# Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

30 oktober 1962

*Vertaald uit het Duits*

INHOUD

blz.

Inleiding . . . . . 877

Juridische aspecten . . . . . 879

1. De ontvankelijkheid van de beroepen . . . . . 879

2. De gegrondheid van de beroepen . . . . . 883

*Mijnheer de President, mijne heren Rechters,*

De Commissie van de Europese Economische Gemeenschap, die ingevolge het Verdrag is belast met het toezicht op de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag, teneinde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren (artikel 155), heeft zowel tegen het Koninkrijk België als tegen het Groothertogdom Luxemburg de procedure van artikel 169 ingeleid.

Aan deze procedures liggen de volgende feiten ten grondslag;

Bij Koninklijk Besluit van 16 augustus 1957 en bij Groothertogelijk Besluit van 20 augustus 1957 is in België en in Luxemburg een bijzonder recht ingesteld, dat wordt geheven bij de afgifte van invoervergunningen voor ontbijtkoek. Dit recht bedroeg aanvankelijk 35,– frs per 100 kg. Latere Koninklijke en Groothertogelijke Besluiten hebben dit recht meermalen verhoogd en ook weer verlaagd; deze tariefswijzigingen vonden in België en Luxemburg gelijktijdig plaats en waren ook steeds van gelijke omvang. Nadere details, met name betreffende het tot stand komen van deze besluiten, kunnen hier buiten beschouwing blijven. Zeker is, dat het tarief van het recht ten tijde van het instellen van de beroepen zowel in België als in Luxemburg hoger lag dan ten tijde van de inwerkingtreding van het E.E.G.-Verdrag en ook later niet beneden dit niveau is gedaald.

Bij Koninklijk Besluit van 24 februari 1960 en bij Groothertogelijk Besluit van 27 februari 1960 werd de heffing bovendien nog uitgebreid tot de soortgelijke produkten van tariefpost 19.08 van het gemeenschappelijke douanetarief.

De Commissie achtte deze maatregelen in strijd met het Verdrag. Zij bracht de Belgische en Luxemburgse Regering van haar standpunt op de hoogte en nadat de beide Regeringen hierop hadden geantwoord bracht zij op 27 september 1961 met redenen omklede adviezen ingevolge artikel 169 uit. Op verzoek van beide

Regeringen verlengde de Commissie de in haar adviezen vastgestelde termijnen, waarbinnen de Regeringen de toestand in overeenstemming dienden te brengen met het Verdrag, tot eind november 1961. Kort voor het verstrijken van deze termijnen, nl. op 27 november 1961, verklaarde de Belgische Regering zich bereid het standpunt van de Commissie te aanvaarden. Tegelijkertijd vroeg zij op grond van de algemene vrijwaringsclausule van artikel 226 machtiging om het gewraakte recht te handhaven. In een brief van 4 december 1961 volgde de Luxemburgse Regering eenzelfde gedragslijn. Bovendien verzocht de Belgische Regering op 1 februari 1962 de Commissie, goedkeuring te verlenen voor het litigieuze bijzondere recht ingevolge het op 14 januari 1962 in principe aangenomen Besluit van de Raad inzake het opleggen van een compenserende heffing op bepaalde produkten, verkregen uit de verwerking van landbouwprodukten. Wij kunnen hier reeds vermelden, dat op geen van deze verzoeken gunstig is beschikt.

Aangezien de inning van het bijzondere recht niet werd stopgezet, heeft de Commissie ten slotte op 21 februari 1962 tegen beide Staten beroepen aanhangig gemaakt.

In deze beroepen concludeert de Commissie tot verklaring voor recht, dat deze Staten de krachtens het Verdrag op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen, door na de inwerkingtreding van het Verdrag „het bijzondere recht, dat wordt geheven bij de afgifte van invoervergunningen voor ontbijtkoek, te verhogen en deze heffing uit te breiden tot de soortgelijke produkten van de tariefpost 19.08 van het gemeenschappelijk douanetarief".

Beide Lid-Staten, verweerders, doen door hun Regeringen concluderen tot niet-ontvankelijkverklaring, althans tot ongegrond-verklaring en verwerping van de beroepen.

Op verzoek van de Luxemburgse Regering heeft het Hof, met het oog op de volledige overeenkomst van de punten van geschil, bij beschikking van 19 juni 1962 de beroepen gevoegd, teneinde in beide zaken een gemeenschappelijke behandeling en uitspraak mogelijk te maken.

De zaak is namelijk deze, dat in het Groothertogdom Luxemburg geen ontbijtkoek of soortgelijke produkten worden geproduceerd. Ingevolge de Overeenkomst met België van 23 mei 1935 is Luxemburg evenwel verplicht tot het invoeren van een gemeenschappelijk stelsel voor de in- en uitvoer. In casu impliceert dit de verplichting tot de heffing van het litigieuze bijzondere recht voor ingevoerde ontbijtkoek en soortgelijke produkten. Daarom heeft de Luxemburgse Regering zich er ten processe toe beperkt, de argumenten en conclusies van de Belgische Regering tot de hare te maken.

## Juridische aspecten

1. *DE ONTVANKELIJKHEID VAN DE BEROEPEN*

Beide Lid-Staten, verweerders, zijn van mening, dat de beroepen, gezien het optreden van de Commissie zelf, niet ontvankelijk zijn.

De Commissie zou hebben erkend, dat de getroffen maatregelen noodzakelijk zijn ter voorkoming van een crisis in de betrokken economische sector. De maatregelen zouden nog slechts legalisatie behoeven volgens de bijzondere procedure van artikel 226. Verweerders zijn dan ook van mening, dat men hier heeft te maken met een geschil van zuiver formele en procesrechtelijke aard. Bovendien zou de Commissie deze legalisatie hebben verhinderd, doordat zij haar bereidheid om de op artikel 226 gebaseerde verzoeken aan een onderzoek te onderwerpen afhankelijk heeft gesteld van de voorwaarde, dat de gewraakte maatregelen eerst zouden worden opgeschort. Daarmede zou zij zich aan abus de pouvoir hebben schuldig gemaakt en dientengevolge het recht hebben verloren om door het Hof te doen vaststellen, dat verweerders het Verdrag hebben geschonden.

Wat de eerste bewering betreft, ontkent de Commissie, dat zij ooit zou hebben erkend, dat de verzoeken om toepassing van de vrijwaringsclausule van artikel 226 gegrond waren. Verweerders hebben geen enkel bewijs voor de juistheid van hun bewering aan-

geboden. Bovendien verzwakken verweerders deze bewering zelf door hetgeen zij in ander verband hebben verklaard. Zij verklaren namelijk, dat de Commissie haar bereidheid om de verzoeken te bestuderen van bepaalde voorwaarden afhankelijk heeft gesteld en daarvan zou geen sprake kunnen zijn, indien de Commissie reeds bij een eerste onderzoek tot een voor de indieners van het verzoek gunstige conclusie zou zijn gekomen. Dientengevolge behoeven wij ons in het onderhavige proces niet de vraag te stellen, of de ontvankelijkheid van een beroep ingevolge artikel 169 wordt beïnvloed door de bereidheid van de Commissie om een op artikel 226 gebaseerd verzoek gegrond te verklaren.

Wat overigens het verband tussen artikel 226 en artikel 169 betreft, dient op grond van de tekst van het Verdrag onzes inziens in de eerste plaats het volgende te worden vastgesteld:

— Het Verdrag bepaalt nergens, dat de procedure van artikel 169 door een op artikel 226 gebaseerd verzoek wordt geschorst. De Commissie is dus niet verplicht de procedure van artikel 169 op te schorten, teneinde eerst het verzoek om toepassing van de vrijwaringsclausule te onderzoeken. — Het is veeleer zo, dat er principieel geen verband bestaat tussen beide procedures.

— Het enkele indienen van een verzoek ingevolge artikel 226 heeft — zoals het Hof in een ander proces reeds heeft vastgesteld — niet ten gevolge, dat een schending van het Verdrag wordt opgeheven, zodat er sprake zou zijn van nakoming van het Verdrag in de zin van artikel 169. Volgt men de weg van artikel 226, dan wordt een met het Verdrag strijdige toestand eerst dan regelmatig, wanneer de Commissie de machtiging heeft verleend. — Aangezien in het onderhavige geval de verzoeken om machtiging te laat waren ingediend en bovendien niet waren gemotiveerd, kon niet worden verwacht, dat de machtiging zou worden verleend voor het verstrijken van de termijnen binnen welke de betrokken Lid-Staten aan hun verdragsverplichtingen moesten voldoen.

Derhalve gaat het in deze rechtsstrijd om de vraag, of het beroep, strekkende tot vaststelling door het Hof, dat een Lid-Staat een der krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, in bepaalde gevallen niet-ontvankelijk kan zijn, ondanks het feit, dat aan de formele voorwaarden van artikel 169 (het verstrijken van de termijn, zonder dat een toestand is teweeggebracht, die in overeenstemming is met het Verdrag) is voldaan. De vraag is dus, of de Commissie in bepaalde gevallen afstand moet doen van het haar door het Verdrag toegekende recht om beroep in te stellen.

Men kan niet zonder meer beweren, dat deze vraag geheel ten onrechte wordt gesteld. Wij weten, dat de procedure van artikel 169 niet enkel en alleen strekt tot verkrijging van een declaratoire uitspraak, waarvoor het voldoende zou kunnen zijn, dat er van een inbreuk op het Verdrag sprake is geweest, doch dat aan die inbreuk inmiddels een einde is gemaakt. Artikel 169 beoogt echter in de eerste plaats het teweegbrengen van een toestand, die in overeenstemming is met het Verdrag. Men zou dan ook kunnen spreken van een procedure ter afdwinging van bepaalde gedragingen (Erzwingungsverfahren). Wordt het beoogde resultaat op instigatie van de Commissie bereikt binnen de door haar gestelde termijn, dan kan aan het Hof geen uitspraak worden gevraagd over de vroegere onwettige toestand.

In verband met deze functie van de procedure is het denkbaar, dat de Commissie de weg van artikel 169 niet openstaat, ook al is aan alle formele voorwaarden voldaan. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn, wanneer men mag verwachten, dat de betrokken Lid-Staat terstond na het verstrijken van de gestelde termijn zijn uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen zal nakomen en wanneer er geen sprake is van enig aanwijsbaar belang bij de vaststelling door het Hof van de oorspronkelijke schending van het Verdrag.

Het is echter zonder meer duidelijk, dat een dergelijke situatie zich hier niet voordoet. Men heeft niet naar regularisatie gestreefd door het ondernemen van stappen, welke tot intrekking van de

bekritiseerde maatregelen moesten leiden, doch men heeft getracht dit doel te bereiken met behulp van een machtiging van de Commissie als voorzien in de vrijwaringsclausule van artikel 226. Het was de Commissie niet mogelijk te beoordelen, welke resultaten van deze handelwijze waren te verwachten, aangezien de ingediende verzoeken niet waren voorzien van een op feiten berustende motivering, terwijl uit de strekking van genoemde bepaling duidelijk blijkt, dat de verzoeken van een dergelijke motivering moeten zijn voorzien.

Verweerders voeren hiertegen aan, dat de Commissie te kennen heeft gegeven de verzoeken in geen geval in studie te zullen nemen, doch wij hebben in de loop van het proces vernomen, dat deze bewering niet in overeenstemming is met de feiten. Weliswaar zou de bewering van verweerders steun kunnen vinden in een enigszins ongelukkig geformuleerde zinsnede, voorkomende in de brief van de Commissie van 20 december 1961, doch vast staat, dat de Commissie de gedelegeerden van verweerders op 14 december 1961 heeft ontvangen en dat zij zich bij die gelegenheid — nadat eerst de opschorting van de maatregelen was besproken — bereid heeft verklaard, in ieder geval becijferde gegevens van de vertegenwoordigers van verweerders in ontvangst te nemen.

In werkelijkheid heeft de Commissie nimmer een motivering ontvangen. Wij moeten dan ook constateren, dat verweerders in gebreke zijn gebleven, met dit gevolg, dat zij zich noch op de mogelijkheid, dat op hun verzoeken gunstig zou zijn beschikt, noch op een gebrek aan goede wil van de kant van de Commissie kunnen beroepen teneinde hiermede te bereiken, dat de beroepen worden verworpen.

Op grond van het voorgaande menen wij te mogen stellen, dat er — ook wanneer van een niet formalistische interpretatie van artikel 169 wordt uitgegaan — geen sprake van kan zijn dat de Commissie zich aan misbruik van procedure of aan plichtsverzuim zou hebben schuldig gemaakt. De beroepen zijn mitsdien ontvankelijk.

2. *DE GEGRONDHEID VAN DE BEROEPEN*

Ten principale heeft het geschil betrekking op de interpretatie van artikel 12 van het Verdrag. Dit artikel luidt als volgt: „De Lid-Staten onthouden zich ervan onderling nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking in te voeren en de rechten en heffingen te verhogen welke zij in hun onderlinge handelsbetrekkingen toepassen". Wij dienen dus te onderzoeken of het recht, dat door de Belgische en de Luxemburgse Regering wordt geheven bij de afgifte van invoervergunningen voor ontbijtkoek en soortgelijke produkten te beschouwen is als een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van artikel 12.

Ter rechtvaardiging van hun maatregel verwijzen verweerders in de eerste plaats naar de beoordeling van de heffing door de G.A.T.T. en naar het feit, dat de instellingen van de Gemeenschap zelf in ander verband met het litigieuze recht vergelijkbare heffingen niet als heffingen van gelijke werking als douanerechten zouden hebben gekwalificeerd.

Verweerders betogen dat bijzondere rechten, die bij de afgifte van invoervergunningen worden geheven, volgens de G.A.T.T. niet worden beschouwd als heffingen van gelijke werking als douanerechten. Volgens lijst II van de G.A.T.T. zouden dergelijke in de Benelux-Staten geheven rechten niet worden geconsolideerd.

Wij moeten terzake opmerken, dat verweerders zich ten onrechte beroepen op de in 1947 tot stand gekomen G.A.T.T. (General Agreement on Tariffs and Trade) en dat hun hieraan ontleend verweer irrelevant is. De doelstellingen van deze vorm van organisatie en de methodes ter verwezenlijking van deze doelstellingen zijn noch identiek noch vergelijkbaar met die van de E.E.G. Dit dient vooral hierom met nadruk te worden vastgesteld, omdat in het kader van de G.A.T.T. de ervaring is opgedaan, dat

> „la valeur des consolidations de droits accordées pour chaque produit est compromise par l'application de mesures non tarifaires de protection . . ."
>
> (Derde rapport van het tweede Comité van de 18e zitting, bij de mondelinge behandeling door verweerders in verkorte vorm aangehaald.)

Bovendien dient te worden overwogen, zoals de vertegenwoordiger van de Commissie terecht opmerkt, dat de vermelding van de Belgisch-Luxemburgse bijzondere rechten ook tot de conclusie kan voeren, dat deze bijzondere rechten in beginsel onder de G.A.T.T. vallen, aangezien de vaststelling in lijst II anders overbodig zou zijn geweest.

Wat de houding van de instellingen van de Gemeenschap betreft, wijzen verweerders er op, dat de Commissie tot nu toe heeft nagelaten ingevolge artikel 13, lid 2, richtlijnen vast te stellen voor de afschaffing van bijzondere rechten, zoals die in België en in Luxemburg bij de afgifte van invoervergunningen voor ontbijtkoek en soortgelijke produkten worden geheven. Daarmede zou de Commissie stilzwijgend hebben erkend, dat dergelijke rechten niet dezelfde werking hebben als douanerechten en dat artikel 12 op deze rechten niet van toepassing is.

In haar conclusies heeft de Commissie uiteengezet, dat deze uitleg niet juist is. De reden waarom de Commissie tot nu toe geen richtlijnen ingevolge artikel 13, lid 2, heeft uitgewerkt is, dat zij de nadelige gevolgen heeft willen verzachten, die de landbouwprodukten verwerkende industrieën, welke onder een nationale marktorganisatie vallen, zouden kunnen ondervinden ten gevolge van de door het Verdrag voorgeschreven afschaffing van douanerechten en contingenten voor de produkten van deze industrieën. De Commissie heeft zich echter steeds tegen verhoging van deze rechten gekant, hetgeen betekent, dat zij steeds heeft gestreefd naar een volgens haar opvatting juiste toepassing van artikel 12. De gedragslijn, die de Commissie indertijd heeft gevolgd, kan dan ook niet van invloed zijn op de beoordeling van het geschil.

Wanneer in een aide-mémoire van het secretariaat van de Raad van Ministers in verband met associatievraagstukken de opmerking voorkomt, dat de compenserende heffingen in het kader van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van de „Zes" niet moeten worden beschouwd als heffingen van gelijke werking als douanerechten, mag hieruit niet worden afgeleid, dat alle heffingen met eenzelfde

of soortgelijke functie in de Lid-Staten in overeenstemming met het Verdrag zijn. Het betreft hier een uitlating, die niet is bedoeld als bindende interpretatie van het Verdrag en die ook niet als zodanig moet worden beschouwd; veeleer is deze uitlating bedoeld om in het belang van de associatieverhouding enige verduidelijking te geven en omgekeerd zou men kunnen zeggen, dat deze verduidelijking achterwege had kunnen blijven, indien vaststond, dat het Verdrag geen betrekking heeft op dergelijke heffingen.

Ten slotte vormt ook de verwijzing van verweerders naar het reeds genoemde besluit van de Raad van 4 april 1962 inzake het opleggen van een compenserende heffing op bepaalde produkten, verkregen uit de verwerking van landbouwprodukten, geen argument, dat de juistheid van hun standpunt vermag te bewijzen. Het feit, dat met het oog op de prijsverschillen, die zich in de Lid-Staten ten aanzien van bepaalde grondstoffen voordoen, krachtens deze verordening met toestemming van de Commissie bij de invoer van bepaalde produkten een compenserende heffing kan worden opgelegd, bewijst veeleer, dat genoemde rechten zonder deze wettelijke maatregel als onwettig zouden moeten worden beschouwd.

Aangezien al deze argumenten ons dus geen aanknopingspunt bieden voor een beslissing van het geschil in het voordeel van verweerders, moeten wij trachten de litigieuze bepaling inzake de heffingen met gelijke werking als douanerechten te interpreteren aan de hand van het algemene systeem van het Verdrag, teneinde aldus te kunnen vaststellen, of de grief van de Commissie gegrond is.

Volgens de stelling van de Commissie dient men voor de interpretatie van artikel 12 te bepalen, welke eigenschappen alle douanerechten gemeen hebben. Men dient m.a.w. te onderzoeken wat de wezenlijke betekenis van de douanerechten is voor het vrije goederenverkeer. De Commissie meent bij dit onderzoek te kunnen vaststellen, dat het beslissende criterium gelegen is in het feit, dat douanerechten eenzijdig worden geheven op ingevoerde produkten, doch niet op binnenlandse produkten.

Verweerders zijn van mening, dat de kenmerkende werking van de douanerechten – voor zover men althans heeft te maken met beschermende douanerechten – is gelegen in het feit, dat zij de prijs van geïmporteerde goederen verhogen, hetgeen ten gevolge heeft, dat de binnenlandse produktie wordt beschermd tegen buitenlandse concurrentie en dat de invoer in zekere mate wordt afgeremd. Daarentegen zou het bestreden bijzondere recht slechts ten doel hebben, in het kader van een marktorganisatie een zekere prijsaanpassing te bewerkstelligen in die zin, dat aan de binnenlandse producenten ten aanzien van de kostprijs van de grondstoffen gelijke concurrentievoorwaarden worden gewaarborgd.

Wat de feitelijke gevolgen van het litigieuze recht betreft, heeft de Commissie onweersproken verklaard, dat de eindprijs van de uit de andere Lid-Staten geïmporteerde ontbijtkoek ook dan hoger zou liggen dan de prijs voor in België geproduceerde ontbijtkoek, wanneer het invoerrecht zou worden verlaagd tot het niveau, dat gold ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag. Er zou dus geen sprake kunnen zijn van een compenserende werking van het bijzondere recht, althans niet wat de eindprijzen betreft. Doch bovendien valt het te betwijfelen of dit recht ten aanzien van de kostprijs van de grondstoffen wel een compenserende werking heeft. Het is immers niet goed denkbaar, dat een uniforme belasting ten opzichte van alle Lid-Staten gelijke compenserende werking heeft, ondanks het feit, dat de prijzen van de grondstoffen in de verschillende Lid-Staten niet gelijk zijn.

Wat het juridische aspect van de zaak betreft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de opvattingen van partijen niet uiteenlopen, althans niet wat betreft het uitgangspunt van hun pogingen tot interpretatie en de wijze waarop zij het beslissende probleem stellen. Aangezien het litigieuze standstill-voorschrift van artikel 12 deel uitmaakt van de afdeling betreffende de afschaffing van de douanerechten tussen de Lid-Staten en dus tevens deel uitmaakt van de eerste titel van het Verdrag, betreffende het vrije verkeer van goederen, gaat het er inderdaad om, alle niet-essentiële en toevallige bijkomstige verschijnselen van de douanerechten buiten beschouwing

te laten en hun uitwerking van deze rechten op het vrije goederenverkeer, dat door het Verdrag moet worden bevorderd, te bestuderen.

In de literatuur troffen wij enige uitspraken aan, die betrekking hebben op het hier behandelde probleem (1). Deze enkele citaten kunnen natuurlijk niet meer dan een aanwijzing vormen. Toch is het opvallend, dat in geen enkele definitie het duurder worden van de geïmporteerde goederen, in vergelijking met de binnenlandse prijzen, als kenmerk wordt genoemd.

Terecht heeft de Commissie er eveneens op gewezen, dat het heffen van douanerechten in het algemeen niet geschiedt met het doel de binnenlandse producenten een differentiële rente te verschaffen. Vele douanerechten hebben slechts compenserende werking, zoals ook uit de literatuur blijkt (2).

Vooral bij de harmonische opbouw van een douanetarief worden talrijke tarieven voor eindprodukten afgestemd op de tarieven voor grondstoffen. Deze omstandigheid heeft de Commissie er toe gebracht om juist de compenserende functie van het litigieuze bijzondere recht te beschouwen als een oogmerk, dat speciaal aan

(1) Volgens Dalloz, Petit dictionnaire de droit (1951, blz. 488), zijn douanerechten, voor zover het geen fiscale rechten zijn, „destinés à l'importation, à compenser l'écart existant entre le prix des produits étrangers importés et celui des produits similaires français ....". — Volgens Allix, Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française (6de druk, 1931, blz. 865), is het belangrijkste doel van douanerechten het beschermen van de binnenlandse industrie tegen buitenlandse concurrentie. — In het Handwörterbuch der Rechtswissenschaft van Stier-Somlo, Elster (1929, Deel VI, blz. 1035) wordt het douanerecht gedefinieerd als een „aus Anlass der Ueberschreitung der Grenze eines Staatsgebietes zu erhebende Abgabe". Wanneer het douanerecht een beschermend recht is, heeft het de functie de concurrentie te bemoeilijken, teneinde de nationale produktie te beschermen. In het Handbuch der Finanzwissenschaft, 1952, Deel II, blz. 725, treft men ten slotte de volgende definitie aan: „Einfuhrzölle sind Abgaben, die von der Einfuhr aller oder bestimmter Waren in das Zollgebiet erhoben werden".

(2) Handbuch der Finanzwissenschaft, ibidem, blz. 726:
„Vor Ausgleichszöllen spricht man, wenn von Waren, für deren Erzeugung, Herstellung oder Ausfuhr unmittelbar oder mittelbar Prämien oder Subventionen gewährt werden, zusätzliche Zölle erhoben werden, die normalerweise bis zur Höhe des geschätzten Betrages der Prämien oder Subventionen gehen.
Als Ausgleichszölle werden auch Einfuhrzölle oder ähnliche Abgaben bezeichnet, die die Belastung der inländischen Produktion durch innere Abgaben gegenüber dem ausländischen Wettbewerb ausgleichen sollen".

douanerechten eigen is. — Het komt ook wel voor, dat in het belang van de prijspolitiek douanerechten dusdanig worden vastgesteld, dat het binnenlandse prijspeil niet wordt bereikt.

Toch hebben al deze douanerechten een zekere beschermende werking; zij hebben, zoals een belangrijk commentaar op de Duitse Abgabenordnung (1) het uitdrukt, „marktregulierende Wirkung", dat wil dus zeggen, dat zij een functie hebben, waarop verweerders naar aanleiding van hun bijzondere recht sterk de nadruk hebben gelegd.

Wij zijn dan ook met de Commissie van mening, dat de essentiële werking van het heffen van douanerechten inderdaad bestaat in het eenzijdig belasten van geïmporteerde goederen en dat de mate, waarin de goederen worden belast, evenmin een rol speelt als de wijze waarop de douanerechten worden geheven. Weliswaar is de mate, waarin de belasting het goederenverkeer tussen de Staten belemmert, afhankelijk van de hoogte van die belasting, doch deze belemmerende werking valt niet alleen te constateren bij de overschrijding van het binnenlandse prijsniveau.

In het onderhavige geval volgt hieruit in de eerste plaats, dat het gewraakte bijzondere recht, waarvan ten processe vaststaat, dat het het karakter van een belasting draagt, gelijke werking heeft als een douanerecht, aangezien dit recht uitsluitend bij de afgifte van invoervergunningen wordt geheven, zodat het slechts geïmporteerde goederen belast.

Verweerders trachten aan deze conclusie en daarmede aan de toepasselijkheid van artikel 12 te ontkomen, door zich te beroepen op andere bepalingen van het Verdrag, op de doelstellingen van het Verdrag (met name op het vestigen van gelijke concurrentievoorwaarden — artikel 3 sub f) en op de geest van het Verdrag. Zij verwijzen in het bijzonder naar artikel 95, lid 1, dat het volgende bepaalt: „De Lid-Staten heffen op produkten van de overige Lid-

(1) Hübschmann-Hepp-Spitaler, Kommentar zur Reichsabgabenordnung, 1e tot 4e druk, ad paragraaf 1, blz. 4.

Staten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard dan ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven". Zij eisen, dat althans de grondgedachte van deze bepaling op hun geval wordt toegepast, d.w.z. dat wordt onderzocht of de bijzondere rechten voor ontbijtkoek in overeenstemming zijn met de binnenlandse heffingen die voor rekening komen van de Belgische producenten van ontbijtkoek. Verweerders betogen, dat de produktie van ontbijtkoek, bij het gebruik van ingevoerde rogge, wordt belast met het terecht geheven invoerrecht op rogge, terwijl bij gebruik van binnenlandse rogge de belasting van de produktie hierin bestaat, dat de Belgische roggeprijs kunstmatig hoger wordt gehouden dan de prijs op de wereldmarkt.

Het is duidelijk, dat er hier geen sprake kan zijn van rechtstreekse toepassing van artikel 95. In de eerste plaats — zo merkt de Commissie op — is het recht, dat op geïmporteerde rogge wordt geheven, geen algemene binnenlandse belasting in de zin van artikel 95, doch een invoerrecht, dat op buitenlandse rogge rust, teneinde de prijs daarvan te verhogen. Voorts wordt voor een belangrijk gedeelte van de Belgische ontbijtkoekproduktie Belgische rogge gebruikt, die niet aan een daarvoor geldend recht is onderworpen. Wanneer verweerders er aan herinneren, dat de Belgische binnenlandse prijs kunstmatig hoog wordt gehouden, dan mag het juist zijn, dat ook hieruit voor de producenten van ontbijtkoek, die binnenlandse rogge verwerken, een bijzondere last voortvloeit. Doch niemand spreekt van belastingen, wanneer het gaat om dergelijke regeringsmaatregelen, waardoor de prijzen van bepaalde goederen verhoogd worden in het belang en ten gunste van de producenten van deze goederen. — Zou men niettemin het toepassingsgebied van artikel 95 tot dergelijke gevallen willen uitbreiden, dan zou de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag ernstig in gevaar komen.

Terecht wijst de Commissie er op, dat ook andere factoren de produktiekosten in de verschillende Lid-Staten op ongelijke wijze beïnvloeden (men denke bij voorbeeld aan sociale lasten, lonen,

energiekosten, kredietkosten, prijzen van investeringsgoederen en dergelijke...). Het is vrijwel onmogelijk om al deze kostprijsbepalende factoren voor iedere nationale produktietak te controleren, temeer daar deze factoren zich met de tijd wijzigen en van onderneming tot onderneming verschillen. Het zou dan gemakkelijk zijn om het effect van de afbraak der douanebeperkingen grotendeels te niet te doen, indien het de Staten zou vrijstaan, langs de weg van artikel 95 een algemene compensatie van binnenlandse lasten van allerlei aard in te voeren. Dit zou onvermijdelijk een verregaande inbreuk tengevolge hebben op de conceptie van het Verdrag over het tot stand komen van het vrije goederenverkeer. Wij kunnen ons dan ook niet verenigen met de door verweerders voorgestane extensieve interpretatie van artikel 95 en wij komen derhalve tot de conclusie, dat dit artikel de gewraakte maatregelen niet kan rechtvaardigen.

Verweerders betogen voorts, dat het invoerrecht op ontbijtkoek een noodzakelijk gevolg is van het nationale landbouwbeleid, dat door het Verdrag wordt geduld. Ter voorkoming van ernstige moeilijkheden in de landbouwprodukten verwerkende industrie, waarvan de landbouwmarkten de repercussies zouden ondervinden, zou deze industrie dienovereenkomstig moeten worden beschermd. Het litigieuze bijzondere recht is afgestemd op de belasting op ingevoerde rogge. De werking van het recht zou, gezien deze onderlinge samenhang, ook bij wijziging van het tarief de zelfde blijven zodat er geen sprake zou kunnen zijn van een ontoelaatbare verhoging. Verweerders betogen dat, waar de Commissie „en l'absence de texte" (1) een rechtvaardiging voor het landbouwbeleid tracht te vinden in de geest van het Verdrag, het inconsequent is, dat zij zich ten aanzien van de veredelingsprodukten streng aan de tekst van het Verdrag houdt en de doelstellingen van het Verdrag buiten beschouwing laat.

Zoals wij allen weten, bevat het Verdrag een speciale titel over de landbouw, welks voorschriften een doorbreking van het grondschema van het Verdrag vormen. De regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt, dus ook de regels betreffende de douane-

(1) Dupliek.

unie, zijn slechts van toepassing op landbouwprodukten voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald (artikel 38, lid 2). – Terecht heeft de Commissie betoogd, dat tot het tijdstip, waarop een gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand komt, de nationale marktorganisaties met hun bijzondere regelingen voor de landbouw – en dus ook de heffing van invoerrechten met wisselende tarieven op landbouwprodukten – onaangetast kunnen blijven. Zij beroept zich hierbij vooral op artikel 43 (vervanging van de nationale marktorganisaties door vormen van gemeenschappelijke ordening) en artikel 45 (toelaatbaarheid van contracten op lange termijn tussen uitvoerende en invoerende Lid-Staten). Uit het Verdrag blijkt echter volkomen duidelijk, dat dit uitzonderingsstelsel slechts van toepassing kan zijn op de produkten, die worden vermeld in bijlage II van het Verdrag (artikel 38, lid 2). Daaronder treffen wij geen ontbijtkoek en soortgelijke uit rogge en roggemeel vervaardigde produkten aan, welke overigens evenmin „produkten in eerste graad van bewerking" zijn (artikel 38, lid 1).

Nu geeft de Commissie zelf toe, dat het feit, dat voor landbouwprodukten een andere regeling geldt dan voor veredelingsprodukten, een zekere disharmonie ja zelfs verstoringen in de economie van de Lid-Staten zou kunnen veroorzaken. De vraag rijst dan ook, hoe deze gevolgen kunnen worden voorkomen of verzacht zonder het systeem van het Verdrag geweld aan te doen.

Verweerders hebben zich ter verdediging van hun standpunt beroepen op artikel 3, sub f) van het Verdrag, dat de invoering van een regime voorziet, waardoor wordt gewaarborgd dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst. Terecht voert de Commissie hiertegen aan, dat artikel 3, sub f) de activiteiten van de Gemeenschap omschrijft, doch nimmer de grondslag kan vormen voor autonome handelingen van de Lid-Staten, die van bepaalde beginselen van het Verdrag wensen af te wijken, teneinde de nadelige gevolgen, die uit de verwezenlijking van het Verdrag voortvloeien, te neutraliseren.

Nog afgezien hiervan stuit uitbreiding van de bijzondere regeling voor landbouwprodukten op ernstige bezwaren.

— Het is strijdig met elementaire beginselen van interpretatie, uitzonderingsbepalingen stilzwijgend uit te breiden tot gevallen, die niet expressis verbis onder die bepalingen vallen en zodoende de doorbreking van een algemeen voorschrift van het Verdrag (in casu artikel 12) uit te breiden.

— Verscheidene bepalingen van het Verdrag spreken van produkten, die door verwerking worden verkregen. Artikel 38, lid 1, spreekt van produkten in eerste graad van bewerking en bepaalt, dat ook op deze produkten de bijzondere regeling voor de landbouw van toepassing is. Bijlage II van het Verdrag vermeldt een reeks van dergelijke door verwerking verkregen produkten. Bovendien kon de lijst van bijlage II ingevolge artikel 38, lid 3, bij besluit van de Raad worden aangevuld. — Zonder op volledigheid aanspraak te willen maken, kunnen wij nog de volgende bepalingen noemen, die ook alle betrekking hebben op verwerkte produkten: artikel 10, lid 2, alinea 2; artikel 21, lid 2; artikel 25, lid 2; artikel 37; artikel 43, lid 4; artikel 45, lid 3. Men kan dan ook niet beweren, dat de opstellers van het Verdrag geen oog zouden hebben gehad voor de met de verwerking van produkten samenhangende problemen en met deze redenering goedpraten, dat de door verwerking verkregen produkten op de zelfde wijze zouden worden behandeld als de grondstoffen.

Wij kunnen de argumenten, die verweerders aan de verdragsbepalingen betreffende de landbouw ontlenen, dan ook niet als juist erkennen. Daarmede komt dan tevens het argument te vervallen, dat het tarief van het gewraakte bijzondere recht steeds is afgestemd op het landbouwbeleid en dat de uitwerking van dit recht, gezien zijn functie in het kader van het landbouwbeleid, ondanks tariefschommelingen steeds onveranderd is gebleven. Voor artikel 12 is het irrelevant, in welke mate een bijzonder recht de beoogde uitwerking heeft; van belang is slechts het feit, dat het tarief van een bijzonder recht wordt verhoogd.

Zo voert de beoordeling van de litigieuze maatregelen ons tot een conclusie, die overeenkomt met het standpunt, dat de Belgische Regering zelf bij een vorige gelegenheid heeft ingenomen. Toen de Bondsrepubliek Duitsland het in het kader van haar nationale marktorganisatie voor gerst voorziene invoerrecht uitbreidde tot mout, wees de Belgische Regering er nl. op, dat dit besluit gelijkstond met de eenzijdige invoering van een heffing met gelijke werking als een douanerecht en mitsdien strijdig was met artikel 12.

De Commissie heeft in de loop van het proces uiteengezet, langs welke weg de genoemde denkbare moeilijkheden kunnen worden opgelost. In de eerste plaats is er volgens het stelsel van het Verdrag de mogelijkheid om in geval van verstoringen van het economische leven een beroep te doen op de algemene vrijwaringsclausule van artikel 226 van het Verdrag. Ook andere Lid-Staten hebben deze weg met succes gevolgd en verweerders zelf hebben met hun verzoeken van 27 november 1961 en 4 december 1961 een eerste stap in deze richting gedaan.

Voorts hebben wij vernomen, dat de Raad, gebruik makende van de door artikel 235 van het Verdrag ter aanvulling van leemten toegekende bevoegdheden, op 4 april een besluit heeft genomen, dat precies van toepassing is op gevallen als het onderhavige. Wij denken hierbij aan het Besluit inzake het opleggen van een compenserende heffing op bepaalde produkten, verkregen uit de verwerking van landbouwprodukten. Ook de vertegenwoordigers van verweerders hebben met dit besluit ingestemd. De Belgische Regering heeft hieruit in zoverre de consequenties getrokken, dat zij op 1 februari 1962 om toepassing van dit besluit op de produktie van ontbijtkoek heeft verzocht, zij het ook, dat op dit verzoek afwijzend is beschikt.

Het behoeft thans niet te worden onderzocht of deze mogelijkheden, zoals zij in concreto zijn uitgewerkt en in praktijk gebracht, steeds bevredigende resultaten beloven. Wij willen hier slechts opmerken, dat zij — abstract en principieel bezien — tweeërlei voordeel bieden. In de eerste plaats laten zij zich invoegen in het stelsel van het Verdrag, zonder het Verdrag zelf geweld aan te doen en zonder

dat er gevaar bestaat voor uitholling van de beginselen van het Verdrag; in de tweede plaats liggen zij in het vlak van de supranationale ontwikkeling van de Gemeenschap, waarmede zich in twijfelgevallen eenzijdige autonome maatregelen van de Lid-Staten moeilijk laten verenigen.

Al deze overwegingen voeren tot de conclusie, dat het standpunt van de Commissie als juist dient te worden erkend. Mitsdien dient te worden vastgesteld, dat het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg de krachtens het Verdrag op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen, door na de inwerkingtreding van het Verdrag het bijzondere recht, dat wordt geheven bij de afgifte van invoervergunningen voor ontbijtkoek te verhogen en deze heffing uit te breiden tot de soortgelijke produkten van tariefpost 19.08 van het gemeenschappelijke douanetarief.

Daar de beroepen ontvankelijk en gegrond zijn, dienen verweerders, overeenkomstig de vordering van de Commissie, de kosten te dragen.