2. Voor toepassing van artikel 15, lid 1, moet de waar, na overeenkomstig artikel 8, lid 2, tweede alinea, sub a, op het certificaat te zijn afgeschreven, daadwerkelijk in het vrije verkeer zijn gebracht.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijftien mei negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 30 APRIL 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Inleiding

Zoals bekend, is de invoer in de Gemeenschap van landbouwprodukten waarvoor een gemeenschappelijke ordening van de markt geldt, krachtens de basisverordeningen afhankelijk van de afgifte van invoercertificaten welke een bepaalde geldigheidsduur hebben en zowel de verplichting als het recht meebrengen een bepaalde hoeveelheid van het betrokken produkt in te voeren.

Als garantie, dat zal worden voldaan aan de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat, dient een waarborg te worden gesteld.

Dezelfde beginselen gelden overigens bij uitvoer evenals bij de voorfixatie van heffingen of restituties.

Bij verordening nr. 1373/70 van 10 juli 1970 heeft de Commissie de gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van certificaten vastgesteld.

Met name is daarin bepaald wat onder „douaneformaliteiten bij de invoer" moet worden verstaan (artikel 8, lid 2, tweede alinea, sub a van de verordening); voorts dat de invoerverplichting *wordt geacht te zijn nagekomen op de dag waarop deze douaneformaliteiten zijn vervuld* (artikel 15, lid 1, sub a en dat „wordt beschouwd als *de dag* waarop ... bedoelde formaliteiten zijn vervuld, de dag waarop de aangever, (de importeur), blijk geeft van zijn wil om de betrokken produkten in het vrije verkeer te brengen" (artikel 15, lid 5, sub a).

Ten slotte wordt luidens artikel 15, lid 2, de waarborg bij invoer eerst vrijgegeven na overlegging van het bewijs dat de in

1 — Vertaald uit het Frans.

artikel 8, lid 2, sub a), bedoelde douaneformaliteiten zijn vervuld.

In een geding tussen de firma Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor te Hamburg en de Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse voor het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, verzoekt deze rechterlijke instantie om uitlegging van genoemd artikel 15, lid 5.

De feiten

Verzoekster in het hoofdgeding verkreeg op 21 april 1971 van de Einfuhr- und Vorratsstelle een invoercertificaat voor 400 ton ingevroren rundvlees uit Zuid-Amerika, waartoe zij een bankgarantie stelde tot een bedrag van 146 400 DM. Het certificaat was geldig tot 21 Juli 1971.

Verzoekster had met het certificaat reeds een 360 ton ingevoerd, toen zij op 14 juli bij het bevoegde douanekantoor een inklaringsverzoek indiende voor 53 051 kg bevroren rundvlees — voorkwartieren —, ingevoerd uit Uruguay en bestemd voor verwerking.

Dit door de douane feitelijk ontvangen verzoek werd later afgewezen, niet op grond van de Gemeenschapsregeling op het gebied van invoercertificaten maar op grond van de Duitse vleeskeuringswet.

Ingevolge § 12 a(I) van deze wet kunnen namelijk slechts hele dieren — eventueel in helften of kwartieren — worden ingevoerd. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk met toestemming van de Bondsminister van volksgezondheid, op voorwaarde dat de dieren in het land van herkomst in erkende slachthuizen en onder toezicht van een gediplomeerde dierenarts van Duitse nationaliteit zijn geslacht.

Ten bewijze van de controle moet het vlees van loodjes zijn voorzien en moet een keuringscertificaat worden overgelegd. De -- uiteraard hoge --- kosten van deze controle komen ten laste van de importeur.

In casu had de douane — handelend als instantie voor de toelating van vee en vlees —, bevonden dat de aangeboden partij rundervoorkwartieren niet van de vereiste controleloodjes was voorzien.

Zij leidde hieruit af dat de keuring in het land van herkomst niet had plaatsgevonden, en menende dat keuring bij aankomst in Duitsland wettelijk niet mogelijk was omdat het geen hele dieren betrof, weigerde zij de waar in te klaren.

Aangezien de importeur binnen de geldigheidsduur van het invoercertificaat niet meer elders vlees kon verkrijgen, stelde de Einfuhrstelle vast dat de invoerverplichting slechts gedeeltelijk was nagekomen ten belope van de voordien op het certificaat afgeschreven hoeveelheden, en verklaarde zij bijgevolg de waarborg tot een bedrag van 6 309 DM — overeenkomende met de niet-ingevoerde hoeveelheid — verbeurd.

Na een vruchteloze klacht ging de importeur van deze beslissing in beroep bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt, dat U de volgende prejudiciële vraag voorlegt:

„Heeft *inontvangstneming* door de douane van het inklaringsverzoek van de aangever dezelfde betekenis als „aanvaarding" door de douane van diens wilsverklaring in de zin van artikel 15, lid 5, sub a, van verordening nr. 1373/70 van de Commissie der Europese Gemeenschappen van 10 juli 1970, of moet „aanvaarding" in de zin van deze bepaling aldus worden verstaan, dat de douaneprocedure waarop die aanvaarding berust, definitief ten gunste van de aanvrager is beëindigd?"

Bespreking

Aldus geformuleerd stelt de vraag ons voor een dilemma:

— ofwel is het voor de nakoming van de invoerverplichting en daarmede voor de vrijgifte van de waarborg noodzakelijk en voldoende dat het douanekantoor het verzoek tot inklaring van de in het invoercertificaat

bedoelde produkten vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van dit document heeft *ontvangen;*

— ofwel is het voor de feitelijke realisering van de invoer noodzakelijk dat de nationale douaneprocedure wordt afgesloten en de douane toestemming verleent om over de waar te beschikken voor consumptiedoeleinden, waarbij de waarborg slechts zou kunnen worden vrijgegeven op voorwaarde dat deze toestemming vóór de afloop van het certificaat is gegeven.

Van de twee alternatieven dient het laatste naar onze mening te worden uitgesloten.

Ten deze lijken ons zowel de door verzoekster in het hoofdgeding aangevoerde argumenten als de overwegingen van het Verwaltungsgericht Frankfurt steekhoudend. De Commissie heeft bij verordening nr. 1373/70 immers een vast systeem ingevoerd dat in elke Lid-Staat op alle importeurs eenvormig moet worden toegepast. De invoerverplichting, die wordt geacht te zijn nagekomen op de dag waarop de in artikel 8, lid 2, sub a, bedoelde douaneformaliteiten zijn vervuld, is een communautair begrip waarvan de zin en de draagwijdte niet kunnen afhangen van thans nog geldende nationale douaneprocedures.

In plaats hiervan kan men niet als enig criterium afgaan op de toestemming van de douane aan de importeur om vrij te beschikken over de goederen waarvan inklaring heeft plaatsgevonden.

Het bestaan van uiteenlopende nationale invoerregelingen, met name inzake de gezondheidspolitie, kan weliswaar van Staat tot Staat verschillende gevolgen hebben voor de inklaring van eenzelfde waar, maar deze nationale wetgevingen kunnen niet worden aangevoerd tegen de gemeenschapsrechtelijke „invoerverplichting", die is gekoppeld aan de afgifte van een invoercertificaat in de zin van verordening nr. 1373/70.

Het is volgens ons dan ook niet aannemelijk dat het vrijgeven van de waarborg die tot zekerheid van deze verplichting dient, ervan afhangt of de douane *vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van het certificaat* een positief besluit tot vrijlating van de waar neemt.

De bepalingen van de verordening der Commissie zouden dan immers van hun nuttig effect worden beroofd.

Moet men nu uitgaan van het eerste alternatief en beslissen dat de enkele materiële inontvangstneming door het douanekantoor van de verklaring waarbij de importeur blijk geeft van zijn wil om de waar in het vrije verkeer te brengen, voldoende is om de waarborg onmiddelijk vrij te geven, daar de invoerverplichting wordt geacht te zijn nagekomen?

Wij menen dat ook deze redenering noch met de tekst van de betrokken bepalingen van de verordening, noch met het doel van het stelsel van invoercertificaten in overeenstemming is.

Artikel 15 wil geen omschrijving geven van hetgeen onder „daadwerkelijk verrichte invoer" moet worden verstaan; er zijn slechts twee wettelijke vermoedens in aangegeven:

— in lid 1 wordt de dag bepaald waarop de verplichting tot invoer *geacht wordt te zijn nagekomen,* namelijk de dag waarop de in artikel 8, lid 2, sub a), bedoelde douaneformaliteiten zijn vervuld;

— volgens lid 5 moet als dag van de vervulling van de douaneformaliteiten bij invoer in de zin der verordening worden beschouwd „de dag waarop door de douane de verklaring wordt aanvaard waarbij de aangever blijk geeft van zijn wil om de betrokken produkten in het vrije verkeer te brengen".

De ratio van deze bepalingen is dat de geldigheidsduur van invoercertificaten is begrensd en dat de invoerverplichting tijdens deze geldigheidsduur moet woerden nagekomen.

Het doel der wettelijke vermoedens is dus de datum te bepalten waarop *geacht moet worden* dat aan deze verplichting is voldaan.

Dezelfde datum is ook van belang voor het vrijgeven van de waarborg, omdat krachtens lid 2 van artikel 15 hiervoor immers het bewijs moet worden geleverd dat de in artikel 8, lid 2, sub a, bedoelde douaneformaliteiten nog tijdens de geldigheidsduur van het certificaat zijn vervuld.

Met andere woorden, de waarborg zal *ten eerste* slechts kunnen worden vrijgegeven op voorwaarde dat het douanekantoor de verklaring waarbij de aangever blijk geeft van zijn wil om de betrokken produkten in het vrije verkeer te brengen, vóór het verstrijken van de geldigheidsduur heeft ontvangen.

De Commissie heeft aldus met opzet een gemakkelijk hanteerbaar *formeel* toetsingscriterium en tevens communautair criterium aangelegd waardoor het mogelijk is alle importeurs gelijk te behandelen.

Maar is deze eerste voorwaarde, verband houdend met de beperkte geldigheid van de certificaten, voldoende?

Met de Commissie menen wij van niet. Nodig is verder dat de invoer daadwerkelijk heeft plaatsgehad en dat de goederen feitelijk in het vrije verkeer zijn gebracht op het grondgebied van de Lid-Staat waar de douaneprocedure zich voltrekt.

Aan deze eis zal uiteindelijk slechts zijn voldaan, wanneer de douane machtiging geeft tot het wegnemen of de vrijgifte van de haar aangeboden goederen, nadat zij heeft onderzocht of deze overeenkomen niet alleen met de door de declarant verstrekte gegevens en de inhoud van het invoercertificaat, maar ook met de geldende nationale bepalingen, waaronder die met betrekking tot de gezondheidspolitie.

Daar dit onderzoek enige tijd vergt, is het mogelijk dat de goederen eerst na het verstrijken van de geldigheidsduur van het invoercertificaat worden vrijgegeven. Maar dat hindert niet, als de verklaring van de importeur maar vóór de vastgestelde termijn door de douane is ontvangen. De juridische fictie van artikel 15 van verordening nr. 1373/70 maakt het mogelijk de invoerverplichting vanaf de datum van deze ontvangst als nagekomen te beschouwen.

Indien daarentegen een wettelijk beletsel de vrijgifte der goederen in de weg staat en de invoer bijgevolg niet daadwerkelijk heeft kunnen plaatsvinden, zal de waarborg van de importeur in beginsel niet kunnen worden vrijgegeven.

Deze interpretatie vindt steun in de leden 2 en 3 van artikel 15 der verordening.

Enerzijds wordt in lid 2 het vrijgeven van de waarborg afhankelijk gesteld van het bewijs dat de in artikel 8, lid 2, tweede alinea, sub a, bedoelde douaneformaliteiten zijn vervuld.

Anderzijds wordt ingevolge lid 3 dit bewijs geleverd door overlegging van exemplaar nr. 1 van het invoercertificaat (of de uittreksels daarvan) geviseerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.

Uit deze tekst volgt dat het bevoegde douanekantoor, waaraan dit document verplicht wordt voorgelegd, dit niet alleen moet viseren, maar daarop ook *de hoeveelheden ingevoerde goederen moet afschrijven.*

Hoe zou de douane daartoe kunnen overgaan indien de inklaring der produkten wordt geweigerd?

De overeenkomstige regeling die verordening nr. 1373/70 voor de uitvoer bevat, zou deze uitleg bevestigen: weliswaar moet de dag waarop de douaneformaliteiten zijn vervuld in aanmerking worden genomen voor de vraag of de uitvoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat heeft plaatsgehad, maar het vrijgeven van de waarborg wordt uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van het bewijs dat het betrokken produkt daadwerkelijk het geografisch grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten.

Voorts bedenke men dat de verordening van de Commissie moet worden uitgelegd in het licht van de teksten tot instelling van de gemeenschappelijke ordening der markten, in ons geval met name 's Raads verordening nr. 805/68 betreffende de markt in rundvlees.

In de negende overweging bij deze verordening wordt gezegd dat, „teneinde toezicht te kunnen uitoefenen op de omvang van de invoer van rundvlees, in het bijzonder van bevroren rundvlees, een stelsel van invoercertificaten dient te worden ingevoerd, hetgeen het stellen van een waarborg *als garantie voor de invoer* met zich meebrengt".

Artikel 15 van deze basisverordening is op dit punt duidelijk. Het bepaalt in lid 1, derde alinea, dat de afgifte van het invoercertificaat afhankelijk is van het stellen van een waarborg, „als garantie dat zal worden voldaan aan de verplichting tot invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat; deze waarborg wordt geheel of gedeeltelijk verbeurd, *indien de invoer niet of slechts ten dele binnen deze termijn plaatsvindt*". Zoals is gezegd in Uw arrest van 30 januari 1974 (zaak 158-73, Kampffmeyer) inzake de invoer van graanprodukten op grond van artikel 12 van 's Raads verordening nr. 120/67, hetwelk in analoge bewoordingen is gesteld als artikel 15 van verordening nr. 805/68, „dient de waarborgregeling als garantie voor de *verwezenlijking van de in- en uitvoertransacties* waarvoor certificaten zijn aangevraagd, opdat zowel de Gemeenschap als de Lid-Staten *mauwkeurig op de hoogte zijn van de voornoemde transacties*".

Het stelsel van certificaten van de waarborg dient dus om de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen te controleren en gegevens te verkrijgen over het volume van zowel de invoer als de uitvoer.

De in casu betrokken waar valt onder post 02.01 A II a-2-bb van het gemeenschappelijk douanetarief (bevroren eetbaar vlees van runderen, van huisdieren: voorvoeten); zij was bestemd voor verwerking en viel uit dien hoofde onder de bijzondere regeling bij invoer, bestaande in de schorsing van de heffing voor 90 %.

Maar deze regeling had ook haar keerzijde: de afgifte van invoercertificaten die recht geven op de bijzondere regeling, kon worden beperkt of stopgezet (artikel 3, lid 2, van 's Raads verordening nr. 888/68).

Hiertoe diende *elk jaar een op ramingen berustende balans* te worden opgesteld van de beschikbare hoeveelheden en de behoeften aan vlees, bestemd voor de verwerkende industrie. Bovendien bepaalt 's Raads verordening nr. 805/68 in artikel 14, lid 2, laatste alinea, dat *driemaandelijks,* rekening houdend met de marktsituatie, een balans wordt opgesteld die geldt voor de komende drie maanden.

Op grond van deze kwartaalbalans wordt eventueel besloten tot gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing en beperking of stopzetting van de afgifte van invoercertificaten die recht geven op de bijzondere regeling.

Waar het hier dus ging om een controle op de invoer van rundvlees, *„met name van bevroren rundvlees"*, is het begrijpelijk dat er een systeem van invoercertificaten moest komen met een waarborgstelling *als garantie dat de invoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat zou plaatsvinden.*

Een inventarisatie van goederenbewegingen die aldus de Commissie, bij de douanegrenzen „blijven steken", zou tot foutieve prognoses leiden en daarmede de controle op de ontwikkeling van de markt in vlees verijdelen.

Verordening nr. 1373/70 noemt ter bepaling van de datum waarop de invoerverplichting geacht wordt te zijn nagekomen, ten slotte de dag van aanvaarding der verklaring waarbij de importeur blijk geeft van zijn wil om de betrokken produkten in het vrije verkeer te brengen. Dit is echter slechts een juridische fictie om te voorkomen dat de importeurs van de verschillende Lid-Staten worden belast met de gevolgen van de, van Staat tot Staat verschillende, tijdsduur die is gemoeid met de verificaties van de douane. Een en ander neemt niet weg dat de vrijgifte van de waarborg blijft gebonden aan de stilzwijgende doch noodzakelijke voorwaarde dat, blijkens de viseringen op de invoercertificaten en de afschrij-

ving van de ingevoerde hoeveelheden, de goederen inderdaad in het vrije verkeer zijn gebracht.

Deze oplossing maakt het mogelijk de doeleinden — economische prognose — van de communautaire certificatenregeling met waarborgstelling af te stemmen op de rechtmatige belangen van de importeurs die worden geacht hun invoerverplichtingen te zijn nagekomen op de dag dat zij de douaneformaliteiten vervullen. Zij lijkt ons eveneens in overeenstemming met de bepalingen van artikel 18 van verordening nr. 1373/70.

Zoals bekend bepaalt dit artikel: „wanneer ten gevolge van overmacht de invoer (of uitvoer) niet tijdens de geldigheidsduur van het certificaat kan geschieden, beslist de Lid-Staat van afgifte van het certificaat op verzoek van de rechthebbende hetzij dat de verplichting tot invoer (of uitvoer) is opgeheven, waarbij de waarborg wordt vrijgegeven, hetzij dat de geldigheidsduur van het certificaat wordt verlengd met de termijn die in verband met de aangevoerde omstandigheid noodzakelijk wordt geacht".

Door het begrip overmacht niet te willen gelijkstellen met volstrekte onmogelijkheid, hebt U van dit begrip een ruime en liberale interpretatie gegeven, waardoor wordt voorkomen dat zorgvuldige importeurs worden gestraft met verlies van hun waarborg.

In voornoemd arrest van 30 januari 1974 hebt U er in de eerste plaats op gewezen dat „het algemeen belang, — hetwelk een zo nauwkeurig mogelijke prognose van de ontwikkeling van de invoer in iedere Lid-Staat verlangt en het storten van een waarborg bij afgifte van een invoervergunning rechtvaardigt — in overeenstemming dient te worden gebracht met de noodzaak, eveneens in het algemeen belang, om de handel tussen de Staten niet door al te knellende verplichtingen te belemmeren".

U hebt voorts gezegd: „dat de dreiging van verlies der waarborgsom dient om importeurs tot naleving van hun invoerverplichting aan te sporen en aldus een nauwkeurige prognose van de ontwikkeling van de invoer te verzekeren".

Maar U hebt hieruit de conclusie getrokken dat de importeur die van zijn kant alle voorzorgsmaatregelen heeft getroffen die men van een goed koopman mag verwachten, van zijn invoerverplichting moet worden ontslagen, wanneer van buiten komende oorzaken het hem onmogelijk maken tijdens de geldigheidsduur van zijn certificaat tot invoer over te gaan. Het gevolg moet dan zijn dat de waarborg wordt vrijgegeven.

Het is voor de beslechting van het hoofdgeding ongetwijfeld dienstig de Duitse rechter aan deze uitspraak te herinneren.

Deze rechter heeft in de onderhavige zaak wel niet gevraagd of het ontbreken, bij aankomst in Duitsland, van de loodjes als bewijs dat in het land van herkomst inderdaad een keuring had plaatsgehad, als een geval van overmacht kon worden aangemerkt, maar als hij dit had gevraagd zoudt U zeker hebben geantwoord dat hiertoe onderzocht moet worden of de importeur zich in casu als een goed koopman heeft gedragen, aangenomen dat hij in staat was aan te tonen dat hij alle maatregelen had genomen om de vereiste keuring te doen verrichten. Waar het Gemeenschapsrecht zwijgt, staat het aan de nationale rechter te beoordelen of de importeur, gelet op de omstandigheden van het geval, de nodige zorgvuldigheid heeft betracht.

Wij concluderen dat Uw Hof verklare voor recht:

— dat met betrekking tot bevroren rundvlees de dag waarop de invoerverplichting moet worden geacht te zijn nagekomen, in de zin van artikel 15,

lid 5, sub a, van verordening nr. 1373/70 van de Commissie, de dag is van de *inontvangstneming* door de douane van de verklaring waarbij de aangever blijk geeft van zijn wil om de in het invoercertificaat bedoelde goederen in het vrije verkeer te brengen;

— dat echter voor het vrijgeven van de waarborg dit wettelijk vermoeden slechts geldt voor zover genoemde goederen, na overeenkomstig de bepalingen van artikel 8, lid 2, tweede alinea, sub a, van deze verordening op het certificaat te zijn afgeschreven, onherroepelijk in het vrije verkeer zijn gebracht.