratieve formaliteiten zijn verbonden, waarop bij voorbeeld in de zaak 63-74 (W. Cadsky S.p.A. t. Istituto nazionale per il Commercio Estero, arrest van 26 februari 1975, Justispr. 1975, blz. 290) werd gewezen.

Bovendien zij herinnerd aan de reeds in andere procedures (zoals zaak 4-75) besproken richtlijn nr. 70/50 van de Commissie houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen. Volgens artikel 2, sub r, van deze richtlijn is van dergelijke maatregelen sprake, wanneer voor ingevoerde produkten controles worden voorgeschreven die niet inherent zijn aan de inklaringsprocedures, die niet plaats vinden op de nationale produktie, of die voor de ingevoerde produkten strenger zijn dan voor de nationale produkten. Welnu, uit de verwijzingsbeschikking en de uiteenzetting van partijen blijkt dat nationale produkten in Italië *vóór* de verzending niet worden onderworpen aan dergelijke systematische keuringen, doch slechts in uitzonderingsgevallen en ingeval van ziekten op bevel van de prefekt moeten worden gekeurd. Keuringen op de plaats van bestemming gelden blijkbaar ook voor ingevoerd vlees, zodat dit tweemaal wordt gekeurd. De Italiaanse regering heeft hieromtrent tijdens de mondelinge procedure nu wel betoogd dat binnenslands ook allerlei andere keuringen plaatsvinden, maar voor mij wil dit nog niet zeggen dat dit gelijksoortige en gelijkwaardige keuringen zijn, die elke discriminatie ten nadele van ingevoerde goederen uitsluiten. Dit zal uiteindelijk moeten worden uitgemaakt in het hoofdgeding, omdat de prejudiciële procedure van artikel 177 zich niet leent voor dergelijke constateringen die in de grond van de zaak neerkomen op een rechtstoepassing.

b) De hierop volgende vraag of de bedoelde controlemaatregelen toch nog te rechtvaardigen zijn, draait om artikel 36 EEG-Verdrag. Dit artikel laat handelsbeperkingen toe, die onder meer dienen ter bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier. Daarbij wordt echter het voorbehoud gemaakt dat de beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten mogen vormen. Bovendien blijkt uit de tekst duidelijk dat de maatregelen *noodzakelijk* moeten zijn, hetgeen nog eens is onderstreept in de zaak 104-75 (Adriaan de Peijper, directeur van de vennootschap Centrafarm BV, arrest van 20 mei 1976, Jurispr. 1976, blz. 635).

Wat dit laatste betreft, gaat het — zoals ten processe wel is gebleken — in

hoofdzaak om de communautaire regeling ten deze, met name de reeds genoemde richtlijnen van de Raad tot regeling van veterinairrechtelijke problemen. Ik behoef hierop niet meer in detail in te gaan; dat heeft de Commissie in haar memorie reeds uitvoerig gedaan. Daaruit bleek duidelijk dat op gemeenschapsniveau vergaande maatregelen ter voorkoming en bestrijding van veeziekten zijn genomen evenals andere maatregelen om te zorgen dat alleen volkomen gezond vlees op de markt komt. Deze maatregelen gelden ook reeds buiten de Gemeenschap in het verkeer met derde landen om te zorgen dat geen produkten worden ingevoerd die veeziekten kunnen verspreiden. Binnen de Gemeenschap zijn deze maatregelen zeer uitvoerig en grondig, zowel op het punt van de voorkoming als de bestrijding van veeziekten. Zo zijn voor produkten die voor de intracommunautaire handel zijn bestemd, systematische en grondige keuringen door een rijksdierenarts in het land van verzending, en voor vlees uitvoerige keuringen vóór eñ na de slacht voorgeschreven. Daarna wordt een ambtelijk gezondheidscertificaat afgegeven dat de waren vergezelt en waarin met betrekking tot vee wordt verklaard dat het geen ziekteteken vertoont, en ten aanzien van vlees, dat het afkomstig is van gezonde dieren en geschikt is voor menselijke consumptie.

Gelet op deze regeling die uitdrukkelijk is gericht op de verwezenlijking van het vrije goederenverkeer, en — anders dan de regeling in de zaak 4-75 — niet enkel dient ter aanvulling van nationale bepalingen, en voorts ook gelet op het feit dat, zoals de Commissie heeft verzekerd, de waarborgen van de gemeenschapsregeling verder gaan dan die der nationale stelsels, vooral het Italiaanse, en dat blijkens de ervaringen — de Commissie heeft dit omstandig uiteengezet — de gemeenschapsregeling bevredigend functioneert, kan men zonder meer concluderen dat systematische keuringen bij de invoer niet meer noodzakelijk noch gerechtvaardigd zijn. Ik herinner hierbij met name ook aan de zaak 8-74 (Procureur des Konings t. B. en G. Dassonville, arrest van 3 juli 1974, Jurispr. 1974, blz. 852) waarin is gezegd dat Lid-Staten slechts gerechtigd zijn tot bepaalde handelsbeperkende maatregelen, zolang een communautaire regeling ontbreekt. Bovendien heeft de Commissie terecht betoogd dat de in de gemeenschapsregeling vervatte belasting bij uitvoer, waaraan produkten voor binnenlands verbruik niet zijn onderworpen, slechts dan gerechtvaardigd lijkt, wanneer men uitgaat van de principiële verplichting der Lid-Staten tot erkenning van in andere Lid-Staten afgegeven gezondheidscertificaten.

Aan de juistheid van deze principiële bevinding kan men niet afdoen door te verwijzen naar de werkingssfeer van de gemeenschapsregeling en naar bijzondere bepalingen in de genoemde richtlijnen. Dit heeft de Italiaanse regering namelijk gedaan: de gemeenschapsregeling zou niet volledig zijn, zij zou uitdrukkelijk bepaalde invoerbeperkingen toelaten en bovendien zou in de praktijk zijn gebleken dat niet altijd een juiste naleving ervan is gewaarborgd.

Inderdaad is het zo dat artikel 6 van richtlijn nr. 64/432 en artikel 5 van richtlijn nr. 64/433 de Lid-Staten de bevoegdheid toekennen onder bepaalde voorwaarden de overbrenging van runderen en varkens of van vlees naar hun grondgebied te verbieden, hetgeen grenskeuringen veronderstelt. Onverlet voorts blijven ingevolge artikel 8 van richtlijn nr. 64/432/EEG sommige nationale bepalingen, bij voorbeeld met betrekking tot runderen waaraan antibiotica zijn toegediend, en ingevolge artikel 6 van richtlijn nr. 64/433/EEG ook andere nationale bepalingen, die betrekking hebben op het overbrengen van kleine stukken vlees, op de behandeling van slachtdieren met bepaalde stoffen of op het onderzoek van varkensvlees op trichinen. Ten slotte is het ook juist dat in de richtlijnen bepaalde vrijwaringsclausules zijn opgenomen. Zo kan bij voorbeeld, ingevolge artikel 9 van richtlijn nr. 64/432/EEG,

een Lid-Staat bepaalde maatregelen treffen, indien gevaar bestaat voor de verbreiding van dierziekten door de overbrenging van runderen of varkens uit een andere Lid-Staat naar zijn grondgebied. Ook hebben die Lid-Staten ingevolge artikel 4 van richtlijn nr. 64/433/EEG de bevoegdheid het overbrengen van vers vlees uit bepaalde slachthuizen of uitsnijderijen naar hun grondgebied te verbieden.

Maar men mag in de eerste plaats niet over het hoofd zien dat aldus alleen *speciale* keuringen onder bepaalde aspecten kunnen worden gerechtvaardigd, dus geen algemene keuringen. De maatregelen moeten bovendien steunen op concrete aanknopingspunten, zoals het optreden van ziekten of de niet-inachtneming van gemeenschapsvoorschriften door de Staat van uitvoer. Mijns inziens blijkt dit uit het arrest in de zaak 4-75, waarin werd beklemtoond dat op grond van de ervaringen moet worden aangenomen dat importen zonder keuringen gevaren kunnen meebrengen. Bovendien zal men moeten aannemen dat, ten einde het handelsverkeer zo min mogelijk te belemmeren, de keuringen beperkt moeten blijven tot steekproeven. Ten slotte is nog van belang — dit in verband met de toepassing van genoemde vrijwaringsclausules zoals in artikel 8 van richtlijn nr. 64/432/EEG —, dat dergelijke maatregelen beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen en slechts van tijdelijke aard kunnen zijn. Bovendien zal hierbij een communautaire procedure moeten worden gevolgd, met inschakeling van het bij raadsbesluit van 15 oktober 1968 ingesteld Permanent Veterinair Comité en met beslissingsbevoegdheden van de Commissie en de Raad. Ten slotte zij in dit verband speciaal nog gewezen op het discriminatieverbod, op grond waarvan nationale en ingevoerde produkten in beginsel gelijkelijk moeten worden behandeld.

c) Derhalve blijft eigenlijk als enige conclusie dat de onderhavige keuringsmaatregelen, zoals beschreven door de verwijzende rechter, zijn te beschouwen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen en dus als strijdig met het Verdrag. Bovendien, omdat zulks in dit verband eveneens was gevraagd, zij opgemerkt dat het verbod ten aanzien van produkten die onder de gemeenschappelijke marktordeningen vallen, is ingegaan op de in die verordening genoemde datum. Gaat men ervan uit dat nationale keuringen vóór de vaststelling van de gemeenschapsregeling, krachtens artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd waren, dan moet in elk geval worden aangenomen dat het verbod is ingegaan bij invoering van de ingevolge de gemeenschapsregeling getroffen nationale bepalingen, en uiterlijk bij afloop van de termijnen die in de richtlijnen van de Raad waren gesteld voor de harmonisatie van nationale veterinairrechtelijke bepalingen.

2. De tweede vraag, of de voor de veterinairrechtelijke keuringen aan de grenzen geheven rechten verenigbaar zijn met het Verdrag, zal ons niet veel tijd nemen, te meer daar zij alleen werd gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord.

Ik verwijs hier naar de herhaaldelijk in Uw jurisprudentie gegeven definitie van heffingen van gelijke werking als douanerechten en vooral naar de uitspraak — in de zaak 63-74 — dat niet beslissend is voor welk doel heffingen worden gebruikt en of zij ten behoeve van de Staat worden toegepast. Dat deze definitie ook in casu opgaat, blijkt reeds uit het feit dat de systematische grenscontroles waarvoor de rechten worden geheven, als ontoelaatbaar moeten worden beschouwd. Bovendien werd in de rechtspraak — zaak 29-72, (S.p.A. Marimex t. Italiaanse belastingdienst, arrest 14 december 1972, Jurispr. 1972, blz. 1318) — reeds duidelijk gemaakt, dat zelfs al zouden controles krachtens artikel 36 van het Verdrag geoorloofd zijn, het heffen van *rechten* niet door deze bepaling wordt gedekt.

Hieraan is echter nog het volgende toe te voegen:

— Ter rechtvaardiging kan men zeker niet stellen dat de heffing een tegenprestatie vormt voor een dienst van de overheid jegens de importeur. Hierover is reeds het nodige gezegd in de zaak 87-75 (Conceria Daniele Bresciani t. Italiaanse Administratie van Staatsfinanciën, arrest van 5 februari 1976, Jurispr. 1976, blz. 139) met de toelichting dat dergelijke veterinaire keuringen plaatshebben in het algemeen belang, zodat het passend lijkt de hierdoor veroorzaakte kosten ten laste te brengen van de openbare middelen.

— Evenmin kan ter rechtvaardiging worden aangevoerd dat ook op nationale produkten dergelijke rechten worden geheven, zodat het hier niet zou gaan om artikel 13 van het Verdrag of de overeenkomstige artikelen in de gemeenschappelijke marktordeningen, maar om artikel 95 van het Verdrag. In dit opzicht ware te denken aan onze voorgaande bevinding dat nationale produkten blijkbaar niet aan dergelijke keuringen worden onderworpen en dat eventuele binnenlandse keuringen naast de grenskeuringen worden verricht, zodat ingevoerde produkten tweemaal worden belast. Bovendien schijnen de binnenlandse rechten te worden geheven voor keuringen met een ander doel en in een andere produktiefase, en gelden ook andere berekeningsmaatstaven dan bij de grenskeuringen. Met andere woorden — en ik verwijs ten deze naar de arresten 29-72 en 87-75 — kan er geen sprake zijn dat de voor grenskeuringen geheven rechten deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen, waardoor nationale produkten en ingevoerde produkten volgens gelijke of vergelijkbare criteria stelselmatig worden belast.

De in het hoofdgeding litigieuze rechten zijn derhalve te beschouwen als heffingen van gelijke werking als douanerechten, en mitsdien verboden krachtens het Verdrag en de desbetreffende bepalingen der marktordeningen.

3. Samenvattend concludeer ik dat de vragen van de Pretore te Susa als volgt zijn te beantwoorden:

a) De verplichting om vlees en dieren die voor het intracommunautaire handelsverkeer zijn bestemd en onder de richtlijnen tot harmonisatie van veterinairrechtelijke bepalingen vallen, bij invoer in een Lid-Staat aan een systematische keuring te onderwerpen, vormt een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking welke ingevolge artikel 30 en volgende EEG-Verdrag is verboden en niet op grond van artikel 36 is te rechtvaardigen. Ten aanzien van de produkten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, is dit verbod in beginsel ingegaan op de datum, vermeld in de verordeningen houdende totstandbrenging van de marktordeningen.

b) Een eenzijdig door een Lid-Staat opgelegde financiële last, die bij grensoverschrijding in het intracommunautaire handelsverkeer voor de keuring van produkten wordt geheven, vormt een heffing van gelijke werking als een douanerecht.