CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 21 MEI 1969 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in dit geding om een geval van beweerdelijk door de Italiaanse Regering begane schending van het Verdrag.
Zoals wij vernamen, werd in Italië reeds voor de inwerkingtreding van het E.E.G.-Verdrag bij in- en uitvoer van waren een recht voor het verstrekken van statistische gegevens verlangd (ik zal hierna kortweg van „statistiekrecht" spreken). Dit recht berust thans op artikel 42 van de inleidende bepalingen van het Italiaanse douanetarief, zoals dat krachtens decreet van de President der Republiek no. 723 van 26 juni 1965 in werking is getreden. De heffing bedraagt 10 Lire per ton van de betrokken waar c.q. per dier of voertuig met een minimum van 10 Lire, voor zoveel geen vrijstellingen zijn voorzien (hetgeen voor enkele waren het geval is).
Op grond van een onderzoek naar deze heffing is de Commissie van mening, dat zij een zelfde werking heeft als bij invoer c.q. uitvoer geheven douanerechten.
Naar men weet is in artikel 13, alinea 2, van het E.E.G.-Verdrag hieromtrent bepaald dat tussen de Lid-Staten bestaande heffingen met gelijke werking als (bij invoer geheven) douanerechten volgens een door de Commissie te geven richtlijn in de loop van de overgangsperiode moeten worden afgeschaft. Dienovereenkomstig is door de Commissie op 24 november 1966 voor waren welke niet onder een landbouwmarktverordening vallen een richtlijn tot de Italiaanse Regering gericht. Deze richtlijn werd niet bestreden, doch evenmin uitgevoerd, hetgeen de Commissie aanleiding gaf een procedure overeenkomstig artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag in te leiden (deze procedure is in dit verband evenwel niet rechtstreeks van belang).
In dit geval gaat het in de eerste plaats om de toepassing van artikel 16 van het E.E.G.-Verdrag, krachtens hetwelk de Lid-Staten uiterlijk aan het einde van de eerste etappe (in de zin van artikel 8) de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking moeten opheffen. — Voor zoveel het statistiekrecht uit andere Lid-Staten ingevoerde waren betreft welke onder 's Raads verordeningen betreffende de gemeenschappelijke organisatie der landbouwmarkt vallen, gaat het bovendien om de toepassing van de bepalingen dezer verordeningen, waarin heffingen van gelijke werking worden verboden. — In verband met deze voorschriften heeft de Commissie de Italiaanse Regering bij brieven van 24 en 25 november 1966 om opheldering verzocht en haar een termijn van één maand verleend om zich ten deze te verklaren. De Italiaanse Regering reageerde hierop op 23 december 1966 met een verzoek om opheldering betreffende de ingeleide procedure en om verlenging van de verleende termijn, welk verzoek per telex van 27 januari 1967 werd ingewilligd. Bij brief van 23 februari 1967 ging de Italiaanse Regering op de zaak zelve in, waarbij zij met name de opvatting verdedigde dat het statistiekrecht niet als een heffing met gelijke werking als douanerechten is te beschouwen. In antwoord hierop heeft de Commissie op 7 november 1967 voor bij invoer onderscheidenlijk bij uitvoer geheven rechten haar standpunt bepaald in twee brieven, waarin de Italiaanse Regering wordt uitgenodigd om binnen een maand de nodige stappen te doen ten einde de toestand met het Verdrag in overeenstemming te brengen. Aangezien de Italiaanse Regering in een brief van 21 december 1967 bij haar vroegere opvatting bleef en zich derhalve niet naar het standpunt der Commissie wenste te gedragen, werd ten slotte op 5 oktober 1968 een beroep overeenkomstig artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag ingesteld.
Wij zullen ons hierover thans hebben uit te spreken. Daarbij zal door ons moeten worden nagegaan, of de vordering der Commissie, daartoe strekkende dat worde verklaard voor recht:

1. dat de Italiaanse Republiek door heffing van een statistiekrecht op naar andere Lid-Staten uitgevoerde waren in strijd handelt met artikel 16 van het Verdrag;
2. dat de Italiaanse Republiek in strijd handelt met het Verdrag en met bepaalde voorschriften van marktverordeningen door een statistiekrecht te heffen op uit andere Lid-Staten ingevoerde waren waarop 's Raads verordeningen betreffende een aantal gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten van toepassing zijn (het

1 — Vertaald uit het Duits.

gaat hier om schending van artikel 189 van het E.E.G.-Verdrag, junctis artikel 21 van verordening no. 120/67, artikel 19 van verordening no. 121/67, artikel 13 van verordening no. 122/67, artikel 13 van verordening no. 123/67, artikel 22 van verordening no. 804/68, artikel 22 van verordening no. 805/68, artikel 23 van verordening no. 359/67 en artikel 3 van verordening no. 136/66),

gegrond is.

De Italiaanse Regering blijft van mening, dat deze grieven niet gerechtvaardigd zijn. Zij verzoekt u dan ook het beroep ongegrond te verklaren.

Beoordeling rechtens

Gezien de schriftelijke en mondelinge opmerkingen van partijen hangt de beslissing van het geschil kennelijk alleen af van de bepaling van het begrip „heffingen met gelijke werking". Dit begrip kwam in 's Hofs rechtspraak reeds meermalen aan de orde (met name in de zaken 2- en 3-62, 90- en 91-63, 52- en 55-65). Het litigieuze probleem zal derhalve waarschijnlijk zonder veel moeite tot oplossing kunnen worden gebracht, ook al staat vast dat de problematiek in casu niet geheel met die van eerder besliste gevallen overeenstemt.

Ik moge er derhalve allereerst aan herinneren, welke beginselen ten deze tot nu toe in 's Hofs Jurisprudentie werden geformuleerd. Het Hof liet zich in de eerste plaats leiden door het inzicht, dat het Verdrag aan zijn douanerechtelijke verboden zoveel mogelijk kracht heeft willen bijzetten. Daaruit volgt dat eventuele uitzonderingen *eng* moeten worden uitgelegd. Ter beantwoording van de vraag of een heffing eenzelfde werking als een bij invoer geheven douanerecht heeft, dient volgens het Hof van Justitie vooral op de *werking* te worden gelet zonder dat deze evenwel in ieder opzicht met die van douanerechten behoeft overeen te stemmen. Derhalve moet worden onderzocht of een heffing een discriminerende, beschermende werking heeft, of zij ingevoerde waren duurder maakt en tot vervalsing van de mededinging leidt in dier voege dat gelijksoortige binnenlandse produkten niet op dezelfde wijze zijn belast. Daarbij doet de hoogte der heffing niet ter zake en ook speelt geen rol wat overigens met de heffing is beoogd. — In de zaken 52- en 55-65 ging het vooral om de vraag of de vergelijkbaarheid met douanerechten kan komen te vervallen bij heffingen welke als tegenprestatie voor een door de administratie verleende dienst zijn te beschouwen. Het Hof van Justitie heeft de vraag bevestigend beantwoord, doch in een strikt beperkende uitlegging wel verlangd dat van een voordeel *voor de ingevoerde produkten zelve* sprake moet zijn. — Ten slotte werd in de zaak 7-68 ook voor bij uitvoer geheven rechten alleen op de werking gelet, met andere woorden de vraag of zich prijsverhogingen voordoen centraal gesteld en met nadruk uitgesproken dat niet naar het met de heffing beoogde doel dient te worden gedifferentieerd. Het Hof zal wel geen termen aanwezig achten van deze beginselen af te wijken. Het komt mij in ieder geval voor dat de litigieuze zaak geen aspecten vertoont welke tot wijziging van 's Hofs rechtspraak zullen leiden.

Toetst men echter het litigieuze statistiekrecht aan de tot nu toe besproken criteria, dan kan bezwaarlijk worden betwist dat daaraan een zelfde werking als aan douanerechten is verbonden. — Het wordt immers door de Staat geheven bij een eenzijdige — bij invoer respectievelijk bij uitvoer genomen — beschikking. Daarentegen zijn voor de binnenlandse markt bestemde nationale produkten niet overeenkomstig belast. Men kan dit volhouden, ook al hebben de gemeenten blijkbaar het recht een soortgelijk recht te heffen. Dit laatste moet echter buiten beschouwing blijven omdat het kennelijk als een soort vooruitbetaling voor een verbruiksbelasting en derhalve als een andersoortige belasting is te beschouwen. Bovendien gelden de — vaste — percentages van dit recht, voor zoveel de belaste goederen tenminste identiek zijn, ook voor ingevoerde produkten. — Anders dan de Italiaanse Regering meent, is het dan ook van geen betekenis dat zowel bij invoer als bij uitvoer statistiekrecht verschuldigd — dat wil zeggen, nationaalrechtelijk gezien van een uniforme heffing sprake — is. Voor de in dit verband beslissende toetsing aan het gemeenschapsrecht kunnen beide gevallen namelijk zeer wel afzonderlijk worden beoordeeld. Doet men zulks, dan zal men met de Commissie tweeërlei discriminerend effect onderscheiden — indien men ten minste de beantwoording van de vraag of van zodanige discriminatie sprake is, niet ten onrechte aldus verstaat, dat het om een verschillende behandeling van importeurs en exporteurs zou gaan, doch veeleer nagaat of en in hoeverre in het binnenland geproduceerde en daar gebleven waren zijn belast —. — Staat de aan de heffing op grond van haar algemene werking toekomende kwalificatie eenmaal vast, dan doet uiteraard ook niet ter zake of bij sommige ingevoerde goederen vergelijkbare binnenlandse produkten ontbreken. Een differentiatie naar deze maatstaf lijkt uit-

gesloten, vooral omdat een dergelijke situatie zich ook op zuiver douanerechtelijk gebied kan voordoen. Veeleer is beslissend dat sprake is van een belasting voor welker heffing invoer respectievelijk uitvoer als maatstaf gelden. Het is voorts, naar door de Commissie terecht is betoogd, irrelevant dat de heffing niet naar de waarde der ingevoerde of uitgevoerde goederen wordt bepaald en dat zij niet op transito-goederen, doch wel bij wederinvoer van waren wordt toegepast. Dit alles kan zich ook bij heffingen welker douanerechtelijk karakter boven twijfel staat, voordoen. Bovendien moet met de Commissie worden opgemerkt, dat aan incidentele afwijkingen van het douanerecht geenszins dwingende gevolgtrekkingen mogen worden verbonden, immers het Hof heeft reeds vroeger met zoveel woorden verklaard, dat aan een heffing met gelijke werking als douanerechten niet *in ieder opzicht* het effect van een douanerecht behoeft toe te komen.

In het betoog van de Italiaanse Regering wordt, naar u zich herinnert, veel plaats ingeruimd aan de stelling dat het statistiekrecht in feite als de tegenprestatie voor een bijzondere door de administratie verrichte dienst is te beschouwen. In Italië bestond sinds lang de wens over volstrekt nauwkeurige gegevens betreffende het in- en uitgaande goederenverkeer te beschikken. Deze kunnen alleen worden verkregen wanneer ieder afzonderlijk geval van uitvoer of invoer gedetailleerd kan worden geregistreerd, hetgeen voor de administratie bijzondere kosten medebrengt. Van de resultaten dezer bemoeiingen profiteren vooral de handelaren op het buitenland, die hiermede bij het bepalen van tijd en plaats hunner transacties rekening kunnen houden en zo de concurrentiepositie van hun produkten verstevigen. Het zou derhalve juist zijn de kosten aan het opmaken van de statistiek voor de buitenlandse handel verbonden te hunnen laste te brengen.

Inderdaad lenen deze overwegingen zich er het beste toe de overeenstemming van het statistiekrecht met de voorschriften van het Verdrag te staven. Er dient evenwel aan te worden herinnerd, dat het Hof in de zaken 52- en 55-65 (overigens in strijd met de destijds door mij voorgestane opvatting) voor het begrip „tegenprestatie" zeer strenge maatstaven heeft vastgesteld. Volgens deze criteria mag een heffing alleen als tegenprestatie voor een door de administratie bewezen dienst worden beschouwd wanneer daartegenover een voordeel voor de belaste produkten zelve staat. Alleen wanneer dit het geval is kan volgens het Hof worden gezegd dat het belasting-effect praktisch verdwijnt, zodat de verdragsvoorschriften op het stuk van de heffingen op het internationale goederenverkeer niet-toepasselijk zijn. — Ik zie niet goed in, dat zulks ook voor het statistiekrecht zou gelden. Veel meer voor de hand ligt het mijns inziens ervan uit te gaan dat deze heffing — welke op de meeste produkten van het douanetarief toepassing vindt — er toe dient de beschikking te verkrijgen over een instrument ten dienste van het *algemene* handelsbeleid. Volgens de toelichting die de Italiaanse Regering ons heeft verstrekt met betrekking tot de gevallen waarin de vrijstelling werd verleend, moet immers de beslissende maatstaf voor de heffing van het recht zijn of een bepaalde goederenstroom de Italiaanse *marktomstandigheden* wijzigt. De verandering van de omstandigheden op de markt interesseert echter ongetwijfeld ook handelskringen die met de buitenlandse handel niets uitstaande hebben, bij voorbeeld producenten die slechts belang hebben bij de binnenlandse afzet. Men kan dan ook zonder meer van een algemeen economisch nut van de statistiek betreffende de buitenlandse handel spreken. Het lijkt in ieder geval zeker, dat van een bijzonder voordeel voor *exporteurs* geen sprake kan zijn, omdat hun transacties allereerst van de marktomstandigheden in het land van invoer afhangen (hetgeen overigens verklaart waarom voor zwavel, dat in Italië alleen een exportprodukt is, geen statistiekrecht behoeft te worden betaald). Maar ook voor wat de importeurs betreft zie ik niet in, hoe kennis van de statistiek betreffende de buitenlandse handel — waaraan voor de bepaling van het meest gunstige tijdstip voor het afsluiten van handelstransacties nauwelijks preciese gevolgtrekkingen kunnen worden verbonden — de concurrentiepositie van hun produkten kan verbeteren. In ieder geval is zodanige verbetering uitgesloten bij reeds lang bestaande afzetkanalen. Voor zoveel van een verbetering kan worden gesproken — dat wil zeggen voor zoveel een bijzonder nut voor de importeurs moet worden erkend — blijft het echter een feit, dat van een voordeel voor het produkt zelf in de zin van 's Hofs jurisprudentie nauwelijks sprake kan zijn, zeker niet van een enigszins nauwkeurig te schatten voordeel, waartegenover dan een dienovereenkomstige bijzondere belasting zou mogen worden gesteld. Het begrip „tegenprestatie" kan derhalve in dit geding met even weinig vrucht worden toegepast als in de zaken 52- en 55-65.

Ook de argumenten van processuele aard, op grond waarvan de Italiaanse Regering al evenzeer tot afwijzing van het beroep wil komen, acht ik niet steekhoudend. — Zulks geldt in de eerste plaats voor de kritische

verwijzing naar de omstandigheid, dat de Commissie het Italiaanse statistiekrecht in twee afzonderlijke procedures behandelt. Men kan hier gemakkelijk tegen inbrengen, dat in dit geval de noodzaak om voor rechten vallende onder artikel 13 van het Verdrag eerst een richtlijn te doen uitgaan — hetgeen bij de uitvoerrechten van artikel 16 en belastingen op waren in de zin der gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkt niet nodig was — de doorslag heeft gegeven. Eveneens negatief moet ons oordeel zijn over het standpunt van de Italiaanse Regering, dat de Commissie alvorens een geding tegen één der Staten aanhangig te maken de rechtstoestand in alle Lid-Staten had dienen te bestuderen en een algemeen geldige omschrijving van het begrip „heffingen van gelijke werking" had moeten uitwerken. Dat men alvorens tot behandeling van een ingewikkeld probleem over te gaan daaraan gedetailleerde studies wijdt, is stellig juist, ja zelfs noodzakelijk wanneer men wil komen tot een zakelijke voor allen gelijkelijk bevredigende oplossing. Het achterwege laten van zulke studies levert echter geen schending van een rechtsplicht op wanneer bepaalde aspecten van het internationale handelsverkeer op grond van vroeger verkregen, en door het Hof van Justitie bevestigde, inzichten zonder meer en onafhankelijk van anderen kunnen worden behandeld (zoals ondanks bepaalde bedenkingen in de zaken 52- en 55-65 is gebeurd). Daarbij komt in casu dat de Commissie werkelijk over een ruime ervaring beschikt; immers werden op haar initiatief reeds meer dan honderd dergelijke rechten (waarvan sommige veel gelijkenis met het statistiekrecht vertoonden) door de Lid-Staten afgeschaft. — Ten slotte bestond er voor de Commissie ook geen aanleiding te wachten totdat de Raad richtlijnen zou hebben doen uitgaan. Richtlijnen zijn in het Verdrag voor gevallen als het onderhavige niet voorzien. De Commissie kon derhalve zonder meer tot rechtstreekse toepassing van de hierbedoelde artikelen van het Verdrag en van de litigieuze voorschriften der verordeningen tot ordening van de landbouwmarkt overgaan.

Wij komen derhalve tot de conclusie, dat de Commissie het Italiaanse in- en uitvoerrecht juist heeft beoordeeld. Het litigieuze statistiekrecht moet als een heffing met gelijke werking als een douanerecht worden gekwalificeerd, ook al wordt het internationaal verkeer er nauwelijks waarneembaar door getroffen. Voor zoveel de heffing nog na het einde van de eerste etappe op uitvoer naar andere Lid-Staten wordt toegepast, levert zij een overtreding op van artikel 16 van het E.E.G.-Verdrag. Voor zoveel zij geldt voor invoer uit andere Lid-Staten en voor waren in de zin van de verordeningen tot organisatie van de gemeenschappelijke landbouwmarkt, moet worden geconstateerd dat van een inbreuk op deze secundaire rechtsregels — waarin heffingen van gelijke werking als douanerechten onvoorwaardelijk worden verboden — sprake is.

De vordering der Commissie, strekkende tot vaststelling van een door de Italiaanse Republiek begane schending van het Verdrag, is derhalve voor toewijzing vatbaar. De kosten van het geding moeten — zoals gevorderd — ten laste van verweerster worden gebracht.