ge dat een Lid-Staat van de hem rechtmatig ter uitvoering van het Verdrag opgelegde verplichtingen wordt bevrijd.

Vgl. Samenvatting no. 1, arrest in de gevoegde zaken 90 en 91-63 (Jurisprudentie, Deel X, blz. 1277).

In de gevoegde zaken 52-65 en 55-65 :

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND,

verzoekster,

vertegenwoordigd door U. Everling, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn, als gemachtigde,
ten deze domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, ter Kanselarij van de Ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, 3, boulevard Royal,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP,

verweerster,

vertegenwoordigd door H. Ehring, juridisch adviseur bij de Europese Uitvoerende Organen, als gemachtigde,
ten deze domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore H. Manzanares, secretaris van de Juridische Dienst van de Europese Uitvoerende Organen, 2, place de Metz, Luxemburg,

betreffende :

a) *in de zaak* 52-65 :

de vordering tot nietigverklaring van de richtlijn van de Commissie van 16 juni 1965 inzake „de vaststelling van het ritme van de opheffing van de heffing, welke de Bondsrepubliek Duitsland toepast bij de invoer van slachtschapen en schapenvlees uit de andere Lid-Staten" ;

b) *in de zaak* 55-65 :

de vordering tot nietigverklaring van de richtlijn van de Commissie van 28 juli 1965 inzake „de vaststelling van het ritme van de opheffing der belasting welke de Bondsrepubliek Duitsland bij de invoer uit de andere Lid-Staten toepast ten aanzien van alle landbouw- en voedingsprodukten waarvoor een invoervergunning is vereist" ;

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt :

Ch. L. Hammes, President (Rapporteur),
L. Delvaux en W. Strauß, Kamerpresidenten,
A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Lecourt en R. Monaco, Rechters,
Advocaat-Generaal: K. Roemer,
Griffier : A. Van Houtte,

het volgende

ARREST

I — De aan het geding ten grondslag liggende feiten

Overwegende dat deze feiten als volgt kunnen worden samengevat :

a) *in de zaak 52-65:*

Daar de Gemeenschap nog geen gemeenschappelijke ordening van de markten voor slachtschapen en schapenvlees heeft gegeven, blijft de handel in deze produkten binnen de Bondsrepubliek Duitsland aan de regeling voor de nationale markten onderworpen gelijk die is voorzien in de wet van 25 april 1951 (Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch) (Bundesgesetzblatt I, blz. 272).

In het kader van een jaarlijks bevoorradingsplan stelt de Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten enerzijds de beschikbare, uit de binnenlandse produktie afkomstige, hoeveelheden vast en anderzijds de kwantiteiten welke ter dekking van de behoeften moeten worden ingevoerd. Tot dit doel worden import-aanbestedingen uitgeschreven en de daartoe nodige invoervergunningen verstrekt; hiermede is de bij de wet van 17 december 1951 (Bundesgesetzblatt I, blz. 967) ingestelde „Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft" belast.

Bij de invoer van slachtschapen en schapenvlees oefent bovendien de aan voornoemde minister ondergeschikte „Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse" een belangrijke regelende functie uit waarbij zij tot interventie bevoegd is.

Onafhankelijk van de douanerechtelijke behandeling van de invoer, moet iedere importeur bedoelde produkten aan de „Einfuhr- und Vorratsstelle" te koop aanbieden. Deze dienst is bevoegd, doch

niet verplicht, de aldus aangeboden waren over te nemen. Wordt van dit recht tot overname geen gebruik gemaakt, dan mogen de produkten, uit welken hoofde of tot welk doel ook, in Duitsland niet in het verkeer worden gebracht. Koopt bedoelde dienst de waren, dan kunnen deze naar gelang van de marktsituatie in opdracht van voornoemde minister met het oog op het vormen van voorraden worden aangekocht ten einde een gelijkmatige verzorging te waarborgen en eventuele schommelingen in vraag of aanbod te neutraliseren. De Einfuhr- und Vorratstelle kan evenwel ook — en dit is gewoonlijk het geval — de produkten door de importeur zelf in het binnenlands verkeer doen brengen, waarbij bedoelde dienst de produkten eerst formeel overneemt om ze daarna weer aan de importeur over te dragen; bij deze overdracht kunnen dan aan de betrokkenen bepaalde voorwaarden worden opgelegd, zoals ten aanzien van het tijdstip van doorverkoop, de afzet in bepaalde gebieden, of het doel waartoe zij zullen worden verbruikt.

De overname door genoemde dienst in conditio sine qua non voor de invoer en de inklaring.

De Einfuhr- und Vorratsstelle is gerechtigd over de waren welke haar moeten worden aangeboden ter dekking van haar administratiekosten bij de invoer een recht te heffen van ten hoogste 0,40 DM per 100 kg. Krachtens de „Gebührenordnung für die Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse vom 3. September 1951 (Bundesanzeiger Nr. 178/1951), geändert durch Verordnung vom 16. August 1957 (Bundesanzeiger Nr. 159/1957)" bedraagt het tarief voor slachtschapen 0,15 DM per 100 kg en 0,25 DM voor schapenvlees.

Op 16 juni 1965 richtte de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap tot verzoekster een richtlijn „inzake de vaststelling van het ritme van de opheffing van de heffing welke de Bondsrepubliek Duitsland toepast bij de invoer van slachtschapen en schapenvlees uit de andere Lid-Staten". Deze richtlijn werd door de Commissie bij brief van 18 juni 1965 ter kennis van de Bondsregering gebracht en openbaargemaakt in het Publikatieblad der Europese Gemeenschappen no. 120 van 5 juli 1965, blz. 2074/65. Hierbij werd aan verzoekster last gegeven bedoelde heffing door middel van opeenvolgende verlagingen af te schaffen (te weten voor 60 % op 1 januari 1966, en voor 100 % „uiterlijk op de datum waarop de Lid-Staten de tussen hen bestaande invoerrechten zullen dienen af te schaffen");

b) *in de zaak 55-65:*

Toen het onderhavige geschil tussen partijen ontstond, oefende de „Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft", later omgezet in het „Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft" hetwelke met bepaalde aanvullende taken was belast,

voor de in- en uitvoer van landbouwprodukten in de Bondsrepubliek een centraliserende functie uit.

Bedoelde dienst was bevoegd om voor de niet-geliberaliseerde landbouwprodukten, welke slechts in beperkte hoeveelheden uit andere Lid-Staten mochten worden ingevoerd, in- en uitvoervergunningen te verstrekken en oefende bovendien toezicht uit op de invoer van geliberaliseerde produkten. De dienst had tot belangrijkste taak het verstrekken van invoervergunningen voorzover deze krachtens de toen geldende voorschriften voor een beperkt aantal landbouwprodukten, welke nog niet onder gemeenschappelijke marktorganisaties vielen, vereist waren. Het betrof hier in hoofdzaak bepaalde soorten veevoeder, schapen en schapenvlees, vis, plantaardige olie en vet, suiker en zaaigoed, snijbloemen, wijn, verschillende soorten groenten en fruit al of niet geconserveerd.

De werkzaamheden van de Aussenhandelsstelle in verband met de afgifte van invoervergunningen waren van zeer verschillende aard en wel naar gelang van het produkt of van de voor de afgifte der vergunningen te volgen procedure. Wat de invoer betreft werden deze in beginsel in het kader van uitschrijvingen verleend. Alvorens een dergelijke uitschrijving te publiceren, moest de dienst een onderzoek instellen naar de handelsovereenkomsten waarbij de mogelijkheid van invoer werd geopend. Ook moest worden onderzocht of, zonder dat de wettige belangen der nationale producenten werden geschaad, nog aanvullende importen konden worden toegestaan. Nadat de hoeveelheden waarop de uitschrijving betrekking mocht hebben waren vastgesteld, bepaalde de Aussenhandelsstelle de daartoe het geschikst voorkomende procedure. Deze keus werd bepaald door het vermoedelijke aantal gegadigden en voorts door de volgende factoren : of het vrijgegeven contingent wellicht zou worden overtekend, welke handelsgebruiken in de betreffende branche in acht dienden te worden genomen, of de invoer zich over een lange periode zou uitstrekken, dan wel binnen een te kort tijdsbestek zou plaatsvinden, in welk geval de binnenlandse markt met goederen zou worden overstroomd en, ten slotte, de mogelijke interferentie van andere economische aspecten.

Op deze wijze werd, telkens naar gelang van de economische behoeften, een groot aantal procedures voor de uitschrijvingen voorzien en in dier voege ingekleed, dat de importeurs de grootst mogelijke vrijheid behielden voor de afwikkeling der transacties binnen het kader van het toegekende contingent : „Referenzverfahren, Wälzverfahren, Sichtvermerksverfahren, Abladeverfahren, Festoffertverfahren, Verfahren mit Erteilung besonderer Auflagen, Ausschreibungen mit laufender Antragsstellung, Ausschreibungen im unbegrenzten Verfahren, Sonderverfahren (Messeeinfuhren, Kleineinfuhren, interne Bereitsstellung, Einzelzuteilung)".

Voor alle verzoeken tot afgifte van invoervergunningen, krachtens welke procedure ook gedaan, onderzocht voornoemde dienst of deze tijdig en overeenkomstig de vormvoorschriften waren ingediend en

of de gegadigden tot het doen van zodanig verzoek gerechtigd waren; de daartoe overgelegde bewijzen werden geverifiëerd.

Voorzover de dienst naar de toenmalige stand van de liberalisatie nog invoervergunningen verstrekte, hief zij daarbij bepaalde rechten.

Het tarief daarvan, hetwelk bij de inwerkingtreding van het E.E.G.-Verdrag op 1 januari 1958 0,2 % van de waarde der in te voeren goederen bedroeg — voor een categorie van waren die in den regel als massagoederen werden geïmporteerd, bedroeg de heffing slechts 0,02 % dier waarde — werd met ingang van 1 april 1958 tot 0,15 %, respectievelijk 0,015 % verlaagd.

Op 28 juli 1965 richtte de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap een richtlijn tot de Bondsrepubliek Duitsland „inzake de vaststelling van het ritme van de opheffing der belasting welke de Bondsrepubliek Duitsland bij de invoer uit de andere Lid-Staten toepast ten aanzien van alle landbouw- en voedingsprodukten waarvoor een invoervergunning is vereist"; deze richtlijn werd aan de Bondsrepubliek door de Commissie bij brief van 29 juli 1965 toegezonden; zij werd in het Publikatieblad der Europese Gemeenschappen no. 143 van 7 augustus 1965, blz. 2437-2438/65 gepubliceerd; verzoekster werd daarbij verplicht bovenbedoelde rechten „door middel van opeenvolgende verlagingen op te heffen" (tot 60 % vóór 1 januari 1966 en voor 100 % „uiterlijk op de datum waarop de Lid-Staten de tussen hen bestaande invoerrechten zullen dienen af te schaffen");

II — De conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* concludeert dat het den Hove behage :

„a) *in de zaak 52-65:*
de door de Commissie ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland op 16 juni 1965 gegeven richtlijn nietig te verklaren;

b) *in de zaak 55-65:*
de door de Commissie ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland op 28 juli 1965 gegeven richtlijn nietig te verklaren;

c) *in beide zaken:*
verweerster in de proceskosten te veroordelen";

Overwegende dat *verweerster*, in beide zaken, concludeert dat het den Hove behage het beroep te verwerpen met veroordeling van verzoekster in de kosten;

III — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen als volgt kunnen worden samengevat :

A — *Overschrijding van bevoegdheid en schending van het Verdrag*

Verzoekster wijst erop, dat de bestreden richtlijnen krachtens de artikelen 13 en 14 van het E.E.G.-Verdrag werden gegeven, ingevolge welke bepalingen de Commissie bevoegd is richtlijnen uit te vaardigen waarin het ritme van de afschaffing der heffingen van gelijke werking als de tussen de Lid-Staten geldende invoerrechten wordt vastgesteld. De Commissie dient zich daarbij te houden aan de in artikel 14, lid 1 en 2, van het Verdrag voorziene regels; zij is ter zake derhalve slechts bevoegd de achtereenvolgende tijdstippen vast te stellen waarop de Lid-Staten de heffingen van gelijke werking als de invoerrechten dienen af te schaffen. Volgens verzoekster zijn de in de bestreden richtlijnen bedoelde heffingen ten laste van de importeurs die van de diensten van de Einfuhr- und Vorratsstelle (zaak 52-65) en de Aussenhandelsstelle (zaak 55-65) gebruik maken, geen heffingen van gelijke werking in bovendbedoelde zin. Bij het vaststellen van deze richtlijnen overschreed verweerster derhalve haar bevoegdheden, immers blijkens artikel 189, eerste lid, van het E.E.G.-Verdrag mag zij zulks slechts doen „onder de in het Verdrag vervatte voorwaarden".

Daar de bestreden richtlijnen op een onjuiste interpretatie van de artikelen 13 en 14 van het Verdrag berusten, schond de Commissie tevens het Verdrag.

Zowel uit het nationale recht als uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat het voor het bestaan van een heffing met gelijke werking als douanerechten in de zin van artikel 13, lid 2, niet voldoende is dat de invoer aan een geldelijke prestatie is gebonden; integendeel, beslissend zijn hier de beweegredenen, het doel en derhalve ook de hoogte en de gevolgen van bedoelde heffingen. Het Verdrag ziet niet op een willekeurig of algemeen gevolg : er moet sprake zijn van „een douanerechtelijke werking" van protectionistische of discriminerende aard.

Immers het bij de invoer geheven douanerecht leidt tot bescherming van het nationale produkt, dan wel — wanneer het bij uitzondering fiscale heffingen betreft — tot het verwerven van ontvangsten welke door hun omvang voor de algemene financiering der staatsuitgaven van belang zijn. Een administratieve heffing daarentegen heeft zowel ten doel als tot gevolg dat een financiële compensatie wordt verkregen voor bepaalde bijzondere administratieve verrichtingen, welke om bepaalde redenen onvermijdelijk worden geacht; zij beoogt derhalve iets geheel anders dan de, voor douanerechten kenmerkende, protectie of discriminatie.

Beziet men de door de Einfuhr- und Vorratsstelle en Aussenhandelsstelle te heffen rechten in het licht van deze criteria, dan blijkt dat het gaat om heffingen terzake van bijzondere bestuurshandelingen en niet om een maatregel met gelijke gevolgen als een douanerecht.

Deze rechten worden door de Einfuhr- und Vorratsstelle geheven, daar de importeur krachtens de Duitse marktorganisatie voor slachtschapen en schapenvlees met die dienst een koopcontract moet sluiten.

De Einfuhr- und Vorratsstelle moet daartoe in ieder afzonderlijk geval bepaalde vragen onderzoeken en een aantal beschikkingen nemen; zij bewijst aldus aan de importeur zekere diensten en het ter zake geheven recht moet dus als de tegenprestatie daarvoor worden gezien.

De heffingen worden geïnd door de Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, daar de invoer van bepaalde uit de andere Lid-Staten afkomstige landbouwprodukten in de huidige staat van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nog steeds aan beperkingen onderhevig is en derhalve aan een invoervergunning onderworpen. De toekenning of de weigering van zodanige vergunningen geschiedt nadat de Aussenhandelsstelle de bedoelde controle en andere ambtelijke handelingen welke het — voorlopig nog onmisbare en bij het E.E.G.-Verdrag toegestane — stelsel van beperkte invoer met zich brengt, heeft verricht. Bedoelde dienst int de onderhavige rechten derhalve als een tegenprestatie voor aan de behandeling van het verzoek van de importeur verbonden bemoeiingen.

Het feit, dat de administratie haar bevoegdheden eveneens in het algemeen belang uitoefent, verandert aan de aard dezer heffingen niets. Onjuist is de opvatting dat ook de regeling zelve, waarbij de bedoelde heffing wordt voorzien, voor de betrokkene een persoonlijk voordeel moet inhouden. Het belang van de particulier bij het optreden van de administratie is gelegen in het opheffen der bestaande belemmeringen van de invoer, welke zonder die tussenkomst niet mogelijk is; terzake van zodanige in het belang van de betrokkenen verrichte werkzaamheden mag een bijdrage worden gevorderd.

Verzoekster stelt dat de onderhavige rechten geen „gelijke werking als invoerrechten" teweeg brengen, daar hun feitelijke uitwerking niet met die van een doauenerecht vergeleken kan worden; immers zij kunnen niet dienen tot bescherming van de inheemse markt en evenmin, gelijk bij een financieel recht het geval is, wezenlijk tot verhoging van de staatsontvangsten bijdragen.

Uit het lage tarief der heffingen blijkt dat zij niet van gelijke werking zijn als doauenerechten in die zin, dat hier in ernst van protectie, of het verkrijgen van een voorsprong bij de concurrentie ten behoeve van binnenlandse produkten op de ingevoerde waren kan worden gesproken; veeleer wijst dit geringe tarief erop dat de heffingen slechts dienen ter dekking van de aan bepaalde bestuurshandelingen verbonden kosten.

Zo blijkt ook uit het totale bedrag en de bestemming der heffingen, dat het hier geen financiële prestaties van zodanige omvang betreft dat zij, gelijk een fiscaal recht, tot dekking van de algemene staatsuitgaven zouden kunnen dienen. Het beginsel dat zij moeten dienen ter dekking van de aan de ambtelijke handeling verbonden kosten, duidt zowel de betekenis als de grens der geheven rechten aan; immers zij vormen naar hun aard slechts een tegenprestatie.

Volgens verzoekster zijn de gewraakte heffingen derhalve geen douanerechten en oefenen zij, zowel krachtens hun tarief als hun bestemming, niet dezelfde werking uit als een douanerecht. Verweerster heeft derhalve met de onderhavige richtlijnen het Verdrag geschonden en haar bevoegdheden overschreden.

Verweerster voert hiertegen aan, dat het Hof in zijn arrest van 14 december 1962 in de gevoegde zaken 2 en 3-62 heeft beslist „dat de heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 9 en 12, ongeacht benaming en structuur, kan worden beschouwd als een recht dat hetzij op het tijdstip van invoer, hetzij later eenzijdig wordt geheven op een bepaald, uit een andere Lid-Staat ingevoerd produkt met uitsluiting van het gelijksoortige nationale produkt, met als gevolg dat het, nu daardoor de prijs wordt veranderd, op het vrije goederenverkeer dezelfde uitwerking heeft als een douanerecht". De in de bestreden richtlijnen bedoelde heffingen vallen onder dit begrip.

De toepassing van de verdragsbepalingen nopens de heffingen met gelijke werking als douanerechten is niet afhankelijk van de daartoe aangevoerde gronden, het daarmee nagestreefde doel, haar tarief, de voor haar heffing geldende regels, noch ook van haar bestemming: het Verdrag stelt hier geen ander criterium dan dat van de *uitwerking* dier heffingen. Hieronder moeten de gevolgen worden verstaan welke zij voor het vrije verkeer van goederen teweeg brengen; het is dus niet van belang of daarnaast andere wezenlijke dan wel bijkomstige doeleinden worden nagestreefd.

Alle douanerechten hebben één gevolg gemeen, hetwelk daarom als hun wezenlijk kenmerk moet worden beschouwd, namelijk dat zij de *ingevoerde* goederen, niet de *binnenlandse* produkten, belasten en daarop prijsverhogend werken. Door heffingen met gelijke werking als douanerechten te verbieden heeft men in het Verdrag ondubbelzinnig tot uitdrukking gebracht dat *alle* heffingen met zodanige werking moeten worden afgeschaft.

Een heffing welke ter financiering van bepaalde administratieve handelingen strekt en daardoor — gelijk in casu — tot prijsverhoging der ingevoerde produkten en mitsdien tot een discriminatie ten opzichte van het aldus beschermde nationale produkt leidt, is een heffing met gelijke werking als een douanerecht en als zodanig strijdig met het Verdrag.

Met betrekking tot het aan het tarief dier heffingen ontleende argument merkt verweerster op dat zij het vrije verkeer van goederen op gelijke wijze beinvloeden als een douanerecht daar zij, gelijk gezegd, ten opzichte van de ingevoerde waren een prijsverhogende werking uitoefenen.

De door een invoerrecht veroorzaakte prijsverhoging van ingevoerde goederen is uiteraard geringer naarmate het bij de invoer toegepaste tarief lager is, doch zij wordt daardoor niet geheel opgeheven. Het stellen van een bepaalde grens waaronder dergelijke invoerheffingen

geoorloofd zouden zijn is met het stelsel van het Verdrag onverenigbaar. Immers dit verbiedt de douanerechten zonder enige beperking ten aanzien van hun tarief.

Zowel in zijn arrest van 14 december 1962 in de gevoegde zaken 2 en 3-62, als in het arrest van 13 november 1964 in de gevoegde zaken 90 en 91-63, heeft het Hof als algemene regel gesteld, dat artikel 12 een fundamentele bepaling is en dat eventuele uitzonderingen daarop uitdrukkelijk en ondubbelzinnig in de tekst zelf moeten zijn voorien. Het lage tarief der onderhavige heffingen, alsmede de omstandigheid dat zij terzake van de ambtelijke behandeling van invoervergunningen verschuldigd zijn en ter financiering van deze werkzaamheden worden bestemd, zouden slechts een uitzondering kunnen wettigen op de bepalingen nopens de heffingen met gelijke werking als de douanerechten, dat wil zeggen een derogatie zowel aan de in artikel 12 geregelde standstill verplichting als aan de voorschriften met betrekking tot de afschaffing van reeds bestaande heffingen van gelijke werking als douanerechten. Derhalve is de uitzondering welke verzoekster ten aanzien van administratieve handelingen in verband met de invoer erkend wenst te zien, eveneens met de vaste rechtspraak van het Hof in strijd. Geen enkele verdragsbepaling kan worden geïnterpreteerd in die zin dat zij een ter zake van bedoelde ambtshandelingen gevorderde heffing van het verbod der heffingen met gelijke werking als douanerechten zou uitzonderen. Veel minder kan worden betwist, dat het Verdrag geen enkele bepaling bevat waarbij zodanige uitzondering duidelijk en onmiskenbaar wordt voorzien.

Verweerster stelt dat de in het Verdrag neergelegde verplichting om de op de invoer drukkende lasten geleidelijk vóór het einde der overgangsperiode af te schaffen, tengevolge heeft dat heffingen in verband met zekere voor de invoer geldende formaliteiten en procedures niet langer mogen worden ingevorderd voorzover de nationale produktie niet mede door identieke heffingen wordt getroffen. Hiermede wordt geenszins inbreuk gemaakt op de bevoegdheid der Lid-Staten om bedoelde formaliteiten en procedures in stand te laten. Het met deze laatste beoogde doel wordt immers bereikt geheel los van het feit, dat terzake al dan niet heffingen zijn verschuldigd.

Verweerster meent dat de controle op de invoer door middel van daartoe af te geven vergunningen een aangelegenheid van openbaar belang is en dat de daarbij aan de importeurs opgelegde verplichting om voor iedere invoer een vergunning te verzoeken geen bijzondere prestatie van het bestuur ten behoeve van de importeurs met zich brengt. Het toelaten van de invoer is slechts een waarborg voor de vrijheid van het goederenverkeer welke de Lid-Staten krachtens het Verdrag ook zonder enige beloning dienen te verzekeren. Bedoeld verlof mag derhalve niet beschouwd worden als een prestatie van de administratie waardoor de importeur een persoonlijk voordeel zou verkrijgen en ter zake waarvan een recht zou mogen worden geheven.

B — *Détournement de pouvoir en schending van het Verdrag*

Verzoekster stelt, dat ook indien de onderhavige heffingen geacht zouden moeten worden van gelijke werking te zijn als de douanerechten, niettemin uit de omstandigheden waaronder de bestreden richtlijnen werden vastgesteld blijkt dat in het optreden van de Commissie een détournement de pouvoir is gelegen welke tevens een schending van het Verdrag, en in het bijzonder van de artikelen 13 en 14, inhoudt.

Verzoekster meent te kunnen vaststellen dat verweerster zich bij de toepassing van artikel 13, lid 2, tot nu toe onmiskenbaar tot slechts enkele Lid-Staten beperkt, of althans de keuze van de tijdstippen onregelmatig en niet in systematische volgorde bepaalt, zulks hoewel niet gebleken is dat zodanige differentiëring zakelijk geboden is.

Heffingen als de onderhavige worden blijkbaar in de meeste Lid-Staten opgelegd. Verzoekster meent dat verweerster tot een dergelijk onvolledig en geïmproviseerd ingrijpen ten opzichte van slechts enkele Lid-Staten — waarbij onsystematisch een beroep op betrekkelijk willekeurige feiten wordt gedaan — ook dan niet gerechtvaardigd is, wanneer men van de opvatting uitgaat dat de bedoelde heffingen onder artikel 13, lid 2, van het E.E.G.-Verdrag vallen. Verweerster dient haar richtlijnen te baseren op „de bepalingen van artikel 14, lid 2 en 3, en de door de Raad krachtens artikel 14, lid 2, uitgevaardigde richtlijnen". Deze regel ziet niet uitsluitend op de percentages van de verlagingen, immers het Verdrag legt voorts nog een nauw verband tussen de afschaffing der heffingen van gelijke werking als douanerechten en de geleidelijke verlaging van die rechten tussen de Lid-Staten. Doch een van de meest fundamentele beginselen eist dat deze geleidelijke opheffing zich gelijkmatig ten opzichte van alle Lid-Staten en volgens een bepaald systeem voltrekt. Het zou met de beginselen voor de oprichting van een douane-unie onverenigbaar zijn indien de tussen de staten geldende douanerechten werden afgeschaft op een wijze die van staat tot staat verschilt. Zo berust ook artikel 14 op de gedachte dat tussen de Lid-Staten alle invoerrechten gelijkmatig in bepaalde etappes worden opgeheven, zodat door middel van deze in procenten uitgedrukte verlagingen en met een voor alle Lid-Staten steeds vergelijkbaar ritme, de douane-unie tot stand moet worden gebracht.

De Commissie is gehouden de volgorde waarin de heffingen met gelijke werking als douanerechten worden afgeschaft in nauw verband met de voor de opheffing dier douanerechten geldende beginselen vast te stellen en bij de oplossing van dit probleem ten opzichte van alle Lid-Staten de nodige gelijkheid te betrachten.

Wanneer zij evenwel in plaats daarvan en zonder dat hiertoe duidelijke redenen bestaan in haar richtlijnen het ritme voor de afschaffing van een willekeurig aantal heffingen slechts ten aanzien van een deel der Lid-Staten regelt, misbruikt zij de haar binnen het kader der artikelen 13 en 14 toegekende discretionaire bevoegdheid, daar zij bepaalde gegeven feitelijke situaties behandelt zonder zich er nader

van te overtuigen of zij niet mede, in het kader van de haar opgedragen taken, op andere gelijksoortige situaties heeft te letten.

Deze regels zouden ook dan moeten gelden, wanneer uit artikel 14 niet zou blijken, dat het ritme van de afschaffing voor alle Lid-Staten in beginsel gelijk moet zijn. Het principe van de gelijke behandeling is van zo elementaire aard en vormt een zo fundamentele grondslag voor alle door het gemeenschapsgezag ten aanzien der Lid-Staten te treffen maatregelen, dat het als een algemeen rechtsbeginsel geacht moet worden in het communautaire recht te zijn opgenomen en derhalve ook door de instellingen der Gemeenschap moet worden geëerbiedigd. Deze schending van het gelijkheidsbeginsel heeft de nietigheid der bestreden richtlijnen ten gevolge.

Verweerster antwoordt dat uit een door haar in 1961 ingesteld onderzoek is gebleken dat de voor toepassing van artikel 13, lid 2, in aanmerking komende en bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande heffingen bij de invoer, geen wezenlijk bestanddeel vormden van de nationale marktorganisaties voor landbouwprodukten en dat zij in het algemeen zeer laag waren. Daarom kwam voor alle zodanige heffingen, ten aanzien waarvan krachtens artikel 13, lid 2, richtlijnen moesten worden gegeven, een afschaffing in twee etappes het doelmatigst voor. Dit had uiteraard ten gevolge dat voor de eerste verlaging een hoger percentage gekozen diende te worden dan het in artikel 14 voor de eerste verlaging voorgeschrevene. In verband daarmee moest voor die eerste verlaging ook een later tijdstip worden vastgesteld dan in artikel 14 is voorzien, daar anders de afschaffing van de heffingen met gelijke werking als douanerechten zich in hoger tempo voltrokken zou hebben dan de afschaffing van die rechten zelf.

Het is op grond van deze overwegingen dat de Commissie de volgorde heeft vastgesteld waarin de heffingen bij de invoer, welke van gelijke werking zijn als douanerechten, moeten worden afgeschaft. Dusdoende handelde zij in overeenstemming met artikel 13, lid 2, derde zin.

De Commissie heeft de voor toepassing van artikel 13, lid 2, in aanmerking komende heffingen in twee groepen verdeeld.

De eerste betrof de invoerheffingen welke voor een of meer bepaalde produkten, en niet voor andere, golden; tot de andere, beduidend kleinere, groep, behoren de heffingen welke voor alle waren gelijkelijk verschuldigd zijn. De heffingen van de eerste groep belemmerden het goederenverkeer sterker en vervalsten de concurrentie in grotere mate dan die van de tweede groep, daar haar werking ingevolge een vaststelling van de wisselkoers in overeenstemming met de globale in- en uitvoerprijzen in mindere mate werd gecompenseerd. Bij de uitvaardiging van de richtlijnen krachtens artikel 13, lid 2, begon de Commissie derhalve met de tot de eerste groep behorende heffingen.

De Commissie gaf haar richtlijnen tot dusver niet gelijktijdig, doch op achtereenvolgende tijdstippen. De nog te verwachten richtlijnen

zullen op dezelfde wijze worden uitgevaardigd. Deze methode raakt intussen geenszins de ten aanzien der Lid-Staten vereiste gelijke behandeling. Immers het is niet beslissend *wanneer de richtlijnen* krachtens artikel 13, lid 2, worden gegeven, doch slechts *het tijdstip waarop* en de mate waarin de desbetreffende invoerheffingen krachtens deze richtlijnen geleidelijk moeten worden afgeschaft.

Verweerster stelt, dat ook wanneer de Commissie zich bij de toepassing van artikel 13, lid 2, slechts tot één of meer Lid-Staten wendt en hun alleen de verplichting tot geleidelijke afschaffing der heffingen oplegt zonder dit eveneens van de andere Lid-Staten te verlangen, hierin nog niet een rechtsschending of détournement de pouvoir mag worden gezien welke de geldigheid der richtlijnen zou kunnen aantasten. Wanneer zodanige richtlijn van de Commissie met de bepaling van artikel 13, lid 2, in overeenstemming is en de gegeven regeling niet door onwettige overwegingen werd ingegeven, is een krachtens artikel 173 tegen zodanige maatregel ingesteld beroep dan ook ongegrond. Tegen een richtlijn waarbij een instelling van de Gemeenschap een Lid-Staat de verplichting oplegt om een belemmering van het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal of personen weg te nemen, kan de grief dat zodanige maatregel betreffende de opheffing van een soortgelijke belemmering in een andere Lid-Staat achterwege bleef, slechts worden voorgedragen in het kader van een beroep ex artikel 175;

IV — Het procesverloop

Overwegende dat de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland haar beroepen tegen de richtlijnen van de Commissie d.d. 16 juni en 28 juli 1965, respectievelijk op 23 augustus en 5 oktober 1965 aanhangig heeft gemaakt;

dat het geding het normale verloop heeft gevolgd;

dat het Hof, gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, een verdere instructie onnodig heeft geoordeeld;

dat het Hof bij beschikking van 7 februari 1966 beide zaken voor pleidooi heeft gevoegd;

dat partijen op 23 maart 1966 in hun pleidooien zijn gehoord;

dat de Advocaat-Generaal ter zitting van 4 mei 1966 heeft geconcludeerd;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT

Overwegende dat de zaken 52 en 55-65 naar 's Hofs oordeel verknocht zijn, zodat daarop bij een enkel arrest uitspraak kan worden gedaan;

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Overwegende dat verweerster de ontvankelijkheid van de beroepen niet heeft betwist en deze ambtshalve ook geen bedenking ontmoet;

dat de beroepen derhalve ontvankelijk zijn;

Ten principale

Overwegende — ten aanzien van de strekking van het beroep 55-65 tegen de richtlijn van de Commissie van 28 juli 1965 — dat verzoekster niet heeft betwist dat de door de Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft — nadien krachtens de wet van 24 augustus 1965 „Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft" genoemd — bij de invoer van bepaalde geliberaliseerde produkten geheven rechten van gelijke werking zijn als douanerechten; [1]

dat het Hof van deze verklaring akte verleent;

dat verzoekster met haar eerste middel in de zaak 55-65 de wettigheid der bestreden richtlijn slechts betwist voorzover het rechten betreft geheven bij de invoer van een beperkt aantal uit de andere Lid-Staten afkomstige, niet geliberaliseerde produkten, te weten bepaalde soorten veevoeder, schapen en schapenvlees, vis, plantaardige olie en vet, suiker en zaaigoed, snijbloemen, wijn, verschillende soorten groenten en fruit, al of niet geconserveerd; [1]

Ten aanzien van het eerste middel

Overwegende dat de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland stelt dat de rechten, geheven respectievelijk door de „Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse" bij de invoer van slachtschapen en schapenvlees en door het „Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft" bij de invoer der hierbovenbedoelde niet geliberaliseerde produkten, geen heffingen zijn van gelijke werking als invoerrechten;

dat het in casu administratieve rechten betreft, welke als een tegenprestatie moeten worden beschouwd voor de door het bestuur in het belang en op het verzoek van een particulier verrichte werkzaamheden en dat zij niet de beschermende en discriminerende of fiscale gevolgen teweegbrengen welke aan douanerechten eigen zijn;

dat de Commissie uit dien hoofde de bevoegdheid miste de afschaffing van bedoelde rechten te gelasten en bij wege van richtlijnen het daartoe in acht te nemen ritme vast te stellen;

Overwegende dat blijkens artikel 13, lid 2, van het Verdrag „de heffingen van gelijke werking als invoerrechten, tussen de Lid-Staten van toepassing, door hen in de loop van de overgangsperiode geleidelijk

1 — Alinea verbeterd bij beschikking van het Hof van 13 juli 1966.

moeten worden opgeheven en dat de Commissie bij wege van richtlijnen het ritme dezer opheffing vaststelt, waarbij zij zich zal laten leiden door de regels vervat in artikel 14, lid 2 en 3, alsmede door de richtlijnen welke de Raad met toepassing van genoemd lid 2 heeft vastgesteld";

Overwegende dat de bij artikel 13, lid 2, aan de staten opgelegde verplichting om de heffingen van gelijke werking als douanerechten geleidelijk op te heffen, de logische en noodzakelijke tegenhanger vormt van de in lid 1, van bedoeld artikel neergelegde verplichting om de bestaande invoerrechten geleidelijk af te schaffen;

dat de vraag, of bepaalde heffingen van gelijke werking zijn als douanerechten, niet mag worden beantwoord aan de hand van gebeurlijke en veelal onderling strijdige criteria, ontleend hetzij aan de wettelijke regelingen nopens het belastingrecht of het begrotingsrecht van de afzonderlijke Lid-Staten, hetzij aan de te dien opzichte bestaande leer;

dat zij daarentegen dient te worden opgelost aan de hand van de doelstellingen van het Verdrag;

dat hierbij in het bijzonder moet worden onderzocht of de betreffende heffingen van gelijke werking zijn als douanerechten en dus of zij de kenmerken vertonen op grond waarvan de auteurs van het Verdrag het verbod van douanerechten als een wezenlijk beginsel van de gemeenschappelijke markt hebben aangemerkt;

dat met de voorschriften van artikel 13 het verbod wordt beoogd van alle maatergelen welke op een eenzijdig door een Lid-Staat genomen besluit en niet op een ingrijpen van de Gemeenschap berusten en die — welke ook hun benaming moge zijn en krachtens welke procedure ook gegeven — bij de invoer tot gelijke discriminerende of protectionistische gevolgen leiden als douanerechten;

dat artikel 13 een fundamentele bepaling is ter bereiking van het vrije verkeer van goederen en uitzonderingen daarop, nu het hier een essentiële norm betreft, ondubbelzinnig voorgeschreven moeten zijn en restrictief worden geinterpreteerd;

Overwegende dat de litigieuze heffingen door de Bondsrepubliek Duitsland bij, en ter zake van, de invoer worden ingevorderd en uitsluitend bepaalde, uit andere Lid-Staten afkomstige, produkten treffen;

dat zij derhalve in zekere mate tot een prijsverhoging van de desbetreffende produkten kunnen leiden;

dat de klagende Regering evenwel betoogt dat zij niet dezelfde uitwerking hebben als douanerechten, daar zij een tegenprestatie vormen voor een administratieve behandeling op verzoek en ten voordele der importeurs derhalve ten aanzien van de ingevoerde goederen geen enkel discriminerend gevolg teweeg brengen;

Overwegende dat deze administratieve behandeling bestaat uit verschillende vormen van onderzoek en andere maatregelen welke nodig zijn om de werking van de door de Bondsrepubliek Duitsland

in het kader van haar eigen verantwoordelijkheid vastgestelde kwantitatieve beperkingen te verzachten;

dat het voordeel, hetwelk de importeur door deze behandeling terzake waarvan de litigieuze rechten worden ingevorderd geniet, bestaat uit de vergunning om de desbetreffende produkten binnen de Bondsrepubliek in het verkeer te brengen;

dat bedoelde behandeling echter de positie der ingevoerde produkten zelf op de Duitse markt noch rechtstreeks, noch indirect verbetert;

dat de litigieuze heffingen uit dien hoofde op de ingevoerde produkten een, hoe geringe wellicht ook, discriminerende werking uitoefenen welke met die van een douanerecht gelijk staan;

dat de Commissie derhalve bevoegd was om de afschaffing daarvan krachtens artikel 13, lid 2, te gelasten en bij wege van richtlijnen het daartoe in acht te nemen ritme vast te leggen;

dat het eerste middel derhalve niet kan slagen;

Ten aanzien van het tweede middel

Overwegende dat verzoekster subsidiair, voor het geval het Hof mocht beslissen dat de litigieuze heffingen een gelijke werking uitoefenen als douanerechten, nog aanvoert dat de bestreden richtlijnen een schending van het Verdrag en détournement de pouvoir inhouden;

dat de Commissie toch door deze maatregelen ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland te nemen haar bevoegdheden heeft misbruikt en zowel artikel 14 van het Verdrag als het voor de totstandbrenging van een douane-unie fundamentele beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden;

dat de Commissie krachtens artikel 14, hetwelk de regel stelt waardoor zij zich bij de vaststelling van het ritme voor de opheffing der heffingen met gelijke werking als douanerechten dient te laten leiden, gehouden was te dien aanzien een nauwe parallellie met de verlaging der douanerechten zelf in acht te nemen en vergelijkbare situaties in de verschillende Lid-Staten op gelijke wijze te behandelen;

dat de Commissie in strijd met genoemde bepaling en het gelijkheidsbeginsel haar bevoegdheden zonder de geringste systematische samenhang heeft uitgeoefend en slechts naar aanleiding van enkele willekeurig in bepaalde Lid-Staten zich voordoende afzonderlijke gevallen en ten onrechte heeft nagelaten tegen analoge situaties in andere Lid-Staten op te treden;

Overwegende dat de Commissie blijkens artikel 13, lid 2, bevoegd is het ritme voor de afschaffing van met douanerechten gelijkstaande heffingen te bepalen en „zich daartoe laat leiden" door de regels vervat in de leden 2 en 3 van artikel 14;

dat zij ter vaststelling van dit ritme richtlijnen mag geven „welke voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd zijn verbindend zijn, doch

aan de nationale instanties de bevoegdheid laten vorm en middelen te kiezen";

dat de tussen de Lid-Staten bestaande invoerrechten krachtens artikel 13 geleidelijk moeten worden afgeschaft „overeenkomstig de artikelen 14 en 15";

dat de bepalingen van artikel 14, lid 2 en 3, ten aanzien van het ritme voor de afschaffing van heffingen met gelijke werking als douanerechten minder streng zijn dan met betrekking tot de afschaffing van die rechten zelf;

dat weliswaar de Commissie bij de afschaffing van heffingen met gelijke werking als douanerechten naar een zekere gelijkmatigheid moet streven, doch haar beleid in het onderhavige geval geen verdragsschending oplevert;

dat de plicht van de Commissie bedoelde heffingen geleidelijk te doen afschaffen, haar niet belet zelve de daarvoor geldende modaliteiten vast te stellen;

Overwegende dat, voorzover het de beweerde détournement de pouvoir betreft, door de klagende Regering niet werd aangetoond dat de Commissie haar bevoegdheden tot een ander dan het wettelijk voorgeschreven doel heeft uitgeoefend;

Overwegende voorts dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de justitiabelen verplichtingen oplegt, de omvang daarvan bepaalt en de hun toekomende bevoegdheden en rechten, alsmede de in geval van eventuele overtredingen op te leggen sancties regelt;

dat een verzuim van de Commissie om de op haar ten opzichte van andere Lid-Staten rustende verplichtingen na te komen, niet tengevolge heeft dat een Lid-Staat van de hem rechtmatig ter uitvoering van het Verdrag opgelegde verplichtinge wordt bevrijd;

dat iedere Lid-Staat, de Commissie — wanneer deze in strijd met het Verdrag zou nalaten haar taak uit te oefenen en bij wege van richtlijnen de op een bepaalde staat rustende verplichting te bepalen — kan uitnodigen alsnog in te grijpen en zich zonodig tot het Hof kan wenden teneinde zodanige schending van het Verdrag te doen vaststellen;

dat derhalve de door de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland tegen de bestreden richtlijnen aangevoerde middelen niet tot nietigverklaring dezer maatregelen kunnen leiden;

dat ook het tweede middel dient te worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

Overwegende dat krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten zal worden veroordeeld;

dat het beroep moet worden afgewezen;
dat verzoekster derhalve in de kosten moet worden verwezen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord de pleidooien van partijen;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en in zonderheid op de artikelen 5, 9, 12, 13, 14, 15, 173, 175 en 189;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

1. Verwerpt de beroepen 52 en 55-65;
2. Veroordeelt de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland in de proceskosten;
3. Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus door het Hof gewezen en ondertekend te Luxemburg op zestien juni negentienhonderdzesenzestig en ter openbare zitting van diezelfde dag uitgesproken.

Hammes Delvaux Strauß

Donner Trabucchi Lecourt Monaco

De Griffier,
A. Van Houtte

De President,
Ch. L. Hammes