CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 5 FEBRUARI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De interpretatievragen van de president van het Tribunale te Bolzano betreffen problemen die indirect van belang zijn voor verschillende Lid-Staten die op landbouwgebied heffingen wegens kwaliteitscontroles toepassen. Volgens inlichtingen van de Commissie is dit behalve in Italië ook in Frankrijk en Nederland het geval. Zonder overigens tot een conclusie te kunnen komen had de Commissie al voor geruime tijd inbreukprocedures krachtens artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid, zowel met betrekking tot de heffing die in casu in geding is, als met betrekking tot overeenkomstige heffingen die door Italië en Nederland op verscheidene andere produkten worden toegepast.

Wederom wordt dus een zaak die in wezen betrekking heeft op een beweerde schending van het Verdrag door een Lid-Staat, in de vorm van een prejudiciële procedure aan het Hof voorgelegd. Al moet worden erkend dat in een procedure ex artikel 169 alle aspecten van de zaak beter tot hun recht zouden kunnen komen, reeds lang is het praktijk geworden — een praktijk die tal van zeer belangrijke, constructieve resultaten heeft opgeleverd — de geldigheid van nationale handelingen te beoordelen op het waakzaam initiatief van belanghebbende partijen en met medewerking van de nationale rechter. Ter bereiking van hetgeen aldus door partijen wordt nagestreefd, is niettemin een even grondig onderzoek van de zaak vereist; maar juist daarom ook moet 's Hofs antwoord binnen de grenzen van zijn specifieke bevoegdheid blijven, dat wil zeggen zich beperken tot de vragen die in de procedure voor de nationale rechter konden rijzen en in feite gerezen zijn. Dit uitgangspunt lijkt bijzonder belangrijk in een geding als het onderhavige, waarin het eigenlijke geschil betrekking heeft op een bepaalde economische last, terwijl voor dit Hof, inzonderheid door de Commissie, een ander punt naar voren is gebracht, waarbij het niet slechts gaat om de afschaffing van een bescheiden heffing, maar in de eerste plaats om onrechtmatigverklaring van bepaalde grenscontroles vanwege de manier waarop ze worden verricht.

Als wij dit laatste punt buiten beschouwing laten — in feite is het ook niet in geding —, dan is de vraag van de nationale rechter betreffende de rechtmatigheid van de toegepaste heffing eenvoudig te beantwoorden zonder daarbij het ingewikkelder probleem van de rechtmatigheid van de controle van bepaalde waren, die in het kader van het communautaire stelsel moet worden verricht, aan te roeren. De Commissie beschikt over voldoende middelen om waar nodig daarvoor een passende oplossing te vinden, na rijp beraad nopens de situatie in de verschillende landen en de daarmee verbonden problemen, aan de hand van uniforme maatstaven en via procedures die een rechtstreeks onderzoek naar het al dan niet rechtmatig handelen der Lid-Staten ten dezen mogelijk maken. Hier behoeven wij ons daarmee niet bezig te houden.

De rechter te Bolzano wil weten of de door het Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE) toegepaste heffing wegens afgifte van een controlecertificaat voor bepaalde tuinbouwprodukten — door de Italiaanse wettelijke regeling voor de export van die produkten vereist — verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht. Deze heffing, vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag door Italië ingevoerd, betreft uitsluitend voor export bestemde waren en is verschuldigd

1 — Vertaald uit het Italiaans.

bij grensoverschrijding. De door het ICE verrichte controle van de waren vermeld in besluitwet nr. 2213 van 20 december 1937, diende oorspronkelijk om vast te stellen of die waren voldeden aan de wettelijke vereisten van kwaliteit, sortering, behandeling en verpakking ter verkrijging van een „nationaal kwaliteitsmerk". De opbrengst van de heffing diende om de kosten van die controle te dekken en voorts voor de organisatie van informatiediensten ten behoeve van de Italiaanse tuinbouwexport en voor de ontwikkeling van initiatieven ter verbetering van de nationale tuinbouwproduktie in overeenstemming met de eisen van de export.

Na de inwerkingtreding van de Gemeenschapsregeling betreffende de vaststelling van kwaliteitsnormen voor het in de handel brengen van tuinbouwprodukten werd de controle die tot dan toe door het ICE was verricht met het oog op het aanbrengen van het nationale merk, naar zeggen van de Italiaanse Regering omgezet in een controle op de naleving van de communautaire normen voor exportprodukten; en verder niets.

In eerdere zaken hebben wij gezien dat een heffing, opgelegd aan bepaalde sectoren van het bedrijfsleven ter financiering van organen die zich bezighouden met activiteiten in het belang van de betrokken sector of, in het algemeen, van bepaalde nationale produkties verband houdend met de activiteit van de heffingplichtigen, ook wanneer er een gemeenschappelijke marktordening bestaat, niet per se met het Gemeenschapsrecht in strijd is. Een eerste vereiste is dan wel dat er bij de toepassing van de heffing niet wordt gediscrimineerd. In beginsel is aan deze voorwaarde niet voldaan wanneer de heffing — hoe belachelijk laag, zoals in casu, ze ook is — uitsluitend wordt toegepast op in- of uitvoer en niet op nationale produkten die binnenslands in de handel worden gebracht. Tenzij de vrijstelling van laatstbedoelde produkten een rechtvaardiging vindt in de omstandigheid dat de heffing een tegenprestatie is voor een uitsluitend aan de individuele importeur of exporteur verleende dienst, is zulk een last ontoelaatbaar, want in strijd met het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten — een verbod dat met betrekking tot de onderhavige produkten sedert 1 januari 1962 geldt voor maatregelen die reeds vóór de inwerkingtreding van het Verdrag bestonden.

Voor alles zij herinnerd aan 's Hofs uitspraak over een statistiekrecht dat zowel op invoer als op uitvoer werd geheven: „dat ongeacht benaming en structuur een eenzijdig opgelegde geldelijke last — ook al moge zij gering zijn — die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd en geen douanerecht is in eigenlijke zin, een heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 9, 12, 13 en 16 van het Verdrag oplevert, zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de Staat wordt geheven", en zulks ongeacht of ze zonder onderscheid op al het grensverkeer wordt toegepast en al dan niet protectionistisch van aard is (zaak 24-68, Commissie t. Italië, Jurispr. 1969, blz. 193).

De twee regeringen die in deze zaak opmerkingen hebben ingediend, betogen overigens dat lasten die uitsluitend bij export worden opgelegd wegens verrichtingen in het belang van de exporteurs, niet onder bedoeld algemeen verbod behoren te vallen, op grond van het beginsel dat een heffing rechtmatig is wanneer ze een passende tegenprestatie vormt voor een werkelijk verleende dienst.

De Italiaanse Regering wil met name verschil zien tussen de onderhavige zaak en de zaak Marimex (29-72, Jurispr. 1972, blz. 1317), waarin werd ontkend dat de dienst die daar in geding was, een heffing kon rechtvaardigen. Italië betoogt ten dezen dat, anders dan in het geval van een veterinair recht geheven wegens een sanitaire keuring in het algemene belang van de gehele bevolking, de heffing wegens toekenning van het nationale kwaliteitsmerk de tegenprestatie is voor een dienst die de exporteur een specifiek voordeel oplevert: hij kan rekenen op het aanzien en de economische waar-

de van een streng technisch onderzoek, dat een garantie biedt voor de kwaliteit van zijn waren.

Daargelaten of men een verplichte dienst die aan alle exporteurs van bepaalde produkten wordt verleend, kan beschouwen als een individueel verleende dienst, waarbij volgens 's Hofs rechtspraak terecht vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten kan worden verlangd (zie laatstelijk arrest nr. 39-73, Rewe-Zentralfinanz, Jurispr. 1973, blz. 1044), zij slechts opgemerkt dat men onder het begrip „individuele dienst" bezwaarlijk een verrichting kan verstaan die, zoals de ICE-keuring in verband met toekenning van het nationale merk, zich ertoe beperkt vast te stellen dat de waren voldoen aan de voor hun commercialisatie gestelde gemeenschappelijke kwaliteitseisen.

De nationale instantie verricht die controle bij elke zending meer te hooi en te gras: aldus moet volgens de Commissie het voorschrift van de Gemeenschapsregeling — dat van een steekproefsgewijze controle spreekt — worden verstaan. Wij gaan niet in op de door de Commissie opgeworpen vraag of dit controlesysteem wettig is — een allesbehalve duidelijke vraag, aangezien dezelfde verordening die een controle van elke uitvoer naar derde landen verplicht stelt, tegelijkertijd bepaalt dat „de controle steekproefsgewijs geschiedt" (artikelen 2 en 3 van verordening nr. 496/70/EEG van de Commissie van 17 maart 1970, PB 1970 L 62) —, want, zoals gezegd, dit punt valt buiten het kader van de door de nationale rechter gestelde vragen. Eventuele verschillen met betrekking tot de frequentie — niet de wezenlijke criteria — van de controles hebben geen invloed op de waarde van het nationale merk voor produkten waarvoor gemeenschappelijke kwaliteitsnormen bestaan: het vormt enkel en alleen een bewijs dat de waar voldoet aan de normen voor commercialisatie binnen de Gemeenschap.

Aangezien anderzijds die normen ook gelden voor de commercialisatie van tuinbouwprodukten in de producerende Staat en wij dus moeten aannemen dat de nationale instanties ook in dat geval, eventueel via andere organen, passende controle uitoefenen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van verordening nr. 158/66/EEG van de Raad, is de toepassing van een heffing alleen wegens kwaliteitscontrole bij uitvoer discriminerend ten opzichte van identieke, binnenslands in de handel gebrachte produkten en bijgevolg heeft die heffing, overeenkomstig 's Hofs rechtspraak, dezelfde beperkende invloed op het vrije goederenverkeer als een uitvoerrecht (zie laatstelijk het arrest van 23 januari 1975, zaak 51-74, Van der Hulst, r.o. 13 en 14).

Dit doet uiteraard niet af aan de rechtmatigheid van de controle — die vanwege het algemeen belang of ook uit serieuze commerciële overwegingen kan zijn voorgeschreven — zolang ze maar volgens de communautaire bepalingen geschiedt. Zou er echter sprake zijn van een nationaal merk dat iets geheel anders wil zijn dan het bewijs van een regelmatig verrichte controle, dan is dat een onderscheiding die slechts onder bepaalde voorwaarden verenigbaar is met een juiste opvatting van de gemeenschappelijke markt. Een merk dat meer inhoudt dan het bewijs dat is voldaan aan de communautaire voorwaarden voor commercialisatie van een nationaal produkt dat onder een gemeenschappelijke marktordening valt, kan stellig ook een belang zijn van de betrokken handelaar en ongetwijfeld eveneens een algemeen belang van de bedrijfstak, vanwege de goede naam hiervan en ter vermijding van een gevaarlijke concurrentie ten koste van de kwaliteit; maar in het eerste geval is het ieders eigen zaak zijn produkten vrijwillig — en dan tegen vergoeding — ter keuring aan te bieden; in het tweede geval dwingt de merkplicht tot het handhaven van nationale marktkenmerken, hetgeen — het zij herhaald — alleen toelaatbaar is wanneer de betrokkenen dit vrijwillig accepteren.

Iets anders is de terzelfder tijd verrichte communautaire controle, in het belang van producenten en verbruikers en van een correcte handel tussen de Lid-Staten.

Ik stel derhalve voor de eerste vraag van de rechter te Bolzano aldus te beantwoorden, dat een geldelijke last wegens afgifte van een certificaat waarin wordt verklaard dat de geëxporteerde waren voldoen aan de door het Gemeenschapsrecht vastgestelde kwaliteitsnormen, een heffing van gelijke werking als een douanerecht is, voor zover die heffing niet ook op identieke, binnenslands in de handel gebrachte waren wordt toegepast.

Wat de tweede vraag betreft, kunnen wij volstaan met op te merken dat het verbod van artikel 16 van het Verdrag om bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking te blijven toepassen, sedert 1 januari 1962 ook voor alle tuinbouwprodukten geldt en dat mitsdien artikel 13 van verordening nr. 159/66/EEG (zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 161/69/EEG), dat de douanerechten en heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten per 1 juli 1969 afschaft, uitsluitend op de invoer betrekking kan hebben.