houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 27 NOVEMBER 1979 [1]

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

De onderhavige zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesverwaltungsgericht.

Requirant tot cassatie is het Land Berlijn. Gerequireerde is de Firma Wigei Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG (hierna te noemen „Wigei").

In juli 1976 voerde Wigei een aantal partijen diepgevroren vlees van pluimvee uit Hongarije in West-Berlijn in. Overeenkomstig de desbetreffende Duitse wettelijke regeling paste het Land Berlijn op deze importen rechten wegens sanitaire keuringen bij invoer toe ter hoogte van DM 0,02 per kg. Wigei betaalde deze rechten, doch vorderde naderhand bij het Verwaltungsgericht te Berlijn restitutie van de betaalde bedragen, betogende dat de heffing van de rechten onverenigbaar was met het gemeenschapsrecht. Het Verwaltungsgericht aanvaardde dit standpunt van Wigei en veroordeelde het Land Berlijn tot terugbetaling aan Wigei van het bedrag van DM 7 636,60.

Het Land Berlijn heeft bij wege van „Sprungrevision" beroep van dit vonnis ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

Artikel 11, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke

1 — Vertaald uit het Engels.

ordening der markten in de sector slachtpluimvee (per 1 november 1975 in de plaats gekomen van de herhaaldelijk gewijzigde verordening nr. 123/67 van de Raad waarin genoemde marktordening was geregeld) luidt:

„Behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening of afwijkingen, waartoe de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid besluit, zijn verboden:

— de toepassing van enig douanerecht of enige heffing van gelijke werking,

— de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking."

Uit de context van deze bepaling blijkt duidelijk — en dit wordt van geen kant bestreden — dat zij van toepassing is op de handel met derde landen.

Voorts zijn partijen het erover eens dat, zoals door het Verwaltungsgericht werd beslist en waarvan ook in de verwijzingsbeschikking van het Bundesverwaltungsgericht ondubbelzinnig wordt uitgegaan, de geheven rechten heffingen van gelijke werking als douanerechten vormen. De schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering wekken de indruk dat zij dit betwist, doch in een schriftelijk antwoord op een door het Hof gestelde vraag alsmede tijdens de mondelinge behandeling heeft zij duidelijk gemaakt dat dit niet het geval is.

Verordening nr. 2777/75 bevat zelf geen bepaling waardoor de litigieuze rechten van het verbod van artikel 11, lid 2, worden uitgezonderd. Hun verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht hangt af van de vraag of enige andere communautaire bepaling een relevante afwijking van artikel 11, lid 2, bevat „waartoe de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid heeft besloten."

Hierin gesteund door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en door de Commissie, stelt het Land Berlijn dat een dergelijke afwijking is neergelegd in richtlijn nr. 71/118/EEG van de Raad inzake (onder meer) gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vlees van pluimvee. Luidens de considerans is die verordening door de Raad vastgesteld op voorstel van de Commissie, en bovendien — dit vermeld ik met het oog op een door Wigei naar voren gebracht argument — na advies van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Artikel 15 van die verordening luidt:

„Tot op het tijdstip van inwerkingstelling van de communautaire bepalingen voor de invoer van vers vlees van pluimvee uit derde landen passen de Lid-Staten op deze invoer bepalingen toe welke ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit deze richtlijn voortvloeien."

Ten tijde van de onderhavige importen waren nog geen „communautaire bepalingen voor de invoer van vers vlees van pluimvee uit derde landen" in werking gesteld. Ik geloof ook niet dat dit tot op heden is gebeurd.

In zaak 70/77 (Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453; hierna aan te duiden als zaak 70/77 om ze te onderscheiden van de andere Simmenthal-zaken) moest het Hof oordelen over parallelle bepalingen van de communautaire regeling inzake de handel in vers vlees, met name artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 van de Raad houdende een gemeenschappe-

lijke ordening der markten in de sector rundvlees, dat een — met de bewoordingen van artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2777/75 vergelijkbaar — verbod bevat van heffingen van gelijke werking als douanerechten alsmede van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking, en artikel 9 van richtlijn nr. 64/433/EEG van de Raad inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, dat een met artikel 15 van 's Raads richtlijn nr. 71/118 vergelijkbare bepaling inzake importen uit derde landen bevat. Het Hof overwoog dat artikel 9 als voorwerp heeft „om in afwachting van de tenuitvoerlegging van het communautaire stelsel voor de invoer van vers vlees uit derde landen, een voorlopige norm vast te stellen voor de van kracht blijvende nationale regelingen, teneinde te voorkomen dat deze minder streng of minder bezwaarlijk zouden zijn dan de controleregeling die bij de richtlijn voor de intracommunautaire handel was ingevoerd." Deze norm diende „klaarblijkelijk ... te verzekeren dat de handelaars die vers vlees van oorsprong uit de Gemeenschap op de markt brengen, niet in een ongunstiger positie komen dan hun concurrenten die vlees uit derde landen importeren." Derhalve moest worden aangenomen dat zij niet slechts betrekking had op de controles zelf, maar ook op de uit dien hoofde geheven rechten (zie Jurispr. 1978, blz. 1476). Na te hebben gewezen op andere communautaire bepalingen die soortgelijke voorzieningen bevatten, waaronder artikel 15 van richtlijn nr. 71/118, kwam het Hof tot de volgende conclusie:

„dat uit deze overwegingen volgt dat artikel 9 van richtlijn nr. 64/433, in samenhang met artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, met betrekking tot de veterinaire controles en keuringen van vers vlees uit derde landen een afwijking bevat van het verbod om keuringsrechten toe te passen, voor zover nodig ter verzekering van een niet-discriminatoire behandeling enerzijds van handelaren die in het intracommunautaire handelsverkeer vers vlees op de markt brengen en deswege worden onderworpen aan betaling van keuringsrechten in de Lid-Staat van verzending, en anderzijds van degenen die uit derde landen importeren, mits die rechten de werkelijke keuringskosten niet overschrijden" (r.o. 65).

De woorden „keuringsrechten in de Lid-Staat van verzending" doelen uiteraard op rechten die worden geheven in overeenstemming met de regels die het Hof in zaak 46/76 (Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5) heeft vastgelegd.

De toepassing van bepalingen als die van artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 en artikel 15 van richtlijn nr. 71/118, in de door het Hof in zaak 70/77 gegeven uitlegging, leidt tot twee problemen.

Een eerste probleem ontstaat doordat het bedrag van de heffingen niet in alle Lid-Staten gelijk is. In het arrest-Bauhuis heeft het Hof erkend dat dit bij gebreke van harmonisatie onvermijdelijk is (zie r.o. 35 en 36). Er bestaat derhalve geen vaste maatstaf aan de hand waarvan het minimum bedrag van op importen uit derde landen te heffen rechten kan worden vastgesteld.

Blijkens de verwijzingsbeschikking ziet het Bundesverwaltungsgericht de oplossing van dat probleem hierin, dat iedere Lid-Staat de door hem bij exporten naar andere Lid-Staten geheven rechten als

maatstaf aanhoudt. Deze oplossing lijkt mij plausibel en geenszins onverenigbaar met artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 of de desbetreffende rechtspraak van het Hof. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het Hof hieromtrent overigens geen vragen gesteld.

Het tweede probleem is dit.

De Commissie heeft verklaard dat een Lid-Staat kan kiezen tussen twee stelsels, om te verzekeren dat ingevoerd vlees van pluimvee uit derde landen geschikt is voor consumptie.

In het ene stelsel keurt de Lid-Staat het vlees op het moment van invoer. In dat geval doet zich het onderhavige probleem niet voor.

De Lid-Staat kan volgens de Commissie echter ook voor een „gemengd" stelsel kiezen, dat wil zeggen dat hij dergelijke importen alleen toestaat indien in het derde land van uitvoer bepaalde maatregelen zijn genomen ter verzekering dat het vlees geschikt is voor consumptie, maar waarbij hij het vlees bij invoer ook zelf keurt. Volgens de Commissie is een dergelijk gemengd stelsel om technische redenen doeltreffender. Voorts zouden de keuringen bij invoer in een dergelijk stelsel minder grondig en daardoor minder kostbaar kunnen zijn.

Zulk een gemengd stelsel wordt toegepast krachtens de wettelijke regeling van de Bondsrepubliek Duitsland. Die regeling staat de invoer in de Bondsrepubliek van vlees van pluimvee uit een derde land slechts toe, indien het vlees afkomstig is van gevogelte dat in dat land in een door de Duitse autoriteiten erkend slachthuis is geslacht, indien het vlees in het derde land op een door de Duitse wettelijke regeling voorgeschreven wijze is gekeurd en vergezeld gaat van een desbetreffende verklaring, en indien alle bijkomende behandelingen (zoals het snijden, bevriezen, verpakken en opslaan) overeenkomstig de door de wettelijke regeling voorgeschreven maatstaven hebben plaatsgevonden. In zijn verwijzingsbeschikking merkt het Bundesverwaltungsgericht op, dat die vereisten inhoudelijk in feite niet verschillen van die welke in verordening nr. 71/118 zijn neergelegd voor de uitvoer van vlees van pluimvee van de ene Lid-Staat naar de andere.

Daarnaast voorziet de Duitse wettelijke regeling in een keuring van het vlees bij invoer. Volgens het Bundesverwaltungsgericht dient daarbij te worden nagegaan, of het vlees van de vereiste merken is voorzien en vergezeld gaat van de voorgeschreven verklaring, alsmede of het, blijkens getrokken monsters, geschikt is voor menselijke consumptie. Het Bundesverwaltungsgericht voegt daaraan toe, dat de wegens deze keuring geheven rechten lager zijn, omdat de keuring minder grondig is dan die van binnenslands geproduceerd vlees dat bestemd is voor uitvoer naar een andere Lid-Staat. Zoals gezegd, bedraagt het keuringsrecht DM 0,02 per kg. Voor vlees, bestemd voor uitvoer naar een andere Lid-Staat, schrijft de Duitse wettelijke regeling een recht van DM 0,04 per kg voor, dat bij hoeveelheden van meer dan 5 000 kg wordt verlaagd tot DM 0,03 per kg.

Zoals bekend is volgens 's Hofs uitspraak in de zaak-Bauhuis een Lid-Staat gerechtigd rechten te heffen voor overeenkomstig richtlijn nr. 71/118 uitgevoerde keuringen van vlees bestemd voor export naar een andere Lid-Staat (mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de

keuring niet overschrijdt), maar mag een invoerende Lid-Staat enkel incidentele keuringen uitvoeren en daarvoor geen rechten heffen.

Wigei heeft voor het Bundesverwaltungsgericht betoogd dat wanneer een derde land van uitvoer (in casu Hongarije) rechten heft wegens op grond van de Duitse wettelijke regeling verrichte keuringen, en wanneer de op een derde land van uitvoer door de Duitse wettelijke regeling gelegde verplichtingen overeenstemmen met die welke ingevolge richtlijn nr. 71/118 op een uitvoerende Lid-Staat rusten, importeurs uit derde landen zouden worden gediscrimineerd indien zij bovendien rechten moesten betalen wegens de keuringen die door de Duitse autoriteiten zelf aan de grens worden verricht.

Onder deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Staat artikel 15 van richtlijn nr. 71/118/EEG de heffing toe van rechten ter dekking van de keuringskosten bij de invoer van vers vlees van pluimvee uit derde landen, waarbij wordt nagegaan of de partijen van de vereiste aanduidingen en verklaringen zijn voorzien en of het ten invoer aangeboden vlees van pluimvee, blijkens de getrokken monsters, voor menselijke consumptie geschikt is, wanneer volgens het recht van de Lid-Staat invoer van dergelijk vlees slechts is toegestaan op voorwaarde dat in het (derde) land van uitvoer alle voorschriften betreffende sanitaire keuring in acht zijn genomen die door genoemde richtlijn voor het intracommunautaire handelsverkeer aan het land van verzending worden opgelegd en wanneer daarvoor volgens het recht van het derde land aldaar rechten worden geheven?

Is het van belang hoe hoog de in het derde land geheven rechten zijn?"

Op Wigei's betoog moet mijns inziens worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht geen beginsel bevat op grond waarvan discriminatie van invoeren uit derde landen ten opzichte van die uit andere Lid-Staten is verboden. Veeleer moet worden gewezen op het beginsel van de communautaire preferentie. Het bestaan van het gemeenschappelijk douanetarief vormt hiervoor voldoende aanwijzing. Ook in artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 komt dit beginsel tot uitdrukking, voor zover het de Lid-Staten ertoe verplicht, op importen uit derde landen bepalingen toe te passen welke „ten minste gelijkwaardig" en niet „gelijkwaardig" zijn aan die van de richtlijn. Bovendien verlenen de woorden „ten minste gelijkwaardig" de Lid-Staten onmiskenbaar een — volgens het Hof in zaak 70/77 weliswaar beperkte — beoordelingsvrijheid, voor zover het bedrag van de geheven rechten de werkelijke keuringskosten niet mag overschrijden. Indien die kosten werden overschreden, dan zou er immers sprake zijn van eenzijdige verhoging van de volgens het gemeenschappelijk douanetarief toe te passen rechten, hetgeen stellig onrechtmatig zou zijn. De non-discriminatie die het Hof in zaak 70/77 heeft willen handhaven, was de non-discriminatie van ondernemingen de goederen uit andere Lid-Staten invoeren, ten opzichte van ondernemingen die uit derde landen importeren. De beslissing van het Hof in die zaak kan niet aldus worden uitgelegd, dat in omgekeerde richting eveneens een discriminatieverbod geldt.

Het lijkt mij duidelijk dat de in een derde land van uitvoer geheven rechten buiten beschouwing moeten blijven. Want ofwel zijn zij niet hoger dan de kosten van de in dat land overeenkomstig de wettelijke regeling van de invoerende Lid-Staat verrichte keuringen, in

welk geval zij overeenstemmen met de door het gemeenschapsrecht in het intracommunautaire handelsverkeer toegestane heffingen, ofwel zijn zij hoger dan die kosten en dan komen zij neer op een door het betrokken land op zijn eigen exporten toegepaste heffing, iets wat het gemeenschapsrecht onverschillig kan laten.

Met betrekking tot de door een Lid-Staat geheven rechten wegens aan zijn eigen grens uitgevoerde keuringen, meen ik slechts te hoeven opmerken dat hun heffing binnen het kader van de in artikel 15 aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsvrijheid valt, mits natuurlijk het bedrag ervan de werkelijke keuringskosten niet overschrijdt.

Voor het Hof heeft Wigei nog een ander aspect in de discussie betrokken. Artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 zou volgens haar niet zijn aan te merken als een afwijking van artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2777/75, althans niet als een afwijking van de bepalingen van artikel 11, lid 2, betreffende heffingen van gelijke werking als douanerechten. Dit zou uiteraard betekenen dat wat het Hof dienaangaande in zaak 70/77 heeft gezegd, onjuist was.

Tot staving van haar betoog heeft Wigei verwezen naar de richtlijnen nrs. 72/462/EEG en 77/99/EEG van de Raad en gesteld dat daarin uitdrukkelijk wordt gesproken van keuringskosten, terwijl dit in richtlijn nr. 71/118 niet het geval is.

Dit lijkt volstrekt irrelevant.

Richtlijn nr. 72/462 heeft betrekking op „gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen" (vlees van pluimvee valt buiten de definitie van „vers vlees" in deze richtlijn). In zaak 70/77 heeft het Hof aan genoemde richtlijn uitvoerig aandacht geschonken, maar het kon slechts tot de conclusie komen dat zij, bij gebreke van de door de gemeenschapsinstanties te nemen uitvoeringsmaatregelen, nog niet van toepassing was, behalve op de doorvoer van goederen door de Gemeenschap van het ene naar het andere derde land. De bepalingen van richtlijn nr. 72/462 hadden niets uitstaande — en dit was logischerwijs ook niet mogelijk — met het gedeelte van 's Hofs arrest in zaak 70/77 waar het in casu om gaat.

Richtlijn nr. 77/99 heeft betrekking op „gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten". Vlees dat enkel aan een lage temperatuur is blootgesteld dan wel bevroren, zoals het onverhavige vlees van pluimvee, vormt geen „vleesprodukt" in de zin van die richtlijn. Anders dan richtlijn nr. 72/462, heeft richtlijn nr. 77/99 evenwel betrekking op de intracommunautaire handel en is zij parallel aan richtlijn nr. 71/118 in de zin waarin ik het begrip „parallel" hiervóór reeds gebruikte. Maar de enige plaats in richtlijn nr. 77/99, waar van keuringskosten wordt gesproken, althans de enige plaats die Wigei heeft genoemd en de enige die ik heb kunnen vinden, is artikel 7, lid 5. Daarin wordt gesproken van controles door „deskundigen van de Lid-Staten en van de Commissie" van de overeenkomstig artikel 6 erkende bedrijven. Dit heeft nauwelijks iets uitstaande met het onderhavige probleem.

Wigei heeft voorts betoogd dat een van artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2777/75 afwijkend voorschrift door de Raad moet worden vastgesteld volgens de in artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag voorziene procedure en voldoende bepaald moet zijn. Artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 zou niet voldoen aan dit laatste vereiste, terwijl de betrokken Duitse wettelijke regeling niet zou zijn aangenomen volgens de in artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag voorgeschreven procedure.

Zoals ik reeds opmerkte, is richtlijn nr. 71/118 door de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vastgesteld, zodat zij overeenkomstig de in artikel 43, lid 2, voorgeschreven procedure tot stand is gekomen. Gemeenschapsrechtelijk gezien hangt de geldigheid van de betrokken Duitse wettelijke regeling enkel af van haar verenigbaarheid met artikel 15. Ik ken geen bepaling die de Raad zou beletten de Lid-Staten, zoals in genoemd artikel, een beperkte beoordelingsvrijheid toe te kennen, terwijl Wigei het bestaan van een dergelijke bepaling evenmin aannemelijk heeft gemaakt.

Ik meen dan ook dat dit bredere argument van Wigei moet worden verworpen.

Ik concludeer dat de door het Bundesverwaltungsgericht voorgelegde vraag aldus moet worden beantwoord, dat artikel 15 van richtlijn nr. 71/118, onder de in de vraag vermelde omstandigheden, de heffing toestaat van rechten waarvan het bedrag de kosten van de keuringen bij invoer niet overschrijdt, en dat het bedrag van de in het derde land van uitvoer geheven rechten geen rol speelt.