

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL H. MAYRAS  
VAN 8 JUNI 1977<sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

Het onderhavige beroep dat de Commissie tegen Nederland heeft ingesteld ter zake van niet-nakoming van verdragsverplichtingen, vindt zijn grond in de „ernstige twijfel” die bij het Nederlandse bedrijfsleven was ontstaan over de gemeenschapsrechtelijke verbindendheid van de heffing van vergoedingen voor fyto-sanitaire keuringen van planten en bepaalde produkten van plantaardige oorsprong, welke zijn bestemd om te worden geplant of voortgekweekt en worden uitgevoerd vanuit Nederland naar andere Lid-Staten alsmede naar derde landen.

In vele gevallen heeft men terugbetaling van de aldus in de laatste jaren geheven bedragen verlangd en zelfs enige verdere betaling geweigerd.

Gezien de hiermee gemoeide hoge bedragen en de bestaande toestand van rechtsonzekerheid, heeft de Nederlandse regering de Commissie met klem verzocht onverwijld voortgang te maken met de op 15 februari 1971 door haar tegen Nederland ingeleide procedure ex artikel 169. Zou blijken dat de vordering van de keurlonen inderdaad onverenigbaar is met de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag, dan zouden deze bedragen sedert 1 januari 1962 of althans sedert de inwerking-treding van de verordeningen houdende de gemeenschappelijke ordening der markten voor de desbetreffende produkten, ten onrechte zijn betaald.

De vergoedingen werden geheven voor keuringen, verricht ter uitvoering van het op 6 december 1951 onder VN-auspiciën te Rome gesloten internationaal Verdrag voor de bescherming van planten.

In de preambule van dit Verdrag wordt gewezen op „het nut van internationale samenwerking bij het bestrijden van ziekten en plagen van planten en van produkten van planten en bij het voorkomen van het binnendringen en de verspreiding daarvan over de nationale grenzen”.

Luidens artikel I, lid 2, van het Verdrag „aanvaardt elke Verdragsluitende Regering de verantwoordelijkheid voor het voldoen, binnen haar gebieden, aan alle in dit Verdrag gestelde eisen”.

Artikel IV bepaalt dat elke Verdragsluitende Regering de nodige maatregelen zal treffen voor de instelling van een officiële organisatie voor de bescherming van planten, wier voornaamste functies zullen omvatten:

1. het onderzoeken van planten te velde;
2. het onderzoeken van zendingen planten en produkten van planten in het internationale verkeer.

Hiertoe moet iedere Verdragsluitende Regering (artikel V) regelingen treffen voor de afgifte van *certificaten* betrekking hebbende op de gezondheidstoestand en oorsprong van zendingen planten en produkten van planten, welke certificaten in overeenstemming moeten zijn met de voorschriften ter bescherming van planten van de *andere* Verdragsluitende Regeringen. „Het onderzoek zal uitsluitend worden uitgevoerd door of op gezag van technisch bevoegde en daartoe *beoorlijkt* gemachtigde ambtenaren en onder die omstandigheden waarbij deze ambtenaren beschikken over zodanige kennis en zodanige gegevens, dat de betreffende instanties in de importerende landen deze certificaten met vertrouwen kunnen aanvaarden als *betrouwbare* documenten”.

<sup>1</sup> — Vertaald uit het Frans.

Certificaten betreffende materiaal, bestemd om te worden geplant of voortgekweekt, en betreffende andere planten en produkten van planten moeten zijn gesteld in de bewoordingen als aangegeven in de bijlage van het Verdrag. Met name moet worden vermeld dat „de zending geacht wordt te voldoen aan de geldende gezondheidsbepalingen van het invoerende land, zowel wat betreft de hierin opgenomen aanvullende verklaring als ook op andere wijze.” De certificaten dienen de zendingen bij invoer binnen het grondgebied van elke verdragsluitende Staat te vergezellen.

Luidens artikel VI hebben de Verdragsluitende Regeringen volledig het recht het binnenlaten van planten en produkten van planten aan bepaalde regelingen te onderwerpen ten einde het binnendringen van plantenziekten en plagen binnen hun grondgebied te voorkomen.

Nederland is zijn verplichtingen ten deze nagekomen met KB van 24 september 1951 houdende een nieuw reglement voor de Plantenziektenkundige Dienst.

Volgens artikel 3 van dit KB bestaan de werkzaamheden van deze dienst uit:

- „...  
b) het al of niet op aanvraag onderzoeken van terreinen, van planten... op de aanwezigheid van schadelijke organismen en het afgeven van verklaringen, dat bij zodanig onderzoek schadelijke organismen niet zijn aangetroffen;  
c) het al of 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 wordt voor de onderzoeken en keuringen, bedoeld in arti-

kel 3, sub b), respectievelijk sub c), *voor zover deze plaats hebben op verzoeken van belanghebbenden*, vergoeding van kosten geheven volgens een door de minister van Landbouw vast te stellen tarief.

De in Nederland afgegeven verklaringen beantwoorden aan het als bijlage bij het Verdrag gevoegde model.

Het tarief van de Plantenziektenkundige Dienst is op grond van genoemd artikel 7 vastgesteld bij ministeriële beschikking van 23 juni 1967, laatstelijk gewijzigd op 27 juni 1975. In de preambule van deze beschikking wordt tevens verwezen naar artikel 9 van het Uitvoercontrolebesluit 1947 (Boonkwekerijprodukten), naar artikel 7 van het Uitvoercontrolebesluit 1951 (Bloembollen) en naar artikel 7 van het Uitvoercontrolebesluit 1951 (Aardappelen). Deze besluiten *verbieden* de uitvoer van produkten de bij keuring door de Plantenziektenkundige Diensten niet aan de *gestelde eisen* blijken te voldoen.

De beginselen die uit hoofde van het Verdrag en de gemeenschapsregeling ten grondslag liggen aan heffingen voor veterinaire en fytosanitaire keuringen bij invoer en uitvoer uit of naar Lid-Staten of derde landen, heeft het Hof inmiddels in tal van arresten steeds nader gepreciseerd.

Het Hof heeft zijn standpunt met name enigszins omgebogen in het prejudicieel arrest-Bauhuis van 25 januari 1977, dat werd gewezen toen de onderhavige zaak al aanhangig was en de Nederlandse regering nog niet van dupliek had gediend.

Deze regering had overigens al blijk gegeven van haar aandacht voor dit punt door opmerkingen te maken in de op 26 februari 1975 uitgewezen prejudiciële zaak Cadsky (Jurispr. blz. 281). In de onderhavige zaak heeft zij die opmerkingen verder ontwikkeld.

I — Om een vergoeding als de onderhavige te kunnen beschouwen als een heffing van gelijke werking als een douanerecht, heeft het Hof tot dusver steeds

als voorwaarde gesteld dat de vergoeding een *verplicht* karakter had.

De Nederlandse regering betoogt nu dat de vergoeding slechts verschuldigd is voor een *vrijwillige* keuring die geen wettelijke voorwaarde is voor overschrijding van de Nederlandse grens.

Zij erkent echter tevens dat, om met een redelijke kans van zekerheid de zending haar bestemming te zien bereiken, de exporteur praktisch niet buiten die verklaring kan, daar hij het verzonden produkt anders het land van invoer niet binnenkrijgt. Het mag waar zijn dat de keuring slechts op verzoek van de exporteur wordt verricht en dat de vergoeding ook verschuldigd is voor de gevraagde keuring van een partij die later door onvoorziene omstandigheden niet wordt geëxporteerd, en ten slotte dat — anders dan bij Cadsky — niet uitdrukkelijk is voorgeschreven dat de goederen de Staat van uitvoer alleen met het keuringscertificaat mogen verlaten, doch het verbod in de Staat van bestemming om goederen in te voeren, die niet zijn voorzien van de verklaring dat zij „vrij zijn bevonden van schadelijke ziekten en plagen”, komt in feite erop neer dat de partij niet zonder een dergelijke verklaring kan worden verzonden.

De Nederlandse regering erkent dit ook zelf implicite, waar zij in haar brief van 28 juni 1976 schrijft: „het is hierbij overigens irrelevant of de nationale wetgeving verplicht tot fyto-sanitair onderzoek bij uitvoer of dat een dergelijke controle slechts op verzoek van de exporteur plaatsvindt”. „Bepalend zijn namelijk in de eerste plaats de door het land van bestemming *geëiste* garanties” (punt 10 verweerschrift). De Staat van invoer zal slechts bereid zijn van de controle bij invoer af te zien en de internationale handel zo min mogelijk te belemmeren, indien die controle wordt verricht in de Staat van invoer. Aldus wordt die controle zoniet rechtens dan toch *feitelijk* verplicht. Zoals de Nederlandse regering zegt, „kan echter worden toegegeven dat

zo'n export (zonder certificaat) weinig zinvol zou zijn”. „Dat het keuringsstelsel in vele gevallen *onmisbaar* is, geldt in de eerste plaats voor de meest betrokkenen, te weten de exporteurs.”

Anderzijds zijn de vergoedingen voor fyto-sanitaire keuringen niet ingesteld krachtens een *gemeenschaps*besluit en wordt de keuring niet op *uniforme* wijze verricht doch telkens naar gelang van de bijzondere eisen van de Staat van invoer. Zij voldoet dus niet aan de beide onder andere in het arrest-Bauhuis genoemde voorwaarden om een heffing te kunnen vrijstellen van het verbod van de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag. Zelfs al zou de keuring in Nederland plaatsvinden ter voldoening aan Nederlandse verplichtingen van hoger internationaal niveau, dan nog zijn de verplichtingen niet van communautaire aard, althans in de betrekkingen tussen Nederland en de andere Lid-Staten.

Evenmin staat vast dat de systematische keuringen bij invoer, die het internationaal Verdrag beoogde af te schaffen, in de andere Lid-Staten inderdaad zijn afgeschaft, ook al zou de handhaving ervan strijdig zijn met het gemeenschapsrecht.

De ten tijde van de instelling van het onderhavig beroep geldende gemeenschapsbepalingen voor fyto-sanitaire bescherming (drie richtlijnen van de Raad van 8 december 1969 betreffende de bestrijding van de wratziekte, het aardappelcystenaaltje en de San-José-schildluis, PB L 323 van 1969, blz. 1, 3 en 5) verplichten de Lid-Staten wel zekere minimummaatregelen te nemen tegen deze schadelijke organismen zelf evenals tegen de verbreiding ervan op hun grondgebied, doch zeggen niets over de mogelijkheid hiervoor vergoedingen te vragen.

De later vastgestelde richtlijn 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 plantaardige produkten schadelijke stoffen

(PB L 26 van 31. 1. 1977, blz. 20) bepaalt in artikel 7, lid 2, dat „de Lid-Staten voorschrijven dat de in bijlage V genoemde planten, plantaardige produkten of ander materiaal, *slechts* op het grondgebied van een andere Lid-Staat *mogen worden binnengebracht*, indien dat *vergezeld gaan* van een overeenkomstig lid 1 afgegeven gezondheidscertificaat”.

Het gaat hier derhalve om een *verplicht* fytosanitair onderzoek in de Staat van uitvoer van produkten voor verkoop in andere Lid-Staten, *zonder dat een befinning van vergoedingen voor dit onderzoek is voorgeschreven of toegestaan*.

De Commissie heeft overigens in haar opmerkingen in de zaak-Bauhuis te kennen gegeven dat bij de bespreking van haar ontwerp-richtlijn in de Raad sommige Lid-Staten hadden geprobeerd een bepaling in te lassen om de Lid-Staten toe te staan of te dwingen vergoedingen voor keuringen bij uitvoer in het intracommunautaire handelsverkeer toe te passen, maar dat zij zich daartegen had verzet, hetgeen wellicht de reden was waarom haar ontwerp zo lang in beraad was gebleven.

Ook ten aanzien van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee bevat richtlijn 71/118 van de Raad (PB L 55 van 8. 3. 1971, blz. 23) geen enkele verplichting om de in die richtlijn voorgeschreven keuringen voor rekening van de handelaars te brengen.

Alleen voor de invoer van bepaalde produkten (runderen en varkens; rund- en varkensvlees) uit *derde landen* zegt richtlijn 72/462 van de Raad (PB L 302 van 31. 12. 1972, blz. 28) in artikel 12, lid 8, dat „alle kosten, verbonden aan de toepassing van dit artikel, ten laste komen van de verzender, de *geadresseerde* of hun gemachtigde zonder schadeloosstelling van staatswege”.

Zo derhalve het gemeenschapsrecht thans *keuringen* in het land van uitvoer voorschrijft, wil dat nog niet zeggen dat

daarvoor ook *vergoedingen* mogen worden verlangd. Het onderscheid dat in de kostenregeling wordt gemaakt tussen intracommunautair handelsverkeer en handelsverkeer met derde landen, is gerechtvaardigd, voorzover ook voor de keuring van binnen een Staat verhandelde produkten geen vergoeding wordt verlangd.

Wij kunnen derhalve zeggen dat ten tijde van de instelling van het beroep de betrokken vergoeding een verplicht karakter had, maar dat deze verplichting uit geen enkele gemeenschapstekst voortvloeide; zij vormde bijgevolg een „*eenzijdig opgelegde geldelijke last*” in de zin van Uw arrest van 1 juli 1969 in de zaak Commissie tegen Italiaanse Republiek (Jurispr. blz. 193).

II — Vaststaat dat de betrokken heffing geen deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen die systematisch en volgens dezelfde criteria nationale en uitgevoerde produkten treft; zij treft uitsluitend produkten die ter keuring worden aangeboden met het oog op de grensoverschrijding in het land van invoer.

Ook al vindt de keuring om voor de hand liggende praktische redenen strikt genomen niet plaats aan de Nederlandse grens en kunnen de goederen deze grens in theorie zonder certificaat overschrijden, toch dient de keuring in feite vóór de grensoverschrijding te geschieden en is de vergoeding in ieder geval in Nederland verschuldigd, terwijl voor binnenslands verhandelde plantaardige produkten geen enkele vergoeding wordt verlangd.

De vergoeding voor de afgifte van het keuringscertificaat is dus in beginsel een „heffing van gelijke werking als een douanerecht”, waarbij ik in het middelen laat of zij ook een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is.

III — Blijft dan nog de vraag of de vergoeding, hoewel een heffing van gelijke werking, wellicht toch verenigbaar is te

achten met de artikelen 12 en 16 EEG-Verdrag als retributie voor „een aan de exporteur werkelijk bewezen dienst” in de zin van het arrest-Bauhuis, zoals bij voorbeeld een beroking, verdelging of ontsmetting.

Vóór dit arrest had het Hof geoordeeld dat de omstandigheid dat een vergoeding niet meer dan de werkelijke keuringskosten omvat en wordt afgewenteld op de importeur, voor haar kwalificatie niet ter zake doet, zodra aan de overige voorwaarden voor een heffing van gelijke werking is voldaan (arrest-Rewe van 11 oktober 1973, Jurispr. blz. 1039; arrest-Bresciani van 5 februari 1976, Jurispr. blz. 129). In het arrest-Cadsky van 26 februari 1975 had het Hof nog geoordeeld (overweging 8) dat „dit voordeel (voor de nationale produkten) een algemeen belang is voor alle exporteurs tezamen, zodat het persoonlijk belang van ieder hunner daarbij dermate onzeker is, dat een wegens die controle toegepaste heffing niet is te beschouwen als de tegenprestatie voor een bepaald, werkelijk en individueel verschaft voordeel”.

In overweging 6 van het arrest-Cadsky wordt echter gezegd dat, „ofschoon het niet is uitgesloten dat in sommige gevallen voor een bepaalde en werkelijk verleende dienst een daaraan evenredige tegenprestatie mag worden verlangd, zulks zich slechts kan voordoen in gevallen die niet tot ontduiking van de voorschriften van de artikelen 9 en 16 van het Verdrag kunnen leiden”.

Om te beginnen zij echter opgemerkt dat de vergoeding alleen kan worden geacht te ontsnappen aan het verbod van de artikelen 12 en 16, indien vaststaat dat de exporteur het bedrag der vergoeding steeds kan afwentelen op de buitenlandse *geadresseerde*. Dit is hier geenszins het geval.

Ook al zou de vergoeding de tegenprestatie vormen voor een overheidsdienst die de exporteur tijd en geld bespaart, dan wordt zij toch *ook* geheven in het alge-

meen belang van Nederland dat het internationale Verdrag enkel heeft ondertekend omdat ook de uit de andere Lid-Staten geëxporteerde plantaardige produkten vóór export aan een fyto-sanitaire keuring worden onderworpen.

Zo gezien, zou het zogenaamde voordeel voor de exporteur telkens variëren per exporttransactie en per produkt, hetgeen kennis van de marktsituatie en van de contractbepalingen vooronderstelt. Zoals advocaat-generaal Reischl in zijn conclusie in de zaak-Bauhuis — op veterinair gebied — terecht opmerkte, kan men zich afvragen of het juist en billijk is dat maatregelen die ter preventie van ziekten dienen en dus *mede in het belang van de producenten* worden genomen, ten laste van de handel en dus uiteindelijk van de consument komen.

In feite is de vergoeding de *forfaitaire* tegenprestatie voor de keuring welke de andere Lid-Staten verrichten bij produkten die uit die Staten naar Nederland worden geëxporteerd.

Er is dan ook geen sprake van een aan de exporteur toekomend *specifiek* voordeel dat concreet te berekenen is en dat de werkelijke kosten van de keuring waarvoor de vergoeding wordt betaald, niet overschrijdt.

Gesteld al dat het om een werkelijk aan de exporteur bewezen dienst zou gaan, is het onmogelijk te zeggen of het bedrag der vergoeding precies evenredig is aan de dienst en vooral of de waarde van die dienst niet lager is dan de gevraagde vergoeding.

Voorts zou de keuringsverplichting in alle Lid-Staten gelijkelijk dienen te gelden en uniform te worden toegepast. Met het internationaal Verdrag is dit nu juist niet het geval, daar de exportkeuringen zijn afgestemd op de fyto-sanitaire voorschriften van de importerende Staten.

Zelfs wanneer alle Lid-Staten de richtlijn van 21 december 1976 zullen hebben opgevolgd — een kwestie van twee tot

vier jaar —, zullen die keuringen in ieder geval niet identiek zijn aan de keuringen die voor de verhandeling en het vervoer van de betrokken produkten binnen de Lid-Staat van oorsprong worden verricht en in Nederland niet, althans niet in dezelfde mate, bestaan.

Eveneens zouden de voorheen in de Staat van invoer verrichte keuringen moeten worden vervangen door keuringen in de Staat van uitvoer (overweging 46 arrest-Bauhuis). Op dit punt is er echter nog maar een „redelijke zekerheid”.

Op het argument van de Nederlandse regering dat de betrokken regeling bijdraagt tot de liberalisatie van het intracommunautaire handelsverkeer, kan ik slechts antwoorden dat veeleer de afwezigheid van enige last daartoe zou bijdragen.

Ook een nationaal exportmerk — voorzover geoorloofd bij ontbreken van communautaire kwaliteitsvoorschriften — kan de export van nationale produkten bevorderen, doch in het arrest-Cadsky werd dit niet beschouwd als een aan de exporteur bewezen dienst.

De Nederlandse regering voert ten slotte nog aan dat, wanneer het bedrijfsleven niets zou behoeven te betalen en de keuring ten laste van de overheid zou komen, in feite een verkapte steun zou worden verleend. Inderdaad is niet uitgesloten dat bij rechtstreekse financiering van de exportkeuringen uit overheidsmiddelen en niet uit parafiscale heffingen de mededinging kan worden vervalst. Maar de aldus verleende „steun” van de Lid-Staten zou in zekere zin over en weer worden geneutraliseerd, indien elke Lid-Staat die keuringen voor zijn rekening zou nemen.

Zouden niettemin concurrentievervalsingen blijven bestaan, dan zouden die kunnen worden opgeheven niet door een uitzondering op het verbod van de artikelen 12 en 16, maar door een harmonisatie van de wetgevingen. Zoals de Commissie opmerkt, „kan er hier een taak liggen voor de gemeenschapswetgever”.

Uiteindelijk zijn naar gelang van de teksten die aan de keurlonen ten grondslag liggen, twee mogelijkheden denkbaar:

- ofwel wordt de keuring *eenzijdig door een Lid-Staat voorgeschreven* uit hoofde van artikel 36, hetgeen zich mijns inziens in casu voordoet en niet rechtvaardigt dat voor de kosten van de keuring der betrokken goederen een vergoeding wordt geheven, daar de uitoefening van de in artikel 36 bedoelde bevoegdheid niet zonder meer de noodzaak van zulk een heffing meebrengt (overwegingen 13 en 14 arrest-Bauhuis);
- ofwel wordt de keuring *van gemeenschapswege voorgeschreven* en geschiedt zij *uniform*, hetgeen het geval zal zijn wanneer de Lid-Staten gevolg hebben gegeven aan de richtlijn van 21 december 1976; de alsdan geheven keurlonen zouden geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn, *voorzover* het bedrag ervan de werkelijke keuringskosten niet overschrijdt.

Het eerstgenoemde geval wordt echter aan Uw oordeel onderworpen: gezien de onzekerheid in hoever het aldus verschaft voordeel reëel en meetbaar is, alsook het feit dat de keuringen nog geenszins uniform zijn, dient het beginsel van het vrije goederenverkeer, waarvan U het belang tot dusver steeds hebt onderstreept, de overhand te krijgen.

Samenvattend concludeer ik dat, ongeacht het bedrag, de geldelijke lasten welke in Nederland ingevolge artikel 1 van de beschikking van de minister van Landbouw en Visserij van 23 juni 1967 worden geheven voor de fytosanitaire keuring van alleen die zendingen planten en plantaardige produkten, die

voor de andere Lid-Staten zijn bestemd, zijn te beschouwen als heffingen van gelijke werking als douanerechten.

Het Koninkrijk der Nederlanden ware bijgevolg te verwijzen in de kosten van het geding.