CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 6 maart 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak gaat het erom, of met het gemeenschapsrecht verenigbaar is, dat kosten in rekening worden gebracht voor fytosanitaire keuringen van voor de export bestemde bollen en planten, die worden verricht ingevolge het internationaal verdrag voor de bescherming van planten.

2. Luidens artikel 6a van de Nederlandse Plantenziektenwet kan voor onderzoekingen of behandelingen door de onder het Ministerie van Landbouw en Visserij ressorterende Plantenziektenkundige Dienst een vergoeding worden geheven volgens een door de bevoegde minister vast te stellen tarief. Dit tarief is vastgesteld bij de beschikking vaststelling tarief Plantenziektenkundige Dienst van 23 juni 1967. Volgens artikel 1, paragraaf 1, van de beschikking, wordt de vergoeding van kosten voor inspectie van ten uitvoer aangeboden zendingen bollen, knollen en wortelstokken van siergewassen berekend naar het brutogewicht van de zending; de vergoeding van kosten voor zendingen ten uitvoer aangeboden houtige en kruidachtige gewassen moet worden berekend naar de netto factuurwaarde of het brutogewicht van de zending. In de praktijk wordt slechts 75% van de inspectiekosten aan exporteurs in rekening gebracht wanneer het veldinspecties van groeiende planten betreft, aangezien slechts 75% van de produktie wordt uitgevoerd. De overige 25% van de kosten wordt gedragen door de staat.

3. In de periode 1974-1977 verrichtte de Plantenziektenkundige Dienst een aantal inspecties, waaronder veldinspecties, van bollen en planten bij P. Bakker Hillegom BV (hierna: Bakker), een grote exporteur van bloembollen, en vorderde hij betaling van een bedrag van 317 400 HFL voor de volgens voornoemde beschikking berekende inspectiekosten. Bakker weigerde te betalen, met als voornaamste motief dat het in rekening gebrachte bedrag geen verband hield met de werkelijke kosten van de inspecties. De staat, vertegenwoordigd door het Ministerie van Landbouw, stelde daarop een vordering in rechte in.

4. De lagere rechters wezen de vordering van de staat grotendeels toe en veroordeelden Bakker tot betaling van circa 277 000 HFL aan vergoedingen. De Hoge Raad zette vraagtekens bij de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van twee aspecten van de berekening van de vergoedingen: in de eerste plaats dat de vergoeding werd berekend naar het brutogewicht of het netto factuurbedrag, in de tweede plaats dat een evenredig bedrag van de kosten van veldinspecties die verricht moesten worden voordat de bestemming van die planten bekend was, werd geheven over de ten uitvoer aangeboden gewassen, maar niet

* Oorspronkelijke taal: Engels.

over gewassen die op de binnenlandse markt werden verkocht. De Hoge Raad heeft het Hof daarom verzocht om beantwoording van de volgende prejudiciële vragen:

„1) Laat het gemeenschapsrecht, met name de artikelen 12, 16 en 36 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, toe dat vergoedingen, geheven voor keuringen van voor export aangeboden zendingen planten(delen), berekend overeenkomstig paragraaf 1 van artikel 1 van het tarief Plantenziektenkundige Dienst, derhalve naar de maatstaf van gewicht of factuurwaarde, niet worden beschouwd als heffingen van gelijke werking als douanerechten, wanneer de totale opbrengst van die exportkeuringen niet hoger is dan het totale bedrag van alle aan die keuringen verbonden directe en indirecte kosten,

of kunnen zodanige vergoedingen alleen dan niet als heffingen van gelijke werking als douanerechten worden beschouwd wanneer het bedrag van iedere vergoeding is gerelateerd aan de kosten van de concrete keuring naar aanleiding waarvan die vergoeding wordt geheven?

2) Indien juist is dat:

a) veldinspecties plaatsvinden omdat bepaalde ziekten, waarvan in de verklaringen vermeld moet worden dat de voor export bestemde planten daarvan vrij zijn, alleen zijn te constateren als de gewassen nog in het veld staan, en

b) ten tijde van de veldinspecties nog niet bekend is voor welke markt de te velde staande gewassen bestemd zijn, zodat de veldinspecties ten behoeve van de export onvermijdelijk ook ten aanzien van voor de Nederlandse markt bestemde gewassen plaats vinden,

is dan de omstandigheid dat 75% van de kosten van die veldinspecties aan de export wordt toegerekend (op de grond dat 75% van de bij de veldinspecties betrokken bollen wordt geëxporteerd) en dat de overige 25% van die kosten niet in rekening wordt gebracht aan handelaren die de bollen op de Nederlandse markt verkopen, grond om te oordelen dat het in rekening brengen van de kosten van die veldinspecties aan de exporteurs niet verenigbaar is met het gemeenschapsrecht?"

5. Uit de stukken blijkt, dat na wijziging van de betrokken wetgeving thans niet langer vergoedingen behoeven te worden betaald voor de inspectie van ten uitvoer aangeboden bollen en knollen en dat het verrichten van veldinspecties aan een particuliere onderneming is opgedragen, waaraan alle producenten bijdragen moeten betalen. Het stelsel van heffingen dat tot het onderhavige geding aanleiding heeft gegeven, is thans dus nog slechts van historische betekenis.

6. Vooraf zullen wij moeten nagaan, binnen welk rechtskader de vragen moeten worden beantwoord. De Hoge Raad verwijst naar drie bepalingen van het EEG-Verdrag, te weten de artikelen 12, 16 en 36. In de context van een geschil over heffingen in verband met uitvoer is het duidelijk, dat de artikelen 12 en 16 van belang zijn. Ten aanzien van artikel 36 oordeelde het Hof in zaak 44/76 (Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5), dat dat artikel eng moet worden uitgelegd en niet mag worden geacht een

machtiging in te houden tot andere maatregelen dan in de artikelen 30 tot en met 34 bedoeld, namelijk kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. Artikel 36 mocht derhalve niet aldus worden uitgelegd, dat heffing van rechten geoorloofd zou zijn (r. o. 12-14). Artikel 36 moet derhalve bij de beantwoording van de vragen buiten beschouwing blijven.

De eerste vraag

7. De eerste vraag moet in het licht van 's Hofs bestaande rechtspraak worden bezien. Volgens vaste rechtspraak zijn wegens sanitaire keuringen door een Lid-Staat geheven rechten op uit andere Lid-Staten geïmporteerde of naar andere Lid-Staten geëxporteerde produkten, in beginsel te beschouwen als maatregelen van gelijke werking als douanerechten en zijn zij derhalve als belemmeringen van de handel tussen de Lid-Staten verboden (zie bij voorbeeld de zaken 29/72, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 1309, en 39/73, Rewe, Jurispr. 1973, blz. 1039).

8. Het Hof is evenwel van oordeel, dat dat verbod vervalt wanneer de betrokken keuringen zijn voorgeschreven door een gemeenschapsrichtlijn die ten doel heeft de handel tussen de Lid-Staten te vergemakkelijken en die daarom voorziet in keuringen in het land van oorsprong vóór de export naar andere Lid-Staten. In een dergelijk geval zijn heffingen ter zake van die keuringen geen heffingen van gelijke werking als douanerechten, „mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de keuring ter zake waarvan zij worden toegepast, niet overschrijdt" (zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5, r. o. 31). In zaak 89/76 (Commissie/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 1355) oordeelde het Hof evenzo met betrekking tot kosten van fytosanitaire keuringen bij uitvoer van planten, als voorzien in een internationaal verdrag voor de bescherming van planten, waarbij alle Lid-Staten partij waren. Het Hof oordeelde, dat de op grond van dat verdrag vereiste controles ten doel hadden het vrije verkeer van goederen te bevorderen, en dat onder die omstandigheden de voor zodanige controles geheven vergoedingen niet waren 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" (r. o. 16).

9. Niet in geschil is, dat de keuringen waarom het in de onderhavige zaak gaat, plaatsvonden in het kader van hetzelfde internationale verdrag als waarom het ging in de zaak Commissie/Nederland, namelijk het Internationale verdrag voor de bescherming van planten van 6 december 1951. De door de Nederlandse autoriteiten geheven vergoedingen moeten dan ook in beginsel verenigbaar worden geacht met het verbod van heffingen van gelijke werking, mits zij voldoen aan de in de zaken Bauhuis en Commissie/Nederland neergelegde voorwaarde, dat hun bedrag de werkelijke kosten der verrichtingen naar aanleiding waarvan zij worden geheven, niet overschrijdt.

10. Met de eerste vraag wordt het Hof inderdaad verzocht te beoordelen, of de door de Nederlandse autoriteiten gehanteerde methode voor het in rekening brengen van kosten aan die voorwaarde voldoet. Bakker stelt, dat het bedrag van de heffingen rechtstreeks de werkelijke kosten van de betrokken keuring moet weergeven en dat de berekening van kosten naar de maatstaf van gewicht of waarde neerkomt op een vorm

van collectieve financiering, waardoor de grote, doelmatig werkende exporteur wordt gestraft. De Nederlandse regering stelt daarentegen, dat aan de in 's Hofs rechtspraak neergelegde voorwaarde wordt voldaan indien de globale opbrengst, ontvangen van alle betrokken exporteurs in een bepaald tijdsbestek voor keuringen van een bepaalde groep produkten, redelijk evenredig is aan de globale kosten van die keuringen. Wegens de noodzaak om de exporteurs zowel de indirecte als de directe kosten van de keuringen in rekening te brengen, zou een geïndividualiseerd stelsel van heffingen onpraktisch zijn en meer kosten dan de berekening van heffingen op basis van gewicht of waarde.

11. De Nederlandse regering beroept zich in het bijzonder op het arrest-IFG (zaak 1/83, Jurispr. 1984, blz. 349). In die zaak ging het erom, of met het verbod van heffingen van gelijke werking verenigbaar was een heffingstelsel dat door een Lid-Staat werd toegepast ter zake van de keuring van vlees dat was ingevoerd uit een derde land waar de gemeenschapsrichtlijn betreffende veterinairrechtelijke controles op importen uit derde landen, nog niet geheel en al van toepassing was. In die situatie oordeelde het Hof, dat

„een Lid-Staat niet (kan) worden belet om, hetzij bij afgifte van de invoerdocumenten, hetzij bij invoer, niet slechts de kosten aan specifieke controles van de betrokken waren verbonden, maar ook die welke de administratie voor het houden van veterinairrechtelijke controles moet maken, op de importeur af te wentelen.

De enige beperking welke het gemeenschapsrecht ten deze stelt, is dat het bedrag der heffing aan dat van de controlekosten geëvenredigd moet zijn" (r. o. 17 en 18).

12. Het vereiste dat het bedrag van de heffing aan dat van de controlekosten „geëvenredigd" moet zijn, lijkt veel minder strikt dan het in de zaken Bauhuis en Commissie/Nederland gehanteerde criterium. Men houde evenwel in het oog, dat naar het Hof in de IFG-zaak overwoog, „de veterinairrechtelijke controle van uit derde landen ingevoerde waren geschiedt in een context die feitelijk en rechtens is te onderscheiden van die waarin waren uit de Gemeenschap worden gecontroleerd" (r. o. 10). Gezien deze feitelijk en rechtens te onderscheiden context ben ik van mening, dat de Nederlandse regering zich in deze zaak niet op het arrest-IFG kan beroepen en dat het in de arresten-Bauhuis en -Commissie/Nederland neergelegde criterium het relevante is.

13. Uit de bewoordingen van die arresten — het bedrag van de heffingen mag de werkelijke kosten niet overschrijden — blijkt duidelijk, dat dat criterium restrictief is bedoeld. Daar het bepalend is voor de draagwijdte van een afwijking van een fundamenteel verbod van het Verdrag, is in elk geval duidelijk, dat het eng moet worden uitgelegd en toegepast. Daaruit volgt, dat heffingen rechtstreeks verband moeten houden met de werkelijke kosten van de ten behoeve van de individuele exporteur verrichte keuringen.

14. Het vereiste van een direct verband tussen heffingen en kosten betekent volgens mij, dat alleen de directe kosten van een keuring zoals arbeidsloon of reiskosten aan de exporteur kunnen worden doorberekend, maar geen indirecte kosten zoals administratiekosten voor de organisatie van de keuringsdiensten. Indirecte kosten kunnen per definitie niet in direct verband staan met de keuring in een individueel geval, en toe-

staan dat zij worden doorberekend, zou de deur open zetten voor misbruik van de door het Hof toegestane beperkte afwijking door de nationale autoriteiten. Weliswaar heeft het Hof in het arrest-IFG het doorberekenen van indirecte kosten aan importeurs toegestaan, maar zoals gezegd, ging het in die zaak om een feitelijk en rechtens andere context. Er lijkt mij niets op tegen, dat een Lid-Staat voor het gemak van de administratie directe kosten berekent op basis van een vast bedrag, bij voorbeeld een uurtarief voor laborantenwerk, mits uiteraard dat bedrag uniform wordt gehanteerd.

15. Het is zonneklaar, dat een stelsel van heffingen op basis van brutogewicht of factuurwaarde geen waarborg is voor een direct verband tussen de heffingen en de werkelijke keuringskosten. In zijn arrest van 11 juli 1989 (zaak 170/88, Ford España SA, Jurispr. 1989, blz. 2305), heeft het Hof beslist, dat het berekenen van de vrijmakingskosten voor ingevoerde goederen op basis van de waarde van die goederen, niet kon worden geacht overeen te komen met de door de douane gemaakte kosten of de aan de importeur verleende dienst.

16. Het antwoord op de eerste vraag moet mijns inziens dan ook luiden, dat de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag eraan in de weg staan, dat vergoedingen worden geheven voor de keuring van voor export naar andere Lid-Staten bestemde zendingen planten(delen), verricht in het kader van een internationaal verdrag voor de bescherming van planten, tenzij het bedrag van die vergoedingen de werkelijke kosten van de concrete keuringen naar aanleiding waarvan zij worden geheven, niet overschrijdt.

De tweede vraag

17. Met de tweede vraag wenst de Hoge Raad te vernemen, of in een situatie waarin veldkeuringen moeten worden verricht voordat de bestemming van de planten is bepaald en 75% van de planten uiteindelijk wordt geëxporteerd, de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag toestaan, dat 75% van de keuringskosten enkel aan de exporten worden toegerekend.

18. In verband met de eerste vraag zagen wij reeds, dat een stelsel van heffingen voor keuringen op basis van brutogewicht of factuurwaarde niet verenigbaar is met het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, omdat zulk een stelsel geen rechtstreeks verband kan garanderen tussen het bedrag van de heffingen en de keuringskosten. Dat zulk een stelsel arbitrair is, wordt naar mijn mening nog duidelijker wanneer het bovendien beoogt, een tevoren bepaald deel van de totale kosten te bestrijden uit die heffingen.

19. Niettemin blijft er een belangrijk punt over in de tweede vraag van de Hoge Raad, dat ik zou willen formuleren als volgt: gesteld dat heffingen zodanig worden berekend en in rekening gebracht, dat zij overeenkomen met de werkelijke kosten van de concrete keuringen, is het dan met de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag verenigbaar om die kosten of een gedeelte daarvan uitsluitend aan exporteurs in rekening te brengen?

20. Volgens de Nederlandse regering zijn de veldinspecties eigenlijk een dienst aan de exporteurs alleen, daar enkel zij een ge-

zondheidscertificaat behoeven voor het verhandelen van hun produkt: het is dan ook terecht, dat alleen zij een evenredig deel van de kosten moeten dragen. Bakker en de Commissie stellen daarentegen, dat alle producenten, ongeacht of zij hun produkten uitvoeren, voordeel kunnen hebben bij de keuringen, die in feite een kwaliteitscontrole vormen, zodat het discriminerend is alleen exporteurs aan heffingen te onderwerpen.

21. Naar mijn opvatting volgt reeds uit het arrest-Commissie/Nederland (reeds aangehaald), dat het enkel aan exporteurs in rekening brengen van keuringskosten in het kader van een internationale overeenkomst, verenigbaar kan zijn met de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag. Men houde echter in het oog, dat de afwijking van het fundamentele verbod van heffingen van gelijke werking in dat arrest (en in het arrest-Bauhuis) door het Hof enkel en alleen gerechtvaardigd werd geacht wegens het feit dat de inspecties waren bedoeld om het vrije goederenverkeer te vergemakkelijken.

22. Indien in deze zaak zou komen vast te staan, dat ook een producent die zijn produkten op de binnenlandse markt verkoopt, evenveel voordeel van de keuringen heeft als een exporteur, bij voorbeeld omdat door de keuringen verdere controles overbodig worden, dan zou de afwijking van het verbod van heffingen van gelijke werking niet meer gerechtvaardigd zijn, daar die keuringen in zulk een situatie niet meer louter zouden dienen voor het vergemakkelijken van de handel. Indien evenwel zulk een voordeel zuiver van geringe en ondergeschikte aard is, dan zou mijns inziens het in rekening brengen bij alleen de exporteur wel gerechtvaardigd zijn. Het is aan de nationale rechter om feitelijk te beslissen, of inderdaad een gelijk voordeel toevalt aan op de binnenlandse markt verkochte produkten.

23. Het antwoord op de tweede vraag moet dan ook luiden, dat waar veldkeuringen worden verricht op planten in het kader van een internationaal verdrag betreffende de bescherming van planten, voordat vaststaat of die planten voor de export of voor de binnenlandse markt zijn bestemd, de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag niet in de weg staan aan het in rekening brengen van kosten voor die keuringen betreffende planten(delen) die voor export naar andere Lid-Staten worden aangeboden, maar niet betreffende planten bestemd voor de binnenlandse markt, tenzij vaststaat dat producenten van voor de binnenlandse markt bestemde planten evenveel profijt hebben van die keuringen als de exporteurs.