ARREST VAN HET HOF
VAN 12 JULI 1977 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden

„Fytosanitaire keuringen bij uitvoer"

Zaak 89/76

Samenvatting

Vrij verkeer van goederen — Uitvoerrechten — Heffingen van gelijke werking — Begrip — Fytosanitaire keuringen — Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten — Vrije invoer in het land van bestemming — Multinationaal stelsel van keuringen — Handelsbelemmeringen — Vergoedingen — Werkelijke eenmaking — Bevoegdheid der gemeenschapsinstellingen
(EEG-Verdrag, artikelen 12, 16 en 36)

a) Fytosanitaire keuringen bij uitvoer, als voorzien in een internationaal verdrag dat ten doel heeft de vrije invoer van planten in het land van bestemming te bevorderen door een stelsel van in het land van verzending verrichte, wederzijds erkende en op gelijke grondslagen ingerichte keuringen, vormen geen eenzijdige, het handelsverkeer belemmerende maatregelen, doch dragen bij tot neutralisering van de belemmeringen die voor het vrije goederenverkeer kunnen voortvloeien uit invoercontroles als bedoeld in artikel 36 van het Verdrag.

b) De voor zodanige controles geheven vergoedingen zijn niet te beschouwen als heffingen van gelijke werking als douanerechten, mits hun bedrag de werkelijke kosten der verrichtingen naar aanleiding waarvan zij worden geheven, niet overschrijdt.

c) De gemeenschapsinstellingen zijn vrij om in de toekomst alle dienstige maatregelen te nemen ter eenmaking van de wijze van financiering van de hierbedoelde keuringen.

In de zaak 89/76,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, gebouw Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

1 — Procestaal: Nederlands.

tegen

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, ten deze vertegenwoordigd door W. Riphagen, juridisch adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door A. Bos, adjunct juridisch adviseur, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade,

verweerder,

betreffende verzoek tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag niet nakomt door bij uitvoer naar andere Lid-Staten vergoedingen te heffen voor fytosanitaire keuringen van planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het processverloop en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Samenvatting van de feiten

Ingevolge artikel 3, sub c), van het Koninklijk Besluit van 24 september 1951 houdende een nieuw reglement van de Plantenziektenkundige Dienst (Ned. Stcrt. 1951, nr. 191) bestaan de werkzaamheden van deze dienst uit ... „c) het al dan niet op aanvraag keuren van zendingen planten, die ten uitvoer zijn bestemd, op de aanwezigheid van schadelijke organismen en het, na goedkeuring, afgeven van verklaringen, dat naar het oordeel van de inspecterende ambtenaar

de betreffende zending voldoet aan de eisen, daaraan door het land van bestemming gesteld".

Luidens artikel 7 van dit KB wordt, ingeval de onderzoekingen plaats hebben op verzoek van belanghebbenden, vergoeding van kosten geheven volgens een door de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening vast te stellen tarief.

Dit tarief van de Plantenziektenkundige Dienst werd vastgesteld bij beschikking van de minister van Landbouw en Visserij van 23 juni 1967, nr. J 1287 (Stcrt. 123), laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 27 juni 1975, nr. J 1474 (Stcrt. 122).

Artikel 1 dezer beschikking luidt:

Het tarief van de Plantenziektenkundige Dienst wordt als volgt vastgesteld:

§ 1 — Als vergoeding van kosten voor inspectie van ten uitvoer aangeboden zendingen worden de volgende bedragen geheven:

...

De Commissie van de Europese Gemeenschappen deelde de Nederlandse regering bij brief van 15 februari 1971 mede dat zij, afgezien van de vraag of fytosanitair onderzoek bij de uitvoer van planten en produkten van plantaardige oorsprong naar de andere Lid-Staten verenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag betreffende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, van mening was dat de voor dit onderzoek gevraagde vergoeding moet worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht. Zich baserend op de rechtspraak van het Hof, was de Commissie van oordeel dat de vergoeding, die uitsluitend ten aanzien van voor uitvoer bestemde produkten wordt geheven en geen evenredige tegenprestatie voor een bepaalde en werkelijk verleende dienst vormt, strijd oplevert met de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag, met artikel 13 van 's Raads verordening 159/66 van 25 oktober 1966 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB blz. 3286), met artikel 10 van 's Raads verordening 234/68 van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de Bloementeelt (PB L 55, blz. 1), en met artikel 4 van 's Raads verordening 827/68 van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten (PB L 151, blz. 16).

Overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag werd de Nederlandse regering verzocht haar opmerkingen over de haar verweten verdragsschending aan de Commissie ter kennis te brengen.

De Nederlandse regering gaf bij brief van 10 mei 1971 van haar permanente vertegenwoordiging bij de Gemeenschappen de Commissie onder meer ten aantwoord dat de Nederlandse overheid die, op verzoek van de exporteur, een onderzoek verricht dat haar is opgedragen in het op 6 december 1951 te Rome ondertekend Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten, de exporteurs een dienst verleent die het hun mogelijk maakt naar andere Lid-Staten planten en produkten van plantaardige oorsprong te exporteren, die voldoen aan de gezondheidseisen welke het invoerende land stelt.

Bij brief van 28 juli 1975 verzocht de Commissie, steunend op het arrest van het Hof van 11 oktober 1973 in de zaak 39/73 (Rewe; prejudicieel verzoek van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen; Jurispr. blz. 1039), de Nederlandse regering een einde te maken aan de heffing van vergoedingen voor fytosanitaire keuringen bij de uitvoer van planten en produkten van plantaardige oorsprong uit Nederland naar andere Lid-Staten.

Bij brief van 21 oktober 1975 deelde de Nederlandse regering de Commissie mede dat bij het Nederlandse bedrijfsleven grote twijfel was ontstaan over de Europees-rechtelijke verbindendheid van de betrokken keurlonen en dat, ook gezien de hiermee gemoeide hoge bedragen, het van het grootste belang was deze situatie van rechtsonzekerheid te beëindigen door het geschil aan 's Hofs oordeel te onderwerpen. De Nederlandse regering verzocht de Commissie derhalve onverwijld de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag voort te zetten.

Op 10 juni 1976 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij aan de hand van de rechtspraak van het Hof bevond dat het Koninkrijk der Nederlanden door het heffen van een vergoeding voor het fytosanitair onderzoek bij uitvoer van planten en produkten van plantaardige oorsprong overeenkomstig artikel 1 van de beschikking van de minister van Landbouw en Visserij van 23 juni 1967 zijn verplichtingen krachtens het EEG-Verdrag, met name de artikelen 12 en 16, niet nakomt; bijgevolg werd het Koninkrijk der Nederlanden verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee weken gevolg te geven aan dit advies.

De Nederlandse regering verklaarde in haar antwoord van 28 juni 1976 bij haar oordeel te blijven, en opdat aan de bestaande rechtsonzekerheid op korte termijn een einde zou worden gemaakt, verzocht zij de Commissie de zaak onverwijld bij het Hof van Justitie aanhangig te maken.

Met verzoekschrift ingediend op 17 september 1976, heeft de Commissie daarop overeenkomstig artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag bij het Hof van Justitie een klacht tegen het Koninkrijk der Nederlanden ingediend wegens nietnakoming van verdragsverplichtingen ter zake van vergoedingen voor fytosanitaire keuringen van planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong bij uitvoer naar andere Lid-Staten.

II — Schriftelijke behandeling

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden door bij uitvoer naar de andere Lid-Staten vergoedingen te heffen voor fytosanitaire keuring van ten uitvoer aangeboden planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong, zijn uit het EEG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet nakomt en met name in strijd handelt met het in de artikelen 12 en 16 vervatte verbod van heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten;
— het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen.

De regering van het *Koninkrijk der Nederlanden* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;
— de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

IV — Middelen en argumenten van partijen tijdens de schriftelijke behandeling

De *Commissie* wijst erop dat het in de onderhavige zaak alleen gaat om de rechtmatigheid van de vergoeding en niet om die van de keuring op grond waarvan de vergoeding wordt geheven. De vergoeding moet worden beschouwd als een bij de artikelen 9, 12, 13 en 16 EEG-Verdrag verboden heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht: zij wordt alleen toegepast op produkten die worden uitgevoerd; zij maakt geen deel uit

van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen; zij vormt geen tegenprestatie voor een aan de exporteur verleende dienst.

a) Volgens de jurisprudentie van het Hof is elke „geldelijke last die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd" een heffing van gelijke werking als een douanerecht; de benaming, de structuur, de omvang en het doel van de geldelijke last doen daarbij niet ter zaken. In casu is doorslaggevend, dat de vergoeding alleen wordt toegepast op produkten die worden uitgevoerd of zijn bestemd voor uitvoer, en niet op produkten die in het binnenland blijven; om een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht op te leveren, is het niet nodig dat de vergoeding wordt geheven op het ogenblik en ter plaatse van de feitelijke grensoverschrijding.

b) Geldelijke lasten die bij de grensoverschrijding van goederen worden opgelegd, vallen slechts dan niet onder het verbod heffingen van gelijke werking als douanerechten toe te passen, indien zij ofwel deel uitmaken van een „algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waardoor nationale produkten en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden getroffen", ofwel een gelijkwaardige tegenprestatie vormen voor een aan de importeur respectievelijk exporteur bewezen dienst.

Het is duidelijk dat de eerstbedoelde omstandigheid zich hier niet voordoet.

c) Het argument van de Nederlandse regering dat met de heffing van de exporteur slechts een evenredige tegenprestatie wordt gevraagd voor een bepaald, werkelijk en individueel verschaft voordeel, kan niet worden aanvaard.

Het Hof heeft weliswaar niet uitgesloten dat in sommige gevallen voor een bepaalde en werkelijk verleende dienst een daaraan evenredige tegenprestatie mag worden verlangd, maar heeft daarbij te kennen gegeven dat het om speciale gevallen moet gaan en dat het bestuurlijk handelen van de Staat tot handhaving van een in het algemeen belang opgelegde plantenziektenkundige regeling niet kan worden aangemerkt als een dergelijke bewezen dienst welke de oplegging van een geldelijke last zou kunnen rechtvaardigen. Derhalve kunnen fytosanitaire keuringen bij uitvoer in geen geval een rechtvaardigingsgrond voor het heffen van keurlonen ter zake opleveren.

Dat de Nederlandse fytosanitaire uitvoerkeuringen een in het algemeen belang getroffen regeling vormen, blijkt allereerst uit de omstandigheid dat bij de huidige stand van zaken op het gebied van de fytosanitaire regelingen binnen de Gemeenschap dergelijke keuringen vrijwel onmisbaar zijn voor Lid-Staten die hun export van de betrokken produkten in stand willen houden: importerende Lid-Staten verlangen immers normalerwijze keuringscertificaten afgegeven door de autoriteiten van de exporterende Lid-Staat.

Daarbij komt dat alle Lid-Staten en een groot aantal derde landen partij zijn bij het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten van 6 december 1951. Uit dit Verdrag blijkt dat de uitvoeringskeuringscertificaten een onmisbaar en internationaal erkend instrument zijn en dat de afgifte daarvan in het algemeen belang geschiedt en dus geen individuele dienstverlening is waarvoor een vergoeding kan worden geheven.

Het Nederlandse stelsel van fytosanitaire keuring bij uitvoer beoogt niet aan deze of gene exporteur bij wijze van vrijwillige dienstverlening op verzoek en tegen betaling een bijzonder voordeel te verschaffen. Dat een overheidsoptreden in het algemeen belang ook nuttig kan zijn voor de afzonderlijke van uitvoerheffingen als vergoeding voor deze „voordelen". Immers, zelfs een maatregel bestemd om de export niet enkel in stand te houden maar te bevorderen, zoals een exportkwaliteitscontrole, die de exporteurs on-

tegenzeglijk voordelen kan bieden, wordt door het Hof beschouwd als een in het algemeen belang van alle exporteurs getroffen regeling, zodat een wegens die controle toegepaste heffing niet is te beschouwen als de tegenprestatie voor een bepaald, werkelijk en individueel verschaft voordeel.

d) Op grond van de Nederlandse wetgeving, mede gezien in het licht van de Nederlandse verplichtingen uit het Verdrag van 1951, gaat de Commissie ervan uit dat Nederland inderdaad een stelsel van verplicht fytosanitair onderzoek bij uitvoer toepast. Maar zelfs als mocht blijken dat theoretisch althans uitvoer zonder keuring juridisch is toegestaan, dan blijven de betwiste keurlonen niettemin verboden heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, althans voorzover zij worden geheven voor uitvoer naar Lid-Staten die voor de betrokken produkten dergelijke uitvoercertificaten verlangen en bij ontbreken daarvan geen andere commercieel gelijkwaardige invoermodaliteiten toestaan.

e) Of een fytosanitair onderzoek bij uitvoer volgens de Nederlandse wetgeving verplicht is of slechts op verzoek van de exporteur plaatsvindt, doet niet ter zake.

Ook al zou de verplichting tot een fytosanitair onderzoek bij uitvoer in laatste instantie niet uit de Nederlandse wetsbepalingen maar uit voorschriften van de invoerende Lid-Staat voortvloeien, dan nog zou de heffing van de vergoeding in strijd zijn met het Verdrag. Het doet er niet toe, of die voorschriften van de invoerende Lid-Staten enkel het nationale belang dier Staten dienen of wellicht ook een met de uitvoerende Lid-Staat gedeeld belang, noch of de voorschriften van de invoerende Lid-Staten verenigbaar zijn met het Verdrag.

f) Het feit dat de betwiste keurlonen alleen worden geheven voor keuringen die plaats vinden op verzoek van de belanghebbenden, wil nog niet zeggen dat het vrijwillige keuringen zijn. Het mag waar zijn dat noch de keuring noch het terzake verstrekte gezondheidscertificaat een wettelijk vereiste voor de uitvoer vormt en dat de betwiste keurlonen hun grondslag dus niet vinden in een krachtens de Nederlandse wetgeving verplichte keuring bij uitvoer, doch de „vrijwilligheid" van de keuring is niet meer dan een juridische constructie. In werkelijkheid is het economisch en soms zelfs juridisch onmogelijk de betrokken produkten zonder exportkeuringscertificaat in het bestemmingsland te importeren en is daarmee ook de export in feite onmogelijk. Doorslaggevend zijn hier de in het bestemmingsland geëiste garanties.

g) Noch het Verdrag noch het afgeleide gemeenschapsrecht kent een algemeen rechtsbeginsel dat de kosten die de overheid maakt wegens de verhandeling van bepaalde produkten, ten laste van die produkten zelf komen en aldus de kostprijs mede bepalen. Integendeel, het verbod van heffingen van gelijke werking als in- of uitvoerrechten is een der grondslagen van de gemeenschappelijke markt. Het gemeenschapsrecht verwerpt dit beginsel trouwens ook uitdrukkelijk op het gebied van fytosanitaire keuringen in het intracommunautaire handelsverkeer.

Volgens de *Nederlandse regering* gaat het in de onderhavige zaak om de principiële vraag of de verbodsbepalingen van het gemeenschapsrecht zich verzetten tegen de heffing van kostenvergoeding voor facultatieve keuringen die de exporteur garanties bieden dat het produkt zal worden toegelaten in het land van bestemming op grond van de aldaar geldende gezondheidsbepalingen.

a) Met betrekking tot de jurisprudentie van het Hof op het gebied van heffingen van gelijke werking als douanerechten wijst de Nederlandse regering op twee bijzondere aspecten van de onderhavige vergoeding: de vergoeding betreft keuringen die niet bij invoer maar bij uitvoer worden verricht, en deze keuringen vormen een weerslag van handelsbelemmeringen die hun oorsprong in het land van

bestemming vinden en worden gemotiveerd door de aldaar geldende fytosanitaire eisen.

b) In tegenstelling tot haar aanvankelijke standpunt meent de Commissie dat het onderscheid tussen invoer en uitvoer hier niet ter zake doet en dat een plantenziektenkundige exportkeuring van zodanig algemeen belang is dat geen individuele dienstverlening kan worden verondersteld. Hiermede gaat zij eraan voorbij dat de voorschriften die de keuring noodzakelijk maken, naar hun aard zijn onttrokken aan de verantwoordelijkheid en invloed van het exporterende land; zij vormen een exogeen gegeven. De fytosanitaire keuring in het land van uitvoer wordt slechts toegepast met de importbelemmeringen in het land van bestemming als uitgangspunt en met het oogmerk de nadelige effecten hiervan zoveel mogelijk te beperken. Doel van de uitvoerkeuring is de toelating in het land van bestemming onder de aldaar geldende voorwaarden.

c) Fytosanitaire keuringen bij uitvoer strekken niet uitsluitend tot het algemeen belang van de gezondheidsbescherming, doch hebben ook ten doel om door een internationaal gerichte ziektebestrijding de voorwaarden te scheppen voor een vrijer internationaal handelsverkeer.

De fytosanitaire uitvoerkeuring mag niet worden beschouwd als een exportbevorderende maatregel; zij vormt een reactie op elders bestaande invoervoorwaarden en is niet gericht op verruiming van de afzetmogelijkheden.

Dat een fytosanitaire regeling mede is bepaald door internationale afspraken of communautaire bepalingen, doet niet ter zake. Immers, ook zulke overeenkomsten of richtlijnen beogen door het nader tot elkaar brengen van nationale regelingen, bestaande handelsbeperkingen te verminderen of op te heffen. Door de toepassing hiervan worden niet uitsluitend algemene belangen gediend. Inzonderheid artikel V van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten van 1951 betekent alleen dat de mogelijkheid van afgifte van certificaten moet worden geopend, voor zover die door de deelnemende importlanden worden verlangd. Het artikel doet niets af aan het individuele voordeel dat de belanghebbende exporteurs putten uit de toepassing van de regeling.

d) De omstandigheid dat het stelsel van fytosanitaire keuringen bij uitvoer ook tot het algemeen belang strekt, sluit niet uit dat voor de afzonderlijke ondernemingen uit de toepassing van dit stelsel concrete voordelen voortvloeien. Dat het keuringsstelsel in vele gevallen onmisbaar is, geldt in de eerste plaats voor de meest betrokkenen, te weten de exporteurs.

Hoezeer algemeen belang en individueel voordeel kunnen samenvallen, blijkt uit artikel 16 EEG-Verdrag, dat primair op het algemeen belang van vrij intracommunautair handelsverkeer is gericht, maar tevens een bepaling vormt, bij de toepassing waarvan de exporteurs een rechtstreeks, daadwerkelijk en individueel belang hebben.

De fytosanitaire uitvoerkeuring biedt de exporteur een tweeërlei — bepaald en werkelijk — voordeel: ten eerste kan hij bij invoer voldoen aan het formeel vereiste van een keuringscertificaat en bovendien heeft hij bij voorbaat een redelijke verwachting dat zijn produkt bij invoercontrole geen gebreken zal vertonen.

e) Beklemtoond wordt dat de betrokken vergoedingen uitsluitend worden verlangd voor keuringen van ten uitvoer bestemde zendingen, voor zover deze plaatsvinden op verzoek van belanghebbenden; noch de fytosanitaire keuring noch het terzake verstrekte gezondheidscertificaat vormen een wettelijk vereiste voor de uitvoer.

In het gemeenschapsrecht is geen enkele grond te vinden voor de stelling dat ook ingeval van vrijwillige keuring het daar-

aan verbonden keurloon is aan te merken als verboden heffing van gelijke werking. Eerste en fundamentele vereiste voor de toepassing van dat verbod is immers dat de heffing wegens grensoverschrijding plaats vindt. In casu is echter niet de grensoverschrijding maar het verzoek tot keuring aanleiding voor de heffing.

Zowel formeel als in de praktijk is niet alle uitvoer aan het keurloon onderworpen: zendingen van produkten waarvoor in het land van bestemming geen fytosanitaire importeisen gelden, behoeven geen enkele keuring. Omgekeerd is wel keurloon verschuldigd voor een op verzoek gekeurde, maar door onvoorziene omstandigheden niet uitgevoerde zending.

f) Rekening dient te worden gehouden met het beginsel van economische politiek dat de kosten die de overheid maakt wegens de verhandeling van bepaalde produkten, ten laste van die produkten zelf komen en aldus de kostprijs mede bepalen. Ten deze zij eraan herinnerd dat de uitvoerkeuringen gerechtvaardigd zijn met het oog op de elders bestaande fytosanitaire importeisen en dat zij vanwege het concrete voordeel dat zij de exporteurs bieden, niet op een lijn kunnen worden gesteld met de heffingen waarover het Hof zich reeds heeft uitgesproken.

V — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 12 mei 1977 in hun pleidooien gehoord. Zij zijn daarbij nog nader ingegaan op de vraag of de betrokken keuringen verplicht dan wel facultatief van aard zijn, op de uitlegging van 's Hofs arrest van 25 januari 1977 in de zaak 46/76 (Bauhuis) en op de strekking van richtlijn 77/93 van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (PB L 26 van 1977, blz. 20).

De *advocaat-generaal* heeft ter terechtzittting van 8 juni 1977 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Commissie bij verzoekschrift van 17 september 1976 beroep ex artikel 169 EEG-Verdrag heeft ingesteld tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden, door bij uitvoer naar andere Lid-Staten vergoedingen te heffen voor fytosanitaire keuring van planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong, zijn uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet nakomt en met name in strijd handelt met het in de artikelen 9, 12 en 16 vervatte verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten;

2 Overwegende dat het Koninkrijk der Nederlanden een vergoeding heft voor fytosanitaire keuringen bij de uitvoer van planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong zowel naar andere Lid-Staten als naar derde landen, op grond van de artikelen 3, sub c), en 7 van het Koninklijk Besluit van 24 september 1951 houdende een nieuw reglement voor de Plantenziektenkundige Dienst (Stcrt. 191);

3 dat volgens de Commissie de heffing van deze vergoeding, naar aanleiding van de grensoverschrijding, alleen op voor uitvoer bestemde produkten en niet op binnenslands verhandelde nationale produkten, een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht vormt, welke is verboden bij de artikelen 9, 12 en 16 van het Verdrag, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder het arrest van 14 december 1972, zaak 29/72, Marimex (Jurispr. 1972, blz. 1309), en het arrest van 11 oktober 1973, zaak 39/73, Rewe (Jurispr. 1973, blz. 1039);

4 dat de Nederlandse regering ten verweer aanvoert dat omstreden vergoedingen bestemd zijn tot dekking van de kosten der keuringen verricht bij de afgifte van gezondheidscertificaten, als bedoeld in het op 6 december 1951 te Rome ondertekende Internationale Verdrag voor de bescherming van planten (Recueil des traités des Nations-Unies, 1952, nr. 1963);

5 dat de afgifte dezer certificaten geenszins een belemmering van het handelsverkeer zou vormen, doch de intracommunautaire handel zou bevorderen door de exporteur de zekerheid te verschaffen dat de invoer in het land van bestemming niet op belemmeringen zal stuiten;

6 dat, aangezien de keuringen en de afgifte der betrokken certificaten slechts geschieden op verzoek van de exporteur, er geen enkele wettelijke verplichting tot betaling der bewuste heffingen zou bestaan, zodat het door 's Hofs jurisprudentie aanvaarde kenmerk ener eenzijdige en verplichte oplegging in casu zou ontbreken;

7 dat de Commissie hiertegen echter opmerkt dat, aangezien het bezit van gezondheidscertificaten voor de internationale handel onvermijdelijk is, er uit hoofde van de eisen van het land van invoer voor de exporteur in feite een verplichting bestaat om zijn exporten door een certificaat van het land van verzending te doen dekken, zodat hij niet kan ontkomen aan betaling van de door de Nederlandse Staat verlangde heffing;

8 Overwegende dat de certificaten, voor welker afgifte de omstreden vergoeding wordt geheven, overeenstemmen met het op 6 december 1951 gesloten Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten, waarbij alle Lid-Staten partij zijn;

9 dat dit Verdrag luidens artikel I ten doel heeft tot een gemeenschappelijk en doeltreffend optreden te komen ten einde het binnendringen en verspreiden van ziekten en plagen van planten en produkten van planten te voorkomen en het treffen van daarop gerichte wettelijke, technische en administratieve maatregelen te bevorderen, met name door in elke Staat een officiële organisatie voor de bescherming van planten in te stellen;

10 dat luidens artikel V van dit Verdrag elke verdragsluitende regering de nodige regelingen dient te treffen voor de afgifte van gezondheidscertificaten welke in overeenstemming moeten zijn met de voorschriften ter bescherming van planten van de andere verdragsluitende regeringen en moeten voldoen aan de bepalingen van dit Verdrag;

11 dat, gelet op het internationale handelsverkeer, de afgifte van deze certificaten ten doel heeft de vrije invoer van planten in het land van bestemming te bevorderen, op basis van de in het land van herkomst der betrokken produkten verrichte keuring;

12 dat het Internationaal Verdrag derhalve op zijn gebied een soortgelijke functie vervult als de in het kader der Gemeenschap gegeven bepalingen van sanitaire en fytosanitaire aard, zoals richtlijn 64/432 van de Raad van 26 juni 1964 (PB L 121 van 1964, blz. 1977) — voorwerp van 's Hofs arrest van 25 januari 1977 in de zaak 46/76, Bauhuis tegen Staat der Nederlanden — en richtlijn 77/93 van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnendringen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (PB L 26 van 1977, blz. 20), verschenen na de instelling van het beroep door de Commissie;

13 dat aldus de gelijktijdige toepassing van het Verdrag van 6 december 1951 door alle Lid-Staten de verplaatsing van de fytosanitaire keuringen van het land van invoer naar het land van verzending heeft mogelijk gemaakt en zo ertoe heeft bijgedragen de beschermende maatregelen aan de grens te vervangen door een stelsel van wederzijds in de Lid-Staten erkende keuringen, in de vorm van afgifte van plantengezondheidscertificaten, zodat het dubbel werk bij de grenscontroles vermindert;

14 dat derhalve blijkt dat het in casu niet gaat om maatregelen welke het Koninkrijk der Nederlanden uit puur nationaal eigenbelang eenzijdig heeft

opgelegd, maar om een in alle Lid-Staten, inzover zij partij zijn bij het Verdrag van 6 december 1951, op gelijke grondslagen verrichte keuring;

15 dat deze controles derhalve niet voorkomen als eenzijdige, het handelsverkeer belemmerende maatregelen, doch veeleer als verrichtingen ter bevordering van het vrije goederenverkeer door neutralisering van de belemmeringen die voor dit vrije verkeer kunnen voortvloeien uit invoercontroles als bedoeld in artikel 36 van het Verdrag;

16 dat onder deze omstandigheden de voor zodanige controles geheven vergoedingen niet zijn te beschouwen als heffingen van gelijke werking als douanerechten, mits hun bedrag de werkelijke kosten der verrichtingen naar aanleiding waarvan zij worden geheven, niet overschrijdt;

17 dat, waar echter alleen de principiële vraag aangaande de verenigbaarheid der omstreden vergoedingen met het gemeenschapsrecht en niet die van hun hoogte aan het Hof ter toetsing is voorgelegd, het laatstbedoelde voorbehoud in dit geding buiten beschouwing kan blijven;

18 Overwegende dat, zo gelet op de regels inzake het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap in beginsel geen bezwaar blijkt te kunnen worden gemaakt tegen de heffing van de omstreden vergoedingen, toch de praktijk in de onderscheiden Lid-Staten aantoont dat verschillende oplossingen denkbaar zijn ten aanzien van de bekostiging van de fytosanitaire keuringen, in die zin dat deze last hetzij geheel of gedeeltelijk uit de openbare kas wordt bekostigd hetzij wordt teruggevorderd van de handel door heffing van vergoedingen overeenkomend met de kosten van de verrichte keuringen;

19 dat derhalve dient te worden beklemtoond dat dit arrest niet de vrijheid der gemeenschapsinstellingen kan beperken om in de toekomst alle dienstige maatregelen te nemen ter eenmaking van de wijze van financiering van de hierbedoelde keuringen, en dat, in het vooruitzicht dier eenmaking, aan dit arrest voor het Koninkrijk der Nederlanden geen verkregen recht op handhaving van zijn huidige stelsel valt te ontlenen;

20 Overwegende dat uit het voorgaande volgt dat, onder dit voorbehoud, het beroep van de Commisssie tegen het Koninkrijk der Nederlanden moet worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

21 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

22 dat het Hof echter ingevolge paragraaf 3 van dit artikel de kosten in bijzondere gevallen kan compenseren;

23 dat uit de processtukken en de omstandigheden van het geding blijkt dat wegens het ontbreken van enige specifieke bepaling zowel in het Verdrag als in het afgeleide recht, de vraag van de verenigbaarheid van de omstreden vergoedingen met het gemeenschapsrecht aanleiding gaf tot gegronde twijfel;

24 dat het onder deze omstandigheden billijk voorkomt elk der partijen in haar eigen kosten te verwijzen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal hebben te dragen.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twaalf juli negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher