vrije verkeer van goederen tussen de Lid-Staten eng worden uitgelegd en mag derhalve niet worden geacht een machtiging in te houden tot andere maatregelen dan in de artikelen 30 tot en met 34 bedoeld.

3. Artikel 36 verzet zich op de bij dat artikel vastgestelde voorwaarden niet tegen handhaving van bepaalde beperkingen, met name in de vorm van sanitaire keuringen. Hiertoe doet niet ter zake dat keuringen bij grensoverschrijding verricht door de invoerende staat worden vervangen door keuringen die bij verzending door de staat van verzending worden verricht. Artikel 36 verbiedt echter wel de toepassing van heffingen op de aan die keuringen onderworpen goederen aangezien die toepassing niet noodzakelijk is voor de uitoefening van de bij artikel 36 voorziene bevoegdheid en mitsdien een extra belemmering voor het intracommunautaire handelsverkeer vormt.
4. De voor deze sanitaire keuringen vastgestelde heffingen maken, wanneer zij zowel bij het in de handel brengen binnenslands als bij uitvoer worden toegepast, deel uit van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen en zijn geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, doch vallen onder het discriminatieverbod van artikel 95 EEG-Verdrag.
5. Heffingen terzake van sanitaire keuringen die krachtens een gemeenschapsvoorschrift voor de verzending op uniforme wijze moeten worden verricht in de Lid-Staat van verzending, zijn geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de keuring terzake waarvan zij worden toegepast, niet overschrijdt.
6. Behoudens de in richtlijn nr. 64/432/EEG zelf voorziene uitzonderingen, is elke keuring van runderen of varkens bestemd voor uitvoer naar een andere Lid-Staat, die door een Lid-Staat op eigen initiatief dan wel wegens niet meer gerechtvaardigde eisen van een andere Lid-Staat eenzijdig is ingesteld, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking; elke te dier zake toegepaste heffing is uit dien hoofde onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

In de zaak 46/76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage in het aldaar aanhangig geding tussen

W. J. G. BAUHUIS

en

STAAT DER NEDERLANDEN,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de bepalingen van het Verdrag, houdende verbod van heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, alsmede van richtlijn nr. 64/432 van de Raad van 26 juni 1964 (PB 1964, blz. 1977),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

Advocaat-generaal: G. Reischl
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

Verzoeker in het hoofdgeding heeft ingevolge de Nederlandse Veewet heffingen voor sanitaire controles („keurlonen") betaald bij de invoer van varkens in de maanden november en december 1970 uit andere Lid-Staten in Nederland en de uitvoer van varkens, fokvarkens, runderen, fokrunderen en paarden in de periode van augustus 1966 tot en met juli 1971 uit Nederland naar andere Lid-Staten. Van mening dat deze keurlonen, Fl. 588 wegens importen en Fl. 32 265,90 wegens exporten, door hem onverschuldigd zijn betaald, omdat zij zijn geheven in strijd met de communautaire bepalingen waarbij het toepassen van heffingen van gelijke werking als douanerechten is verboden, vordert hij terugbetaling van het gehele bedrag ad Fl. 32 853,90, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf 15 januari 1972.

De Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, waarbij de zaak aanhangig gemaakt werd, wees bij vonnis van 10 mei 1976 de vordering tot restitutie van de invoerkeurlonen toe. Met betrekking tot de uitvoerkeurlonen verwierp de rechtbank bij tussenvonnis bepaalde argumenten van de Nederlandse regering ter ondersteuning van de stelling dat toepassing van deze heffing in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht, doch besloot voor het overige het Hof de navolgende vragen voor te leggen:

„Zijn als heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten te beschouwen de geldelijke lasten, welke door een Lid-Staat worden geheven terzake van sanitaire keuring van vee, dat bestemd is om te worden verzonden naar een andere Lid-Staat, voor zover die geldelijke lasten strekken tot bestrijding van, en niet overschrijden, de werkelijke kosten van een sanitaire keuring, die van rijkswege wordt verricht:

a) (voor zover het runderen of varkens betreft:)
ter uitvoering van de verplichtingen, die de Raad van de Europese Economische Gemeenschap op de Lid-Staat van verzending heeft gelegd in zijn richtlijn 64/432/EEG van 26 juni 1964; ofwel:

b) (voor zover het runderen of varkens betreft:)
ter uitvoering van de sub a genoemde verplichtingen en voorts ten einde vast te stellen dat de betreffende runderen of varkens voldoen aan de bijzondere voorwaarden, die de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer daarvan; ofwel:

c) (voor zover het andere dieren dan runderen of varkens betreft:)
ten einde vast te stellen dat de betreffende dieren voldoen aan de voorwaarden, die de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer daarvan?"

Het verwijzingsvonnis van 10 mei 1976 is op 2 juni 1976 ingeschreven ter griffie van het Hof.

De Commissie, de Nederlandse regering en verzoeker in het hoofdgeding hebben overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut schriftelijke opmerkingen ingediend.

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

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — Opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding

Bauhuis wijst op het belang van het onderhavige geding. Ook andere veehandelaren hebben vorderingen ingediend tot restitutie van de betaalde heffingen; de Nederlandse Staat blijft echter de litigieuze heffingen vorderen ondanks twee brieven van de Commissie aan de minister van Buitenlandse Zaken van 18 oktober 1970, waarin de Commissie tot uitdrukking heeft gebracht dat volgens haar zowel de keurlonen bij invoer als die bij uitvoer met het Verdrag in strijd zijn.

Verzoeker in het hoofdgeding verwijst naar de grieven die hij voor de nationale rechter naar voren heeft gebracht en naar 's Hofs jurisprudentie (onder meer het arrest van 11. 10. 1973, zaak 39/73, *Rewe I,* Jurispr. 1973, blz. 1039, en het arrest van 26. 2. 1975, zaak 63/74, *Cadsky,* Jurispr. 1975, blz. 281) volgens welke de controles bij in- en uitvoer, zelfs wanneer zij kunnen worden gehandhaafd, niet mogen leiden tot de toepassing van heffingen of vergoedingen, tenzij deze deel uitmaken van een algemene regeling die volgens dezelfde maatstaven geldt voor de produkten op de binnenlandse markt en de produkten die een intracommunautaire grens overschrijden, hetgeen in casu niet het geval is. Hij voegt hieraan toe dat de uitvoerkeurlonen hun karakter van verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht niet verliezen indien zou blijken dat de keuringen geschieden ter uitvoering van verplichtingen, voortvloeiend uit richtlijn nr. 64/432 van de Raad van 26 juni 1964. Dit rechtvaardigt nog niet de toepassing van heffingen.

B — Opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Na erop te hebben gewezen dat zij, in het raam van een in 1970 tegen Nederland en andere Lid-Staten begonnen procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag met betrekking tot heffingen voor veterinaire en sanitaire controles, voornemens is de zaak aan het Hof voor te leggen, merkt de Commissie op dat krachtens specifieke regelingen van de marktordeningen voor landbouwprodukten het verbod van heffingen van gelijke werking als invoerrechten in vele gevallen reeds vóór 1 januari 1970 — het einde van de overgangsperiode — van kracht was. Met betrekking tot de invoer van varkens was dit het geval vanaf 1 juni 1962 (artikel 14,

lid 1, juncto artikel 23 van verordening nr. 20 van de Raad van 4 april 1962, PB 1962, blz. 945). Uit de overwegingen van het verwijzingsvonnis leidt de Commissie af dat de litigieuze uitvoerkeurlonen voldoen aan alle vereisten om als heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten te worden gekwalificeerd:

- zij worden uitsluitend toegepast op uitgevoerde produkten en niet op produkten die binnenslands in de handel worden gebracht;
- zij worden opgelegd wegens grensoverschrijding in verband met een verplichte keuring van de uitgevoerde produkten;
- zij maken geen deel uit van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen, waardoor in Nederland in de handel gebrachte produkten en uitgevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig zouden worden belast;
- zij zijn niet te beschouwen als tegenprestatie voor een bepaald en werkelijk door de exporteur genoten voordeel.

Het gaat er dus om of de litigieuze vergoedingen in overeenstemming zijn met het Verdrag:

- omdat de keuring wordt verricht ter uitvoering van een communautair voorschrift (onderdeel a) van de vraag);
- omdat de keuring wordt verricht om vast te stellen dat de produkten voldoen aan voorwaarden welke de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer ervan (onderdeel b) en onderdeel c) van de vraag).

Het lijkt de Commissie echter gewenst vooraf in te gaan op het verband dat *in casu* zou kunnen worden gelegd tussen artikel 36 enerzijds en de keuringen en keurlonen anderzijds. Volgens de Commissie is artikel 36 EEG-Verdrag echter om twee redenen niet van toepassing. In de eerste plaats omdat artikel 36 de Lid-Staten slechts de mogelijkheid geeft om ter vrijwaring van de volksgezondheid en/of de gezondheid van dieren binnen het eigen grondgebied beschermende maatregelen te nemen, terwijl de onderhavige controlemaatregelen hun bestaansreden vinden in de bescherming van de volksgezondheid en/of de gezondheid van dieren in de Lid-Staat van bestemming. In de tweede plaats omdat de in artikel 36 gegeven mogelijkheden om nationale maatregelen te nemen, slechts bestaan zolang een communautaire regeling ter vrijwaring van de in artikel 36 bedoelde belangen ontbreekt. Wat runderen en varkens betreft, geeft richtlijn nr. 64/432 van de Raad van 26 juni 1964 een regeling die de gehele materie omvat, die niet het karakter heeft van een minimumregeling of van een aanvulling van nationale bepalingen, doch deze integendeel geheel vervangt. Voor op artikel 36 steunende nationale maatregelen is dan ook geen plaats meer.

Het feit dat de keuringen plaats vinden ter uitvoering van gemeenschapsrichtlijn nr. 64/432, geeft de Commissie aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Richtlijn nr. 64/432 zwijgt over de vraag of de Lid-Staten al dan niet een heffing kunnen toepassen voor keuringen die plaatsvinden ter uitvoering van deze richtlijn, terwijl in de handel met derde landen de latere richtlijn nr. 72/462 van de Raad van 12 december 1972 (PB 1972, L 302, blz. 28) uitdrukkelijk de toepassing van de heffingen voorziet (artikel 12, lid 8). De Commissie leidt hieruit a contrario af dat in het intracommunautaire handelsverkeer dergelijke heffingen niet mogen worden toegepast.
- De Raad kan zelf de toepassing van dergelijke heffingen niet toelaten of opleggen, immers de artikelen 13 en 16 EEG-Verdrag zijn ook voor de gemeenschapswetgever verbindend.
- Slechts in uitzonderingsgevallen kunnen op de grondslag van artikel 43 EEG-Verdrag maatregelen worden genomen die afwijken van de algemene regels van het Verdrag, wanneer de werking van de landbouwmarktordeningen op bijzondere moeilijkheden stuit. Daarvan is in

casu echter geen sprake omdat de heffing van keurlonen in verband met veterinaire controles geenszins onmisbaar is om het hoofd te bieden aan buitengewone omstandigheden en om de werking van de gemeenschappelijke markt te handhaven.

— de gemeenschapswetgever kan zelf geen beroep doen op artikel 36 om de toepassing van door hem verplicht gestelde keurlonen af te dwingen. Deze bepaling heeft alleen betrekking op kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, doch niet op de daarmee verbonden heffingen (arrest van 10. 12. 1968, zaak 7/68, *Commissie* t. *Italië*, Jurispr. 1968, blz. 589).

— in zaak 63/74 *(Cadsky)* verklaarde het Hof voor recht „dat waar het Verdrag die opheffing (van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking) voorschrijft, geen enkel onderscheid wordt gemaakt naar gelang het doel waarmede de rechten en heffingen zijn ingevoerd, of de bestemming hunner opbrengsten."

Met betrekking tot het feit dat de litigieuze heffingen worden geheven wegens keuringen die betrekking hebben op bijzondere voorwaarden die zijn vastgesteld door de Lid-Staat van bestemming, meent de Commissie dat de argumenten welke zij tegen de keuringen in verband met communautaire normen heeft aangevoerd, a fortiori gelden in verband met nationale normen.

Bovendien stroken de keuringen zelf stellig niet met het gemeenschapsrecht, hetgeen ipso facto de onwettigheid der keurlonen meebrengt. De keuringen bij de uitvoer van paarden, runderen en varkens vormen onbetwistbaar maatregelen van gelijke werking als de krachtens artikel 34 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve beperkingen; zij vallen niet onder de uitzondering van artikel 36, omdat zij hun bestaansreden niet vinden in de bescherming van de volksgeszondheid in de Lid-Staat die de maatregelen neemt, doch in de Lid-Staat van bestemming. In het geval van de uitvoer van runderen en varkens komt daarbij nog dat deze controlemaatregelen kennelijk verder gaan dan de voorschriften van richtlijn nr. 64/432, terwijl de Lid-Staat ven bestemming in het stelsel van de richtlijn moet afgaan op het door de Lid-Staat van verzending afgegeven EEG-gezondheidscertificaat. De omstandigheid dat de Lid-Staat van bestemming met het communautaire recht onverenigbare aanvullende voorwaarden stelt, kan het eenzijdig nemen van maatregelen in die zin door de Lid-Staat van verzending niet wettigen.

De Commissie gaat vervolgens in op andere door de Nederlandse Staat aangevoerde argumenten ter rechtvaardiging van de litigieuze keurlonen.

Een eerste argument van de Nederlandse Staat was dat de noodzakelijke kosten die gemaakt worden ten behoeve van een produkt, voor rekening moeten komen van dat produkt en van de consument daarvan. Dit door de Nederlandse Regering reeds in andere zaken aangevoerde argument (arrest van 14. 12. 1972, zaak 29/72, *Marimex*, Jurispr. 1972, blz. 1309; zaak 63/74, *Cadsky)* is door de Nederlandse rechter afgewezen. Voorts merkt de Commissie op dat hier geen sprake is van een rechtsbeginsel of zelfs van een algemeen beginsel van economische politiek, en dat volgens de in 's Hofs rechtspraak verankerde criteria bepaalde prestaties in het intracommunautaire handelsverkeer slechts aan de importeurs en exporteurs in rekening mogen worden gebracht, wanneer zij bedoelde importeurs en exporteurs een bepaald, werkelijk en individueel voordeel verschaffen. Ten slotte valt volgens de Commissie niet in te zien waarom het door de Nederlandse regering verdedigde beginsel — al aangenomen dat hier sprake is van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht — voorrang zou genieten op het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

Op het door de Nederlandse Staat aangevoerde argument dat bestrijding van de

kosten van de gezondheidskeuringen uit algemene overheidsmiddelen het gevaar oplevert van verkapte steunverlening bij uitvoer naar andere Lid-Staten, antwoordt de Commissie dat aanvaarding van deze stelling impliceert dat elke afschaffing van heffingen van gelijke werking als douanerechten waarmede de bestrijding van bepaalde kosten aan de exporteur wordt opgelegd, als een steunmaatregel te beschouwen zou zijn.

Mitsdien moet de vraag van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage volgens de Commissie worden beantwoord als volgt:

„Een eenzijdig opgelegde geldelijke last die wegens grensoverschrijding bij uitvoer naar een andere Lid-Staat op goederen wordt gelegd, is, ongeacht benaming en structuur, een heffing van gelijke werking als een douanerecht. Voor de uitlegging van dit begrip is de omstandigheid dat een dergelijke geldelijke last wordt opgelegd terzake van een verplichte veterinaire keuring bij de uitvoer, zo deze keuring door het communautaire recht voorgeschreven dan wel daarmee verenigbaar is, niet relevant."

C — Opmerkingen van de Nederlandse Regering

Hoewel het Hof zich reeds verschillende malen heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van heffingen terzake van keuringen bij grensoverschrijdingen met het gemeenschapsrecht, heeft het nog geen beslissing kunnen nemen over de onderhavige vraag betreffende heffingen terzake van veterinaire, sanitaire of fytosanitaire keuringen die ten doel hebben aan de exporteur waarborgen te verschaffen dat zijn produkt zal worden toegelaten in het land van bestemming. De Nederlandse Regering wijst op het belang van deze zaak. Mocht verzoeker in het hoofdgeding in het gelijk worden gesteld, dan moeten aanzienlijke bedragen worden terugbetaald. Het principiële aspect van de gestelde vragen is echter nog veel belangrijker. Het gaat hier om de richtige financiering van veterinaire, sanitaire en fytosanitaire keuringen bij export, welke aan de Lid-Staten zijn voorgeschreven door de richtlijnen die zijn vastgesteld om de belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer uit de weg te ruimen. Moeten de kosten hiervan worden gedragen door het produkt of moeten deze beslist ten laste van de algemene middelen der Lid-Staten worden gebracht?

Met betrekking tot het in de gestelde vraag sub b) en c) door de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage gemaakte onderscheid wijst de Nederlandse Regering, voor zover het runderen of varkens betreft, erop dat artikel 8 van richtlijn nr. 64/432/EEG de Lid-Staten veroorlooft nadere bijzondere voorwaarden voor invoer te stellen en dat, met betrekking tot andere dieren, de veterinaire invoervoorwaarden nog steeds uitsluitend van nationale aard zijn. De veterinaire keuringen bij uitvoer, verricht door de Nederlandse Veeartsenijkundige dienst, hebben betrekking op de voorwaarden die zijn opgesteld door de gemeenschapsautoriteiten (richtlijn nr. 64/432) of door de nationale autoriteiten in het kader van artikel 8 van deze richtlijn of in het kader van hun nationale bevoegdheid (met name voor paarden, waarvoor geen communautaire richtlijnen bestaan).

Volgens een juist beginsel van economische politiek dienen de kosten van deze noodzakelijke veterinaire keuringen voor rekening te komen van het produkt waarvoor zij zijn aangewend.

De Nederlandse Regering wijst in deze op het, ook door de Gemeenschap aanvaarde, beginsel van milieubescherming, namelijk dat „de vervuiler betaalt".

De Nederlandse Regering wijst op de noodzaak voor de beoordeling in het licht van het gemeenschapsrecht onderscheid te maken tussen heffingen terzake van een overheidsprestatie, naargelang deze plaatsvinden in geval van invoer dan wel uitvoer. In dit laatste geval worden de

kosten noodzakelijk gemaakt door beperkingen gesteld hetzij door de Gemeenschap, hetzij door een andere Lid-Staat. Bovendien kan de gratis overheidsprestatie bij uitvoer leiden tot, met de regels van het Verdrag strijdige, steunverlening aan de export.

De rechtspraak van het Hof van Justitie heeft twee mogelijke rechtsvaardigingsgronden onderkend voor heffingen bij uitvoer, welke heffingen van gelijke werking als douanerechten vormen:

1) de heffing is een onderdeel van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen volgens dezelfde criteria geheven;
2) de heffing is de tegenprestatie voor een bepaalde en werkelijk verleende dienst, welke de waarde noch de kosten van die dienst te boven gaat.

De Nederlandse Regering meent dat andere rechtvaardigingen mogelijk dienen te zijn voor de heffingen bij uitvoer, daar genoemde beginselen alleen zijn ontwikkeld in het kader van 's Hofs jurisprudentie betreffende heffingen bij invoer.

Volgens de Nederlandse Regering moet rekening worden gehouden met de grondslag van de controlemaatregel bij uitvoer en derhalve ook met de daarmee samenhangende kosten. In zoverre verschilt deze zaak van zaak 63/74 *(Cadsky)* en — ten aanzien van de heffingen bij invoer, van de zaken 52 en 55/65 (arrest van 16. 6. 1966, *Bondsrepubliek Duitsland* t. *Commissie,* Jurispr. 1966, blz. 309) en 39/73 (arrest van 11. 10. 1973, *Rewe,* Jurispr. 1973, blz. 1039).

Deze drie zaken hadden betrekking op maatregelen die de betrokken Lid-Staat had genomen in het nationale belang (bij voorbeeld om de kwaliteit van het nationale produkt te waarborgen). In casu zijn de maatregelen gebaseerd op gemeenschapsvoorschriften of voorschriften van de Lid-Staat van bestemming. Wanneer de Lid-Staat van verzending de exporteur helpt om te voldoen aan de voorwaarden van de Lid-Staat van bestemming, dan verleent hij een werkelijke dienst waardoor het produkt dichter bij de consument in een andere Lid-Staat wordt gebracht.

De Nederlandse Regering meent dat binnen het raam van de door het Hof van Justitie reeds uitdrukkelijk erkende rechtvaardigingsgronden kan worden gesteld:

a) dat de door middel van keuring verleende overheidsdienst een bepaald en werkelijk aan elke exporteur individueel verschaft voordeel oplevert, indien de keuring een voorwaarde respectievelijk waarborg oplevert voor toelating van het dier in de Lid-Staat van bestemming;
b) dat een terzake geheven keurloon is te beschouwen als een evenredige tegenprestatie, indien het strekt tot bestrijding van, en niet overschrijdt, de kosten van de betreffende keuring.

Op dit punt merkt de Nederlandse Regering op dat de overweging waarin de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage stelt dat het concrete voordeel dat de onderhavige uitvoerkeuringen voor de exporteur heeft opgeleverd niet valt te verifiëren, op een misverstand berust. In de hoofdzaak heeft de Nederlandse Regering betoogd dat dit voordeel duidelijk en reëel is, omdat bij gebreke van de betreffende keuring de invoer in de Lid-Staat van bestemming niet mogelijk was, doch zij voegde hieraan toe dat dit voordeel niet in ieder concreet geval kan worden vastgesteld.

De Nederlandse Regering stelt voor de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Geldelijke lasten, welke door een Lid-Staat worden geheven terzake van veterinaire keuring van vee dat bestemd is om te worden verzonden naar een andere Lid-Staat, zijn geen heffingen van gelijke werking in de zin van artikel 16 van het Verdrag, voor zover die geldelijke lasten strekken tot bestrijding van, en niet overschrijden, de werkelijke kosten van een veterinaire keuring, die door de Lid-Staat wordt verricht ter uitvoering van de ver-

plichtingen neergelegd in richtlijn nr. 64/432/EEG en/of ter vaststelling dat de betreffende dieren voldoen aan de voorwaarden die de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer ervan."

Overwegende dat verzoeker in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door Mr. C. D. van Boeschoten, advocaat te 's-Gravenhage, de Nederlandse Regering, ten deze vertegenwoordigd door Mrs. Van der Does en Alexander, advocaten te 's-Gravenhage, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde J. H. J. Bourgeois, ter terechtzitting van 26 oktober 1976 mondelinge opmerkingen hebben gemaakt;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 1976 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage bij vonnis van 10 mei 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 2 juni 1976, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de navolgende vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van artikel 16 EEG-Verdrag:

„Zijn als heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten te beschouwen de geldelijke lasten, welke door een Lid-Staat worden geheven terzake van sanitaire keuring van vee dat bestemd is om te worden verzonden naar een andere Lid-Staat, voor zover die geldelijke lasten strekken tot bestrijding van, en niet overschrijden, de werkelijke kosten van een sanitaire keuring, die van rijkswege wordt verricht:

a) (voor zover het runderen of varkens betreft)

ter uitvoering van de verplichtingen, die de Raad van de Europese Economische Gemeenschap op de Lid-Staat van verzending heeft gelegd in zijn richtlijn 64/432/EEG van 26 juni 1964; ofwel

b) (voor zover het runderen of varkens betreft)

ter uitvoering van de sub a genoemde verplichtingen en voorts ten einde vast te stellen dat de betreffende runderen of varkens voldoen aan de bijzondere voorwaarden, die de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer daarvan; ofwel

c) (voor zover het andere dieren dan runderen of varkens betreft)

ten einde vast te stellen dat de betreffende dieren voldoen aan de voorwaarden die de Lid-Staat van bestemming stelt voor de invoer daarvan";

2 dat deze vragen zijn gesteld in het kader van een geding tussen de Nederlandse overheid en een veehandelaar die in de periode van augustus 1966 tot en met juli 1971 levende dieren heeft uitgevoerd naar andere Lid-Staten en thans de door hem betaalde geldelijke lasten terug vordert ter zake van sanitaire keuringen die vóór deze exporten door de Nederlandse overheid zijn verricht;

3 dat hij betoogt dat deze lasten heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn, die ingevolge artikel 16 EEG-Verdrag vanaf 1 januari 1962 zijn verboden en derhalve door hem onverschuldigd zouden zijn betaald;

4 Overwegende dat blijkens het vonnis van de verwijzende rechter de litigieuze rechten zijn geheven enerzijds ter zake van sanitaire keuringen van runderen en varkens, voorgeschreven en geregeld bij 's Raads richtlijn nr. 64/432/EEG van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, blz. 1977), en anderzijds ter zake van sanitaire keuringen die niet door die richtlijn zijn voorgeschreven, dan wel betrekking hebben op andere dan de daarin genoemde dieren en uitsluitend door bepalingen van nationaal recht zijn geregeld;

5 dat deze twee gevallen afzonderlijk dienen te worden onderzocht;

6 Overwegende evenwel dat vooreerst moet worden aangegeven in welk kader het antwoord op de gestelde vragen moet worden gezocht;

7 Overwegende dat volgens artikel 9 EEG-Verdrag in het verkeer tussen de Lid-Staten in- en uitvoerrechten en alle heffingen van gelijke werking zijn verboden;

8 dat volgens artikel 16 de Lid-Staten uiterlijk aan het einde van de eerste etappe van de overgangsperiode de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking opheffen;

9 dat het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn rechtvaardiging vindt in de belemmering welke geldelijke lasten wegens

grensoverschrijding — al mogen zij gering zijn — opleveren voor het door de achtereenvolgende administratieve formaliteiten gehinderde goederenverkeer;

10 dat dus ongeacht benaming en structuur iedere eenzijdig opgelegde geldelijke last die wegens grensoverschrijding op nationale 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;

11 dat dit slechts anders ware wanneer deze last de tegenprestatie vormt voor een aan de exporteur werkelijk verleende dienst en evenredig is aan de kosten daarvan, dan wel deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen waardoor nationale en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden belast;

12 dat weliswaar volgens artikel 36 van het Verdrag de bepalingen van de artikelen 30 tot en met 34 geen beletsel vormen voor verboden of kwantitatieve beperkingen van invoer of uitvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen of dieren, doch deze bepaling als uitzondering op de fundamentele regel van de afschaffing van alle belemmeringen van het vrije verkeer van goederen tussen de Lid-Staten eng moet worden uitgelegd en derhalve niet mag worden geacht een machtiging in te houden tot andere maatregelen dan in de artikelen 30 tot en met 34 bedoeld;

13 dat derhalve artikel 36, ofschoon het sanitaire keuringen niet in de weg staat, nochtans niet in die zin mag worden uitgelegd, dat ook de heffing van rechten op aan de keuringen onderworpen in- of uitgevoerde goederen, bestemd om de kosten dier keuringen te dekken, geoorloofd zou zijn;

14 dat immers de uitoefening der in artikel 36 bedoelde bevoegdheid de noodzaak van zodanige heffing niet zonder meer meebrengt en dat zij derhalve in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap een bijkomende belemmering kan vormen;

15 dat de gestelde vragen in het kader van deze overwegingen moeten worden onderzocht;

I — De rechten ter zake van bij richtlijn nr. 64/432 voorgeschreven sanitaire keuringen

16 Overwegende dat de Raad ter opheffing van de belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens bij richtlijn nr. 64/432 van 26 juni 1964 is overgegaan tot harmonisatie van de veterinairrechtelijke voorschriften van de Lid-Staten door hen te verplichten de nationale voorschriften terzake overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn eenvormig te maken;

17 dat de richtlijn van 26 juni 1964 volgens haar tweede en derde overweging ten doel heeft de doeltreffendheid van de verordeningen houdende ordening der markten in de sector rund- en varkensvlees te vergroten door „de talrijke traditionele beschermende maatregelen aan de grens te vervangen door een uniform stelsel, dat met name is bestemd om het intracommunautaire handelsverkeer te vergemakkelijken";

18 dat dit doel volgens de derde en vierde overweging slechts kan worden bereikt door de ongelijkheid tussen de nationale regelingen op te heffen door middel van het nader tot elkaar brengen van de veterinairrechtelijke voorschriften van de Lid-Staten;

19 dat dit nader tot elkaar brengen er hoofdzakelijk in bestaat dat aan het land van verzending der dieren de verplichting wordt opgelegd toe te zien op de inachtneming van een reeks gezondheidsmaatregelen, onder meer om te voorkomen dat de uitgevoerde dieren tot verbreiding van besmettelijke ziekten aanleiding geven;

20 dat blijkens al deze overwegingen het door de richtlijn opgezette geharmoniseerde stelsel van sanitaire keuringen uitgaat van de gelijkwaardigheid van de in alle Lid-Staten voorgeschreven sanitaire maatregelen, waardoor zowel de bescherming van de gezondheid als de gelijke behandeling van de produkten wordt gewaarborgd;

21 dat daartoe het stelsel de keuring naar de Lid-Staat van verzending verplaatst en aldus de stelselmatige preventieve maatregelen aan de grens vervangt door een eenvormig systeem dat de talrijke grenscontroles overbodig maakt, de Staat van bestemming evenwel de mogelijkheid laat erop toe te zien dat de waarborgen van het aldus geüniformeerde stelsel inderdaad worden geboden;

22 Overwegende dat dit stelsel is gebaseerd op het vertrouwen dat de Lid-Staten in elkaar dienen te stellen ten aanzien van de waarborgen, geboden door de keuring die wordt verricht door de gezondheidsdiensten van de Lid-Staat van waaruit de dieren worden verzonden;

23 dat om tot doeltreffende waarborgen te komen, de richtlijn de bepalingen der Lid-Staten in dier voege heeft geharmoniseerd, dat bijzonder strenge keuringsmethoden algemeen verplicht zijn gesteld;

24 dat als gevolg hiervan in vele gevallen althans een gedeelte der in de richtlijn voorgeschreven keuringshandelingen overeen zal komen met de keuringen bij het in de handel brengen en het vervoer van dezelfde dieren op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat;

25 dat de voor deze keuringen vastgestelde heffingen, wanneer zij zowel bij het in de handel brengen binnenslands als bij uitvoer worden toegepast, deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen en geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn, doch vallen onder het discriminatieverbod van artikel 95 EEG-Verdrag;

26 Overwegende dat de eerste vraag dus betrekking heeft op de uitlegging van het begrip heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten met betrekking tot de heffingen voor die keuringen welke, ter voldoening aan de vereisten van 's Raads richtlijn nr. 64/432, uitsluitend worden verricht bij dieren bestemd voor uitvoer naar een andere Lid-Staat;

27 Overwegende dat ofschoon deze keuringen rechtstreeks verband houden met de uitvoer naar een andere Lid-Staat, de organisatie ervan door de richtlijn dwingend is opgedragen aan de Lid-Staat van verzending ten einde eenzijdig ingestelde grenskeuringen door de Lid-Staat van invoer overbodig te maken, of deze althans te beperken tot een sporadische controle op de naleving van de gezondheidsmaatregelen die in de Lid-Staat van verzending moeten worden genomen;

28 dat deze maatregelen niet door elke Lid-Staat eenzijdig worden voorgeschreven, doch voor alle betrokken produkten in dezelfde vorm verplicht zijn gesteld en uniform moeten zijn, ongeacht de Lid-Staat van verzending of van bestemming;

29 dat zij anderzijds niet door elke Lid-Staat afzonderlijk zijn vastgesteld ter bescherming van een nationaal belang, doch door de Raad in het algemeen belang van de Gemeenschap;

30 dat derhalve die keuringen niet kunnen worden beschouwd als eenzijdige verkeersbelemmerende maatregelen, doch veeleer verrichtingen zijn ter bevordering van het vrije goederenverkeer, met name doordat zij hinderpalen neutraliseren die door sanitaire controlemaatregelen overeenkomstig artikel 36 voor dat vrije verkeer kunnen zijn opgeworpen;

31 dat onder deze omstandigheden heffingen ter zake van sanitaire keuringen die krachtens gemeenschapsvoorschrift vóór de verzending in de Lid-Staat van verzending moeten worden verricht en wel op uniforme wijze, geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn, mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de keuring ter zake waarvan zij worden toegepast, niet overschrijdt;

32 dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan het verbod van belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer, hetzij in de vorm van heffingen van gelijke werking als douanerechten, hetzij in de vorm van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, in dat geval niet van toepassing zijn;

33 dat voorts ten aanzien van de vraag of toepassing van een heffing geoorloofd is, moet worden onderscheiden tussen de door de richtlijn verplicht gestelde keuringen en de sporadische controles aan de grens, die de Lid-Staten krachtens dezelfde richtlijn mogen handhaven, aangezien de eerste categorie verplicht en algemeen voor alle betrokken waren geldt terwijl heffingen ter zake van keuringen van de tweede categorie, die slechts incidenteel en steekproefsgewijs worden verricht, uitsluitend de gecontroleerde waren zouden belasten;

34 dat het daarbij bovendien gaat om een financieel en economisch gerechtvaardigde vergoeding voor een door het gemeenschapsrecht aan alle Lid-Staten gelijkelijk opgelegde verplichting;

35 Overwegende dat de kosten van de keuringsverrichtingen stellig van Staat tot Staat kunnen verschillen, zodat het bedrag van de heffing verschillend kan uitvallen, naargelang van de Lid-Staat waar de keuring wordt verricht;

36 Overwegende dat, al moge harmonisatie van die heffingen wenselijk zijn, de omstandigheid dat zij, om niet als verboden heffingen van gelijke werking te worden beschouwd, de werkelijke keuringskosten niet mogen overschrijden, hun het karakter van verboden steunmaatregelen bij uitvoer ontneemt en voorkomt dat zij als belemmeringen van het goederenverkeer zouden moeten gelden;

II — De rechten wegens bijzondere sanitaire keuringen bij uitvoer van runderen en varkens

37 Overwegende dat met het oog op de bevordering van het vrije verkeer van runderen en varkens bij richtlijn nr. 64/432 eenvormige sanitaire keuringen ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap verplicht zijn gesteld;

38 dat het wederzijdse vertrouwen dat de Lid-Staten moeten hebben in door de bevoegde organen van andere Lid-Staten op de voorgeschreven wijze verrichte keuringen een fundamenteel bestanddeel is van het door die richtlijn ingevoerde stelsel, dat zonder dat vertrouwen niet zou kunnen werken;

39 dat dit meebrengt dat runderen en varkens die de aldus voorgeschreven keuring hebben ondergaan, zonder verdere sanitaire voorwaarden vanuit een Lid-Staat naar de andere moeten kunnen worden vervoerd;

40 dat bijgevolg, behoudens de in de richtlijn zelf voorziene uitzonderingen, elke aanvullende keuring van runderen en varkens bestemd voor uitvoer naar een andere Lid-Staat, die door een Lid-Staat op eigen initiatief dan wel wegens niet meer gerechtvaardigde eisen van een andere Lid-Staat eenzijdig is ingesteld, een maatregel is van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, en dat elke te dier zake toegepaste heffing uit dien hoofde onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht;

41 dat dit slechts anders is, wanneer de nationale regeling die keuring en een identieke heffing ook voorschrijft voor het in de handel brengen en het vervoer van runderen en varkens binnen de betrokken Lid-Staat;

42 dat voorts heffingen ter zake van aanvullende keuringen in het land van verzending in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien bij bijzondere be-

palingen van richtlijn nr. 64/432, bij voorbeeld artikel 8, mits zij de werkelijke kosten van de keuringsverrichtingen niet te boven gaan, op een lijn zijn te stellen met de hierboven besproken heffingen en geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn;

III — Heffingen ter zake van in de Lid-Staat van verzending verrichte sanitaire keuringen van andere dieren dan runderen en varkens

43 Overwegende dat de in het laatste onderdeel van de vragen bedoelde keuringen buiten iedere communautaire regeling om door iedere Lid-Staat eenzijdig en op niet-eenvormige wijze worden verricht;

44 dat hierbij sprake is van heffingen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen wanneer die keuringen uitsluitend worden verricht op voor uitvoer bestemde dieren en verschillen van de keuringen bij het in de handel brengen of het vervoer van dezelfde dieren op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat;

45 dat deze maatregelen, die de bescherming van de belangen der gezondheid in het invoerende land dienen, in overeenstemming zijn met het Verdrag wanneer is voldaan aan de in artikel 36 gestelde voorwaarden;

46 Overwegende dat artikel 36 niet verbiedt keuringen bij grensoverschrijding verricht door de invoerende Staat, te vervangen door keuringen die bij verzending door de Staat van verzending worden verricht;

47 dat evenwel deze keuringen ook na verlegging worden verricht in het belang van de staat van invoer en dat deze verlegging hun aard niet wijzigt;

48 Overwegende dat artikel 36, zoals hiervoor opgemerkt, zich op de bij dat artikel gestelde voorwaarden weliswaar niet verzet tegen handhaving van bepaalde beperkingen, met name in de vorm van sanitaire keuringen, doch wel de toepassing verbiedt van heffingen op de aan die keuringen onderworpen goederen, aangezien die toepassing niet noodzakelijk is voor de uitoefening van de bij artikel 36 voorziene bevoegdheid en mitsdien een extra belemmering voor het intracommunautaire handelsverkeer vormt;

49 dat de overwegingen die het vorderen van passende heffingen bij de uitvoering van door de Gemeenschap algemeen voorgeschreven eenvormige keuringen rechtvaardigen, niet opgaan in situaties waarin van eenzijdige belemmeringen sprake is;

50 dat dit eveneens geldt indien die nationale keuringen maatregelen zijn ter bevordering van de uitvoer;

51 dat derhalve moet worden geantwoord dat heffingen die door de Lid-Staat van verzending worden toegepast ter zake van door de diensten van die staat verrichte sanitaire keuringen welke niet bij communautaire verordening of richtlijn zijn voorgeschreven, doch door die Staat verplicht zijn gesteld om vast te stellen of is voldaan aan de invoervoorwaarden van de Lid-Staat van bestemming, heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn;

Ten aanzien van de kosten

52 Overwegende dat de kosten door de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner 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 rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage bij vonnis van 10 mei 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Heffingen ter zake van sanitaire keuringen die krachtens een gemeenschapsvoorschrift vóór de verzending in de Lid-Staat van verzending moeten worden verricht en wel op uniforme wijze, zijn geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de keuring ter zake waarvan zij worden toegepast, niet overschrijdt;**
2. **Behoudens de in richtlijn nr. 64/432/EEG zelf voorziene uitzonderingen, is elke aanvullende keuring van runderen of varkens bestemd voor uitvoer naar een andere Lid-Staat die door**

een Lid-Staat op eigen initiatief dan wel wegens niet meer gerechtvaardigde eisen van een andere Lid-Staat eenzijdig is ingesteld, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking; elke te dier zake toegepaste heffing is uit dien hoofde onverenigbaar met het gemeenschapsrecht;

3. **Heffingen die door de Lid-Staat van verzending worden toegepast ter zake van door de diensten van die Staat verrichte sanitaire keuringen, welke niet bij communautaire verordening of richtlijn zijn voorgeschreven, doch door die Staat verplicht zijn gesteld om vast te stellen of is voldaan aan de invoervoorwaarden van de Lid-Staat van bestemming, zijn heffingen van gelijke werking als douanerechten.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijfentwintig januari negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

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

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak wordt verzocht om uitlegging van artikel 16 EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten voorschrijft uiterlijk aan het einde van de eerste etappe de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking op te heffen.

Verzoeker in het hoofdgeding is een in Nederland woonachtige ondernemer, die eind 1970 varkens uit andere Lid-Staten in Nederland heeft ingevoerd en van augustus 1966 tot en met juli 1971 varkens, fokvarkens, runderen, fokrunderen en paarden uit Nederland naar andere Lid-Staten heeft uitgevoerd. Ingevolge de Nederlandse veewet en de uitvoeringsregelingen daarvan, die bij invoer en uit-

1 — Vertaald uit het Duits.