ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
22 juni 1994 *

In zaak C-426/92,

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

Bondsrepubliek Duitsland

en

Deutsches Milch-Kontor GmbH,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 2, leden 1 en 4, van verordening (EEG) nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976 houdende bijzondere voorschriften inzake de betaling van de steun voor magere-melkpoeder dat gedenatureerd of tot mengvoeder verwerkt wordt op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB 1976, L 180, blz. 9), zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1726/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB 1979, L 199, blz. 10), de uitlegging van artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB 1979, L 199, blz. 1), en de uitlegging van de artikelen 9, 12, 16 en 95 EEG-Verdrag,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, M. Diez de Velasco (rapporteur), C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Tschentscher, advocaat te Frankfurt am Main,

— Deutsches Milch-Kontor GmbH, vertegenwoordigd door B. Festge, advocaat te Hamburg,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door G. M. Berrisch en H.-J. Rabe, advocaten te Brussel en te Hamburg,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Tschentscher, bijgestaan door de deskundige K.-W. Komarek, Deutsches Milch-Kontor GmbH en de Commissie ter terechtzitting van 10 februari 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 april 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 27 augustus 1992, ingekomen bij het Hof op 22 december daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht (Derde kamer) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 2, leden 1 en 4, van verordening (EEG) nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976 houdende bijzondere voorschriften inzake de betaling van de steun voor magere-melkpoeder dat gedenatureerd of tot mengvoeder verwerkt wordt op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB 1976, L 180, blz. 9), zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1726/79 van de Commissie van 26 juli 1979 (PB 1979, L 199, blz. 10), de uitlegging van artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding (PB 1979, L 199, blz. 1), en de uitlegging van de artikelen 9, 12, 16 en 95 EEG-Verdrag.

2 Deze prejudiciële vragen zijn gerezen in een geschil tussen Deutsches Milch-Kontor GmbH (hierna: „DMK") en de Duitse autoriteiten (het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, hierna: „BEF") over het in rekening brengen van de kosten, gemoeid met de systematische controles aan de grens van door DMK naar Italië uitgevoerd, voor restituties bij uitvoer in aanmerking komend magere-melkpoeder.

3 Ingevolge artikel 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13), wordt voor magere-melkpoeder dat voor diervoeder wordt gebruikt, steun verleend indien het aan bepaalde voorwaarden voldoet.

4 Overeenkomstig dit artikel 10, lid 2, heeft de Raad verordening (EEG) nr. 986/68 van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en mager melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB 1968, L 169, blz. 4) vastgesteld.

5 Als algemene regel geldt, dat de steun wordt verleend in de Lid-Staat waar het magere-melkpoeder voor voederdoeleinden of voor de vervaardiging van mengvoeder wordt gebruikt. Artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 986/68 machtigt de Lid-Staten evenwel, ook steun te betalen voor magere-melkpoeder dat op hun eigen grondgebied wordt vervaardigd, maar op het grondgebied van een andere Lid-Staat wordt gedenatureerd of verwerkt. Voor die gevallen zijn de voorwaarden voor steunverlening vastgelegd in verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, beide reeds aangehaald. De Lid-Staten hebben van deze mogelijkheid alleen gebruik gemaakt voor de uitvoer van magere-melkpoeder naar Italië, met ingang van 15 juli 1976.

6 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, schrijft twee controles voor om na te gaan, of er recht bestaat op restitutie bij uitvoer. De eerste controle, die betrekking heeft op de samenstelling en de kwaliteit van het magere-melkpoeder, vindt plaats in de uitvoerende Lid-Staat. De tweede, die plaatsvindt in het land van verwerking (Italië), dient ter verificatie of het produkt daadwerkelijk wordt gebruikt voor de vervaardiging van diervoeder.

7 De eerste controle is die bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 1725/79.

8 Ten aanzien van de tweede controle bepaalt artikel 10, sub 2:

„De door de betrokken Lid-Staat vastgestelde controlemaatregelen (...) moeten ten minste aan de volgende voorwaarden voldoen:

(...)

b) De controles vinden plaats in de bedrijven zelf en hebben met name betrekking op de produktieomstandigheden (...);

c) Deze controles worden niet aangekondigd en vinden regelmatig plaats. Zij worden ten minste om de veertien produktiedagen verricht. De frequentie van de controles wordt met name bepaald op grond van de omvang van de hoeveelheden magere-melkpoeder die door de betrokken bedrijven worden verwerkt en op grond van de frequentie van de grondige controle van de boekhouding overeenkomstig het bepaalde sub d) (...)

d) Ter aanvulling van de sub c) bedoelde controles wordt een onaangekondigde, grondige controle van de handelsdocumenten en van de voorraadboekhouding (...) verricht."

9 DMK voert magere-melkpoeder, dat zij in Duitsland inkoopt, uit naar Italië. Het poeder is bestemd voor verwerking tot mengvoeder in de Lid-Staat van ontvangst. Het vervoer geschiedt met vrachtauto's die elk een partij van ongeveer 25 ton vervoeren.

10 Het BEF controleerde, of het door DMK naar Italië uitgevoerde magere-melkpoeder in aanmerking kwam voor steun uit hoofde van verordening nr. 986/68.

11 Daartoe liet het BEF door het douanekantoor van uitvoer uit iedere vrachtautolading een monster nemen, dat vervolgens werd onderzocht. Om economische en praktische redenen werden deze controles, tegelijk met de andere uitvoerformaliteiten, door de in het kader van de ambtelijke assistentieverlening ingeschakelde Duitse douane verricht.

12 Het BEF bracht DMK de kosten van het onderzoek van de monsters ten bedrage van 112 DM per monster in rekening, zich daartoe baserend op § 12 van de Duitse Beihilfenverordnung-Magermilch. Aldus werden tussen 29 april en 8 september 1980 voor 152 monsters betalingsbevelen voor een totaalbedrag van 17 081,28 DM uitgevaardigd.

13 DMK ging van deze bevelen in beroep. Haar beroep werd in eerste aanleg door het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main bij beschikking van 20 april 1983 verworpen.

14 In hoger beroep verklaarde het Hessische Verwaltungsgerichtshof de litigieuze bevelen bij arrest van 5 juni 1989 nietig. Het overwoog daartoe, dat artikel 10, sub 2, c, van verordening nr. 1725/79 niet meer voorschrijft dan een steekproefsgewijze controle. Aangezien de exporteur het magere-melkpoeder om technische redenen niet in grotere partijen dan 25 ton kon vervoeren, zou systematische

controle van iedere afzonderlijke partij tot een in de communautaire voorschriften niet voorziene controledichtheid voeren. Bovendien zou DMK door de doorberekening van de kosten van de controle worden benadeeld ten opzichte van andere exporteurs, die magere-melkpoeder uit andere Lid-Staten naar Italië uitvoerden. Gezien de geringe winsten in de zuivelsector, zouden de door het BEF in rekening gebrachte kosten van 112 DM per 25 ton niet meer te beschouwen zijn als de „normale kosten van dergelijke controles" in de zin van het arrest van het Hof van 15 september 1982 (zaak 233/81, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1982, blz. 2933).

15 Tegen deze uitspraak stelde het BEF beroep in „Revision" in bij het Bundesverwaltungsgericht.

16 Van oordeel dat het geschil een reeks vragen omtrent de uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen, heeft het Bundesverwaltungsgericht, met de opmerking dat het in Revision gebonden is aan de feitelijke vaststellingen van het Hessische Verwaltungsgerichtshof, bij beschikking van 27 augustus 1992 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 2, lid 4, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 1624/76 van 2 juli 1976, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1726/79 van 26 juli 1979, aldus worden uitgelegd, dat wanneer in Duitsland vervaardigd magere-melkpoeder per vrachtauto naar Italië wordt uitgevoerd om aldaar tot mengvoeder te worden verwerkt, de bevoegde instanties van elke vrachtautolading een monster moeten nemen en laten onderzoeken, alvorens zij de in deze bepaling bedoelde verklaring kunnen afgeven?

2) Zo neen, welke criteria kunnen dan aan artikel 2, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1726/79, juncto artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1725/79 worden ontleend voor de beantwoording van de vraag, met welke frequentie bij de uitvoer

pervrachtauto van magere-melkpoeder naar Italië monsters moeten worden genomen?

3) Is het verenigbaar met het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten (artikelen 9, 12 en 16 EEG-Verdrag), het discriminatieverbod (artikel 95 EEG-Verdrag) en ander gemeenschapsrecht, om de exporteur op grond van nationale bepalingen de volle kosten te laten dragen van de — permanente of incidentele — controles?"

17 De eerste twee vragen vormen twee aspecten van een en hetzelfde probleem en moeten dus te zamen worden behandeld.

De eerste twee vragen

18 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de verklaring bedoeld in artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, alleen mag worden afgegeven wanneer de bevoegde instanties op het moment van uitvoer van het magere-melkpoeder van elke vrachtautolading een monster hebben laten nemen en laten onderzoeken. Voor het geval van een ontkennend antwoord op deze vraag luidt de tweede vraag, met welke frequentie er dan controles moeten worden verricht.

19 Vastgesteld moet worden, dat de systematische controles waar het in het hoofdgeding om gaat, aan de grens plaatsvinden.

20 Ter zake van sanitaire keuringen aan de grens heeft het Hof reeds eerder beslist, dat deze keuringen de invoer moeilijker of duurder kunnen maken, met name als gevolg van de door de controleverrichting veroorzaakte vertraging en de eventueel hieruit voor de importeur voortvloeiende extra vervoerkosten (zie arrest van 15 december 1976, zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871, r. o. 14).

21 Dit beginsel geldt eveneens voor andere soorten van controles aan de grens, met name voor een nationale regeling die een systematische controle van de goederen bij het passeren van de grens voorschrijft (zie arrest van 20 september 1988, zaak 190/87, Moormann, Jurispr. 1988, blz. 4689, r. o. 8).

22 Bijgevolg vormt in het intracommunautaire handelsverkeer iedere systematische controle aan de grens een belemmering die kan indruisen tegen de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag. Een dergelijke controle mag derhalve alleen plaatsvinden in gevallen waarin zulks om gegronde redenen gerechtvaardigd is.

23 Deze beginselen zijn overgenomen in richtlijn 83/643/EEG van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenverkeer tussen Lid-Staten (PB 1983, L 359, blz. 8), die per 1 januari 1993 is vervangen door verordening (EEG) nr. 2726/90 van de Raad van 17 september 1990 betreffende communautair douanevervoer (PB 1990, L 262, blz. 1). Deze richtlijn, die op het hoofdgeding niet van toepassing is daar zij van latere datum is dan de daarin aan de orde zijnde feiten, bepaalt in artikel 2, lid 1, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/342/EEG van de Raad van 20 juni 1991 (PB 1991, L 187, blz. 47), dat de controles, gerechtvaardigde omstandigheden uitgezonderd, steekproefsgewijs plaatsvinden. Gelijk het Hof reeds oordeelde in zijn arrest van 28 november 1989 (zaak C-186/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1989, blz. 3997, r. o. 14), staat richtlijn 83/643 geen formaliteiten of beperkingen toe die verder gaan dan hetgeen normaal noodzakelijk is bij de grensoverschrijding van ongeacht welke goederen.

24 De eerste twee prejudiciële vragen moeten worden bezien in het licht van de hiervoor uiteengezette beginselen.

25 De in het hoofdgeding bestreden controles zijn ingesteld om toe te zien op de naleving van de gemeenschapsregeling op het gebied van de restituties bij uitvoer voor magere-melkpoeder, bestemd om in een andere Lid-Staat dan die waar het is geproduceerd, tot diervoeder te worden verwerkt. Derhalve moet worden nagegaan, of zij door de gemeenschapsbepalingen uitdrukkelijk zijn voorgeschreven.

26 Bij onderzoek van de door de verwijzende rechter bedoelde regeling, te weten artikel 2, lid 1, sub a, en lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, en artikel 10 van verordening nr. 1725/79, blijkt niet, dat de controles aan de grens moeten plaatsvinden.

27 Genoemd artikel 2, lid 1, sub a, schrijft enkel voor, dat het magere-melkpoeder moet worden onderworpen aan de in artikel 10 van verordening nr. 1725/79 bedoelde controle. Daarentegen bepaalt artikel 2, lid 1, sub c, ten aanzien van de in de Lid-Staat van bestemming te verrichten controle, dat de goederen door die Lid-Staat „onder douanecontrole [moeten worden] geplaatst of onder een administratieve controle die gelijkwaardige garanties biedt". Voorts bevat deze bepaling een verwijzing naar „de dag van de vervulling van de douaneformaliteiten bij uitvoer" van het magere-melkpoeder, zonder de mogelijkheid te vermelden, dat de Lid-Staat van uitvoer bij het passeren van de grens controles verricht.

28 Artikel 10 van verordening nr. 1725/79 regelt twee verschillende controles, te weten sub 1 een controle op het „maximumwatergehalte", en sub 2 een controle op „het gebruik van ondermelk en magere-melkpoeder, als zodanig of verwerkt in een mengsel, voor de vervaardiging van mengvoeder".

29 De tweede controle moet aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen: hij moet met name betrekking hebben op de samenstelling van de gebruikte melk, van de gebruikte mengsels en van het vervaardigde mengvoeder (artikel 10, sub 2, a), plaatsvinden in de bedrijven zelf (sub 2, b), en wel ten minste om de veertien produktiedagen (sub 2, c), en worden aangevuld door een onaangekondigde, grondige controle van de handelsdocumenten en de voorraadboekhouding (sub 2, d).

30 Artikel 10, sub 1, bepaalt echter niet waar de controles moeten plaatsvinden. Artikel 10, sub 2, b, op zijn beurt ziet slechts op de in de produktiebedrijven te verrichten controles.

31 Ten slotte somt artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, de gegevens op die moeten worden vermeld op de „door de bevoegde autoriteit opgestelde verklaring, waarin wordt verklaard dat de bepalingen van lid 1, sub a) en b), [van verordening nr.1624/76] in acht zijn genomen", met de toevoeging, dat „deze verklaring wordt bewaard door het douanekantoor van vertrek".

32 Volgens voornoemd artikel 2, lid 4, wordt de verklaring door het douanekantoor van vertrek evenwel niet opgemaakt, maar alleen bewaard. Nu deze bepaling een onderscheid maakt tussen „de bevoegde autoriteit" die de verklaring verzendt en het „douanekantoor van vertrek", dat de verklaring bewaart, wordt die verklaring blijkbaar opgemaakt voordat de goederen de grens bereiken.

33 Derhalve verlangen artikel 2, leden 1 en 4, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, en artikel 10 van verordening nr. 1725/79, niet dat de hier in geding zijnde controles aan de grens worden verricht.

34 Nu de litigieuze controles aan de grens en bovendien systematisch worden verricht, zijn zij, gelet op de hierboven geformuleerde beginselen, in strijd met artikel 34 van het Verdrag.

35 Niettemin moet worden nagegaan, of die controles gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36 van het Verdrag.

36 De Duitse regering betoogt, dat zij uit economische en praktische overwegingen aan de grens worden verricht. In ieder geval zouden de systematische controles aan de grens niet meer zijn dan de keerzijde van een stelsel waaraan men vrijwillig kan deelnemen en dat voor de marktdeelnemer bepaalde voordelen oplevert.

37 De Commissie is van oordeel, dat controles aan de grens de enige manier zijn om mogelijke fraude op het traject tussen produktiefabriek en verwerkingsbedrijf te voorkomen.

38 Deze argumenten zijn niet houdbaar.

39 Wat in de eerste plaats de economische en praktische overwegingen betreft, volstaat de opmerking, dat artikel 36 van het Verdrag niet kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van op zichzelf doelmatige regelingen of handelwijzen waarvan de beperkende elementen in wezen hun oorzaak vinden in de zorg, de belasting van de administratie of de overheidsuitgaven te verminderen, tenzij bij ontbreken van genoemde regelingen of handelwijzen, die belasting of die uitgaven duidelijk de grenzen zouden overschrijden van wat in redelijkheid kan worden verlangd (zie arrest van 20 mei 1976, zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, r. o. 18). In casu wordt de belasting bovendien op de marktdeelnemers afgewenteld.

40 Voor zover in de tweede plaats de controles de keerzijde zouden vormen van de voordelen voortvloeiend uit vrijwillige deelneming aan een stelsel van restituties bij uitvoer, volstaat de opmerking, dat systematische controles waarin de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht niet voorzien, niet als een dergelijke keerzijde kunnen fungeren.

41 Voor zover er in de derde plaats naar zou worden gestreefd, fraude tijdens het vervoer op het grondgebied van de uitvoerende Lid-Staat te voorkomen, moet worden bedacht dat de nationale overheid weliswaar de door het eigen recht geboden passende middelen mag aanwenden om ontduiking der communautaire heffingen te voorkomen, doch dat zulks anders wordt wanneer in het nationale recht maatstaven worden aangelegd welke zich niet verdragen met het stelsel van waarborgen en bewijsleveringen dat door de communautaire regeling in het leven is geroepen (arrest van 11 februari 1971, zaak 39/70, Fleischkontor, Jurispr. 1971, blz. 49, r. o. 5).

42 Zoals hiervoor uiteen is gezet, zijn in de onderhavige zaak systematische controles aan de grens evenwel niet verenigbaar met de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, met name niet met artikel 34 van het Verdrag.

43 Bovendien, ook al zouden de controles aan de grens fraude tijdens het vervoer op Duits gebied kunnen voorkomen, dan nog bieden zij niet de zekerheid dat de goederen bij aankomst in het verwerkingsbedrijf nog steeds aan de in de gemeenschapsregeling neergelegde minimumvoorwaarden op het gebied van samenstelling en kwaliteit voldoen. Het kan immers niet worden uitgesloten, dat er wordt gefraudeerd tijdens het vervoer op het grondgebied van de landen van doorvoer of van de Lid-Staat van bestemming.

44 Hieraan dient echter te worden toegevoegd, dat de preventie van fraude op het gebied van de kwaliteit en de samenstelling van een produkt waarvoor restituties bij uitvoer worden toegekend, een gerechtvaardigd streven van de Lid-Staten is.

Derhalve mag niet worden uitgesloten, dat de Lid-Staten controles aan de grenzen van de uitgevoerde partijen handhaven, mits die controles sporadisch plaatsvinden.

45 Op de eerste twee vragen moet dus worden geantwoord, dat artikel 2, leden 1 en 4, van verordening nr. 1624/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1726/79, en artikel 10 van verordening nr. 1725/79 in verbinding met artikel 34 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij niet toestaan dat aan de grens systematische controles worden verricht om na te gaan of magere-melkpoeder dat bestemd is om in een andere Lid-Staat tot mengvoeder te worden verwerkt, qua samenstelling en kwaliteit voldoet aan de voorwaarden waarvan de toekenning van restituties bij uitvoer afhankelijk is. Bovengenoemde bepalingen verzetten zich echter niet tegen controles aan de grens, voor zover deze slechts steekproefsgewijze plaatsvinden.

De derde vraag

46 De derde vraag van de verwijzende rechter luidt, of de aan de exporteurs in rekening gebrachte kosten voor de systematische controles aan de grens heffingen van gelijke werking als douanerechten vormen en dus in strijd zijn met de artikelen 9, 12 en 16 van het Verdrag, dan wel discriminerende binnenlandse belastingen zijn in de zin van artikel 95 van het Verdrag.

47 Naar de Duitse regering betoogt, zijn de bewuste retributies niet excessief ten opzichte van de reële kosten van de controle, noch zo hoog, dat de marktdeelnemers worden afgehouden van de uitvoertransacties waarop zij worden toegepast. Zij zouden derhalve voldoen aan de door het Hof in het arrest Denkavit, reeds aangehaald, geformuleerde voorwaarden. Zij zouden bovendien de tegenprestatie vormen voor een de exporteur daadwerkelijk verleende dienst, voor een met die dienst evenredig bedrag, en hem het voordeel bieden dat zijn recht op steun bij uitvoer in beginsel en qua hoogte gewaarborgd is. Waar de kosten voor de controle zowel bij uitvoer naar Italië als bij invoer in Duitsland of bij verwerking van het produkt op Duits grondgebied in rekening worden gebracht, zouden de betrokken retributies niet in strijd zijn met de artikelen 9, 12, 16 of 95 EEG-Verdrag.

48 De Commissie onderschrijft de zienswijze van de Duitse regering. Haars inziens zijn de litigieuze controles in het gemeenschapsrecht niet op uitputtende wijze geregeld. Bovendien zou het gemeenschapsrecht niet bepalen, wie de kosten moet betalen. De Lid-Staten zouden deze kosten daarom bij de betrokken marktdeelnemers in rekening mogen brengen, binnen de door het Hof in voornoemd arrest Denkavit geformuleerde grenzen. Nu deze grenzen in casu, naar de verwijzende rechter heeft vastgesteld, niet zijn overschreden, zouden de litigieuze kosten in overeenstemming zijn met de verordeningen nrs. 1624/76 en 1725/79. Om evenwel niet onder de categorie heffingen van gelijke werking als douanerechten te vallen, moeten de retributies, aldus de Commissie, voldoen aan de voorwaarden die het Hof heeft geformuleerd in het arrest van 27 september 1988 (zaak 18/87, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1988, blz. 5427, r. o. 8), dat wil zeggen, zij moeten door het gemeenschapsrecht in het algemeen belang van de Gemeenschap zijn voorgeschreven, voor alle betrokken produkten verplicht en uniform zijn en de werkelijke kosten van de controles waarmee zij verband houden, niet overschrijden. Aan deze voorwaarden zou in casu zijn voldaan.

49 DMK verdedigt een tegengestelde opvatting. Haars inziens kan aan de controles voor de exporteur geen enkel voordeel verbonden zijn, daar hij niet de ontvanger van de steun is, maar slechts als doorgeefluik voor die steun fungeert. Bovendien is de financiële last van deze retributies te hoog en weerhoudt zij de marktdeelnemers ervan, de betrokken transacties te verrichten. Voor zover de kosten van de controles de exporteurs in rekening worden gebracht, druisen zij ten slotte in tegen het gelijkheidsbeginsel, aangezien deze situatie zich niet voordoet in de andere Lid-Staten, ook niet in Duitsland zelf wanneer magere-melkpoeder voor andere doeleinden dan voor verwerking tot diervoeder naar Italië wordt uitgevoerd.

50 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is iedere eenzijdig opgelegde geldelijke last die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd en geen douanerecht in eigenlijke zin is, ongeacht benaming en structuur, een heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 9, 12, 13 en 16 van het Verdrag, zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de staat wordt geheven (zie onder meer arrest van 9 november 1983, zaak 158/82, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1983, blz. 3573, r. o. 18).

51 Er zij aan herinnerd, dat de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking tussen de Lid-Staten een fundamenteel beginsel van de gemeenschappelijke markt is en geldt voor alle produkten en waren, zodat iedere uitzondering duidelijk moet zijn voorzien en bovendien strikt dient te worden uitgelegd (zie arresten van 13 november 1964, gevoegde zaken 90/63 en 91/63, Commissie/België en Luxemburg, Jurispr. 1964, blz. 1279; en 20 april 1978, gevoegde zaken 80/77 en 81/77, Commissionaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927, r. o. 24).

52 In het arrest van 15 september 1982, Denkavit, reeds aangehaald, oordeelde het Hof (r. o. 13), dat artikel 10 van verordening nr.1725/79 zich er niet tegen verzet, dat een Lid-Staat ingevolge zijn nationale wettelijke regeling de kosten van de uit hoofde van die bepaling verrichte controles ten laste van de betrokken onderneming brengt, wanneer de bedragen welke die onderneming verschuldigd is, de normale kosten van dergelijke controles vertegenwoordigen en niet zo hoog zijn, dat de ondernemingen er daardoor van kunnen worden weerhouden over te gaan tot de verrichtingen die door de steunverlening juist moeten worden aangemoedigd.

53 Dit beginsel geldt slechts voor controles die overeenkomstig het bepaalde in de verordeningen nrs. 1624/76 en 1725/79 worden verricht. Aan deze voorwaarde nu is, zoals in het antwoord op de eerste twee vragen is vastgesteld, in het in het hoofdgeding aan de orde zijnde geval niet voldaan, aangezien de litigieuze controles aan de grens en wel systematisch worden verricht.

54 Wegens het ontbreken van een wettelijke basis vormen de litigieuze retributies derhalve, ofschoon zij overeenkomen met de werkelijke kosten van de controles, heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, die ingevolge de artikelen 9 en 12 van het Verdrag verboden zijn.

55 Aangezien de bepalingen betreffende heffingen van gelijke werking en die betreffende discriminerende binnenlandse belastingen niet cumulatief kunnen worden

toegepast (zie onder meer arrest van 11 maart 1992, gevoegde zaken C-78/90-C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest, Jurispr. 1992, blz. I-1847, r. o. 22), behoeft niet te worden onderzocht, of de litigieuze retributies verenigbaar zijn met artikel 95 van het Verdrag.

56 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat een retributie die wordt geïnd ter zake van de hierboven bedoelde systematische controles aan de grens, een ingevolge de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht is, ook al stemt zij overeen met de werkelijke kosten van elke controle.

Kosten

57 De kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 27 augustus 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 2, leden 1 en 4, van verordening (EEG) nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976 houdende bijzondere voorschriften inzake de betaling van de

steun voor magere-melkpoeder dat gedenatureerd of tot mengvoeder verwerkt wordt op het grondgebied van een andere Lid-Staat, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1726/79 van de Commissie van 26 juli 1979, en artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1725/79 van de Commissie van 26 juli 1979 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding, in verbinding met artikel 34 EEG-Verdrag, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij niet toestaan dat aan de grens systematische controles worden verricht om na te gaan of magere-melkpoeder dat bestemd is om in een andere Lid-Staat tot mengvoeder te worden verwerkt, qua samenstelling en kwaliteit voldoet aan de voorwaarden waarvan de toekenning van restituties bij uitvoer afhankelijk is. Bovengenoemde bepalingen verzetten zich echter niet tegen controles aan de grens, voor zover deze slechts steekproefsgewijze plaatsvinden.

2) Een retributie die wordt geïnd ter zake van de hierboven bedoelde systematische controles aan de grens, is een ingevolge de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht, ook al stemt zij overeen met de werkelijke kosten van elke controle.

Mancini Diez de Velasco Kakouris

Schockweiler Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 juni 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini