CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 5 JULI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak is de vraag aan de orde, of de interne Deense bepalingen betreffende de sanitaire controle van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten op basis van aardnoten verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Het Hof wordt verzocht vast te stellen, of deze bepalingen, die bij invoer van voornoemde produkten een systematische sanitaire controle voorschrijven en de hieraan verbonden kosten ten laste van de importeurs brengen, verenigbaar zijn met het in de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag neergelegde verbod van douanerechten en heffingen van gelijke werking.

Kort gezegd gaat het om het volgende. Bij besluit nr. 7 van de minister van Binnenlandse Zaken van 7 januari 1971 is in Denemarken de verkoop verbonden van aardnoten of produkten op basis van aardnoten, waarin aantoonbare hoeveelheden aflatoxine voorkomen (paragraaf 1); aflatoxine is een schadelijke stof die bij een bepaalde temperatuur en vochtigheidsgraad door bepaalde schimmels wordt afgescheiden. Met het oog op de doeltreffendheid van het verbod bepaalt de Deense regeling, dat bovengenoemde produkten, die afkomstig zijn uit derde landen of — en daar gaat het hier om — uit andere Lid-Staten, moeten worden gekeurd bij een, door de directeur van het staatslevensmiddeleninstituut aangewezen particulier laboratorium (paragraaf 5, lid 1). Vervolgens verplicht zij de importeur om de laboratoriumkosten te betalen van het laboratorium dat het onderzoek en de bemonstering verricht (paragraaf 5, lid 3). De vergoeding wordt niet door de staat, maar door dit laboratorium vastgesteld en wordt rechtstreeks daaraan betaald.

Bij schrijven van 28 februari 1980 leidde de Commissie een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag in tegen Denemarken; hierin verweet zij het dat de opgelegde verplichting om de sanitaire controle van aardnoten en produkten op basis van aardnoten uit andere Lid-Staten te betalen, een heffing van gelijke werking als een douanerecht vormde en daarom onder het verbod van de artikelen 9 e.v. viel en zij verzocht de regering om binnen twee maanden eventuele opmerkingen te maken naar aanleiding van deze kritiek. De Deense regering antwoordde bij schrijven van haar permanente vertegenwoordiger bij de EEG van 8 juli 1980. Hierin wordt gesteld, dat de last van de keuringskosten een „binnenlandse belasting" vormt in de zin van artikel 95 aangezien het een heffing is die stelselmatig wordt toegepast op *alle* produkten die tot deze categorie behoren. Weliswaar, zo voegt men hieraan toe, worden in Denemarken om klimatologische redenen van algemene bekendheid, geen aardnoten geteeld, maar dit verandert niets aan de vraagstelling. Wanneer overeenkomstige nationale produkten ontbreken, moeten immers ook lasten die enkel op ingevoerde produkten drukken, in het licht van de rechtspraak van het Hof als niet-discriminerende binnenlandse belastingen worden aangemerkt en als zodanig verenigbaar worden geacht met de verdragsbepalingen.

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Niet overtuigd door deze argumenten, bracht de Commissie het vereiste met redenen omkleed advies uit (3 september 1981), waarin zij haar aanvankelijk standpunt bevestigde. De Deense vertegenwoordiger herhaalde op zijn beurt (8 december 1981) de stelling van zijn regering; hierop stelde de Commissie beroep in rechte in (28 mei 1982) en verzocht zij het Hof, vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken, door een retributie te verlangen voor sanitaire controles van aardnoten en produkten op basis van aardnoten die uit andere Lid-Staten worden ingevoerd, de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag heeft geschonden.

2. Het gestelde probleem komt in feite neer op de vraag, of een binnenlandse bepaling die de importeur belast met de kosten verbonden aan de controle van goederen die afkomstig zijn uit andere Lid-Staten, gemeenschapsrechtelijk gezien rechtmatig is. Het is goed om er nu al op te wijzen, dat niet de Deense sanitaire-controleregeling ter beoordeling staat, maar, zoals ik reeds zei, uitsluitend de rechtmatigheid van de last die de importeurs wordt opgelegd.

Zoals gezegd, stelt Denemarken dat dit helemaal geen heffing van gelijke werking is, doch een binnenlandse belasting: daarom zouden ook niet de artikelen 9 en 13, maar artikel 95 van toepassing zijn. Voor deze stelling voert het verschillende argumenten aan.

Allereerst betwist het, dat de verplichting tot betaling van een vergoeding aan het laboratorium waar de controle is verricht, technisch gesproken een heffing is: in werkelijkheid zou het neerkomen op betaling van de kosten van de controle. Deze stelling is volstrekt ongegrond. Ik memoreer hier, dat volgens de rechtspraak van het Hof onder heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag, is te verstaan „iedere eenzijdig opgelegde geldelijke last, ongeacht benaming en structuur, die wegens grensoverschrijding op nationale goederen wordt gelegd (arrest van 25. 1. 1977, zaak 46/76, Bauhuis/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 5, r.o. 7-11; in dezelfde zin, onder meer, de arresten van 14. 12. 1962, gevoegde zaken 2 en 3/62, Commissie/Luxemburg en België, Jurispr. 1962, blz. 851, en 3. 2. 1981, zaak 90/79, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1981, blz. 283).

Wanneer de benaming en structuur van de last niet van invloed zijn, dan is de omstandigheid dat, zoals in casu, de door de importeur betaalde bedragen door particuliere ondernemingen worden geïnd en door deze niet aan de overheid worden overgemaakt, irrelevant. Relevant daarentegen is een andere omstandigheid waarop het Hof herhaaldelijk heeft gewezen: de, eventueel minimale, belemmerende werking van de last voor het intracommunautaire handelsverkeer. Dat de betaling van de controleverrichtingen, waarmee de importeurs worden belast, tot een dergelijke belemmering leidt, kan niet serieus worden betwijfeld. Zij heeft immers invloed op de prijs van de ingevoerde produkten en kan daarmee voor de handelsstromen soortgelijke gevolgen hebben als een douanerecht.

Vanuit een zelfde gedachtengang stelt de Deense regering de betaling voor het laboratoriumonderzoek voor als tegenprestatie voor een dienst. Dergelijke geldelijke lasten kunnen inderdaad volgens de rechtspraak van het Hof niet worden aangemerkt als heffingen van gelijke werking als een douanerecht (zie de arresten van 1. 7. 1969, zaak 24/68, Com-

missie/Italië, Jurispr. 1969, blz. 193, vooral r.o. 11; 11. 10. 1973, zaak 39/73, Rewe, Jurispr. 1973, blz. 1039, met name r.o. 4; 5. 2. 1976, zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129; 25. 1. 1977, zaak 46/76, reeds geciteerd, r.o. 7-11; 12. 7. 1977, zaak 89/76, Commissie/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 1355). Op deze rechtspraak kan echter in casu geen beroep worden gedaan omdat de Deense controle van aardnoten geschiedt in een algemeen belang, namelijk de volksgezondheid, een individueel verrichte dienst ten behoeve van de handelaar die aan controle is onderworpen, en dus een dienst die een verzoek om een tegenprestatie zijnerzijds rechtvaardigt, kan men er dus niet van maken.

geacht de vraag of er in het land van invoer concurrerende produkten bestaan.

In werkelijkheid is het zo, dat de last, om aan dit verbod te ontsnappen en onder de werkingssfeer van artikel 95 te vallen, deel moet uitmaken van een „algemeen stelsel van binnenlandse belastingen, waardoor groepen produkten stelselmatig worden getroffen volgens objectieve, onafhankelijk van de oorsprong der produkten toegepaste criteria" (zo, onder meer, het arrest van 28. 1. 1981, zaak 32/80, Kortmann, Jurispr. 1981, blz. 251, in het bijzonder r.o. 16). Hier raken wij mijns inziens aan de kern van de zaak. Behoort de Deense last tot een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen? Allereerst moeten wij ons afvragen wat onder die uitdrukking moet worden verstaan.

3. Vervolgens wijst de Deense regering erop, dat de betrokken nationale keuringsregeling voor aardnoten zonder onderscheid van toepassing is op ingevoerde en op nationale produkten. Bij gebreke van een Deense aardnootproduktie is de zo geroemde gelijke behandeling in werkelijkheid enkel formeel aanwezig; nog afgezien daarvan kan worden opgemerkt, dat het volgens de rechtspraak van het Hof voor de werking van het verbod van artikel 9 niet per se noodzakelijk is dat de heffing van gelijke werking een discriminerende werking heeft. Een doorslaggevend argument voor deze uitlegging (waarvoor kan worden verwezen naar het arrest van 1. 7. 1969 in de reeds genoemde zaak 24/68, in het bijzonder r.o. 9, en het arrest van dezelfde datum in de gevoegde zaken 2 en 3/69, Brachfeld en Chougol, Jurispr. 1969, blz. 211, in het bijzonder r.o. 17-18 en 24-25) is juist, dat dit verbod objectief wordt toegepast; dat wil zeggen, on-

Een groot aantal uitspraken van het Hof bevat hiervoor waardevolle aanwijzingen. Ik wijs in de eerste plaats op het reeds aangehaalde arrest van 3 februari 1981 in zaak 90/79, waarop de Deense regering uitgebreid is ingegaan, omdat zij daaraan serieuze argumenten voor haar stellingen meent te kunnen ontlenen. In die zaak ging het om de vraag, of een op ingevoerde produkten (daar: reprografische apparatuur) drukkende last een heffing van gelijke werking of veeleer een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 vormde. Het Hof onderzocht daarbij de hele Franse regeling waarin de maatregelen betreffende de reprografische apparatuur thuishoorden, en in het bijzonder het samenstel van nationale bepalingen dat was vastgesteld om tegen te gaan, dat auteurs en uitgevers door het reprografische procédé werden beroofd van de geldelijke voordelen die het nationale auteursrecht hun verzekert.

Het lijkt mij dan ook duidelijk, dat het Hof, wanneer het van „regeling" of „algemeen stelsel" spreekt, een ruime wettelijke context voor ogen heeft, waar de last logisch binnen past. Andere uitspraken bieden overeenkomstige aanwijzingen. Ik noem het arrest van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595). In die zaak ging het om de beoordeling van de aard van een heffing waardoor een grote groep produkten, namelijk de produkten van de groenten- en fruitteelt, werd getroffen; het Hof verklaarde, dat van een „algemeen stelsel" kan worden gesproken wanneer de binnenlandse belasting drukt op „gehele categorieën van nationale of buitenlandse produkten die zich, ongeacht hun herkomst, alle in een vergelijkbare situatie bevinden" (r.o. 30).

Voor een tegenovergestelde opvatting kan men zich mijns inziens ook niet, zoals de Deense regering doet, beroepen op de twee arresten van 4 april 1968 (zaken 27/67, Fink-Frucht, en 31/67, Stier, Jurispr. 1968, blz. 315 en 333). In beide zaken werd de gewraakte heffing immers opgelegd in het kader van de omzetbelasting, die per definitie een heffing van algemene draagwijdte is. Dit is mijns inziens het belangrijkste aspect van de casusposities waarop die beslissingen betrekking hebben. Dat de heffing waarover in deze zaken werd beslist, bij gebreke van een overeenkomstige nationale produktie enkel ingevoerde produkten trof (citrus-vruchten, dat wil zeggen vruchten die in de Bondsrepubliek niet groeien), is daarentegen voor de onderhavige zaak niet van belang.

4. Laat ons nu eens zien, of de in de Deense regeling voorziene financiële last aan deze vereisten beantwoordt, dat wil zeggen, of de regeling betrekking heeft op de produkten van een hele handelssector en haar werkingssfeer bijgevolg ruim genoeg is.

Besluit nr. 7 van 7 januari 1971, dat tot het onderhavige geschil heeft geleid, is vastgesteld krachtens wet nr. 310 inzake (onder meer) levensmiddelen gecodificeerde versie van 6 juni 1973. Deze belast de gemeentelijke instanties met het toezicht op en de controle van levensmiddelen in de produktie-, distributie- en handelsfase en brengt de hiermee gemoeide kosten middels plaatselijke belastingen ten laste van de gemeenschap. Voor verschillende produkten geldt echter een andere regeling. § 41 bepaalt in dit verband, dat „de minister van Milieuhygiëne bij algemene regeling of beschikking kan vaststellen, dat bepaalde soorten levensmiddelen of additieven aan bijzondere controle zijn onderworpen en dat de hiermee gemoeide kosten ten laste komen van de betrokken onderneming". In de toelichting op deze wet wordt opgemerkt, dat laatstgenoemde keuze wordt bepaald door de verwachting dat de ondernemingen deze kosten op de consumenten zullen afwentelen door ze in de verkoopprijs door te berekenen.

Op grond van § 41 is een groot aantal besluiten vastgesteld over de controle op additieven en de controle van bepaalde levensmiddelen. Maar de groep besluiten met betrekking tot de levensmiddelen bestaat slechts uit twee maatregelen:

a) besluit nr. 555 van 29 november 1974, dat de invoer van paranoten verbiedt, en

b) besluit nr. 7 van 7 januari 1971, dat een dergelijk verbod bevat voor aardnoten, en waarover deze zaak gaat.

Beide verboden vinden hun rechtvaardiging in het feit dat de aanwezigheid van aflatoxine in de betrokken produkten een groot gevaar voor de gezondheid betekent, en geen van beide verboden is absoluut. Invoer van paranoten en aardnoten is immers mogelijk met toestemming van de directeur van het staatslevensmiddeleninstituut, maar hiervoor moeten de produkten eerst een sanitaire controle ondergaan waarvan de kosten ten laste van de handelaren komen.

De werkingssfeer van een belasting als de onderhavige is mijns inziens te beperkt om in dit verband te kunnen spreken van een „algemeen stelsel van belastingen". De Deense regering stelt dat er wel een stelsel bestaat en dat het bindende element hierin het bijzondere gevaar van de belaste produkten is. Hier ben ik het niet mee eens. Ongetwijfeld vormt de aanwezigheid van aflatoxine de verklaring voor de gelijke behandeling van aardnoten en paranoten. Maar deze produkten vormen een te kleine groep — aangenomen dat men al van groep kan spreken — om een „categorie" te vormen en een stelsel van binnenlandse belasting voor deze produkten te rechtvaardigen. De woorden „stelsel" en „categorie" zijn in dit geval volledig misplaatst: waar wij mee te maken hebben zijn eenvoudig twee bijzondere bepalingen die als zodanig niet te rechtvaardigen zijn in het kader van artikel 95.

5. Tenslotte doet de Deense regering, subsidiair, een beroep op de goede trouw. Als een Lid-Staat de importeurs van bepaalde produkten een zekere financiële last oplegt en dit te goeder trouw doet, dat wil zeggen zonder te beseffen dat de handel tussen Lid-Staten hierdoor wordt belemmerd, zou hem in redelijkheid geen overtreding van artikel 9 EEG-Verdrag kunnen worden verweten. In casu blijkt de goede trouw — zo vervolgt zij — uit het feit dat de oplegging van de last uiteindelijk is ingegeven door eisen van gezondheidsbescherming. Aangenomen mag worden dat dezelfde last ook op soortgelijke nationale produkten zou hebben gedrukt, indien dergelijke produkten hadden bestaan.

Ook dit argument is verre van overtuigend. Zoals de Commissie terecht opmerkt, voert men met de erkenning van de goede trouw als rechtvaardigingsgrond een volstrekt subjectief criterium in. De rechtspraak gaat in omgekeerde richting. Het Hof heeft er herhaaldelijk op gewezen, dat het algemene stelsel van binnenlandse belastingen waartoe de aan de handelaren opgelegde last moet behoren om als rechtmatig te kunnen worden aangemerkt, moet worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. Hier komt bij — en dit lijkt mij van cruciaal belang — dat het verbod van artikel 9 van toepassing is zodra een last een objectieve belemmering vormt voor het intracommunautaire handelsverkeer. Gaat men op dit terrein betekenis toekennen aan subjectieve factoren, dan doet men daarmee ernstig afbreuk aan een basisbeginsel, te weten het vrije verkeer van goederen.

6. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om op het beroep van de Commissie tegen het Koninkrijk Denemarken, ingesteld bij verzoekschrift van 26 mei 1982, te beslissen als volgt:

Door voor importeurs van aardnoten en produkten op basis van aardnoten, afkomstig uit andere landen van de Gemeenschap, de verplichting te handhaven om de kosten te dragen van de sanitaire controles die deze produkten moeten ondergaan, en door de toestemming voor invoer van deze produkten van dergelijke controles afhankelijk te stellen, heeft het Koninkrijk Denemarken de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag geschonden.

In verband met het feit dat de behandelde problemen delicaat zijn en althans in bepaalde opzichten geheel nieuw, lijkt een volledige kostencompensatie mij redelijk.