CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. SAGGIO

van 23 september 1999 *

1. In een beroep krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 226 EG) verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland (hierna: „BRD") de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het Verdrag en verordening (EEG) nr. 2252/90 van de Commissie van 31 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2060/90 van de Raad betreffende de overgangsmaatregelen voor het handelsverkeer met de Duitse Democratische Republiek (hierna: „DDR") in de sectoren landbouw en visserij. [1]

De Commissie verwijt de BRD in het bijzonder, dat zij te voorbarig is geweest met het afschaffen van de douanecontrole aan de grens met de DDR en dat zij geen invoerheffing heeft geïnd over een uit dit land afkomstige partij boter.

De toepasselijke bepalingen

2. Ten tijde van de feiten werd het handelsverkeer tussen de DDR en de BRD beheerst door het Staatsvertrag (Staatsverdrag inzake de economische, monetaire en sociale eenheid) van 18 mei 1990, dat in werking was getreden vóór de politieke eenwording van de beide Duitslanden op 3 oktober van datzelfde jaar. Uit hoofde van dat verdrag verplichtte zich de DDR tot het invoeren van de grondregels van een markteconomie. Wat de in de DDR geproduceerde goederen betrof, werd het handelsverkeer met de BRD behandeld als handelsverkeer op interregionaal niveau. Wat de betrekkingen met de Gemeenschap betrof, garandeerde de DDR vanaf 1 juli 1990 de vrije toegang van communautaire goederen op voorwaarde van wederkerigheid. De douaneformaliteiten in de betrekkingen met derde landen waren dezelfde als in de BRD. De DDR verplichtte zich verder tot progressieve toepassing van het communautaire douanestelsel en tot toepassing van het communautaire douanetarief. In de landbouwsector verbond zich de DDR tot invoering van een stelsel van ondersteuning van prijzen en bescherming van de buitengrenzen, overeenkomend met dat van het gemeenschappelijke landbouwbeleid.

3. Wat het gemeenschapsrecht betreft, dient vooral te worden opgemerkt dat krachtens artikel 1, sub c, en artikel 14, lid 2, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 203, blz. 61.

een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten [2], op de invoer van boter in de Gemeenschap een heffing wordt toegepast. Deze heffing werd evenwel, onder bepaalde voorwaarden die ik hierna zal noemen, geschorst voor invoer vanuit de DDR. Dienaangaande moet worden verwezen naar enkele verordeningen die de Raad en de Commissie in juli 1990 hebben vastgesteld met het oog op de regeling van de overgangsperiode voorafgaande aan de eenwording van de DDR en de BRD en bijgevolg de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht in de Länder die voorheen tot de DDR behoorden.

4. Het betreft in de eerste plaats verordening (EEG) nr. 1794/90 van de Raad van 28 juni 1990 houdende overgangsmaatregelen voor het handelsverkeer met de Duitse Democratische Republiek. [3] De eerste en derde overweging van de considerans van deze verordening luiden als volgt:

„overwegende dat de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek een verdrag (Staatsvertrag) hebben gesloten waarbij met onmiddellijke ingang een monetaire unie wordt ingesteld en volgens hetwelk de Duitse Democratische Republiek geleidelijk in het economische en sociale bestel van de Bondsrepubliek Duitsland, alsmede in de rechtsorde van de Gemeenschap wordt opgenomen in de periode vóór de formele eenmaking van de beide Duitse Staten";

„overwegende dat in de periode die aan de eenmaking voorafgaat, de regeling van het handelsverkeer tussen de Duitse Democratische Republiek enerzijds en de Bondsrepubliek Duitsland en de andere lidstaten van de Gemeenschap anderzijds dient te worden afgestemd op het verlenen van vrije toegang van producten uit de Gemeenschap tot de Duitse Democratische Republiek, alsmede op een gelijkwaardige toegang van producten uit de Duitse Democratische Republiek tot de Gemeenschap".

5. Artikel 1, eerste alinea, van deze verordening bepaalt als volgt: „In de mate waarin de Commissie volgens de procedure van artikel 4 constateert dat aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden is voldaan, wordt in het handelsverkeer van de Gemeenschap met de Duitse Democratische Republiek de toepassing van de douanerechten (...) geschorst (...)."

Artikel 1, derde alinea, eerste volzin, bepaalt evenwel als volgt: „Deze verordening is niet van toepassing op de in bijlage II van het Verdrag bedoelde landbouwproducten". Hoofdstuk 4 van de lijst van die bijlage omvat melk en zuivelproducten, dus eveneens het in casu ingevoerde product.

2 — PB L 148, blz. 13.
3 — PB L 166, blz. 1.

Artikel 2 van verordening nr. 1794/90 machtigde de Commissie om uitvoeringsmaatregelen te treffen voorzover de DDR, enerzijds, „in het handelsverkeer met derde landen het gemeenschappelijke douanetarief (...) invoert of, met name in de in lid 2 bedoelde gevallen, maatregelen neemt waarmee wordt gewaarborgd dat de voorschriften van de Gemeenschap ten aanzien van derde landen niet worden omzeild" en, anderzijds, „maatregelen neemt of voorbereidt waardoor de vrije toegang van goederen uit de Gemeenschap wordt gewaarborgd".

6. Op de grondslag van de voorschriften die ik zojuist heb aangehaald, heeft de Commissie verordening (EEG) nr. 1795/90 van 29 juni 1990 houdende bepalingen voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 1794/90 vastgesteld. [4] Aangezien voor andere dan landbouwproducten „de voorwaarden genoemd in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1794/90 zijn vervuld" (derde overweging van de considerans), bepaalt artikel 2 van verordening nr. 1795/90 als volgt:

„1. De regeling voor communautair douanevervoer is van toepassing op het goederenverkeer tussen de Gemeenschap en de Duitse Democratische Republiek.

2. Voor de toepassing van deze regeling, en onverminderd de toepassing van artikel 3, wordt de Duitse Democratische Republiek geacht deel uit te maken van de Gemeenschap.

3. Voor de toepassing van dit artikel wordt het goederenverkeer tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek geacht te hebben plaatsgevonden binnen het grondgebied van een lidstaat."

7. De overgangsregeling is bij verordening (EEG) nr. 2060/90 van de Raad van 16 juli 1990 betreffende de overgangsmaatregelen voor het handelsverkeer met de Duitse Democratische Republiek in de sectoren landbouw en visserij [5], tot deze sectoren uitgebreid. Aangezien „de Duitse Democratische Republiek overeenkomstig artikel 15 van het Staatsvertrag de inning van heffingen, alsmede de toekenning van restituties in het handelsverkeer met de Gemeenschap in de landbouwsector op grondslag van wederkerigheid schorst" [6], en het derhalve „dienstig is dat de Gemeenschap, rekening houdende met de door de Duitse Democratische Republiek ingestelde of in te stellen regeling, voor landbouwproducten, al dan niet verwerkt, specifieke voorschriften vaststelt" [7], bepaalt artikel 2 van de verordening: „Wanneer de Commissie (...) vaststelt dat aan de in artikel 3 genoemde voorwaarden is voldaan, worden in het handelsverkeer van de Gemeenschap met de Duitse Democratische Republiek de inning van heffingen en de toepassing van andere belastingen, (...) geschorst (...)". De in artikel 3 bedoelde voorwaarden zijn het

4 — PB L 166, blz. 3.

5 — PB L 188, blz. 1.

6 — Derde overweging van de considerans.

7 — Vierde overweging van de considerans.

invoeren van mechanismen door de DDR die met die van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid analoog zijn, en het vaststellen van maatregelen die de vrije toegang voor goederen uit de Gemeenschap waarborgen.

8. Op de grondslag van deze bepaling heeft de Commissie verordening nr. 2252/90 vastgesteld. Aangezien „in de Duitse Democratische Republiek soortgelijke regelingen als die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid toegepast zullen worden" en „genoemd land op basis van wederkerigheid de vrije toegang van goederen uit de Gemeenschap tot zijn grondgebied waarborgt" [8], stelt de Commissie in artikel 1, lid 1, van de verordening vast, „dat de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2060/90 bedoelde voorwaarden vervuld zijn voor de in artikel 1 van die verordening bedoelde producten", waaronder ook de producten waarom het in casu gaat. Evenwel werd de inning van heffingen in het handelsverkeer tussen de DDR en de Gemeenschap in de sectoren landbouw en visserij slechts onder bepaalde voorwaarden geschorst krachtens laatstgenoemde verordening, om misbruik of opzettelijke „verleggingen" in het handelsverkeer te vermijden. Krachtens artikel 1, lid 2, gold deze schorsing slechts voor producten die:

„— hetzij volledig in de Duitse Democratische Republiek zijn verkregen,

— hetzij in de Duitse Democratische Republiek zijn ingevoerd en daar in het vrije verkeer zijn gebracht met toepassing van een gelijke heffing als bij invoer in de Gemeenschap,

— hetzij uit de Gemeenschap zijn ingevoerd en in de Duitse Democratische Republiek in het vrije verkeer zijn gebracht, zonder dat voor die producten een uitvoerrestitutie door de Gemeenschap is verleend".

9. Artikel 2 van die verordening bepaalt voorts, dat de in de artikelen 2 tot en met 5 van verordening nr. 1795/90 bedoelde voorschriften van toepassing zijn op het verkeer van de in artikel 1 van verordening nr. 2060/90 bedoelde producten en goederen tussen de Gemeenschap en de Duitse Democratische Republiek, waaronder ook de producten in casu.

10. Wat verder de toepasselijke douaneregeling betreft — inzonderheid de bepalingen betreffende het ontstaan van een douaneschuld — omschrijft artikel 1, lid 2, sub a, van verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld [9], de douaneschuld als „de op een persoon rustende verplichting tot betaling van de rechten bij invoer (...) of bij uitvoer (...) die krachtens de geldende bepalingen op aan dergelijke rechten onderhevige goederen van toepassing zijn". Volgens artikel 2 van die verordening ontstaat er een douaneschuld bij invoer wanneer aan

8 — Tweede overweging van de considerans.

9 — PB L 201, blz. 15.

rechten bij invoer onderworpen goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht. Als onregelmatig wordt beschouwd elk binnenbrengen van goederen in het gebied van de Gemeenschap met schending van de artikelen 2 en 3 van verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht. [10]

Artikel 2 van laatstgenoemde verordening bepaalt als volgt: „Goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht worden zodra zij zijn binnengebracht aan douanetoezicht onderworpen." Ingevolge artikel 1, lid 2, moet onder douanetoezicht worden verstaan „het optreden van de douaneautoriteit in het algemeen teneinde de naleving te waarborgen van de douanevoorschriften en, in voorkomend geval, van andere bepalingen die van toepassing zijn op in het douanegebied van de Gemeenschap binnengebrachte goederen". Artikel 3, lid 1, bepaalt voorts als volgt: „Goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, moeten onverwijld door de persoon die deze goederen heeft binnengebracht (...) worden gebracht (...) naar het (...) douanekantoor." Volgens artikel 3, lid 2, is „[i]edere persoon die zich belast met het vervoer van de goederen nadat deze het douanegebied van de Gemeenschap zijn binnengebracht (...) gehouden tot het nakomen van de in lid 1 bedoelde verplichting".

11. Ten slotte dient te worden gewezen op verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 houdende toepassing van besluit 88/376/EEG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen. [11] Artikel 1 van die verordening bepaalt dat de eigen middelen van de Gemeenschappen — inclusief de landbouwheffingen — „ter beschikking van de Commissie gesteld [worden] en gecontroleerd [worden] op de in deze verordening vastgestelde wijze". In artikel 2 wordt bepaald als volgt: „Voor de toepassing van deze verordening geldt een recht van de Gemeenschappen op de (...) middelen als vastgesteld zodra de belastingschuldige door de bevoegde dienst van de lidstaat in kennis wordt gesteld van het verschuldigde bedrag. Deze kennisgeving vindt met inachtneming van alle ter zake toepasselijke communautaire voorschriften plaats zodra de belastingschuldige bekend is en het bedrag van het recht door de bevoegde overheidsorganen kan worden berekend." Volgens artikel 9, lid 1, „boekt iedere lidstaat de eigen middelen op het credit van de rekening welke daartoe op naam van de Commissie bij zijn schatkist of bij het orgaan dat die lidstaat aanwijst, is geopend". Ten slotte bepaalt artikel 17, lid 1, als volgt: „De lidstaten zijn verplicht alle nodige maatregelen te treffen opdat de bedragen van de overeenkomstig artikel 2 vastgestelde rechten ter beschikking van de Commissie worden gesteld op de in deze verordening vastgestelde wijze." Artikel 17, lid 2, eerste volzin, luidt: „De lid-

10 — PB L 367, blz. 1.

11 — PB L 155, blz. 1.

staten behoeven de bedragen van de vastgestelde rechten slechts dan niet ter beschikking van de Commissie te stellen indien door overmacht geen inning heeft kunnen plaatsvinden."

De feiten en de administratieve procedure

12. In de periode tussen 15 en 24 augustus 1990 zijn partijen boter, waarvoor bij de uitvoer uit Nederland een uitvoerrestitutie was toegekend, in de DDR ingevoerd om vervolgens direct op het grondgebied van de BRD te worden binnengebracht. De Duitse autoriteiten hebben bij invoer in de BRD geen heffing op deze goederen toegepast.

13. Bij brief van 22 juni 1994 deelde de Commissie de Duitse autoriteiten mee dat, aangezien niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90, op de invoer uit de DDR van de genoemde producten een heffing had moeten worden toegepast krachtens de toepasselijke bepalingen inzake de invoer van landbouwproducten op het grondgebied van de Gemeenschap. De Commissie verzocht de Duitse regering derhalve, haar uiterlijk op 15 september 1994 het bedrag van 12 684 000 DEM, overeenkomend met de niet-geïnde heffingen, ter beschikking te stellen. De federale regering stelde dat zij niet gehouden was tot betaling van dat bedrag, aangezien volgens haar geen douaneschuld was ontstaan op het moment van de binnenkomst van de goederen op haar grondgebied. Voorts betoogde zij dat de Nederlandse autoriteiten, die bij de uitvoer van de partijen boter ten onrechte een restitutie hadden toegekend, door hun handelwijze eventueel verantwoordelijk moesten worden gehouden voor het financieel verlies voor de Gemeenschap.

14. Aangezien de Commissie de argumenten van de Duitse regering onvoldoende vond, leidde zij bij op 13 september 1995 betekende aanmaningsbrief de inbreukprocedure in. Nadat de Duitse regering bij brief van 12 januari 1996 had volhard in haar standpunt, bracht de Commissie op 30 oktober 1996 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij bleef bij haar verwijt van niet-nakoming van de verplichtingen inzake de inning van heffingen bij de invoer van uit derde landen afkomstige landbouwproducten. Aangezien de BRD niet binnen de voorgeschreven termijn aan het met redenen omkleed advies had voldaan, stelde de Commissie op 2 oktober 1997 het onderhavige beroep in.

Ten gronde

Argumenten van partijen

15. De Commissie betoogt dat op de betrokken partijen boter de in de toepasselijke communautaire bepalingen voorziene douaneheffingen hadden moeten worden toegepast. Meer in het bijzonder verwijt zij de BRD niet de heffing te hebben toegepast

die verschuldigd is bij de grensoverschrijding van de betrokken goederen, en voorbarig elke vorm van controle aan de grens tussen de beide Duitslanden te hebben afgeschaft in een periode waarin de van kracht zijnde wettelijke regeling nog controle op de invoer van uit de DDR afkomstige goederen voorschreef.

16. Wat het eerste middel betreft, is de Commissie van mening dat ingevolge artikel 14, lid 2, van verordening nr. 804/68 boter een van de producten is waarvoor een heffing bij invoer geldt. Op het moment dat de Nederlandse boter de grens van de BRD passeerde, was niet voldaan aan de in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90 vastgestelde voorwaarden voor schorsing van de inning van de heffing. De voornoemde bepaling stond de schorsing weliswaar toe, voor zover werd aangetoond dat de producten „uit de Gemeenschap zijn ingevoerd en in de Duitse Democratische Republiek in het vrije verkeer zijn gebracht, zonder dat voor die producten een uitvoerrestitutie door de Gemeenschap is verleend"; in casu zijn evenwel bij de uitvoer van de boter naar de DDR in Nederland restituties betaald. Verweerster had derhalve de heffing moeten innen en het bedrag ervan krachtens verordening nr. 1552/89 ter beschikking van de Commissie moeten stellen.

17. Volgens de Commissie is een douaneschuld in de zin van artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 2144/87 ontstaan op het moment dat de grens tussen de beide Duitslanden werd gepasseerd. Aangezien de voor de invoer van de goederen op het grondgebied van de Gemeenschap verantwoordelijke geen landbouwheffingen heeft afgedragen, zijn de goederen op onregelmatige wijze het grondgebied van de Gemeenschap binnengebracht. Gelet op artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1552/89, heeft de niet-inning van de douaneschuld tot vermogensschade voor de Gemeenschap geleid.

18. Vervolgens merkt de Commissie op dat in dat verband geen belang moet worden toegekend aan de omstandigheid dat bij de uitvoer van de goederen uit Nederland de uitvoerrestitutie ten onrechte is verleend. Zelfs indien dit juist is en de bedragen dankzij juridisch optreden in Nederland kunnen worden teruggekregen, kunnen deze omstandigheden de verantwoordelijkheid van de Duitse autoriteiten niet uitsluiten, aangezien de voorschriften inzake de uitvoer en de invoer van landbouwproducten deel uitmaken van twee zelfstandige communautaire regelingen, die om die redenen duidelijk van elkaar moeten worden onderscheiden. Niets staat er derhalve aan in de weg dat de beide schendingen van het gemeenschapsrecht, te weten de ten onrechte toegekende uitvoerrestitutie en de niet-inning van heffingen, gelijktijdig worden vervolgd.

19. De Commissie betoogt verder dat de bedragen van de landbouwheffingen en de uitvoerrestitutie kunnen verschillen in

hoogte, hetgeen volgens haar in casu het geval is. Weliswaar is er overeenkomstig artikel 1, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 2252/90 sprake van een samenhang tussen de schorsing van de inning van de heffingen en de uitvoerrestitutie, doch dit is uitsluitend te herleiden tot de bijzondere relatie die tot stand is gebracht door de op 1 augustus 1990 tussen de DDR en de Gemeenschap opgerichte feitelijke landbouwunie. Deze relatie wordt gekenmerkt door de invoering in de voormalige DDR van mechanismen die overeenkomen met die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, ter waarborging van de vrije toegang voor goederen uit de Gemeenschap tot de markt van de DDR. In casu kan de voorkeursbehandeling evenwel niet worden toegepast, aangezien de betrokken partijen boter vanuit Nederland via de voormalige DDR naar de BRD zijn uitgevoerd, waarbij ten onrechte uitvoerrestituties zijn betaald. De eventuele terugbetaling van deze restituties kan er niet toe leiden dat de boter achteraf als een goed kan worden beschouwd waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald.

20. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie is de BRD van mening, dat in casu geen douaneschuld is ontstaan. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, sub b, van verordening nr. 2144/87 is voor het ontstaan van een douaneschuld niet alleen vereist dat het gaat om goederen waarvan de invoer ingevolge de toepasselijke communautaire voorschriften aan heffingen onderworpen is, maar ook dat deze goederen op onregelmatige wijze op het grondgebied van de Gemeenschap zijn binnengebracht. In casu is geen sprake geweest van „op onregelmatige wijze binnenbrengen", aangezien ten tijde van het binnenbrengen van de goederen op het grondgebied van de BRD geen geldend communautair of nationaal voorschrift het aanbrengen van het betreffende soort producten bij de douane bij het overschrijden van de grens tussen de beide Duitslanden regelde. De door verzoekster aangevoerde verordening nr. 2252/90 bevat in feite geen enkel voorschrift met betrekking tot de te volgen procedure voor de producten die binnen de werkingssfeer ervan vallen. Deze verordening voorziet met name niet in enige controlemaatregel die de lidstaten zouden hebben moeten vaststellen om telkens wanneer uit de Gemeenschap uitgevoerde producten, waarop een uitvoerrestitutie is toegepast, vervolgens in de BRD worden binnengebracht, de inning van landbouwheffingen te waarborgen. Ten tijde van de feiten bestond er geen enkel voorschrift dat door een marktdeelnemer bij de invoer van producten geschonden had kunnen worden. Een en ander sluit logischerwijze elke verplichting van de Duitse autoriteiten tot waarborging van de betaling van landbouwheffingen uit.

21. Verweerster wijst er voorts op dat — aangaande het ontbreken van formaliteiten die in acht moeten worden genomen bij het binnenbrengen van de betrokken producten op het grondgebied van de BRD — eenzelfde conclusie moet worden getrokken met betrekking tot de bepalingen van verordening nr. 1795/90, waarnaar artikel 2 van verordening nr. 2252/90 verwijst. Artikel 2, lid 1, van eerstgenoemde verordening bepaalt, dat de regeling voor communautair douanevervoer van toepassing is op het goederenverkeer tussen de Gemeenschap en de DDR, en diezelfde regeling is ingevolge verordening nr. 2252/90 van toepassing op landbouw-

producten. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie zijn de bepalingen van beide verordeningen evenwel niet van toepassing op het handelsverkeer tussen de BRD en de DDR, maar uitsluitend op het handelsverkeer tussen de DDR en de overige lidstaten van de Gemeenschap. Een en ander vloeit voort uit het feit dat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1795/90, dat volgens artikel 2 van verordening nr. 2252/90 eveneens voor de landbouwsector geldt, bepaalt als volgt: „Voor de toepassing van dit artikel wordt het goederenverkeer tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek geacht te hebben plaatsgevonden binnen het grondgebied van een lidstaat."

Verweerster merkt verder op dat aangezien een „feitelijke economische eenheid" tussen de beide Duitslanden tot stand was gebracht ingevolge de inwerkingtreding per 1 juli 1990 van het Staatsvertrag, geen enkel voorschrift inzake goederenafhandeling bij de grens kon zijn geschonden. Ongeacht de herkomst van de goederen was geen enkele maatregel inzake het aanbrengen bij de douane of inzake douanetoezicht van toepassing op partijen boter in het vrije verkeer op het grondgebied van de DDR die in augustus 1990 waren binnengebracht op het grondgebied van de BRD.

22. De Commissie is vervolgens van mening dat de afschaffing van de douanecontrole aan de grens tussen de beide Duitslanden voor goederen waarop volgens de genoemde bepalingen een heffing had moeten worden toegepast, nog een schending van het gemeenschapsrecht vormt. Tot 3 oktober 1990, de datum van de hereniging, was de grens tussen de BRD en de DDR een buitengrens van de Gemeenschap geweest; daaraan kon niet worden afgedaan door de eenzijdige oprichting, krachtens het Staatsvertrag, van een monetaire, economische en sociale unie tussen de beide Duitslanden. Verordening nr. 2252/90 laat een andere oplossing enkel voor die goederen toe waarop geen heffing had kunnen worden toegepast, omdat zij onder een van de drie categorieën van artikel 1, lid 2, van die verordening vallen. De BRD heeft zich derhalve schuldig gemaakt aan een voorbarige afschaffing van de controles aan haar grenzen.

Volgens de Commissie had verordening nr. 2252/90 uitdrukkelijk tot doel, te voorkomen dat via de DDR producten in de BRD als communautair gebied konden worden binnengebracht zonder inning van heffingen. Zij verwijst dienaangaande naar de formulering van de hierboven aangehaalde vijfde overweging van de considerans van de verordening. Het is evident dat om na te gaan of was voldaan aan de door de verordening vastgestelde voorwaarden voor schorsing van de inning van heffingen voor uit de DDR afkomstige goederen, de maatregelen van douanetoezicht hadden moeten worden gehandhaafd. Op goederen die niet onder een van de drie categorieën vielen, hadden volgens de Commissie namelijk de door de algemene voorschriften voorziene heffingen moeten worden toegepast, zodat de maatregelen van douanetoezicht hun betekenis hadden behouden. De voorbarige afschaffing van alle grenscontroles heeft daarentegen een bres geslagen in het stelsel van externe bescherming van de interne markt, waarvan welbewust gebruik is gemaakt door de personen die bij

de handel in de betrokken goederen betrokken waren, zoals is gebleken uit het in maart 1992 door het Zollfahndungsamt te Düsseldorf uitgevoerde onderzoek. De Commissie komt derhalve tot de slotsom dat de BRD met de voorbarige afschaffing van het douanetoezicht bij het handelsverkeer in boter tussen de beide Duitslanden een schending van het gemeenschapsrecht heeft begaan, die tot de niet-inning van de verschuldigde heffingen heeft geleid en daarmee tot een financieel verlies voor de Gemeenschap.

23. De BRD repliceert dat de douane- en landbouwunie tussen de Gemeenschap en de DDR juist tot doel had, de controles van goederen bij overschrijding van de grens tussen de beide Duitslanden af te schaffen. De oprichting van deze feitelijke unie per 1 juli 1990 (en per 1 augustus 1990 voor landbouwproducten) was niet alleen door beide Duitse staten overeengekomen, maar tevens uitdrukkelijk verlangd door de Commissie tijdens bijeenkomsten van de Duitse douaneadministratie met ambtenaren van de Commissie. Bovendien kunnen in het kader van douanebetrekkingen enkel particulieren verplichtingen hebben en niet staten. Derhalve kan geen douaneschuld ontstaan ten laste van de staat als gevolg van de afschaffing van de grensformaliteiten tussen de beide Duitslanden. De door de Commissie aan de BRD verweten gedraging, die niet in overeenstemming met de gemeenschapsverplichtingen zou zijn, betreft derhalve een ander niveau dan dat van douaneschulden, namelijk de rechtsbetrekkingen tussen de Gemeenschap, enerzijds, en een lidstaat of de DDR, anderzijds.

Het bestaan van niet-nakoming

24. Teneinde thans de gegrondheid te kunnen beoordelen van de door de Commissie aangevoerde middelen, moet vooraf worden vastgesteld dat de feiten waarop genoemde argumenten zijn gebaseerd, niet worden betwist. In augustus 1990 werden partijen boter, waarop geen heffing was toegepast uit hoofde van de relevante communautaire voorschriften inzake het stelsel van landbouwprijzen, het grondgebied van de BRD binnengebracht. Deze goederen waren afkomstig van het grondgebied van de DDR, waar zij vanuit Nederland waren aangekomen; in laatstgenoemde lidstaat waren daarvoor uitvoerrestituties toegekend. Het geschil tussen beide partijen in de onderhavige procedure heeft betrekking op de vraag, of de niet-inning van landbouwheffingen door de BRD bij het binnenbrengen op haar grondgebied van uit de DDR afkomstige goederen al dan niet in overeenstemming is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag en de gemeenschapsverordeningen inzake het handelsverkeer van landbouwproducten met derde landen. Daarbij komt — waarbij het mijns inziens gaat om een middel dat in zekere zin door het eerste wordt geabsorbeerd — de vermeende schending van gemeenschapsbepalingen op het gebied van douanetoezicht — derhalve van verordening nr. 4151/88 — door de voorbarige afschaffing van de douaneformaliteiten. Volgens de Commissie heeft deze afschaffing de niet-inning van de heffingen die verschuldigd waren bij de

invoer van de partijen boter in het grondgebied van de Gemeenschap, in de hand gewerkt.

25. Ofschoon moet worden erkend dat de relevante gemeenschapsbepalingen niet door duidelijkheid uitmunten, wil ik nu reeds zeggen dat de door de Commissie aangevoerde middelen mij gegrond lijken. De relevante gemeenschapsbepalingen schreven ten tijde van het binnenbrengen van de litigieuze partijen boter op het grondgebied van de BRD de handhaving van het douanetoezicht aan de grens tussen de beide Duitslanden voor. Vóór de daadwerkelijke incorporatie in de BRD van de vijf Länder die voorheen de DDR vormden, met de inwerkingtreding van het Einigungsvertrag (verdrag inzake de hereniging) in oktober 1990 [12], diende de DDR met betrekking tot de Gemeenschap juridisch als derde land te worden beschouwd, met alle logische gevolgen van dien voor het douanetoezicht op het grensoverschrijdende goederenverkeer en derhalve voor de toepassing van de voorschriften inzake de inning van landbouwheffingen. Mogelijke uitzonderingen op de algemene regeling kunnen uiteraard niet voortvloeien uit de toepassing van het genoemde Staatsvertrag, waarmee met ingang van 1 juli 1990 een monetaire, economische en sociale unie tussen de beide Duitse staten werd ingesteld. Formeel gezien gaat het daarbij namelijk om een tussen een lidstaat en een derde land gesloten overeenkomst, die de Gemeenschap niet kan binden, aangezien zij geen overeenkomstsluitende partij is. Derhalve kan de inwerkingtreding van deze overeenkomst als zodanig geen wijziging van gemeenschapsbepalingen bewerkstelligen of tot nieuwe verplichtingen voor de Gemeenschap leiden. De betrekkingen tussen de DDR en de Gemeenschap werden dan ook nog steeds beheerst door de toepasselijke communautaire voorschriften: in casu de algemene regeling inzake de invoer van landbouwproducten uit derde landen.

26. Het is juist dat de Gemeenschap, rekening houdend met het Staatsvertrag [13] en met het oog op de uitbreiding van de gelding van het gemeenschapsrecht naar de vijf Länder van de voormalige DDR, een overgangsregeling heeft vastgesteld die voor uit de DDR afkomstige goederen gedeeltelijk afweek van de algemene regeling inzake de douanerechtelijke behandeling van uit derde landen afkomstige goederen. Ingevolge artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2060/90 werd onder bepaalde voorwaarden de inning van heffingen alsmede de toepassing van andere belastingen, kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, die voortvloeien uit de gemeenschappelijke regeling, geschorst voor de in bijlage II bij het EG-Verdrag bedoelde landbouwproducten. Nadat de Commissie had geconstateerd dat aan de door de Raad gestelde voorwaarden was voldaan, beperkte zij vervolgens bij verordening nr. 2252/90 deze schorsing tot de in artikel 1, lid 2 genoemde producten, te weten die welke „volledig in de Duitse Democratische Republiek zijn verkregen", die welke „in de Duitse Democratische Republiek zijn ingevoerd en daar in het vrije verkeer zijn gebracht met toepassing van een gelijke heffing als bij invoer in de Gemeenschap" of die welke „uit de

12 — Ingevolge de bepalingen inzake het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen [artikel 227 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 299 EG); artikel 79 EGKS-Verdrag; artikel 198 Euratom-Verdrag] is het gemeenschapsrecht derhalve pas vanaf dat moment automatisch van toepassing op de nieuwe gebieden.

13 — Het verdrag wordt vermeld in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1794/90 en in de derde overweging van de considerans van verordening nr. 2060/90.

Gemeenschap zijn ingevoerd en in de Duitse Democratische Republiek in het vrije verkeer zijn gebracht, zonder dat voor die producten een uitvoerrestitutie door de Gemeenschap is verleend".

In het onderhavige geval valt de invoer van de partijen boter echter onder geen van de genoemde categorieën. Hoewel zij uit de Gemeenschap (Nederland) ingevoerd en in de DDR in het vrije verkeer werden gebracht, werden voor deze waren in Nederland uitvoerrestituties verleend. Het is derhalve evident dat die boter niet behoorde tot die goederen die ingevolge artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90 voor schorsing van de heffing in aanmerking hadden kunnen komen.

27. Verweerster voert evenwel aan dat de zojuist aangehaalde voorschriften geen werking erga omnes hebben, maar uitsluitend zien op de betrekkingen tussen de DDR en de lidstaten van de Gemeenschap, met uitzondering van de BRD. Zij betoogt, met andere woorden, dat de vigerende gemeenschapsregeling op het tijdstip dat de litigieuze goederen de grens tussen de beide Duitslanden overschreden, generlei douaneformaliteiten voorschreef voor de goederen die van het grondgebied van de DDR naar dat van de BRD overgingen. Volgens haar vloeit dit voort uit artikel 2 van verordening nr. 2252/90, waarin is bepaald als volgt: „De in de artikelen 2 tot en met 5 van verordening (EEG) nr. 1795/90 bedoelde voorschriften zijn van toepassing voor het verkeer van de in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2060/90 bedoelde producten en goederen tussen de Gemeenschap en de Duitse Democratische Republiek." [14] Deze bepaling verwijst naar artikel 2 van verordening nr. 1795/90 en met name lid 3 daarvan, volgens hetwelk het goederenverkeer tussen de BRD en de DDR wordt geacht te hebben plaatsgevonden binnen het grondgebied van een lidstaat.

28. De uitlegging door verweerster van de toepasselijke gemeenschapsregeling acht ik niet juist. Mijns inziens kan integendeel redelijkerwijs worden aangenomen dat de verwijzing in artikel 2 van verordening nr. 2252/90 naar artikel 2 van verordening nr. 1795/90 in feite enkel betrekking heeft op die goederen die onder de in artikel 1 van eerstgenoemde verordening genoemde categorieën vallen, dat wil zeggen goederen die wegens het overschrijden van de grens tussen de beide Duitslanden niet aan heffingen werden onderworpen. Anders gezegd, de overgangsregeling inzake het handelsverkeer van landbouw- en visserijproducten tussen de beide Duitse staten was strikter en beperkter dan de regeling die op de andere producten in de zin van verordening nr. 1795/90 van toepassing was. Zoals de considerans van verordening nr. 2252/90 vermeldt, wordt de beperking van de schorsing van de heffingen — die niet voorkomt in de algemene regeling inzake het goederenverkeer tussen de DDR en de Gemeenschap gedurende de overgangsperiode — door de noodzaak ingegeven „te voorkomen dat producten waarvan de prijs niet op ongeveer hetzelfde peil als in de Gemeenschap ligt, zonder heffing in de Gemeenschap worden ingevoerd". Goed bezien is dat exact de situatie die in casu aan de orde is, waarin namelijk goederen van oorsprong uit de Gemeen-

14 — Er zij aan herinnerd dat het hierbij gaat om de in bijlage II bij het EG-Verdrag genoemde landbouwproducten, alsmede om goederen die zijn verkregen door verwerking van landbouwproducten.

schap opnieuw op de gemeenschappelijke markt werden gebracht en waarvoor tegelijkertijd zowel de uitvoerrestitutie is verleend met het oog op de introductie op de markt van een derde land, als de inning van landbouwheffingen bij binnenkomst op het grondgebied van de BRD achterwege is gebleven.

Elke andere redenering zou ertoe leiden dat in de verordening van de Commissie twee verschillende regelingen voor de uit de DDR ingevoerde landbouwproducten werden gelezen. De eerste, die betrekking zou hebben op het handelsverkeer tussen de DDR en de lidstaten van de Gemeenschap met uitzondering van de BRD, zou enerzijds de schorsing van de inning van de landbouwheffingen omvatten en derhalve de toepassing van de regeling voor intern communautair douanevervoer wanneer aan bepaalde in artikel 1, lid 2 genoemde voorwaarden is voldaan, en anderzijds, wanneer niet aan die voorwaarden is voldaan, de inning van de landbouwheffingen. Volgens de tweede regeling, die uitsluitend van toepassing zou zijn op het handelsverkeer tussen een lidstaat van de Gemeenschap (de BRD) en de DDR, zou het verkeer van alle goederen, inclusief landbouwproducten, geacht worden op het grondgebied van een lidstaat te hebben plaatsgevonden. In de eerste plaats ben ik evenwel van mening dat een dergelijk onderscheid duidelijk uit de formulering van de verordening inzake de behandeling van landbouwproducten had moeten blijken; deze heeft daarentegen uitdrukkelijk betrekking op het goederenverkeer tussen de Gemeenschap (als geheel) en de DDR als autonoom subject van internationaal recht. Uit een algemene verwijzing naar een eerdere verordening kan dat onderscheid echter niet worden ontleend. In de tweede plaats wijs ik erop dat een dergelijke uitlegging uiteindelijk artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90 van zijn normatieve inhoud dreigt te beroven, aangezien alle producten op doorvoer van de DDR naar de BRD bij het passeren van de grens tussen de beide Duitslanden niet alleen zouden hebben geprofiteerd van de volledige afschaffing van de landbouwheffingen, maar tevens, wanneer zij eenmaal op het grondgebied van de Gemeenschap waren binnengebracht, hadden kunnen profiteren van de regeling van de artikelen 9 en volgende EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 23 e.v. EG) inzake het vrije verkeer van goederen.

29. Ik ben derhalve van mening dat de verwijzing naar artikel 2 van verordening nr. 1795/90 dient te worden begrepen als opneming van het voorschrift van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90: de regeling voor communautair douanevervoer voor de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de DDR en de fictio juris van de samenvoeging van het grondgebied van beide Duitslanden tot dat van één enkele lidstaat (met als gevolg dat voor dat handelsverkeer de regeling voor intern douanevervoer uitgesloten is) kunnen noodzakelijkerwijs enkel betrekking hebben op die producten die bij de invoer uit de DDR profiteren van de schorsing van de heffingen, dat wil zeggen op die producten die volledig in de DDR zijn verkregen, die in de DDR zijn ingevoerd en daar in het vrije verkeer zijn gebracht met toepassing van een gelijke heffing als bij invoer in de Gemeenschap, of die ten slotte uit de Gemeenschap zijn ingevoerd en in de DDR in het vrije verkeer zijn gebracht, zonder dat voor de producten een uitvoerrestitutie is verleend. De producten die tot geen van de drie zojuist genoemde categorieën behoorden, hadden bij het binnenbrengen uit de DDR in de Gemeenschap (in

haar geheel) aan landbouwheffingen moeten worden onderworpen.

30. Verweersters betoog dat verordening nr. 2252/90 niet voorziet in enigerlei procedurele voorschriften voor het aanbrengen bij de douane van de onder die verordening vallende goederen, snijdt geen hout. Om dit bezwaar te verwerpen, kan worden volstaan met de vaststelling dat die verordening, door onder bepaalde voorwaarden de inning van de heffingen te schorsen bij het binnenbrengen van landbouwproducten uit de DDR in de BRD, niets anders doet dan een uitzondering op de algemene voorschriften inzake de douanerechtelijke behandeling van uit derde landen afkomstige landbouwproducten in te voeren. Het is duidelijk dat buiten de werkingssfeer van de uitzonderingsbepaling de algemene voorschriften van kracht blijven.

31. Hieraan zij toegevoegd dat de schending door de BRD van de gemeenschapsvoorschriften inzake de douaneformaliteiten bij het binnenbrengen van uit derde landen afkomstige goederen, niet ongedaan kan worden gemaakt door de eventuele terugvordering van de bedragen die in een andere lidstaat (in casu Nederland) ten onrechte als uitvoerrestituties zijn toegekend. Verweerster verwijst inzonderheid naar de uitspraak van een Nederlandse rechterlijke instantie, waarin de rechtmatigheid van de terugvordering door de Nederlandse administratie van de bij de uitvoer ten onrechte verkregen restituties is bevestigd.

Om dit bezwaar te verwerpen, volstaat het volgende. Wanneer het juist is dat in het stelsel van verordening nr. 2252/90 de inning van de heffingen alleen maar wordt geschorst wanneer voor de betreffende goederen niet tevoren een uitvoerrestitutie werd verleend, dan kan een terugvordering jaren later van de ten onrechte verleende restituties er niet toe leiden dat de gedraging van de lidstaat achteraf rechtmatig wordt. De schending van het gemeenschapsrecht die de BRD wordt verweten, heeft namelijk op een zeer bepaald tijdstip plaatsgevonden, namelijk toen de litigieuze goederen, ofschoon ze niet tot een van de in verordening nr. 2252/90 genoemde categorieën behoorden, werden binnengebracht op het grondgebied van de BRD zonder dat die lidstaat erop had toegezien dat de douaneheffingen werden betaald. Terugvordering van de bij de uitvoer van de goederen ten onrechte als restituties betaalde bedragen kan de schending door de BRD van het gemeenschapsrecht niet ex tunc remediëren.

Overigens zij — als antwoord op het argument van de BRD dat geen sprake meer is van een financieel nadeel voor de Gemeenschap, wanneer de bij de uitvoer in Nederland ten onrechte verleende restitutie eenmaal is terugbetaald — nog opgemerkt dat in het kader van de niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG de vaststelling door het Hof van de schending van een communautaire verplichting, het aan de lidstaat overlaat te bepalen welke maatregelen concreet dienen te worden vastgesteld ter uitvoering van het arrest van het Hof. In het onderhavige geval heeft de schending van het gemeenschapsrecht door de BRD zonder meer geleid tot financieel nadeel voor de Gemeenschap. Het staat evenwel aan de betrokken lidstaat om te beoordelen of voor de juiste uitvoering van

het arrest van het Hof al dan niet het bedrag van de heffingen die bij de invoer van de litigieuze boter uit derde landen niet zijn geïnd, aan de Commissie moet worden betaald. [15] De beoordeling door de lidstaat van de vraag welke maatregelen voor de uitvoering van het arrest van het Hof nodig zijn, kan op haar beurt voorwerp zijn van een onderzoek door de Commissie en in voorkomend geval van een nieuwe niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 171 EG-Verdrag (thans artikel 228 EG). Ik ben derhalve van mening dat het niet aan het Hof staat om te bepalen welke concrete gevolgen dienen voort te vloeien uit het arrest waarin de niet-nakoming van de BRD wordt vastgesteld.

32. Ook het tweede door de Commissie naar voren gebrachte middel is mijns inziens gegrond. Er zij aan herinnerd dat de Commissie de BRD de voorbarige afschaffing verwijt van de douaneformaliteiten voor goederen waarop krachtens verordening nr. 2252/90 een heffing moest worden toegepast. De Duitse regering repliceert dat de afschaffing van de douaneformaliteiten was toe te schrijven aan de totstandkoming tussen de beide Duitslanden van een feitelijke douane- en landbouwunie per 1 juli 1990 als gevolg van de inwerkingtreding van het Staatsvertrag. Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking dat een eenzijdige gedraging van een lidstaat op volkenrechtelijk niveau (in casu het sluiten van een verdrag met een derde land, zoals de DDR tot 3 oktober 1990 diende te worden beschouwd) de schending van een gemeenschapsrechtelijke verplichting niet kan rechtvaardigen. Aangezien ook het handelsverkeer in landbouwproducten tussen de BRD en de DDR binnen de werkingssfeer van de bij verordening nr. 2252/90 vastgestelde bijzondere maatregelen viel, concludeer ik daaruit dat voor de juiste toepassing van de voorschriften van die verordening — in het bijzonder de beantwoording van de vraag of de goederen tot een van de drie in artikel 1, lid 2, genoemde categorieën behoren, wat aanleiding geeft tot schorsing van de betaling van heffingen — de in de relevante verordeningen voorziene mechanismen voor externe bescherming van de Gemeenschap zonder meer moesten worden gehandhaafd. Met andere woorden, de BRD diende door adequate douanecontroles erop toe te zien dat ook in het handelsverkeer tussen de beide Duitslanden geen goederen die niet onder verordening nr. 2252/90 vielen, met vrijstelling van landbouwheffingen op het grondgebied van de Gemeenschap konden worden binnengebracht.

Ook verweersters stelling dat de Duitse autoriteiten in de opstelling van de Commissie aanleiding vonden om hun gedrag, met name de afschaffing van de douaneformaliteiten wanneer de goederen de grens tussen de beide Duitslanden passeren, rechtmatig te achten, is niet relevant. Zelfs indien enkele ambtenaren van de Commissie tijdens de door verweerster aangehaalde bijeenkomsten het gedrag van de Duitse autoriteiten uitdrukkelijk als rechtmatig zouden hebben bestempeld — het gaat hierbij evenwel om omstandigheden waar-

15 — Er zij op gewezen dat de Commissie terecht het Hof niet heeft verzocht de BRD te veroordelen tot betaling van de niet-geïnde bedragen, maar enkel heeft verzocht vast te stellen dat zij haar communautaire verplichtingen niet is nagekomen. Ik ben derhalve van mening dat elke behandeling van de vraag of de lidstaat in het kader van het stelsel, dat volgt uit de in de weergave van de feiten vermelde verordeningen, verplicht is zelf zorg te dragen voor de betaling aan de Commissie van de bedragen die door de marktdeelnemer bij de invoer van de litigieuze producten hadden moeten worden betaald, buiten de grenzen van het geschil valt.

voor onvoldoende bewijs lijkt te zijn geleverd en die hoe dan ook door verzoekster zijn betwist — kan dienaangaande worden volstaan met de opmerking dat volgens vaste rechtspraak van het Hof „de Commissie, behalve in de gevallen waarin haar dergelijke bevoegdheden uitdrukkelijk zijn toegekend, niet bevoegd is te garanderen dat een bepaalde gedraging verenigbaar is met het Verdrag (...) Zij is in geen geval bevoegd om machtiging te geven voor met het Verdrag strijdige gedragingen." [16] Een en ander is zowel op gedragingen van particulieren als op gedragingen van lidstaten van toepassing.

33. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de verordeningen die in de periode onmiddellijk voorafgaande aan de opneming van de DDR in de BRD het handelsverkeer in landbouwproducten met de DDR regelden, in alle lidstaten, ook de BRD, hadden moeten worden toegepast: duidelijk is dat geen enkel artikel van de verordeningen de BRD ontslaat van de verplichting die toe te passen. Het feit dat er, zoals de BRD betoogt, ten tijde van de litigieuze feiten aan de grens tussen de beide Duitslanden geen controles meer plaatsvonden, is volstrekt irrelevant; integendeel, het gaat daarbij nu juist om de met het gemeenschapsrecht strijdige gedraging dat werd toegestaan de inning van de voor de betreffende goederen verschuldigde heffingen achterwege te laten. Ook is het volkomen duidelijk dat de inwerkingtreding van het Staatsvertrag tussen de beide Duitse staten de BRD niet kon vrijstellen van haar communautaire verplichtingen. Tot de politieke eenwording op 3 oktober 1990 was de grens tussen de beide Duitslanden een buitengrens van de Gemeenschap, ook al gold daarvoor een bijzondere regeling. Ingevolge verordening nr. 2252/90 had de BRD moeten nagaan of de via de DDR op haar grondgebied ingevoerde producten voldeden aan de voorwaarden voor de schorsing van de heffingen. Voor de Nederlandse boter had een heffing moeten plaatsvinden, aangezien het ging om een uit de Gemeenschap ingevoerd product dat in de DDR in het vrije verkeer was gebracht, nadat daarvoor een uitvoerrestitutie was verleend. Voor de vaststelling van de niet-nakoming door de BRD is het van geen betekenis dat de restitutie in het land van herkomst wordt terugbetaald: het tijdstip van niet-nakoming door de BRD van haar verplichtingen komt overeen met het tijdstip waarop de producten de grens tussen de beide Duitslanden passeerden.

Ik ben het derhalve eens met de stelling van de Commissie dat de afschaffing van alle douanecontroles aan de grens tussen de beide Duitslanden ontoelaatbaar was: de BRD heeft het gemeenschapsrecht geschonden doordat zij voorbarig de controles heeft afgeschaft aan de grenzen die nog buitengrenzen van de Gemeenschap waren. Een en ander geldt ook wanneer rekening wordt gehouden met de bepalingen van de artikelen 1 tot en met 3 van verordening nr. 1795/90, waarnaar artikel 2 van verordening nr. 2252/90 verwijst. De BRD en de DDR worden enkel wat de behandeling van goederen betreft die niet aan heffingen onderworpen zijn in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/90, voor de regeling voor communautair douanevervoer als één lidstaat beschouwd.

16 — Arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 136) en 22 april 1999, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-340/96, Jurispr. blz. I-2023, punt 31).

Conclusie

34. Gelet op het voorafgaande dient het beroep van de Commissie te worden toegewezen. Ik geef het Hof derhalve in overweging:

— vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland,

a) door in strijd met artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2252/90 van de Commissie van 31 juli 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2060/90 van de Raad betreffende de overgangsmaatregelen voor het handelsverkeer met de Duitse Democratische Republiek in de sectoren landbouw en visserij, toe te staan dat uit de Duitse Democratische Republiek afkomstige goederen, waarvoor in een andere lidstaat een uitvoerrestitutie was verleend, op haar grondgebied konden worden binnengebracht zonder dat een aan het communautaire prijsniveau beantwoordende heffing werd geïnd, en

b) door alle douaneformaliteiten in het interne Duitse goederenverkeer af te schaffen en niet de passende maatregelen te treffen om de naleving van verordening nr. 2252/90 te verzekeren,

de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.