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

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 januari 1984.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president

J. Mertens de Wilmars

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

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

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

De feiten

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

1 — Vertaald uit het Italiaans.

vergunning — die wordt afgegeven, wanneer er geen gevaar voor epidemische veeziekten bestaat — werd krachtens het Beierse Kostengesetz een heffing van DM 865 opgelegd. Tegen de in de vergunning gestelde restricties alsook tegen bedoelde aanslag diende IFG een bezwaarschrift in bij het Verwaltungsgericht München (2 januari 1978). Zij verzette zich met name tegen de heffing, die haars inziens qua werking met een douanerecht was gelijk te stellen, en derhalve als verboden was te beschouwen in de zin van de gemeenschappelijke marktordeningen voor rund- en varkensvlees.

De Vrijstaat Beieren betwistte de door verzoekster gegeven omschrijving van de heffing niet. Zij zou nochtans, gezien het uitzonderingsvoorschrift van artikel 11 van 's Raads richtlijn van 12 december 1972, nr. 72/461 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB L 302, blz. 24), als geoorloofd zijn te beschouwen.

Hangende het hoofdgeding heeft de Beierse overheid, met restitutie van de heffing voor het overige, het verschuldigde bedrag tot 100 DM verlaagd. En na de andere kwestie (de aan de vergunning gestelde restricties) te hebben afgedaan, heeft de Negende kamer van het Verwaltungsgericht u bij beschikking van 27 oktober 1982 twee prejudiciële vragen gesteld.

2. Het Verwaltungsgericht wenst allereerst te weten of „in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 ... de heffing [wordt] toegestaan van een kostendekkende retributie voor de afgifte van een invoervergunning krachtens de paragrafen 7 en 15 van de Klauentiere-Einfuhrverordnung, zoals bekend gemaakt op 30 augustus 1972 (BGBl. I, blz. 1363), laatstelijk gewijzigd bij de verordening van 6 april 1976 (BGBl. I, blz. 914)."

Ter beantwoording van die vraag zal mijns inziens allereerst moeten worden nagegaan of er naar gemeenschapsrecht bij invoer van rund- en varkensvlees uit derde landen, een vergunning — met betaling van de daarvoor voorziene heffing — mag worden verlangd. Maar dat onderzoek is wederom slechts mogelijk, wanneer er een premisse is vervuld, die ik als volgt zou willen omschrijven: in het communautaire handelsverkeer geldt er voor heffingen van gelijke werking als douanerechten een verbod dat, met het oog op het vrije verkeer van goederen geschreven, absoluut geldt en geen afwijking gedoogt (vgl. art 9 van het Verdrag); daarentegen is het in het handelsverkeer met derde landen telkens weer een door de eisen van gemeenschappelijk handelsbeleid en gemeenschappelijk douanetarief ingegeven beleidskeus, of zulke heffingen dienen te worden afgeschaft, gehandhaafd, gewijzigd of ingevoerd. Die keus resulteert in bepalingen van secundair gemeenschapsrecht.

Zo gezien, heeft verzoekster dus gelijk met haar stelling dat men, wanneer er door de Lid-Staten wegens veterinairrechtelijke keuringen van importen uit derde landen zulke lasten worden opgelegd, met heffingen van gelijke werking van doen heeft, en dat de keus waarover ik zojuist sprak, ertoe geleid heeft dat zulke heffingen in de verordeningen tot instellingen van gemeenschappelijke marktordeningen voor rund- en var-

kensvlees (vgl. artt. 20, lid 2, verordening nr. 805/68 en 17, lid 2, verordening 2759/75, PB L 148, blz. 24 en L 282, blz. 1) zijn verboden. Maar wij hebben ten deze ook met andere rechtbronnen te rade te gaan: het veterinairrechtelijk beleid vond zijn beslag in 's Raads richtlijn van 12 december 1972, nr. 72/462 (PB L 302, blz. 28), in welker artikelen 22-25 de invoer van runderen, varkens en vers vlees uit derde landen aan keuring is onderworpen.

Maar — en dit is de kern van de zaak — die procedure kan slechts worden gevolgd, nadat er op communautair en nationaal niveau verschillende uitvoeringsmaatregelen zijn genomen. Volgens artikel 23, lid 2, eerste streepje, moet bij de controle bijvoorbeeld blijken van de herkomst van het vlees: het betrokken derde land moet zijn vermeld op een door de Raad opgestelde en in het Publikatieblad geplaatste lijst. In het derde streepje is bepaald dat er bij de desbetreffende partijen vlees een vleeskeuringscertificaat moet zijn gevoegd van een door het Veterinair Comité opgestelde model, alsook een gezondheidscertificaat als bedoeld in bijlage C van de richtlijn. Maar er is meer. Volgens artikel 4 kan het vlees in de Gemeenschap slechts worden ingevoerd, wanneer het afkomstig is van slachtdieren, vermeld op een lijst die als aanvulling van de lijst van derde landen bedoeld is; volgens artikel 16 mag slechts vlees worden ingevoerd dat voldoet aan de door het Veterinair Comité gestelde veterinairrechtelijke eisen; en volgens artikel 27 zijn de Lid-Staten verplicht lijsten van de controleposten voor de invoer van vers vlees op te stellen en aan de Commissie mede te delen.

Een ding staat evenwel vast: toen aan IFG de invoervergunning werd verstrekt, waren een groot aantal van deze maatregelen nog niet genomen. De lijst van derde landen bedoeld in artikel 3, verscheen bijvoorbeeld pas in PB L 146 van 14 juli 1979, terwijl de veterinairrechtelijke eisen en de lijst van Roemeense slachtdieren (artikelen 16 en 4) er pas kwamen op 4 februari 1982 (PB L 60, blz. 16). De consequenties liggen voor de hand: zolang de Lid-Staten niet in staat werden gesteld de in de richtlijn voorziene controles overeenkomstig de richtlijn te verrichten, bleven zij bevoegd ze naar eigen recht te doen geschieden. En juist in de bepaling die de Duitse rechter door u wenst te zien uitgelegd, wordt de bevoegdheid daartoe, zij het met een duidelijke restrictie, erkend: „Tot op het tijdstip waarop een communautaire regeling voor de invoer van vers vlees uit derde landen wordt toegepast", zo lezen wij in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461, „mogen de nationale bepalingen voor het uit de landen ingevoerde vlees niet gunstiger zijn dan die welke uit deze richtlijn voortvloeien."

3. IFG voert verschillende gronden aan ten betoge dat deze bepaling in casu toepassing mist: de erin voorziene uitzondering zou niet meer gelden; op grond van het beginsel der rechtstreekse werking zou daarentegen de regeling van richtlijn nr. 72/462 moeten worden toegepast, sinds — op 1 januari 1977 — de termijn is verstreken binnen welke de Lid-Staten hun bepalingen eraan konden aanpassen. Dit gaat niet op. Zoals u reeds vele ma-

len hebt uitgesproken, kan rechtstreekse werking slechts worden toegekend aan voorschriften die, behalve welbepaald, ook volledig zijn; en van volledigheid kan uiteraard niet worden gesproken wanneer een regeling, als de onderhavige, om een groot aantal verschillende uitvoeringsmaatregelen vraagt.

In haar tweede middel laat IFG zich door een uiterst letterlijke uitlegging van artikel 11 leiden: het in dat artikel besloten liggende discriminatieverbod zou geen maatregelen kunnen rechtvaardigen die voor betrokkene minder gunstig zijn dan die welke voor het intracommunautaire handelsverkeer zijn voorzien. Zulk een lezing van het hier bedoelde artikel zou, volgens verzoekster, ook niet onverenigbaar zijn met de overwegingen welke het Hof in het arrest-Wigei deed gelden met betrekking tot de uitlegging van een bepaling — artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee (PB L 55, blz. 23) — die eveneens een afwijking behelst van het verbod van heffingen van gelijke werking bij importen uit derde landen. Het Hof heeft in die zaak hogere keuringsrechten aanvaard. Maar is er in onderhavige bepaling sprake van nationale regelingen die niet *gunstiger* mogen zijn dan de voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer, in artikel 15 worden *ten minste gelijkwaardige* lasten verlangd.

Ook deze stelling vermag mij niet te overtuigen. De beide bepalingen zijn weliswaar verschillend geredigeerd; dit neemt niet weg dat men in beide bepalingen gelijkelijk van de regel heeft willen afwijken. En bestudering van een aantal van deze bepalingen, onder meer artikel 11, gaf u aanleiding dezelfde logica te betrachten. U hebt overwogen dat in die bepalingen telkens een zelfde — op bestrijding van discriminatie gericht — beleid van Commissie en Raad tot uitdrukking kwam; zolang het niet tot gemeenschapsrechtelijke controles bij invoer van vers vlees uit derde landen is gekomen, heeft men een beginsel willen opstellen ter voorkoming dat „deze minder streng of minder bezwaarlijk zouden zijn dan de controleregeling die bij de richtlijn voor de intracommunautaire handel was ingevoerd" (arrest-Simmenthal, r.o. 59). *A fortiori* zal het er derhalve voor moeten worden gehouden dat minder gunstige (i. e. strengere of meer bezwaarlijke) nationale maatregelen dan voor de intracommunautaire handel gelden, genoemd beginsel recht doen wedervaren.

IFG's derde argument ten betoge dat de in Beieren toegepaste heffing niet onder de uitzonderingsbepaling van artikel 11 valt, is ontleend aan de aard van de hierbedoelde lasten (heffingen van gelijke werking), die zou medebrengen dat zij in het intracommunautaire handelsverkeer niet mogen worden toegepast. Ook daarmede ben ik het niet eens. In artikel 11 wordt van de desbetreffende „nationale bepalingen" geen inhoudelijke omschrijving gegeven, zodat het ervoor mag worden gehouden dat, volgens die bepaling, alle mogelijke fiscale heffingen op importen uit derde landen geoorloofd zijn. Ook het Hof heeft aandacht geschonken aan de aard der wegens veterinairrechtelijke controles toegepaste heffingen, maar alleen in dier voege dat zij aan door de administratie gemaakte kosten geëvenredigd moeten zijn. Zo heeft het in het arrest, op 25 februari 1977 gewezen in de zaak 46/76 (Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5) een last tot dekking van

kosten, verbonden aan controles, in een uitvoerende Lid-Staat voor verzending verricht, rechtmatig geacht.

Ik vraag mij nu af welk verschil er in dit opzicht bestaat tussen de last die Bauhuis te dragen kreeg en de onderhavige heffing. Ging het niet wederom om de dekking van door de administratie gemaakte kosten, in casu om kosten die in het kader van de vergunningsprocedure moesten worden gemaakt voor het inwinnen van gegevens nopens de situatie welke zich, wat de volksgezondheid betreft, in derde landen voordeed? Men zal opmerken dat in dit verband niet slechts valt te denken aan heffingsbedragen die precies met de gemaakte kosten „corresponderen", maar ook aan heffingen die tot de gemaakte kosten in de juiste verhouding staan dan wel daarop zijn afgestemd (vgl. arrest Wigei, r.o. 15). Ik ben het daarmee eens, en ik voeg eraan toe dat die juiste verhouding in casu ten volle in acht werd genomen. In ieder geval ligt het op de weg van de nationale rechter hiernaar (en ook naar de vraag of IFG's importen anderszins werden belast) een onderzoek in te stellen.

4. Ik ben daarmede toegekomen aan een bespreking van de tweede vraag. Het Verwaltungsgericht wenst te weten of, indien de eerste vraag in bevestigende zin ware te beantwoorden, de rechtmatigheid van de toepassing der retributie afhankelijk is van het antwoord op de vraag of er in *alle* andere Lid-Staten in het handelsverkeer met derde landen soortgelijke retributies worden geheven. De vraag is goeddeels bedoeld om met betrekking tot een der overwegingen van het arrest-Simmenthal opheldering te bekomen. In die zaak hebt u bepaalde afwijkingen als verbod van heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer met derde landen rechtmatig geacht, met dien verstande dat „geldelijke lasten die naast de van gemeenschapswege ingestelde douanerechten worden opgelegd, ... zich als zodanig in alle Lid-Staten gelijkelijk moeten [doen] gevoelen in het betrokken handelsverkeer met derde landen" (r.o. 27).

Ik geloof dat de vraag in ontkennende zin moet worden beantwoord. Allereerst gaat het in de aangehaalde passage om een heel andere context; de aldaar bedoelde afwijkingen liggen besloten in verordeningen waarbij gemeenschappelijke marktordeningen zijn opgericht, en de betrokken heffingen geschieden wegens communautaire controles, terwijl de litigieuze heffingen, in afwachting van de invoering van zulke controles, op grondslag van nationale rechtsvoorschriften geschieden. Het komt mij bovendien voor dat de door de verwijzende rechter voorgestane uitlegging van artikel 11 de erin omschreven uizondering praktisch buiten werking zou stellen.

Duidelijk is waarom. Zolang de nationale regelingen niet door een communautaire regeling worden vervangen, vormen de disparíteiten tussen de veterinairrechtelijke controles der onderscheiden Lid-Staten een gegeven dat niet dient te worden onderschat. Zou een Lid-Staat, zoals het Verwaltungsgericht veronderstelt, op invoer uit derde landen de in haar eigen wetgeving voorziene heffingen slechts kunnen toepassen wanneer er in alle andere Lid-Staten soortgelijke lasten worden opgelegd, dan zou dat kort en goed betekenen dat produkten uit derde landen de Gemeenschap vrijelijk zouden kunnen binnenkomen — en aldaar zouden kunnen worden verhandeld — zonder dat over zulke importen de lasten behoeven te worden voldaan waarmede het handelsverkeer binnen de Gemeenschap te maken krijgt. Is dat de bedoeling van artikel 11? Ik geloof van niet. Met andere woorden, ik geloof niet

dat in artikel 11 een afwijking besloten van het beginsel van de gemeenschapspreferentie, krachtens hetwelk de Lid-Staten dienen te voorkomen dat er voor importen uit derde landen een gunstiger behandeling is weggelegd dan voor importen uit andere landen van de Gemeenschap.

5. Op grond van een en ander geef ik u in overweging de vragen, door het Verwaltungsgericht München bij beschikking van 27 oktober 1982 gesteld, als volgt te beantwoorden:

In 1977 mochten er volgens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 wegens veterinairrechtelijke controles op de invoer van vers vlees uit derde landen, kostendekkende retributies worden geheven. Wegens afgifte van een veterinairrechtelijke invoervergunning waren zulke retributies mogelijk, mits die afgifte als een fase van de nationale controleprocedure was te beschouwen en het retributiebedrag aan de kosten der administratie geëvenredigd was.

Of een retributie wegens afgifte van een veterinairrechtelijke vergunning krachtens artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 rechtmatig is, is niet afhankelijk van de heffing, door de Lid-Staten, van soortgelijke retributies in het handelsverkeer met derde landen.