ten, voor de gehele Gemeenschap geldige sanitaire controles in de staat van herkomst mogelijk te maken. In zodanig geval zijn gemeenschappelijke regelen inzake veterinairrechtelijke heffingen met het Verdrag verenigbaar, zolang als zij in een redelijke verhouding staan tot de kosten die in werkelijkheid aan de controle zijn verbonden.

2. De veterinairrechtelijke controle van uit derde landen ingevoerde waren geschiedt in een context die feitelijk en rechtens is te onderscheiden van die waarin waren uit de Gemeenschap worden gecontroleerd; veterinairrechtelijke heffingen van de Lid-Staten zijn alsdan in beginsel niet als verboden te beschouwen, zij het dat het heffingsbedrag redelijkerwijs op de werkelijke controlekosten moet zijn afgestemd.

3. Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees is, bij invoer van zulks vlees uit derde landen, de heffing van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de nationale wettelijke regeling inzake de keuringen toegestaan, mits het bedrag van de heffing aan dat van de controlekosten geëvenredigd is.

Bij overeenstemming tussen het heffingsbedrag en de controlekosten mag een retributie wegens controle van uit derde staten ingevoerd vlees, niet afhankelijk worden gesteld van de levering van het bewijs dat er in alle andere Lid-Staten van de Gemeenschap zulke rechten worden geheven.

In zaak 1/83,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bayerische Verwaltungsgericht te München, in het aldaar aanhangig geding tussen

IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, te München,

en

Vrijstaat Beieren,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van 's Raads richtlijn nr. 72/461 van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, in verband met een nationale retributie, geheven wegens afgifte van een invoervergunning,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, T. Koopmans, K. Bahlmann en Y. Galmot, kamerpresidenten, P. Pescatore, G. Bosco, O. Due, U. Everling en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG, kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

Volgens artikel 20, lid 2, van 's Raads verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24) zijn, „behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening of afwijkingen waartoe de Raad ... besluit, de toepassing van enige heffing met een werking gelijk aan die van een douanerecht en de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking" verboden.

's Raads verordening nr. 2759/75 van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB L 282, blz. 1) bevat — in haar artikel 17, lid 2 — een vrijwel gelijkluidende bepaling, waarin eveneens heffingen van gelijke werking als douanerechten en kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking worden verboden.

Om veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees gaat het in 's Raads richtlijn nr. 72/461 van 12 oktober 1972 (PB L 302, blz. 24). In die richtlijn is een stelsel van toezicht bij — en in het land van — verzending voorzien. Volgens artikel 11 mogen tot op het tijdstip waarop een communautaire regeling voor de invoer van vers vlees uit derde landen wordt toegepast, de nationale bepalingen voor het uit die landen ingevoerd vers vlees niet gunstiger zijn dan die welke uit deze richtlijn voortvloeien.

In de artikelen 22-25 van 's Raads richtlijn nr. 72/462 van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer

van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302, blz. 28) is een communautaire vleeskeuringsprocedure voorzien. Ten aanzien van de termijnen binnen welke er aan de richtlijn uitvoering moet worden gegeven, is in artikel 32, lid 2, bepaald dat de Lid-Staten per 1 januari 1977 gevolg geven aan de bepalingen waarin „in een communautaire procedure wordt voorzien welke bij de richtlijn is vastgesteld".

Ter uitvoering van de communautaire keuringsprocedure moet er door de bevoegde instanties van de Gemeenschap een aantal uitvoeringsmaatregelen worden genomen.

Zo is de in artikel 3 van richtlijn nr. 72/462 bedoelde lijst van derde landen waaruit invoer is toegestaan, vastgesteld bij 's Raads beschikking nr. 79/542 van 21 december 1979 (PB L 146 van 1979, blz. 15); de veterinairrechtelijke eisen waarvan de toestemming tot invoer afhankelijk moet worden gesteld, zijn, met name voor Roemenië, vastgesteld bij beschikking nr. 82/132 van de Commissie van 4 februari 1982 (PB L 60, blz. 16); de in artikel 4 bedoelde lijst van inrichtingen van waaruit de invoer van vers vlees in de Gemeenschap kan worden toegestaan, is, voor Roemenië, vastgesteld bij beschikking nr. 83/218 van de Commissie van 22 april 1983 (PB L 121, blz. 23).

Vóór afkondiging van die uitvoeringsmaatregelen, en wel in 1977, had de firma IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG te München, gespecialiseerd in de invoer van vers varkens- en rundvlees uit derde landen in de Bondsrepubliek Duitsland, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van de Klauentiere-Einfuhrverordnung in de versie van 30 augustus 1972 (BGBl. I, blz. 1593), zoals nadien gewijzigd, een gezondheidscertificaat voor de invoer van vlees uit Roemenië aangevraagd. Volgens artikel 15, lid 1, eerste alinea, der verordening wordt zulk een certificaat afgegeven wanneer niet te duchten valt dat er epidemische veeziekten in het land zullen worden gebracht of verbreid.

Bij beschikking van 19 december 1977 verleende het Beierse ministerie van Binnenlandse Zaken IFG toestemming tot invoer van 1 000 ton rund- en varkensvlees uit Roemenië. De Beierse overheid hief krachtens het Beierse Kostengesetz, in de versie van 25 juni 1969 (GVBl. blz. 165), zoals laatstelijk gewijzigd bij de wet van 14 april 1980 (GVBl. blz. 179), over deze importen een retributie van DM 865.

De heffing van de retributie berustte op de navolgende bepalingen van het Kostengesetz:

Artikel 1 Absatz 1

Die Behörden des Staates erheben für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Amtshandlung), Kosten (Gebühren und Auslagen) nach den Vorschriften dieses Abschnittes ...

Artikel 2 Absatz 1

Zur Zahlung der Kosten ist verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlaßt hat, im übrigen derjenige, in dessen Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird...

Artikel 6 Absatz 1

Die Höhe der Gebühren bemißt sich nach einem Kostenverzeichnis...

Artikel 8

Bei Rahmengebühren hat die festsetzende Behörde insbesondere den mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand der beteiligten Behörden

und Stellen, die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenschuldners zu berücksichtigen.

IFG betwistte de heffing van bedoelde retributie, die haars inziens naar werking was gelijk te stellen met een — in de artikelen 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 en 17, lid 2, van verordening nr. 2759/79 — verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht.

De Vrijstaat Beieren verklaarde dit niet te ontkennen, maar de heffing, getoetst aan artikel 11 van richtlijn nr. 72/461, gerechtvaardigd te achten. Er zouden in de intracommunautaire handel tal van heffingen bestaan, en de hierbedoelde retributie zou, ter voorkoming van discriminatie in het intracommunautaire handelsverkeer, nodig zijn.

In haar op 2 januari 1978 bij het Verwaltungsgericht München ingesteld beroepschrift maakte IFG zowel bezwaar tegen de heffing als zodanig als tegen sommige in de haar verstrekte invoervergunning gestelde beperkingen.

Het Verwaltungsgericht splitste de zaak in die zin dat de bij invoer geheven retributie afzonderlijk zou worden behandeld, en verleende akte dat het bedrag der retributie bij beschikking van 24 juli 1980 was teruggebracht tot het thans nog uitsluitend omstreden bedrag van DM 100.

Bij beschikking van 27 oktober 1982 van zijn Negende kamer, heeft het Verwaltungsgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het geding geschorst met verzoek aan het Hof van Justitie om een prejudiciële uitspraak inzake de navolgende vragen:

1. Wordt in artikel 11 van richtlijn nr. 72/451/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB L 302 van 1972, blz. 24), de heffing toegestaan van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de §§ 7 en 15 van de Klauentiere-Einfuhrverordnung, zoals bekendgemaakt op 30 augustus 1972 (BGBl. I, blz. 1363), laatstelijk gewijzigd bij de verordening van 5 april 1976 (BGBl. I, blz. 914)?

2. Zo ja, is de rechtmatigheid van de toepassing van die retributie afhankelijk van de vraag of in alle Lid-Staten van de EEG in het handelsverkeer met derde landen soortgelijke retributies worden geheven?

De beschikking van het Verwaltungsgericht München is op 4 januari 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn er op 8 maart 1983, 22 maart 1983, 30 maart 1983, en 7 april 1983 schriftelijke opmerkingen ingediend door, onderscheidenlijk, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack en B. Jansen, leden van de juridische dienst, de vennootschap IFG, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Sedemund, advocaat te Keulen, en de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door A. Squillante, hoofd van de dienst voor diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door S. Laporta, avvocato dello Stato.

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

Het heeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland evenwel, met verzoek om schriftelijke beantwoording, een vraag gesteld, die binnen de gestelde termijn werd beantwoord.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Verzoekster in het hoofdgeding acht de heffing van een retributie wegens afgifte van een invoervergunning onverenigbaar met het in de artikelen 17, lid 2, van verordening nr. 2759/75 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, omschreven verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten.

Aan zulk een retributie kan artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 niet ten grondslag worden gelegd; die bepaling mist in casu toepassing en houdt geen machtiging tot zulke heffingen in. De retributie vindt al evenmin een rechtvaardiging in richtlijn nr. 72/462 inzake de vleesinvoer uit derde landen. Ook zou zij in strijd komen met het communautaire discriminatieverbod.

a) De eerste vraag

De heffing van een retributie wegens de verlening van een invoervergunning is te beschouwen als een in de artikelen 17, lid 2, van verordening nr. 2759/75 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht. Van dat verbod kan slechts worden afgeweken wanneer in verordeningen of door de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid vastgestelde besluiten het tegendeel is voorzien.

In antwoord op de eerste aan het Hof gestelde vraag behoeft alleen te worden uitgemaakt of in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 de heffing van de hierbedoelde retributie kan worden toegestaan.

Of de hierbedoelde retributie mag worden geheven, kan niet worden afgelezen aan artikel 11 van richtlijn nr. 72/461: de gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken die zich bij invoer van runderen, varkens- en vers vlees uit derde landen voordoen, hebben uitsluitend een regeling gevonden in richtlijn nr. 72/462. Aangezien de termijn van artikel 32, lid 2, van richtlijn nr. 72/462 zonder uitvoeringsmaatregel is verstreken, is de richtlijn inmiddels rechtstreeks toepasselijk geworden. Weliswaar heeft het Hof in het arrest, op 28 juni 1978 gewezen in de zaak-Simmenthal (70/77, Jurispr. blz. 1453) overwogen dat een aantal bepalingen, bij gebreke van uitvoeringsmaatregelen, nog niet kan worden toegepast, maar langer stilzitten van de communautaire en nationale instanties kan niet worden getolereerd: in het belang van de in deze sector te betrachten eenvormigheid en harmonisatie, heeft het Hof richtlijn nr. 72/462 rechtstreeks toepasselijk te verklaren. Men bedenke dat, waar in artikel 32, lid 3, van de richtlijn de intrekking van de vroegere regeling precies wordt geregeld, voor de invoering van de nieuwe bepalingen geen optreden van de gezagsorganen van de Gemeenschap of van de Lid-Staten wordt verlangd.

Anderzijds bevat de ten deze uitsluitend toepasselijke richtlijn nr. 72/462 geen bepaling die ter rechtvaardiging van de heffing van een retributie wegens afgifte van een invoervergunning kan worden ingeroepen.

En al ware artikel 11 van de richtlijn nr. 72/461 ten deze toepasselijk, dan

nog worden de Lid-Staten in de bepaling nergens tot heffing van retributies wegens afgifte van invoervergunningen in het handelsverkeer met derde landen gemachtigd. Het recht daartoe ligt ook niet indirect in de bepaling besloten. Het in artikel 11 omschreven verbod van discriminatie in het intracommunautair handelsverkeer is niet in die zin te verstaan dat nationale voorschriften voor de invoer van vers rund- en varkensvlees uit derde landen, totdat een communautaire regeling toepasselijk wordt, niet gunstiger mogen zijn dan die voor het intracommunautaire handelsverkeer. Bedoeld discriminatieverbod houdt geen vrijbrief in voor maatregelen waardoor de drempel van hetgeen als „gunstig" is te beschouwen niet wordt overschreden, c.q. voor in het intracommunautaire handelsverkeer niet bestaande maatregelen.

Deze uitlegging van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 is niet onverenigbaar met het arrest, door het Hof op 22 januari 1980 in de zaak-Wigei (30/79, Jurispr. blz. 151) gewezen met betrekking tot artikel 15 van 's Raads richtlijn 71/118 van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee (PB L 55, blz. 23), maar dat is een heel andere bepaling: volgens artikel 11 mogen nationale voorschriften voor de invoer uit derde landen niet „gunstiger" zijn dan die welke voor het intracommunautair handelsverkeer gelden, terwijl artikel 15 „tenminste gelijkwaardige" lasten verlangt. Beide teksten zijn naar geest en strekking wezenlijk verschillend, terwijl er volgens artikel 15 in het handelsverkeer met derde landen, althans indirect, mag worden gediscrimineerd.

Het discriminatieverbod van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 dwingt niet tot de heffing van retributies bij afgifte van invoervergunningen. Het intracommunautaire handelsverkeer wordt niet ongunstiger behandeld, wanneer voor de invoer van vlees uit derde landen een invoervergunning wordt afgegeven waarvoor geen retributie wordt geheven. Volgens de arresten-Wigei en Simmenthal heeft men door het discriminatieverbod in deze sector willen voorkomen dat ondernemers die vers vlees uit de Gemeenschap op de markt brengen, in het nadeel geraken ten opzichte van hun concurrenten die vlees uit derde landen importeren. Maar bij gebreke van zulk een discriminatie, is de heffing van de retributies krachtens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 niet te rechtvaardigen.

De eerste prejudiciële vraag ware als volgt te beantwoorden:

In artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 wordt de heffing van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de §§ 7 en 15 van de Klauentiere-Einfuhrverordnung in de versie van 30 augustus 1972, laatstelijk gewijzigd bij de Verordnung van 5 april 1976, voor de invoer van vers rund- en varkensvlees uit Roemenië in de Bondsrepubliek Duitsland, niet toegestaan.

b) De tweede vraag

Mocht het Hof de eerste vraag in bevestigende zin beantwoorden, dan zal het Hof het antwoord op de vraag of de heffing van zulk een retributie in beginsel geoorloofd is, afhankelijk moeten stellen van de voorwaarde dat er door alle Lid-Staten in het handelsverkeer met derde landen landen zulke retributies worden geheven.

Het Hof heeft in het arrest-Simmenthal overwogen dat men door heffingen van

gelijke werking als douanerechten in het handelsverkeer mit derde landen te verbieden, voor gelijke lasten aan de buitengrenzen van de Gemeenschap heeft willen zorgen en de eisen van het gemeenschappelijk handelsbeleid recht heeft willen doen wedervaren. Volgens dat arrest behoren die lasten in het handelsverkeer met derde landen, in alle Lid-Staten gelijkelijk door te werken. Het Hof stelt de rechtmatigheid van de heffing van retributies in het handelsverkeer mit derde landen derhalve afhankelijk van de voorwaarde dat er in alle Lid-Staten vergelijkbare rechten worden geheven.

Alleen door het stellen van die eis kunnen er op de gemeenschappelijke markt mededingingsdistorsies en verleggingen van het handelsverkeer worden voorkomen.

Dit gezichtspunt vindt voorts een rechtvaardiging in de overweging dat niet alleen de gebruikers de dupe behoren te zijn, wanneer de instellingen van de Gemeenschap en de Lid-Staten niet, binnen de daartoe gestelde termijn, uitvoering geven aan richtlijn nr. 72/462; het Hof heeft in zulk een situatie de voor harmonisatie nodige voorwaarden te scheppen.

Na de door het Hof gestelde vragen in hun context te hebben geplaatst, de wordingsgeschiedenis van het hoofdgeding te hebben gereleveerd en de standpunten van partijen in het hoofdgeding te hebben toegelicht, heeft de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* betoogd dat de invoervergunningen een veterinairrechtelijke rechtvaardiging vinden in het fundamentele beginsel van de bescherming der gezondheid tegen epidemische veeziekten. Om aan dat gevaar het hoofd te bieden, moet men ten spoedigste de beschikking hebben over gegevens betreffende de voorgenomen importen; vandaar het belang van de sanitaire controles waartoe door de uitvoerende staat wordt overgegaan. Anderzijds moet de staat van invoer in het geweer kunnen komen voordat de produkten aan haar grens aankomen; ook moet zij in haar importbeschikkingen, ter bescherming tegen de aan invoer verbonden risico's, bijzondere beperkingen of voorwaarden kunnen stellen. Zonder communautair controlesysteem is een preventieve keuring, in het kader van een formele vergunningsprocedure, onvermijdelijk.

Voor de intracommunautaire handel is er een uniforme regeling inzake de controles bij verzending, die een voorafgaande invoervergunning overbodig maakt. Met zulk een stelsel kan slechts worden gewerkt, wanneer er aan de certificaten die in de staat van uitvoer worden opgesteld, een hoge mate van geloofwaardigheid toekomt. Binnen de Gemeenschap wordt dit vermoed het geval te zijn. Dat vermoeden kan echter, naar de huidige stand van het gemeenschapsrecht, niet worden getransponeerd naar de betrekkingen met derde landen, waaraan strengere eisen mogen worden gesteld.

Uit de hierbedoelde retributies worden de kosten bestreden die zijn verbonden aan de behandeling der aanvragen door de veterinaire autoriteiten, het inwinnen van gegevens waaruit van de afwezigheid van ziekte in het gebied van uitvoer blijkt en de controles aan de grens. Het bedrag der retributies is op het beginsel van kostendekking afgestemd.

De formele vergunningsprocedure zou, ook al mocht zij als maatregel van gelijke werking of een kwantitatieve beperking zijn aan te merken, nochtans in ieder geval een rechtvaardiging vinden in artikel 36 EEG-Verdrag.

Met het oog op het hoofdgeding behoeft slechts te worden onderzocht wie de kosten heeft te dragen van een naar nationaal recht èn naar gemeenschapsrecht geoorloofde — en ter bescherming van

de volksgezondheid noodzakelijke — administratieve maatregel.

a) De eerste vraag

Deze vraag houdt in of artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 op het hoofdgeding van toepassing is; of dat artikel, gezien 's Hofs jurisprudentie, als een uitzondering op het principieel verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten is te beschouwen; of die afwijking alleen voor controlerechten geldt, dan wel ook voor de heffing van administratieve rechten in het kader van ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijke maatregelen, door de bevoegde veterinaire instanties genomen; of er bij gebreke van „soortelijke" rechten in het intracommunautaire handelsverkeer, van ongeoorloofde discriminatie ten nadele van de invoer uit derde landen mag worden gesproken.

De toepasselijkheid van richtlijn nr. 72/462

Volgens richtlijn nr. 72/462 zou er in de Gemeenschap voor importen uit derde landen een uniform controlesysteem worden ingevoerd. Door de regeling zou aan de toepassing van bijzondere nationale regelingen, die volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 gedurende een overgangsperiode mochten worden gehandhaafd, iedere rechtvaardiging ontvallen; vandaar dan ook dat de verschillende overgangsbepalingen in voormeld artikel 11 bedoeld, volgens artikel 32, lid 3, van richtlijn nr. 72/462 met ingang van de datum waarop de communautaire procedure er komt, [moeten] worden ingetrokken.

Met betrekking tot artikel 32, lid 2, van richtlijn nr. 72/462 zij vastgesteld dat er op het tijdstip van heffing der omstreden retributie, door de bevoegde instellingen van de Gemeenschap nog niet een hele reeks nodige uitvoeringsmaatregelen was genomen; het in de richtlijn bedoelde communautaire controlesysteem bestond nog niet. Volgens het arrest Simmenthal zijn derhalve de afwijkende bepalingen voor de handel met derde landen, die in de richtlijnen voor het intracommunautaire handelsverkeer voorlopig werden aanvaard, in afwachting van de inwerkingtreding van de communautaire regeling, van toepassing gebleven, zodat hun toepasselijkheid in december 1977 geen twijfel lijdt.

De afwijking van het verbod van heffingen van gelijke werking

Artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 houdt ontegenzeglijk eenzelfde uitzondering in op het verbod van hefffingen van gelijke werking als douanerechten als de door het Hof in de arresten-Simmenthal en Wigei aanvaardde uitzonderingen, besloten liggende in artikel 9 van 's Raads richtlijn nr. 64/433 van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautair handelsverkeer in vers vlees (PB van 1964, blz. 2012) en in artikel 15 van de Richtlijn nr. 71/118.

De verschillen in formulering dezer bepalingen doen weinig ter zake. In de zaak-Wigei vond het Hof in het feit dat men zich voor de artikelen 15 en 9 van eenzelfde redactie bediende, aanleiding beide artikelen ook als een afwijking van het verbod van heffingen van gelijke werking te beschouwen. Hetzelfde heeft dus ook voor artikel 11 te gelden.

In het arrest-Simmenthal heeft het Hof voorts overwogen dat in elk der drie bepalingen, waaronder artikel 11, op bijzondere wijze uitdrukking wordt gegeven aan het communautaire discriminatieverbod, in die zin dat men voor de van kracht gebleven nationale regelingen een bijzondere transitoire regel heeft willen invoeren, volgens welke zij niet minder streng of minder bezwarend mochten zijn dan de keuringsregeling die in de richtlijn voor het intracommunautaire handelsverkeer was voorzien. Zowel de

bewoordingen van artikel 11 als de in alle gevallen aanwezige bedoeling de belangen van de Gemeenschap te doen voorgaan, brengen mede dat de beginselen welke het Hof voor de andere richtlijnen heeft ontwikkeld, ook op artikel 11 moeten worden toegepast.

De aard van de sanitaire maatregel

Naar luid van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 geeft de aard van de betrokken sanitaire keuring niet de doorslag, wanneer het om de rechtmatigheid gaat van een retributie, geheven bij invoer van vers vlees uit derde landen. Met name mag ten deze niet tussen administratieve verrichtingen en eigenlijke keuringshandelingen worden onderscheiden.

In artikel 11 worden de betrokken nationale voorschriften niet gepreciseerd; de tekst betreft alle lasten, in het kader van bij invoer verrichte sanitaire controles op importen uit derde landen gelegd.

In de arresten-Simmenthal en Wigei heeft het Hof de nadruk gelegd op de communautaire regel, volgens welke nationale regelingen voor produkten uit derde landen, niet minder streng of minder bezwarend mogen zijn dan de voor het intracommunautaire handelsverkeer geldende sanitaire controleregeling. Voor met de invoer samenhangende geldelijke lasten bezigt het Hof de term „bezwarend" zonder daarbij te onderscheiden naar de aard van de sanitaire controle waarvoor de retributie wordt geheven.

Voor de rechtmatigheid van de omstreden retributie komt het er slechts op aan of er in het intracommunautaire handelsverkeer vergelijkbare rechten mogen worden geheven. En volgens het arrest, door het Hof op 25 januari 1977 gewezen in de zaak-Bauhuis (46/76, Jurispr. blz. 5) is dit het geval met kostendekkende retributies wegens sanitaire keuringen, vóór verzending uit het land van uitvoer krachtens wettelijk voorschrift verricht.

Het Hof maakt geen onderscheid tussen de rechten welke, in het kader van sanitaire keuringen, in het intracommunautaire handelsverkeer mogen worden geheven. Het Hof verlangt slechts dat zij ter gelegenheid van zulke keuringen worden geheven. Voor zover het in het kader van een invoervergunningsprocedure geschiedt, is het inwinnen en behandelen van gegevens betreffende de afwezigheid van epidemische ziekten in bepaalde streken, even goed te beschouwen als een gemeenschapsrechtelijk voorgeschreven, in het belang van de volksgezondheid te nemen sanitaire controlemaatregel als het keuren van voor verzending bestemd vlees. Het heffen van een administratief recht dat de door de administratie gemaakte kosten dekt, is in zodanig geval dan ook als gerechtvaardigd te beschouwen.

Blijkens de considerans van de richtlijn heeft men in artikel 11 willen voorkomen dat het tussen het intracommunautaire handelsverkeer en de handel met derde landen tot discriminatie zou komen en — eo ipso — het beginsel willen handhaven dat de belangen der Gemeenschap voorgaan. Gezien die doelstelling, kan het slechts gaan om een vergelijking van de totale lasten, aan sanitaire keuringen in het intracommunautaire handelsverkeer en bij invoer verbonden, ongeacht de aard van de sanitaire controlemaatregelen waarvoor de retributie wordt geheven.

De vergelijkbaarheid van de geldelijke lasten die, in het kader van het intracommunautair handelsverkeer, mogen worden ingevorderd

Waar volgens 's Hofs jurisprudentie het heffen van een nationale retributie wegens sanitaire keuringen van vlees uit derde landen, als uitzondering op het verbod van heffingen van gelijke werking als een douanerecht, slechts geoorloofd is wanneer het ten aanzien van vlees uit de Lid-Staten tot discriminatie dreigt te komen, moet worden nagegaan of er, in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer, zulke rechten worden geheven.

Blijkens 's Hofs jurisprudentie mag er aan de term „soortgelijkheid" niet een zo beperkte betekenis worden gehecht dat er alleen rechten onder vallen, geheven wegens een identieke maatregel of handeling van de administratie. De lasten waarmede men in de intracommunautaire vleeshandel wegens controle bij verzending te maken krijgt, moeten worden vergeleken met de lasten die, door in het kader van de invoer geheven rechten, op uit derde landen ingevoerd vlees worden gelegd.

Naar de huidige stand van het gemeenschapsrecht zijn sanitaire controles in de handel met derde landen in den regel niet mogelijk volgens het voor het geharmoniseerde gedeelte van de intracommunautaire handel geldende schema van controle bij verzending, volgens hetwelk voornamelijk de uitvoerende staat voor de sanitaire controle aansprakelijk is. Met zulk een stelsel kan slechts worden gewerkt wanneer de gezondheidsdiensten van de onderscheiden Lid-Staten elkaar ten volle kunnen vertrouwen. In de betrekkingen met derde staten is dit vertrouwensbeginsel niet hanteerbaar; op dat niveau heeft allereerst het invoerende land voor deze controle te zorgen. De dispariteiten waartoe deze systematische verschillen voor de structuur der sanitaire keuringen leiden, nemen volgens het Hof evenwel niet weg dat de in beide gevallen geheven retributies kunnen worden vergeleken.

Gezien de verschillende aard der toepasselijke regelingen, moet er met betrekking tot de rechten die in het intracommunautaire handelsverkeer en in de handel met derde landen worden geheven, van „soortgelijkheid" worden gesproken, wanneer de heffingen geschieden ter zake van maatregelen door de ten deze bevoegde instanties genomen ter verwezenlijking van het gemeenschappelijke doel dat in bescherming der volksgezondheid is gelegen. Dat er in het intracommunautaire handelsverkeer geen invoervergunningen worden afgegeven, maakt een recht wegens afgifte van een invoervergunning in de handel met derde landen, niet onrechtmatig. De wegens afgifte van een invoervergunning geheven retributie dient te worden vergeleken met de lasten die in de intracommunautaire vleeshandel moeten worden opgebracht in de vorm van rechten, wegens keuringen in het land van verzending geheven.

Het behoeft in het intracommunautaire handelsverkeer en in de handel met derde landen niet om precies dezelfde lasten te gaan. Blijkens het arrest-Bauhuis is het, wat het intracommunautaire handelsverkeer betreft, voldoende wanneer bij vaststelling van de retributies die in de onderscheiden Lid-Staten worden geheven, het beginsel van kostendekking bepalend is en zij de aan keuring verbonden kosten niet te boven gaan, zonder dat er van identiteit sprake behoeft te zijn.

In het arrest-Wigei heeft het Hof te kennen gegeven dat controles op vlees uit derde landen bezwarender kunnen zijn dan controle in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer. Voor zulke retributies zou evenwel de uitzonderingsbepaling niet langer gelden, wanneer zij de kosten van controle kennelijk te boven gaan, dan wel wanneer de uit dien hoofde gemaakte kosten ken-

nelijk niet aan het beoogde doel geëvenredigd zijn. Met behulp van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van kostendekking verkrijgt men het gemeenschapsrechtelijk maximum der bij keuring van vlees uit derde landen te heffen retributies.

Uit niets blijkt dat men met de omstreden retributie die bovengrens heeft overschreden.

De eerste vraag dient derhalve als volgt te worden beantwoord:

Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 is de heffing toegestaan van een kostendekkende retributie wegens afgifte van een invoervergunning krachtens de desbetreffende veterinairrechtelijke bepalingen.

b) De tweede vraag

In het arrest-Simmenthal is niet uitgesproken dat een nationaal recht, op grondslag van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 geheven op een terrein waar het niet tot harmonisatie is gekomen, slechts is toegestaan wanneer er ook in alle andere Lid-Staten soortgelijke rechten worden geheven; die zinsnede van het arrest waarin sprake is van lasten die zich „in alle Lid-Staten gelijkelijk doen gevoelen in het betrokken handelsverkeer met derde landen", heeft slechts op een geharmoniseerde regeling betrekking; conclusies met betrekking tot de voorwaarden waaronder de Lid-Staten, in afwachting van harmonisatie, bepaalde nationale rechten mogen handhaven, kunnen er niet aan worden verbonden.

Artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 stelt de rechtmatigheid van de handhaving van nationale heffingen op een gebied waar geen harmonisatie werd bereikt, niet van met uniformering en harmonisatie samenhangende gezichtspunten afhankelijk, doch alleen van zin en bedoeling van die uitzonderingsbepaling, waarin men discriminatie ten nadele van binnen de Gemeenschap verhandeld vlees heeft willen voorkomen en op dat gebied de gemeenschapsreferentie heeft willen handhaven.

Het discriminatieverbod wil geenszins zeggen dat er in alle Lid-Staten een soortgelijk recht moet worden geheven; daarentegen brengt het beginsel van de gemeenschapspreferentie mede dat de Lid-Staten de importen uit derde landen belasten ter voorkoming van discriminatie ten nadele van in de Gemeenschap verhandeld vlees in gevallen waarin daarvan controlerechten mogen worden geheven.

Van belang zijn alleen de kosten welke het intracommunautaire handelsverkeer heeft op te brengen en niet de wijze waarop andere Lid-Staten mogelijkerwijs het daaraan verbonden gevaar van bevoordeling van produkten uit derde landen bezweren. Worden rechtmatig bevonden heffingen door slechts één Lid-Staat toegepast, dan dreigt het, ten laste van in de Gemeenschap geproduceerd vlees, tot concurrentiële benadeling en discriminatie te komen.

Het grondbeginsel van de gemeenschapspreferentie brengt mede dat niet behoeft te worden bewezen dat het in concreto tot discriminatie ten nadele van uit een derde land ingevoerd vlees is gekomen. Men dient de last die door importen uit derde landen moet worden opgebracht, te vergelijken met de lasten die in de verschillende desbetreffende richtlijnen van de Gemeenschap worden voorzien en, in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer, rechtmatig kunnen worden geheven.

De tweede vraag ware als volgt te beantwoorden:

Een op grondslag van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 geheven retributie

voor de afgifte van een invoervergunning, is niet slechts rechtmatig wanneer er door de Lid-Staten van de Gemeenschap in het handelsverkeer met derde landen soortgelijke rechten worden geheven.

Volgens de *regering van de Italiaanse Republiek* rechtvaardigt het in 's Hofs jurisprudentie gehuldigd beginsel dat discriminatie in het intracommunautair handelsverkeer moet worden vermeden, een heffing, toegepast bij controle van uit derde landen ingevoerde produkten. Zolang het geheven bedrag niet wezenlijk van de kosten der dienstverlening afwijkt, is de heffing te beschouwen als een maatregel welke, ter voorkoming van benadeling van het intracommunautaire handelsverkeer, noodzakelijkerwijs moet worden genomen.

De verwezenlijking van de bedoeling bevoordeling van het extracommunautaire handelsverkeer te voorkomen, zou trouwens in gevaar geraken wanneer er, wil de heffing als geoorloofd zijn te beschouwen, in alle Lid-Staten soortgelijke rechten zouden moeten worden geheven. Bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, dient de verscheidenheid der nationale systemen in aanmerking te worden genomen. Alleen het beginsel dat gelijkwaardigheid van belasting en kosten van dienstverlening verlangt, kan vooralsnog voor wezenlijk gelijke voorwaarden aan de buitengrenzen van de Gemeenschap zorgen. De eis van vergelijkbare lasten in alle Lid-Staten zou ertoe leiden dat produkten uit derde landen op gunstiger condities dan voor binnen de Gemeenschap verhandelde produkten gelden, de Gemeenschap zouden kunnen binnenkomen en aldaar in het verkeer zouden kunnen worden gebracht. Dat kan niet de bedoeling van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 zijn.

De *Commissie* betoogt dat de onderhavige zaak het Hof de gelegenheid biedt zijn uitspraken betreffende de geoorloofdheid van nationale belastingen, bij invoer van vlees uit derde landen geheven, uit te diepen en in zijn jurisprudentie tot grotere eenheid te komen.

Uit 's Hofs vele uitspraken blijkt met name dat er door een Lid-Staat op bepaalde voorwaarden retributies wegens de controle op ingevoerd vlees mogen worden geheven. In die uitspraken gaat het enerzijds, wat de intracommunautaire handel betreft, om nationale controles en eenzijdig geheven retributies of ook om rechten, op grondslag van het gemeenschapsrecht of een internationale overeenkomst door een Lid-Staat ten titel van geharmoniseerde sanitaire controles geheven, anderzijds om zulke controles, bij invoer van produkten uit derde landen verricht, en het ontbreekt in die jurisprudentie niet aan dubbelzinnigheden of ook aan contradicties.

Bijzonder problematisch zijn de divergenties waartoe het bij de omschrijving van het begip „heffingen van gelijke werking als douanerechten" is gekomen. Wie aan de daardoor verzoorzaakte moeilijkheden wil ontkomen, dient, ook wat het handelsverkeer met derde landen betreft, na te gaan of het aan de invoering van geharmoniseerde controles aan de buitengrenzen van de Gemeenschap verbonden voordeel, te weten de gelijktijdige afschaffing van systematische controles aan de binnengrenzen, niet zo groot is dat hier van dienstverlening mag worden gesproken.

a) De eerste vraag

Wat al aanstonds de vraag betreft of er een invoervergunning mocht worden verlangd, zij vastgesteld dat in richtlijn nr. 72/461 een communautaire controleprocedure is voorzien, die er pas kan komen nadat er door de communautaire instanties een aantal uitvoeringsmaatregelen is genomen. Vaststaat dat een aantal belangrijke maatregelen ten tijde van de in het hoofdgeding omstreden administratieve besluiten nog niet waren genomen, zodat de richtlijn niet kon worden toegepast. Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 jo. artikel 32, lid 3, van richtlijn nr. 72/462 waren de Lid-Staten dus, in het handelsverkeer met derde staten, aangewezen op controles volgens de nationale rechtsvoorschriften, waarin geen gunstiger voorwaarden mochten zijn voorzien dan in de regeling voor het intracommunautaire handelsverkeer.

Uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt valt er op de Duitse bepalingen, volgens welke men in 1977 voor invoer van vers rund- of varkensvlees uit een derde land een vergunning nodig had, niets af te dingen.

Met betrekking tot de vraag of er wegens afgifte van de invoervergunning een retributie mocht worden geheven, zij opgemerkt dat uitzonderingen op het in de artikelen 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, en 17, lid 2, van verordening nr. 2759/75 omschreven verbod van heffingen van gelijke werking, niet slechts een rechtvaardiging kunnen vinden in een aantal bepalingen van de in casu niet toepasselijke richtlijn nr. 72/462, maar ook in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461, jo. artikel 32, lid 3, van richtlijn nr. 72/462. Volgens 's Hofs jurisprudentie mag er een retributie worden geheven, wanneer de bedoeling voorzit te voorkomen dat er ten nadele van het intracommunautaire handelsverkeer dat, volgens het Hof, in het land van verzending rechten wegens sanitaire controles heeft te betalen, wordt gediscrimineerd. De in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 gestelde eis dat nationale bepalingen betreffende de invoer uit derde landen niet gunstiger mogen zijn dan die welke voor het intracommunautaire handelsverkeer gelden, is van dezelfde strekking als de in artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 gestelde eis van gelijkwaardigheid. Het Hof heeft voorts uitgesproken dat de rechten de reële controlekosten niet mogen te boven gaan en niet kennelijk aan het beoogde doel ongeëvenredigd mogen zijn.

In het arrest-Wigei heeft het Hof de Lid-Staten bij de toepassing van deze criteria een discretionaire marge ingeruimd: zij mogen verlangen dat er bij verzending een gezondheidscertificaat wordt opgemaakt, zonder dat zij de deswege geheven rechten in de bij invoer wegens controle geheven retributie behoeven te verdisconteren. In het kader van een controleprocedure die met de afgifte van een invoervergunning begint, mag reeds in dat stadium de betaling worden verlangd van rechten tot een bedrag dat de kosten van later te verrichten invoercontroles representeert. Worden er bij afgifte van de vergunning zulke rechten geheven, dan is die heffing slechts te beschouwen als een a priori gedane vaststelling dat zij mogen worden ingevorderd. De nationale rechter heeft er zich van te vergewissen dat de invoer als zodanig geen aanleiding tot de heffing van andere rechten geeft en dat betrokkene door hetgeen er aan rechten wordt geheven geen gunstiger

behandeling ten deel valt dan die welke in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer voor hem zou zijn weggelegd.

De eerste vraag ware als volgt te beantwoorden:

Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 mocht er in 1977 een kostendekkende retributie worden geheven wegens sanitaire controles op de invoer van vers vlees uit derde landen. De Lid-Staten mochten dit recht ook heffen bij afgifte van een invoervergunning als door hen voor verzending verlangd, voor zover die invoervergunning een wezenlijk deel van een nationaal controlesysteem uitmaakt en er bij invoer geen aanvullend recht werd geheven.

b) De tweede vraag

Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 jo. artikel 32, lid 3 van richtlijn nr. 72/462 zijn de Lid-Staten niet slechts gerechtigd, doch ook verplicht kostendekkende retributies te heffen wegens keuringen bij invoer van vers vlees uit derde landen, wanneer zulke rechten ook in het intracommunautaire handelsverkeer worden geheven. Alleen zo kan het beginsel van de gemeenschapspreferentie ten volle tot gelding komen.

Bij gebreke van een geharmoniseerd systeem, variëren de heffingsbedragen uiteraard per Lid-Staat. Die verschillen moeten worden aanvaard, voor zover men zich, overeenkomstig het arrest-Wigei, gedraagt naar het evenredigheidsbeginsel en naar het beginsel dat de controlekosten niet kennelijk mogen worden overschreden. Naarmate richtlijn nr. 72/462 geleidelijk tot uitvoering komt, wordt dit ook minder bezwaarlijk.

De tweede vraag ware als volgt te beantwoorden:

Bij de uitvoering van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 zijn de Lid-Staten niet slechts gerechtigd, doch ook verplicht tot heffing van een retributie welke de kosten dekt van sanitaire controles, bij invoer van vers vlees uit de derde landen verricht. Of zulke retributies in alle Lid-Staten worden geheven, is derhalve irrelevant.

III — Mondelinge behandeling

De firma IFG, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door V. Schiller, advocaat te Keulen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door D. Knopp, advocaat te Keulen, en de Commissie, vertegenwoordigd door de heren Jansen en Sack, zijn gehoord — en hebben door het Hof gestelde vragen beantwoord — ter terechtzitting van 12 oktober 1983.

Verzoekster in het hoofdgeding heeft met name betoogd dat de omstreden retributie in het discriminatieverbod geen rechtvaardiging vindt: de omstreden retributie wordt wegens afgifte van een invoervergunning geheven en in het intracommunautair handelsverkeer zijn vergelijkbare of soortgelijke retributies niet bekend. Gezien het evenredigheidsbeginsel, moet de cumulatie van lasten in het handelsverkeer met derde landen in aanmerking worden genomen en dient er met alle op zulke importen rustende lasten rekening te worden gehouden. De omstreden retributie wordt in het algemeen belang geheven en mag niet alleen ten laste van de importeurs worden gebracht.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* heeft met name nogmaals betoogd dat de in het hoofdgeding omstreden regeling een transitoire regeling is, uitsluitend bedoeld om discriminatie ten detrimente van het intracommunautaire handelsverkeer te voorkomen. De omstreden retributie voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en aan het beginsel van kostendekking. In het kader van richtlijn nr. 72/461 als geheel bezien, kan artikel 11 niet restrictief worden uitgelegd. In een derde land geheven retributies kunnen niet in aanmerking worden genomen. De hierbedoelde materie wordt door het beginsel der gemeenschapspreferentie geregeerd.

De *Commissie* heeft erop gewezen dat het verbod van gelijke werking als douanerechten volgens 's Hofs jurisprudentie niet in de weg staat aan de heffing van retributies die als de tegenprestatie voor een bewezen dienst zijn te beschouwen, alsook dat er een grens dient te worden getrokken tussen maatregelen welke uitsluitend in het algemeen belang worden genomen en maatregelen die, als de onderhavige, een dienstverlenend karakter dragen — waarvan met name de invoer profiteert.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 29 november 1983 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 27 oktober 1982, ingekomen op 4 januari 1983, heeft het Bayerische Verwaltungsgericht München het Hof, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, twee vragen gesteld inzake de uitlegging van artikel 11 van 's Raads richtlijn nr. 72/461 van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB L 302, blz. 24).

2 Blijkens de verwijzingsbeschikking heeft de Beierse overheid op 19 december 1977 aan verzoekster in het hoofdgeding een veterinairrechtelijke vergunning afgegeven voor de invoer van een partij van 1 000 ton rund- en varkensvlees uit Roemenië, waarvoor haar krachtens de wettelijke regeling van Beieren een heffing van DM 865 werd opgelegd. Die heffing is inmiddels verlaagd tot het thans voor de nationale rechter omstreden bedrag van DM 100.

3 De invoer is geschied op een tijdstip waarop er, bij gebreke van door de Gemeenschap te nemen uitvoeringsmaatregelen, door de Lid-Staten aan 's Raads richtlijn nr. 72/462 van 12 december 1972 inzake gezondheids-

vraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302, blz. 28) nog geen uitvoering werd gegeven.

4 Volgens de administratie zou derhalve artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 hebben gegolden, volgens hetwelk

„tot op het tijdstip waarop een communautaire regeling voor de invoer van vers vlees uit derde landen wordt toegepast, ... de nationale bepalingen voor het uit die landen ingevoerd vers vlees niet gunstiger [mogen] dan die welke uit deze richtlijn voortvloeien."

Zo lang het voor de importen uit derde landen niet tot een communautair controlesysteem is gekomen, heeft haars inziens de nationale overheid voor de nodige sanitaire controles zorg te dragen op zodanige wijze dat zulke produkten niet gunstiger worden behandeld dan in het intracommunautaire handelsverkeer is voorzien.

5 Verzoekster is daarentegen van mening dat artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 niet langer kan worden toegepast: de termijn binnen welke er aan richtlijn nr. 72/462 regulier uitvoering had kunnen worden gegeven, is verstreken, zodat zij rechtstreeks zou mogen worden ingeroepen. Ook al mocht artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 van toepassing zijn, dan nog zou er aan verzoeksters standpunt geen afbreuk worden gedaan door het arrest van 22 januari 1980 (Wigei, 30/79, Jurispr. blz. 151), waarin het Hof een sanitaire heffing op uit derde landen ingevoerd vers vlees van gevogelte, toegepast krachtens artikel 15 van 's Raads richtlijn nr. 71/118 van 15 februari 1971 (PB L 55, blz. 23), geoorloofd heeft verklaard. In die richtlijn, volgens welke

„[de Lid-Staten op deze invoer] tot op het tijdstip van de inwerkingtreding van de communautaire bepalingen voor de invoer van vers vlees van pluimvee uit derde landen ... bepalingen toe [passen] welke tenminste gelijkwaardig zijn aan die welke uit deze richtlijn voortvloeien",

heeft men zich van een andere redactie bediend dan in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461.

6 Verzoekster in het hoofdgeding betoogt in de tweede plaats dat men ten deze niet met een echte keuringsheffing van doen heeft, maar met een admi-

nistratieve heffing wegens afgifte van een invoervergunning. Tenslotte zou, anders dan het Hof verlangde in het arrest, op 28 juni 1978 gewezen in de zaak-Simmenthal (70/77, Jurispr. blz. 1453, r.o. 27), ook niet zijn gebleken dat zulke retributies in alle Lid-Staten worden geheven.

7 Het Bayerische Verwaltungsgericht München acht, gezien het grote aantal geschillen waartoe deze heffingen leiden, een uitspraak van het Hof inzake de ten deze geldende beginselen wenselijk. Het heeft dan ook de beide navolgende vragen gesteld:

1. Wordt in artikel 11 van richtlijn nr. 72/451/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB L 302 van 1972, blz. 24), de heffing toegestaan van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de §§ 7 en 15 van de Klauentiere-Einfuhrverordnung, zoals bekendgemaakt op 30 augustus 1972 (BGBl. I, blz. 1363), laatstelijk gewijzigd bij de verordening van 5 april 1976 (BGBl. I, blz. 914)?

2. Zo ja, is de rechtmatigheid van de toepassing van die retributie afhankelijk van de vraag of in alle Lid-Staten van de EEG in het handelsverkeer met derde landen soortgelijke retributies worden geheven?

8 Er zij aan herinnerd dat volgens 's Hofs vaste rechtspraak veterinairrechtelijke heffingen, door een Lid-Staat gelegd op uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten, in beginsel als heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn aan te merken, en derhalve als belemmerend voor het intracommunautaire handelsverkeer, als verboden zijn te beschouwen (men zie ten deze onder meer de navolgende arresten: 14 12. 1972, Marimex, 29/72, Jurispr. blz. 1309; 11. 10. 1973, Rewe, 39/73, Jurispr. blz. 1039; 31. 5. 1979, Denkavit Loire, 132/78, Jurispr. blz. 1923; 7. 4. 1981, United Foods, 132/80, Jurispr. blz. 995).

9 Het Hof heeft evenwel overwogen dat er voor zodanig verbod geen plaats is, wanneer veterinairrechtelijke heffingen worden toegestaan in communautairrechtelijke voorschriften, die zijn vastgesteld in het belang van het vrije verkeer van goederen, en met name om, voor verzending der waren naar andere

Lid-Staten voor de gehele Gemeenschap geldige sanitaire controles in de staat van herkomst mogelijk te maken. Het Hof heeft in zodanig geval gemeenschappelijke regelen inzake veterinairrechtelijke heffingen met het Verdrag verenigbaar geacht, zolang als zij in een redelijke verhouding staan tot de kosten die in werkelijkheid aan de controle zijn verbonden (arrest van 25. 1. 1977, Bauhuis, 46/76, Jurispr. blz. 5; men zie ook het arrest van 12. 7. 1977, Commissie t. Nederland, 89/76, Jurispr. blz. 1355).

10 Tenslotte heeft het Hof uitgesproken dat de veterinairrechtelijke controle van uit derde landen ingevoerde waren geschiedt in een context die feitelijk en rechtens is te onderscheiden van die waarin waren uit de Gemeenschap worden gecontroleerd, en dat veterinairrechtelijke heffingen van de Lid-Staten alsdan in beginsel niet als verboden zijn te beschouwen, zij het dat het heffingsbedrag redelijkerwijs op de werkelijke controlekosten moet zijn afgestemd (men zie de navolgende arresten: 28. 6. 1978, Simmenthal, 70/77, Jurispr. blz. 1453; 5. 7. 1978, Ludwig, 138/77, Jurispr. blz. 1645; 22. 1. 1980, Wigei, 30/79, Jurispr. blz. 151; 22. 3. 1983, Leonelli, 88/82, Jurispr. blz. 1061).

11 In het licht van deze overwegingen dienen de gestelde vragen te worden onderzocht.

De eerste vraag

12 In zijn eerste vraag heeft het Bayerische Verwaltungsgericht München het probleem terecht in het kader van artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 geplaatst. Ontegenzeglijk was richtlijn nr. 72/462 — betreffende veterinairrechtelijke controles op importen uit derde landen — destijds nog niet geheel en al van toepassing, immers de instellingen van de Gemeenschap hadden niet tijdig de voor haar inwerkingtreding nodige uitvoeringsmaatregelen genomen. Inmiddels was artikel 11 van richtlijn nr. 72/461, die juist met het oog op zulk een situatie was vastgesteld, van toepassing. In dat artikel wordt, voor veterinairrechtelijke controles op vlees uit derde landen, verwezen naar de nationale bepalingen, die evenwel niet gunstiger mogen zijn dan die welke, voor het intracommunautaire handelsverkeer, uit de richtlijn zelf voortvloeien.

13 Getoetst aan de maatstaven welke in voormelde uitspraken besloten liggen, moet deze bepaling worden geacht de Lid-Staten te machtigen om van importen uit derde landen de in hun onderscheiden wettelijke bepalingen voorziene retributies te heffen, mits aan twee voorwaarden is voldaan: enerzijds mogen deze heffingen, wanneer de controle in de staat van verzending plaatsvindt, niet gunstiger zijn dan in het intracommunautaire handelsverkeer worden toegepast; anderzijds moeten zij aan de kosten van controle geëvenredigd zijn. Opgemerkt zij dat partijen alleen met betrekking tot deze laatste voorwaarde verdeeld worden gehouden.

14 De tegenstelling welke verzoekster in het hoofdgeding meent te moeten maken tussen artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 en artikel 5 van richtlijn nr. 71/118 — door het Hof bedoeld in het arrest-Wigei van 22 januari 1980 — is voor de beantwoording van de gestelde vraag irrelevant, immers met elk van beide bepalingen heeft men willen voorkomen dat aan uit derde landen ingevoerde produkten veterinairrechtelijk een gunstiger behandeling zou ten deel vallen dan aan uit de Gemeenschap afkomstige produkten.

15 Ook het door verzoekster in het hoofdgeding opgeworpen bezwaar dat de onderhavige retributie niet ter zake van een keuring in de eigenlijke zin des woords zou worden geheven, maar een algemeen-administratiefrechtelijk karakter zou dragen, faalt.

16 Ten processe heeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland onweersproken vastgesteld dat de hierbedoelde retributie haar rechtvaardiging vindt in het feit dat de administratie, met het oog op een vlotte afdoening van importtransacties, veelal naspeuringen heeft te doen naar — en inlichtingen heeft in te winnen nopens — de gezondheidstoestand in de staten van herkomst van de betrokken waren. De hierbedoelde heffing is er dus slechts om bedoelde kosten, op het tijdstip van afgifte van de veterinairrechtelijke invoervergunning, op de ondernemingen af te wentelen.

17 Waar in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 in algemene bewoordingen wordt gesproken van de „nationale bepalingen" voor het ingevoerde verse vlees, kan een Lid-Staat niet worden belet om, hetzij bij afgifte van de invoerdocumenten, hetzij bij invoer, niet slechts de kosten, aan specifieke controles van

de betrokken waren verbonden, maar ook die welke de administratie voor het houden van veterinairrechtelijke controles moet maken, op de importeur af te wentelen.

18 De enige beperking welke het gemeenschapsrecht ten deze stelt, is dat het bedrag der heffing aan dat van de controlekosten geëvenredigd moet zijn. Dit is een feitelijke kwestie die door de nationale rechter moet worden beoordeeld.

19 De eerste vraag dient derhalve in die zin te worden beantwoord dat volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, bij invoer van zulk vlees uit derde landen, de heffing van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de nationale wettelijke regeling inzake de keuringen is toegestaan, mits het bedrag van de heffing aan dat van de controlekosten geëvenredigd is.

De tweede vraag

20 Uit het hiervoor overwogene blijkt dat de nationale rechter door het op de tweede vraag te geven antwoord in staat moet worden gesteld zijn standpunt te bepalen nopens een argument, door verzoekster in het hoofdgeding ontleend aan bepaalde rechtsoverwegingen van het arrest-Simmenthal van 28 juni 1978 (de hiervoor aangehaalde r.o. 27).

21 In dat arrest heeft het Hof, erkennende dat de Lid-Staten in bepaalde omstandigheden gerechtigd zijn van importen uit derde landen keuringsrechten te heffen, nochtans overwogen dat men zich bij te toepassing van die heffingen in dier voege heeft te beperken dat het op de gemeenschappelijke markt niet tot ontwrichting van de mededinging of verlegging van het handelsverkeer mag komen. Opgemerkt zij dat zulke gevolgen worden vermeden voor zover zulke retributies de werkelijke controlekosten niet te boven gaan. Uit voormelde overwegingen mag dan ook niet worden afgeleid dat retributies

wegens keuring van uit derde landen ingevoerde produkten alleen zijn toegestaan wanneer het bewijs wordt geleverd dat er ook in alle andere Lid-Staten soortgelijke of vergelijkbare heffingen worden toegepast.

22 De tweede dient derhalve in die zin te worden beantwoord dat een retributie wegens controle van uit derde staten ingevoerd vers vlees, bij overeenstemming tussen het heffingsbedrag en de controlekosten, niet afhankelijk mag worden gesteld van de levering van het bewijs dat er in alle andere Lid-Staten van de Gemeenschap zulke rechten worden geheven.

Kosten

23 De kosten, door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Aangezien de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, heeft deze laatste over de kosten te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende inzake de vragen, door het Bayerische Verwaltungsgericht München bij beschikking van 27 oktober 1982 gesteld, verklaart voor recht:

Volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees is, bij invoer van zulk vlees uit derde landen, de heffing van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de nationale wettelijke regeling inzake de keuringen toegestaan, mits het bedrag van de heffing aan dat van de controlekosten geëvenredigd is.

Bij overeenstemming tussen het heffingsbedrag en de controlekosten, mag een retributie wegens controle van uit derde staten ingevoerd vers vlees, niet afhankelijk worden gesteld van de levering van het bewijs dat er in alle andere Lid-Staten van de Gemeenschap zulke rechten worden geheven.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 januari 1984.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 29 NOVEMBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Voor de vierde maal hebt u zich uit te spreken over de vraag of de heffing van nationale rechten bij invoer uit derde landen zich met het gemeenschapsrecht verdraagt. Om hetzelfde probleem ging het in de arresten, op 28 juni 1978, 22 januari 1980 en 22 maart 1983 onderscheidenlijk gewezen in de zaken 70/77 (Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453), 30/79 (Wigei, Jurispr. 1980, blz. 151) en 88/82 (Leonelli, Jurispr. 1983, blz. 1061).

De feiten

Bij beschikking van 19 december 1977 heeft de Beierse minister van Binnenlandse Zaken op grond van de Duitse voorschriften inzake de invoer van „Klauentiere", aan de te München gevestigde firma IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, de veterinairrechtelijke vergunning verleend om, met inachtneming van enige restricties, 1 000 ton rund- en varkensvlees uit Roemenië in te voeren. Voor de

1 — Vertaald uit het Italiaans.