

Lid-Staat van verzending, en anderzijds van degenen die uit derde landen importeren, mits deze rechten de

werkelijke keuringskosten niet overschrijden.

In de zaak 70/77,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Alessandria, in het aldaar aanhangig geding tussen

SIMMENTHAL SPA,

en

ITALIAANSE ADMINISTRATIE DER STAATSFINANCIËN,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van sommige bepalingen van verordening nr. 14/64/EEG van de Raad van 5 februari 1964 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB van 1964, blz. 562), van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24), en inzake de uitlegging en geldigheid van richtlijn nr. 72/462/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinaire-rechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 28),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

advocaat-generaal: J.-P. Warner,
griffier: A. Van Houtte,

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut (EEG) ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

De sector rundvlees werd aanvankelijk geregeld bij verordening nr. 14/64/EEG van de Raad van 5 februari 1964 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1964, blz. 562). Deze verordening is per 29 juli 1968 afgeschaft en vervangen door verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24). Artikel 12 van verordening nr. 14/64 en artikel 20 van verordening nr. 805/68 verbieden de toepassing van douanerechten en heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer met derde landen, maar krachtens artikel 20 van verordening nr. 805/68 kan de Raad van dit verbod afwijken.

Daarnaast zijn er twee richtlijnen van de Raad van 26 juni 1964 tot regeling van de veterinaire controle in het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (richtlijn nr. 64/432) en vers vlees (richtlijn nr. 64/433; PB van 1964, blz. 1977 e.v.), alsmede een richtlijn van de Raad van 12 december 1972 tot regeling van de veterinaire controle bij invoer van vers rund- en varkensvlees uit derde landen (richtlijn nr. 72/462, PB L 302 van 1972, blz. 28). Ingevolge artikel 23, lid 1, van laatstgenoemde richtlijn zijn de Lid-Statens verp-

licht erop toe te zien dat vers vlees „onverwijld . . . aan een veterinaire controle wordt onderworpen”; lid 4 bepaalt dat „alle kosten die voortvloeien uit de toepassing van dit artikel, zonder schade-loosstelling van staatswege ten laste komen van de afzender, de geadresseerde of hun gemachtigde”. Ingevolge artikel 32 evenwel waren de Lid-Statens eerst per 1 oktober 1973 gehouden de richtlijn toe te passen.

Verzoekster in het hoofdgeding, de vennootschap Simmenthal, importeerde op respectievelijk 29 november 1971 en 11 januari 1973 in Italië twee partijen bevroren rundvlees van oorsprong uit Uruguay. Krachtens de Italiaanse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen werden deze importen tegen betaling van keuringsrechten aan een veterinaire controle onderworpen.

Stellende dat deze keuringsrechten heffingen waren van gelijke werking als douanerechten bij invoer uit derde landen, dat zij krachtens artikel 12 van verordening nr. 14/64 (en artikel 20 van verordening nr. 805/68) waren verboden en dat dit verbod door geen van de voren genoemde richtlijnen buiten werking was gesteld, vroeg verzoekster in het hoofdgeding de Pretore d'Alessandria om een rechterlijk bevel tot terugbetaling van de betaalde bedragen vermeerderd met de wettelijke interessen.

Van mening dat het geschil vragen deed rijzen betreffende de uitlegging, respectievelijk de geldigheid van vorenbedoelde bepalingen, heeft de Pretore te Alessandria bij beschikking van 28 mei 1977 het Hof van Justitie de navolgende vragen gesteld:

- „1. Moeten artikel 12 van verordening nr. 14/64/EEG en artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68/EEG aldus worden uitgelegd, dat elke geldelijke last die in een Lid-Staat wordt opgelegd wegens veterinaire controle aan de grens bij de invoer van runderen en rundvlees uit derde landen, een heffing van gelijke werking als een douanerecht is?
2. Zo ja, vanaf welk tijdstip is het verbod tot heffing van bedoelde geldelijke lasten van toepassing?
3. Moeten richtlijn nr. 72/462/EEG van de Raad van 12 december 1972, inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen, en inzonderheid de artikelen 23, lid 4, en 26 aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten daarbij worden gemachtigd voor waren uit derde landen wederom keuringsrechten in te stellen, en zo ja *vanaf welk tijdstip*; of vormen deze bepalingen juist een bevestiging van het verbod van heffingen van gelijke werking, doordat zij de Lid-Staten voorschrijven *alleen de werkelijke kosten* van de veterinaire controle aan de grens ten laste van de betrokken handelaars te brengen?
4. Indien richtlijn nr. 72/462/EEG de Lid-Staten machtigt wederom keuringsrechten in te stellen, zijn deze richtlijn en inzonderheid de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 dan rechtsgeldig, zulks gelet op:
 - de omstandigheid dat in genoemde gemeenschapshandeling de afwijking van het verbod van artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 niet met redenen is omkleed;
 - de omstandigheid dat de ingestelde geldelijke last in de richtlijn niet nader is omschreven — noch ten aanzien van het bedrag, noch ten aanzien van de toepassingsmodaliteiten en -voorwaarden —, zodat zij een eenvormig gemeenschappelijk karakter ontbeert en mitsdien de eenvormigheid van de bescherming aan de grenzen der Gemeenschap in gevaar brengt;
 - de omstandigheid dat volgens de formulering van de richtlijn de Lid-Staten blijkbaar machtiging wordt verleend af te wijken van het verbod van heffingen van gelijke werking;
 - de omstandigheid dat de richtlijn, door niet te bepalen dat de opbrengst van de ingestelde bijdrage op de gemeenschapsbegroting moet worden bijgeschreven, zou zijn vastgesteld in strijd met het zogenaamde „eigen-middelen-besluit” van de Raad van 21 april 1970, met name artikel 2, sub a (PB L 94 van 1970, blz. 19)?
5. Indien daarentegen de Lid-Staten bij de richtlijn worden gemachtigd alleen de werkelijke kosten van de controle ten laste van de handelaars te brengen, moet zij dan worden aangevuld met bepalingen betreffende de vaststelling van het bedrag der kosten alsmede van de betalingsmodaliteiten en -voorwaarden, en zo ja, moeten die bepalingen dan zijn verrat
 - in een gemeenschapshandeling, zodat zij overal in de Gemeenschap een eenvormig gemeenschappelijk karakter hebben,
 - of in nationale regelingen ter uitvoering van de richtlijn?
6. Zijn de handelaars, in de veronderstelling dat één of meer Lid-Staten richtlijn nr. 72/462/EEG nog niet ten uitvoer hebben gelegd, in elk geval gehouden tot betalingen wegens de in de richtlijn bedoelde veterinaire controle?”

De verwijzingsbeschikking is op 6 juni 1977 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut (EEG) zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door de Italiaanse regering en door verzoekster in het hoofdgeding.

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

II — Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen

A — *Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding*

Verzoekster in het hoofdgeding merkt vooreerst op dat de zes vragen van de verwijzende rechter in wezen tot twee meer fundamentele vragen kunnen worden herleid:

1. In de eerste plaats wordt het Hof gevraagd om een verduidelijking van zijn vroegere rechtspraak betreffende de toepassing van het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht op keuringsrechten welke zijn verschuldigd bij de invoer van vers rundvlees uit derde landen (vraag 1 en 2).
2. Vervolgens wordt gevraagd of het verbod om dergelijke heffingen wegens invoercontroles van rundvlees uit derde landen toe te passen, door richtlijn nr. 72/462/EEG is beperkt.

Ten aanzien van de eerste vraag van de nationale rechter wijst verzoekster in het hoofdgeding erop dat de litigieuze heffingen worden toegepast aan de grens, naar aanleiding van een veterinaire controle, en uitsluitend op geïmporteerde waren; dat zij geen onderdeel

vormen van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen die volgens gelijke maatstaven zowel voor nationale als voor ingevoerde waren gelden, en dat zij ten slotte niet de tegenprestatie vormen voor een aan de importeur verleende dienst. Volgens vaste rechtspraak zijn zij mitsdien heffingen van gelijke werking als een douanerecht, welk begrip bovendien volgens het arrest van 9 juli 1975 (zaak 21/75, Schroeder, Jurispr. 1975, blz. 905) steeds dezelfde inhoud dient te hebben, onverschillig of het gaat om invoer uit Lid-Staten of uit derde landen.

Ofschoon de „intracommunautaire” richtlijnen inzake gezondheidsvraagstukken de bepaling bevatten (64/432, artikel 11; 64/433, artikel 9) dat tot aan de tenuitvoerlegging van een gemeenschapsregeling voor invoer uit derde landen, de nationale veterinaire voorschriften voor waren uit die landen niet gunstiger mogen zijn dan die welke voor het intracommunautaire verkeer gelden, kan deze bepaling het verbod van de artikelen 12 van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 om — behoudens een met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen besluit van de Raad — in het handelsverkeer met derde landen heffingen van gelijke werking toe te passen, niet terzijde stellen. De eenvoudige vermelding „derde landen” valt niet te beschouwen als een stilzwijgende afwijking van de Raad van het in de verordeningen nrs. 14/64 en 805/68 vervatte verbod.

De richtlijnen nrs. 64/432 en 64/433 hebben geen betrekking op de gezondheidsvoorschriften in het verkeer met derde landen (afgezien dan van de aanbeveling om invoer van buiten de Gemeenschap niet gunstiger te behandelen) en kunnen mitsdien niet worden uitgelegd als een afwijking van het in de verordeningen nrs. 14/64 en 805/68 verankerde verbod om heffingen van gelijke werking toe te passen.

Wat de *eerste* vraag betreft, concludeert verzoekster in het hoofdgeding dat — gezien de rechtssituatie in de periode van de inwerkingtreding der verordeningen nrs. 14/64 en 805/68 tot de inwerkingtreding van richtlijn nr. 72/462/EEG — moet worden aangenomen dat het verbod van heffingen van gelijke werking absoluut is en geen enkele beperking toelaat, en dat het antwoord op de *tweede* vraag overeenkomstig het arrest van 7 maart 1972 (zaak 84/71, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 89) dient te luiden dat artikel 12, leden 1 en 2, van verordening nr. 14/64 is gaan werken op 1 november 1964, en de artikelen 20, lid 2, en 22, lid 1, van verordening nr. 805/68 op 29 juli 1968.

Ten aanzien van de *derde* vraag, betreffende de datum van inwerkingtreding en de uitlegging van richtlijn nr. 72/462, met name het punt of de toepassing van heffingen van gelijke werking uit hoofde van veterinaire controles daarbij is toegestaan dan wel juist verboden en enkel de in elk concreet geval werkelijk gemaakte keuringskosten in rekening mogen worden gebracht, merkt verzoekster in het hoofdgeding op dat de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 onduidelijk zijn, met name waar het gaat om de zinsnede dat de kosten „zonder schadeloosstelling van staatswege” ten laste van de handelaars komen. Bij een letterlijke uitlegging van de betrokken bepalingen zou men kunnen concluderen dat men enkel de *werkelijke kosten* van controle en keuring ten laste van bepaalde handelaars heeft willen brengen.

Op dit standpunt heeft zich trouwens ook de Commissie gesteld in haar oorspronkelijk voorstel voor de richtlijn, dat op 15 september 1965 aan de Raad werd voorgelegd (PB van 1966, blz. 807). Nadat vervolgens sommige Lid-Staten erop hadden aangedrongen de toepassing van een heffing mogelijk te maken of zelfs verplicht te stellen, is als compromis in de tekst de bepaling opgenomen betreffende de betaling van kos-

ten zonder schadeloosstelling van staatswege; men moet hierbij wel denken aan het begrip „werkelijke kosten” of „verleende dienst”. Maar in elk van beide gevallen is de mogelijkheid van een heffing, die naar haar aard forfaitair zou moeten zijn, uitgesloten; aldus ook de advocaat-generaal in zaak 89/76 (Commissie/Nederland).

Verzoekster in het hoofdgeding wijst ook op het — haars inziens — bezwaarlijke karakter van een maatregel waarbij een heffing zou worden ingesteld die wijziging brengt in de invloed van het gemeenschappelijk douanetarief. De datum waarop de aan de Lid-Staten verleende machtiging om opnieuw keuringsrechten in te stellen, in werking treedt, is volgens haar die waarop de Lid-Staten de uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de bij de richtlijn voorgeschreven controles hebben vastgesteld. Voor zover het reeds bestaande keuringsrechten betreft, mogen deze eerst weer worden geheven na aan de nieuwe criteria van de richtlijn te zijn aangepast.

Met betrekking tot de *vierde* vraag, inzake de geldigheid van richtlijn nr. 72/462/EEG, analyseert verzoekster in het hoofdgeding de verhouding tussen de bepalingen van deze richtlijn, volgens welke de keuringskosten ten laste van de handelaars komen, en de eerste zin van artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, dat de mogelijkheid geeft af te wijken van het verbod van heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer met derde landen.

In de eerder genoemde zaak-Schroeder heeft de Commissie beweerd dat bedoelde bepalingen van richtlijn nr. 72/462 van het verbod van heffingen van gelijke werking mogen afwijken omdat de richtlijn volgens de procedure van artikel 43 EEG-Verdrag is vastgesteld. Verzoekster in het hoofdgeding betwist deze stelling. Het is niet zo, dat de gemeenschapswetgever, zolang hij de formele voorschriften maar in acht neemt, volko-

men vrij zou zijn af te wijken van het verbod van heffingen van gelijke werking. Hij dient zich ook te houden aan de materiële grenzen die hij bij het instellen van die afwijkingsmogelijkheid zelf heeft vastgelegd.

Artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 onderscheidt tussen reeds in de verordening zelf opgenomen „andersluidende bepalingen” en afwijkingen waartoe de Raad eventueel later nog kan besluiten. Deze laatste moeten volstrekt verenigbaar zijn met het stelsel van de gemeenschappelijke handelspolitiek, dat ten grondslag ligt aan de regeling van het handelsverkeer in de verordening houdende de gemeenschappelijke marktordering. Het moeten dus echte handelspolitieke maatregelen zijn. Dit blijkt ook uit de twaalfde overweging van verordening nr. 805/68: „dat . . . het stelsel van gemeenschappelijke prijzen, douanerechten en heffingen echter in uitzonderlijke gevallen te kort kan schieten; dat, ten einde de markt van de Gemeenschap in dergelijke gevallen niet zonder bescherming te laten tegen de verstoringen die hieruit dreigen voort te vloeien, aangezien de voorheen bestaande invoerbelemmeringen zullen zijn opgeheven, de Gemeenschap in staat moet worden gesteld, snel de vereiste maatregelen te nemen”.

Daarenboven, een echte afwijking is naar haar aard een uitzondering en moet dus uitdrukkelijk en nauwkeurig geformuleerd zijn en met redenen zijn omkleed. In casu is dit niet het geval, want het gaat om elementen die zonder logisch verband met de rest van de tekst in de richtlijn zijn verspreid. Het is dit gebrek aan nauwkeurigheid van de eventuele afwijking, welke de vraag van de nationale rechter betreffende de ongeldigheid van de richtlijn wegens motiveringsgebreken rechtvaardigt. Eventuele afwijkingen dienen hun rechtvaardiging te vinden in de eisen van de gemeenschappelijke handelspolitiek, hetgeen afwijkingen die verband houden met veterinaire maatregelen, doch die geheel los staan van de handelspolitiek, uitsluit.

De andere onderdelen van de vierde vraag hebben betrekking op het niet-eenvormige karakter van de veronderstelde heffing, op een eventuele delegatie aan de Lid-Staten van de bevoegdheid van het verbod van heffingen van gelijke werking af te wijken, en op de omstandigheid dat de opbrengst van de heffing niet aan de Gemeenschap ten goede komt.

Deze vragen gaan uit van de gedachte dat de bij de richtlijn opnieuw ingestelde rechten enkel communautaire rechten kunnen zijn, aangezien de instelling van nieuwe nationale heffingen op importen uit derde landen ten duidelijkste is verboden (arrest van 13 december 1973, gevoegde zaken 37 en 38/73, Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609).

Waar het om rechten gaat die enkel van gemeenschapswege kunnen worden ingesteld, moeten zij van eenvormige en communautaire aard zijn, zodat wat het bedrag betreft als ten aanzien van de heffingswijze en -voorwaarden; anders zouden zij immers een bedreiging vormen voor de goede werking van het gemeenschappelijk buitentarief.

Als het inderdaad een gemeenschapsheffing is, dan moet zij worden geregeld bij een gemeenschapsbesluit dat nauwkeurig de criteria en de modaliteiten aangeeft. Als het besluit waarbij de Lid-Staten tot wederinvoering van de heffing worden gemachtigd, niet nauwkeurig de criteria en modaliteiten vermeldt, dan komt dat neer op een bevoegdheidsdelegatie in strijd met artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, volgens hetwelk die bevoegdheid uitsluitend aan de Raad toekomt. En wanneer het inderdaad om een delegatie van bevoegdheid aan de Lid-Staten gaat, dan is deze klaarblijkelijk onwettig en zulks te meer omdat het een blanco volmacht betreft (arrest van 30 oktober 1975, zaak 23/75, Rey Soda, Jurispr. 1975, blz. 1280).

Een extra ongeldigheidsgrond is ten slotte het feit dat de heffing door de

Lid-Statens wordt geheven en behouden, terwijl, als het in feite om een gemeenschapshoofding zou gaan, de opbrengst ervan aan de Gemeenschap dient toe te vallen.

Naast deze bezwaren die door de nationale rechter zijn geopperd, voert verzoekster in het hoofdgeding nog aan dat de heffing van de litigieuze rechten in strijd is met het non-discriminatie- en het proportionaliteitsbeginsel. Er is sprake van een verboden discriminatie omdat de betrokken bepalingen de keuringskosten ten laste van „de verzender, de geadresseerde of hun gemachtigde” brengen, de personen dus die enkel bij de zaak zijn betrokken in hun hoedanigheid van partijen bij de vervoersovereenkomst betreffende de gekeurde waren. Het is duidelijk dat men juist hen heeft gekozen om er zeker van te zijn dat de heffing inderdaad bij de grensoverschrijding wordt betaald. Verzoekster in het hoofdgeding beklemtoont dat de controles in het algemeen belang worden verricht, en wijst erop dat volgens artikel 27, lid 6, van richtlijn nr. 72/462 alle kosten van het toezicht op de voorzieningen van de grens- en controleposten, alsmede die van het toezicht op de juiste uitvoering van de controles „door de Gemeenschap worden gedragen”. Wat het proportionaliteitsbeginsel betreft, is het instellen van een keuringsrecht ongerechtvaardigd en vreemd aan het stelsel van gezondheidsvoorschriften en gaat het verder dan met het oog op het algemeen belang noodzakelijk is.

De vijfde en de zesde vraag zijn gesteld om een verklaring van het Hof uit te lokken dat de bij de richtlijn ingevoerde veterinairerechtelijke regeling zowel op gemeenschaps- als op nationaal niveau niet toepasselijk is en niet toegepast wordt, en om de consequenties daarvan op gezaghebbende wijze te doen vaststellen.

Met betrekking tot beide onderdelen van de *vijfde vraag* moet het antwoord

bevestigend luiden vanwege de eenvoudigheid en voorzienbaarheid die eigen moeten zijn aan een van gemeenschapswege ingesteld, en uit dien hoofde niet verboden, keuringsrecht (arrest van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5).

Als men artikel 32 van richtlijn nr. 72/462, dat een tijdschema bevat voor de geleidelijke inwerkingtreding van de bepalingen, wil uitleggen op een wijze die verenigbaar is met het beoogde veterinairerechtelijke model, dan moeten aan de invoering van elk onderdeel van het communautaire stelsel talrijke besluiten voorafgaan zonder welke het niet kan werken. Geen van die uitvoeringsvoorschriften blijkt echter al tot stand te zijn gekomen.

Hieruit volgt dat de Lid-Statens, ook al zouden zij het willen, de handelaars niet rechtmatig konden en kunnen verplichten de kosten van de veterinaire controles te betalen.

Met betrekking tot de *zesde vraag* meent verzoekster in het hoofdgeding dat enerzijds de handelaars, krachtens het in de marktordeningen opgenomen verbod van heffingen van gelijke werking, het rechtstreeks uit de gemeenschapsnorm voortvloeiende recht hebben betaling van de heffing te weigeren, en anderzijds de Lid-Statens zich dienen te onthouden van toepassing van heffingen van gelijke werking en dus van de keuringsrechten. Om deze rechtssituatie te beëindigen is een norm nodig met dezelfde rechtswerking als een verordening. Zo'n norm kan ongetwijfeld in een bepaling van een richtlijn worden neergelegd, mits deze rechtstreeks toepasselijk is; anders moet men wachten tot de richtlijn in de nationale rechtsorde is uitgewerkt.

Geen van beide doet zich in casu voor. De situatie is dus niet in overeenstemming met het geldende recht, zodat de weigering van de handelaar de heffing te betalen, gerechtvaardigd is.

B — Opmerkingen van de Italiaanse regering

Na wederom twijfel te hebben geuit aan de ontvankelijkheid van een prejudicieel verzoek dat door een Italiaanse rechterlijke instantie in het kader van een dwangbevelprocedure is gedaan, merkt de Italiaanse regering op dat de *eerste vraag*, zo algemeen gesteld, ontkennend moet worden beantwoord. Blijkens 's Hof's rechtspraak zijn geldelijke lasten die wegens veterinaire controles op ingevoerde produkten uit derde landen worden gelegd, in twee gevallen geen heffingen van gelijke werking als douanerechten, namelijk wanneer zij de tegenprestatie vormen voor aan de handelaar verleende diensten en wanneer zij in het kader van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen worden toegepast.

Met betrekking tot de *tweede vraag*, die in feite bij een ontkennend antwoord op de eerste haar voorwerp verliest, kan worden volstaan met de opmerking dat de verbodsbepalingen van artikel 12 van verordening nr. 14/64 en artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 op het tijdstip van inwerkingtreding van de twee verordeningen zijn gaan werken.

De vier volgende vragen kunnen volgens de Italiaanse regering tezamen worden beantwoord. Richtlijn nr. 72/462 regelt in het algemeen belang en door middel van gemeenschapsmaatregelen de verplichte en systematische keuring van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen en bepaalt voorts als algemene regel dat de aan de keuring verbonden kosten ten laste van de verschillende belanghebbende handelaars komen. De richtlijn is in geen enkel opzicht een machtiging om heffingen van gelijke werking als douanerechten toe te passen en haar wettigheid is boven elke twijfel verheven.

Om verleggingen van het handelsverkeer ten gevolge van verschillen tussen de nationale wettelijke regelingen te voorkomen, dienen alle Lid-Statens zich te houden aan het voorschrift dat de

keuringskosten ten laste van het bedrijfsleven moeten worden gebracht.

Richtlijn nr. 72/462 is bedoeld om de uiteenlopende nationale bepalingen te „harmoniseren”; zij bevat enkel een regeling van de aan de controles en keuringen verbonden financiële lasten, maar „stelt” deze niet „in”. Deze zienswijze vindt bevestiging in 's Hof's arrest van 12 juli 1977 (zaak 89/76, Commissie/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 1355).

Met betrekking tot de in de *viijfde vraag* bedoelde noodzaak van aanvullende gemeenschapsvoorschriften voor de vaststelling van het bedrag van de kosten en de betalingsmodaliteiten, zij opgemerkt dat het niet mogelijk is één bedrag voor die kosten te bepalen. Op gemeenschapsniveau kon enkel worden vastgesteld dat het erom ging een aan het bedrijfsleven verleende dienst te financieren, en op basis van dit criterium wordt in de richtlijn aangegeven welke kosten ten laste van de handelaars komen. Nadat aldus op gemeenschapsniveau was aangegeven binnen welke grenzen de kosten van de verplichte en systematische veterinaire controles van produkten uit derde landen op de handelaars konden worden verhaald, moest de bepaling van de in concreto te betalen kosten noodzakelijkerwijs op nationaal vlak geschieden.

De *zesde vraag* zou slechts zin hebben in de veronderstelling dat er op het tijdstip waarop de richtlijn is vastgesteld, geen nationale regeling bestond waarbij de kosten van de veterinaire controles ten laste van de handelaars werden gebracht. Doch gezien het doel van de gemeenschapsrichtlijn, is de vraag daarentegen niet relevant wanneer ingevolge de nationale regeling die kosten reeds ten laste van de particulieren kwamen.

C — Opmerkingen van de Commissie

De Commissie merkt vooreerst op dat de richtlijn, gezien het in artikel 32 vervatte tijdschema, niet van toepassing is op de importen waarom het in casu gaat.

Bij het probleem van de toepassing van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het handelsverkeer met derde landen moet volgens het Hof van Justitie acht worden geslagen op de vereisten die besloten liggen in de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief en op die welke voortvloeien uit een gemeenschappelijke handelspolitiek; en het is de Raad of de Commissie die deze vereisten van geval tot geval moet beoordelen (arrest van 13 december 1973, gevoegde zaken 37 en 38/73, Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609).

Krachtens deze bevoegdheid heeft de Raad bij artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 de toepassing verboden van douanerechten en heffingen van gelijke werking — buiten die waarin in die verordening zelf werd voorzien — bij de invoer van vlees en van runderen en varkens uit derde landen. Die bepaling gold met ingang van 1 november 1964 (arrest van 7 maart 1972, zaak 84/71, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 97). Het verbod is overgenomen in artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, zulks met het voorbehoud dat de Raad ervan kon afwijken.

Na te hebben herinnerd aan de in 's Hofs rechtspraak ontwikkelde definitie van heffingen van gelijke werking als douanerechten, merkt de Commissie op dat volgens recente arresten de rechten die wegens veterinaire controles in het intracommunautaire verkeer worden geheven, geen heffingen van gelijke werking zijn indien zij krachtens gemeenschapsvoorschrift worden toegepast, het handelsverkeer tussen de Lid-Staten bevorderen en de werkelijke controlekosten niet te boven gaan (arresten van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, en 12 juli 1977, zaak 89/76, Commissie/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 5 en 1355). Voor de veterinaire controles bij de invoer van rundvlees uit derde landen in de periode voor de inwerkingtreding van de in richtlijn nr. 72/462 voorzien maatregelen gold artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 van 26 juni 1964

(PB van 1964, blz. 2012) inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het *intracommunautaire* handelsverkeer in vers vlees; volgens dit artikel mochten, in afwachting van een gemeenschapsregeling van de invoer van vers vlees uit derde landen, de nationale bepalingen voor de uit die landen ingevoerde producten niet gunstiger zijn dan die welke voor het intracommunautaire handelsverkeer golden.

Volgens de Commissie voldeden de bij deze bepaling bedoelde controles op de invoer uit derde landen aan de in het arrest-Bauhuis omschreven voorwaarden, zodat de uit dien hoofde geheven rechten niet als heffingen van gelijke werking kunnen worden beschouwd. Zij werden toegepast krachtens gemeenschapsvoorschrift en bevorderden het handelsverkeer tussen Lid-Staten, aangezien deze daardoor werden beschermd tegen het nadeel dat het gevolg had kunnen zijn van de omstandigheid dat terwijl het intracommunautaire verkeer aan veterinaire controles was onderworpen, overeenkomstige maatregelen voor producten uit derde landen ontbraken.

De door een Lid-Staat geheven rechten als vergoeding van de kosten van de ter uitvoering van artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 verrichte controles, zijn dus geen heffingen van gelijke werking als douanerechten.

Vervolgens bespreekt de Commissie richtlijn nr. 72/462 en inzonderheid de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26, volgens welke de kosten die aan de bij die richtlijn voorgeschreven controles zijn verbonden, ten laste van de verzender, de geadresseerde of hun gemachtigde moeten worden gebracht. Zij concludeert dat waar die controles door een gemeenschapsrichtlijn in het algemeen belang van de Gemeenschap dwingend zijn voorgeschreven en eenvormig zijn gemaakt, bedoelde lasten niet als heffingen van gelijke werking kunnen worden bestempeld, aangezien zij enkel een financieel en economisch gerechtvaard-

digde tegenprestatie vormen voor de verplichtingen die het gemeenschapsrecht gelijkelijk aan alle Lid-Staten oplegt (arrest van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5).

De Commissie voegt hieraan toe dat het opleggen en innen van die lasten ook wettig zou zijn als zij niet aan de door het Hof in genoemd arrest omschreven voorwaarden voldeden: zij zijn immers in overeenstemming met artikel 20 van verordening nr. 805/68 door de Raad ingesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag.

Op de *eerste twee vragen* moet dus worden geantwoord dat, ofschoon geldelijke lasten die door een Lid-Staat eenzijdig worden opgelegd wegens veterinaire controles van ingevoerde runderen of rundvlees, na 1 november 1964 in beginsel als heffingen van gelijke werking als invoerrechten zijn te beschouwen voor zover zij niet behoren tot een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen die systematisch en volgens dezelfde criteria op zowel binnenlandse als ingevoerde produkten worden gelegd, dit echter niet geldt voor lasten wegens veterinaire controles die ter uitvoering van artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 worden verricht, mits zij niet hoger zijn dan de werkelijke aan die controles verbonden kosten.

Op de *derde vraag* moet worden geantwoord dat de Lid-Staten bij richtlijn nr. 72/462, en inzonderheid de artikelen 23, lid 4, en 26, niet zijn gemachtigd wederom keuringsrechten voor waren uit derde landen in te stellen, maar dat zij daarbij zijn verplicht de kosten verbonden aan de in de artikelen 23, lid 1, en 24 bedoelde controles ten laste van de verzender, de geadresseerde of hun gemachtigde te brengen. De nationale maatregelen ter uitvoering van de in artikel 23, lid 4, bedoelde verplichting moesten evenwel voor wat de in artikel 23, leden 1 en 3, bedoelde controles betreft, per 1 januari 1976 in werking treden.

Met betrekking tot de *vierde en de vijfde vraag*, betreffende de geldigheid van richtlijn nr. 72/462, alsmede de vraag of artikel 23 betreffende de invordering van de controlekosten niet door communautaire of nationale uitvoeringsbepalingen moet worden aangevuld, merkt de Commissie op — ofschoon zij in het geval van de onderhavige importen deze richtlijn niet van toepassing acht — dat de richtlijn genoegzaam met redenen is omkleed; dat zij de geldelijke keuringslasten niet behoefde te harmoniseren, aangezien de regel dat deze de werkelijke kosten niet te boven mogen gaan, ten deze volstaat; dat zij geen verboden delegatie bevat, dat zij niet in strijd is met 's Raads besluit van 21 april 1970 inzake de eigen middelen van de Gemeenschap, en dat zij ten slotte niet door uitvoeringsmaatregelen behoeft te worden aangevuld.

De *zesde vraag* is volgens de Commissie voor tweërlei uitleg vatbaar. Ofwel wil de verwijzende rechter weten of de handelaars tot betaling van de kosten van de veterinaire controles verplicht zijn indien nog niet alle Lid-Staten de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van de richtlijn toepassen, ofwel of de handelaars tot betaling van de kosten van de ingevolge de richtlijn verrichte controles verplicht zijn indien de betrokken Lid-Staat andere bepalingen van die richtlijn nog niet toepast.

In het ene zowel als in het andere geval kan het antwoord alleen maar bevestigend luiden. De omschreven situaties leiden in geen geval tot onwettigheid van de nationale bepalingen en maatregelen die behoorlijk ter gedeeltelijke toepassing van de richtlijn zijn vastgesteld en waaraan de handelaars zich dus dienen te houden.

D — Opmerkingen van de Raad

De Raad beschrijft zijn eigen maatregelen en die van de Commissie op het gebied van de veterinaire controles van vlees en vee en bespreekt de desbetref-

fende rechtspraak van het Hof. De Raad merkt op dat het Hof in het arrest van 9 juli 1975 (zaak 24/75, Schroeder, Jurispr. 1975, blz. 913) heeft overwogen dat heffingen wegens een veterinaire controle van rundvlees uit derde landen heffingen van gelijke werking als een douanerecht zijn en onverenigbaar met het verbod van artikel 20 van verordening nr. 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees.

De door dat arrest gestelde norm geldt echter niet wanneer de heffingen wegens een van gemeenschapswege ingestelde controle worden toegepast. Dit was niet het geval in de zaak-Schroeder, want ofschoon onder de marktordening vallend, behoren rundvleesconserven niet tot het toepassingsgebied van richtlijn nr. 72/462: deze heeft alleen betrekking op vers vlees.

De rechtspraak volgens welke heffingen wegens van gemeenschapswege voorgeschreven (en ingerichte) veterinaire controles in het intracommunautaire verkeer geen heffingen van gelijke werking zijn indien zij niet hoger zijn dan de werkelijk gemaakte kosten, dient volgens de Raad ook te worden toegepast op veterinaire controles bij invoer uit derde landen van producten die onder richtlijn nr. 72/462 vallen.

Vervolgens bespreekt de Raad eerst de *derde vraag* van de Italiaanse rechter. Hij meent dat richtlijn nr. 72/462 de Lid-Staten machtigt onder de nieuwe gemeenschapsregeling heffingen in te stellen of bestaande nationale keuringsrechten te handhaven. Ofschoon de Lid-Staten ingevolge de respectieve bepalingen tot 1 oktober 1973 of 1 januari 1976 de tijd hebben om de nodige maatregelen te treffen, mag niettemin worden aangenomen dat zij de richtlijn met ingang van de dag waarop deze te hunner kennis is gebracht — 20 december 1972 —, konden toepassen. Vanaf die datum zijn de heffingen rechtmatig toegepast.

De *vierde vraag, eerste streepje*, betreft de ongeldigheid van de bepalingen van de richtlijn, volgens welke de Lid-Staten de keuringskosten ten laste van de betrokken handelaars moeten brengen. Die ongeldigheid zou het gevolg zijn van het feit dat deze afwijking van verordening nr. 805/68 onvoldoende met redenen zou zijn omkleed. De Raad geeft in overweging te antwoorden dat het keuringsrecht iets geheel anders is dan een heffing van gelijke werking, zodat het niet nodig was van die verordening „af te wijken”; een niet bestaande afwijking behoeft dan ook niet gemotiveerd te worden. Met de *vijfde vraag* wordt gevraagd of richtlijn nr. 72/462 moet worden aangevuld met nationale of communautaire bepalingen inzake de modaliteiten van de heffingen en de toepassingsvoorwaarden. De Raad meent dat ingevolge artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag richtlijn nr. 72/462 niet alles tot in bijzonderheden behoeft te regelen en via nationale uitvoeringsmaatregelen in werking kan worden gesteld.

's Hofs arresten van 25 januari 1977 en 12 juli 1977 (zaken 46/76, Bauhuis, en 89/76, Commissie/Nederland) sluiten echter niet uit dat aanvullende gemeenschapsmaatregelen noodzakelijk kunnen zijn indien de Lid-Staten bij de toepassing van de richtlijn te veel van elkaar afwijken.

Uit het antwoord op de vijfde vraag volgt ook dat de andere factoren waarvan bij de vierde vraag gewag wordt gemaakt, geen grond kunnen opleveren om de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van de richtlijn ongeldig te verklaren, alsmede dat de *zesde vraag* bevestigend moet worden beantwoord.

Op de vraag betreffende de „eigen middelen” (*vierde vraag, vierde streepje*) moet worden geantwoord dat het feit dat richtlijn nr. 72/462 het aan de Lid-Staten overlaat om de middelen te kiezen waarmee de opgelegde verplichtingen kunnen worden nagekomen, betekent dat de opbrengst van de heffing

niet per se op de begroting van de Gemeenschap moet worden bijgeschreven, maar ook aan de Lid-Staten kan toeval len.

Rest nog de *tweede vraag*, namelijk wat er dient te gebeuren met de heffingen uit hoofde van de controle van het vóór de inwerkingtreding van richtlijn nr. 72/462 ingevoerde rundvlees — in casu gaat het dus om de eerste van de betrokken importen. Kon bij die import een heffing worden toegepast uit hoofde van een nog niet bestaande communautaire controle? De Raad staat een andere oplossing voor dan die van het arrest van 9 juli 1975 (Schroeder) en voert daartoe aan: a) dat de keuringsrechten van geheel andere aard zijn dan heffingen van gelijke werking en dus niet met deze op één lijn kunnen worden gesteld; b) dat het de Lid-Staten verboden is voor hun handelsverkeer met derde landen een gunstiger regeling toe te passen dan voor hun intracommunautaire handel (artikel 9 van richtlijn nr.

64/433), en c) dat volgens 's Hofs jurisprudentie (arrest van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, r.o. 43-46, Jurispr. 1977, blz. 21) in de periode vóór de invoering van de communautaire controle-regeling rechtmatig controles konden worden verricht op basis van artikel 36 EEG-Verdrag.

Overwegende dat ter terechtzitting van 16 november 1977 mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door E. Capelli, advocaat; de Italiaanse regering, ten deze vertegenwoordigd door A. Marzano; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde G. Campogrande; en de Raad van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door zijn gemachtigde C. Giorgi;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 februari 1978 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Pretore te Alessandria bij beschikking van 28 mei 1977, ingekomen ter griffie van het Hof op 6 juni 1977, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verscheidene vragen heeft gesteld inzake enerzijds de uitlegging van artikel 12, en inzonderheid lid 2 hiervan, van 's Raads verordening nr. 14/64 van 5 februari 1964 houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB van 1964, blz. 562) en artikel 20, lid 2, van 's Raads verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24), en anderzijds de uitlegging en geldigheid van sommige bepalingen van 's Raads richtlijn nr. 72/462 van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinaire rechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 28);
- 2 dat deze vragen zijn gesteld in het kader van een dwangbevelprocedure („decreto ingiuntivo”) als bedoeld in de artikelen 633 en volgende van het

Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, door de vennootschap Simmenthal aanhangig gemaakt voor de Pretore te Alessandria met het oog op de terugbetaling van twee bedragen van respectievelijk 128 370 en 186 765 lire, welke door de Italiaanse administratie zijn ingevorderd uit hoofde van keuringsrechten („diritti di visita”) wegens veterinaire controle van twee partijen bevroren rundvlees uit derde landen bij de invoer daarvan in Italië op respectievelijk 29 november 1971 en 11 januari 1973;

- 3 dat volgens verzoekster in het hoofdgeding de litigieuze rechten heffingen van gelijke werking als douanerechten zijn, welker toepassing onverenigbaar zou zijn met de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, die beide, behoudens de daarin voorziene uitzonderingen en afwijkingen, de toepassing verbieden van douanerechten en heffingen van gelijke werking bij de invoer in de Gemeenschap van „vlees van runderen, van huisdieren, vers, gekoeld of bevroren” uit derde landen;

De ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 4 Overwegende dat de regering van de Italiaanse Republiek de vraag heeft opgeworpen of het Hof kennis kan nemen van een prejudiciële verwijzing in het kader van een dwangbevelprocedure die voor de Italiaanse Pretore door een particulier tegen een overheidsinstantie is ingesteld;
- 5 dat zij betoogt dat een dergelijke procedure niet de kenmerken van een normaal geding op tegenspraak vertoont, doordat de rechter uitsluitend op grond van de stellingen van de verzoekende partij beslist en de wederpartij kan veroordelen zonder deze in staat te hebben gesteld haar opmerkingen te maken;
- 6 dat deze procedure enkel een contradictoir karakter verkrijgt indien de veroordeelde partij verzet doet tegen het dwangbevel;
- 7 dat dienvolgens in zo een procedure slechts één der partijen in het hoofdgeding de mogelijkheid heeft opmerkingen te maken over de wenselijkheid van een prejudiciële verwijzing en eventueel tezamen of in overleg met de nationale rechter de aan het Hof te stellen vragen te formuleren, terwijl de andere elke mogelijkheid daartoe mist en ook voor het Hof van Justitie de gestelde vragen niet kan wijzigen of zelfs maar aanvullen;

- 8 Overwegende dat volgens artikel 177 EEG-Verdrag de prejudiciële procedure voor elke nationale rechterlijke instantie openstaat;
- 9 dat kan worden volstaan met de vaststelling, zoals trouwens ook vóór deze is beslist, dat de Pretore in het kader van de dwangbevelprocedure met rechtspraak is belast in de zin van artikel 177 en uitlegging van het gemeenschapsrecht noodzakelijk heeft geacht voor zijn beslissing, zodat het Hof niet behoeft na te gaan in welk stadium van de procedure de vraag is gesteld;
- 10 Overwegende evenwel dat, ofschoon artikel 177 niet verlangt dat de procedure waarin de nationale rechter een prejudiciële vraag stelt, van contradictoire aard zij, het in voorkomend geval in het belang van een goede rechtsbedeling kan zijn niet tot verwijzing over te gaan dan na de wederpartij te hebben gehoord;
- 11 dat echter enkel de nationale rechter over de noodzaak daarvan heeft te oordelen;

Ten gronde

De eerste vraag

- 12 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 aldus moeten worden uitgelegd, dat elke geldelijke last die in een Lid-Staat wordt opgelegd wegens veterinaire controle aan de grens bij de invoer van runderen en rundvlees uit derde landen, een heffing van gelijke werking als een douanerecht is;
- 13 dat hiermee wordt bedoeld of het in die twee bepalingen vervatte verbod om heffingen van gelijke werking toe te passen, mede betrekking heeft op geldelijke lasten opgelegd wegens veterinaire controles van ingevoerde runderen en rundvlees uit derde landen;
- 14 Overwegende dat het Hof in zijn arrest van 7 maart 1972 (zaak 84/71, Marimex, Jurispr. 1972, blz. 89) voor recht heeft verklaard dat aan de term heffing van gelijke werking als een douanerecht in de artikelen 12, leden 1 en 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 dezelfde betekenis toekomt als in de artikelen 9 en volgende van het Verdrag;

- 15 dat bij gevolg als heffingen van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 zijn te beschouwen geldelijke lasten, ongeacht het bedrag ervan, welke wegens veterinaire controle van ingevoerde runderen en rundvlees uit derde landen worden opgelegd, tenzij zij deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waarmee nationale en geïmporteerde produkten volgens dezelfde criteria en in hetzelfde verhandelingsstadium stelselmatig worden belast;

De tweede vraag

- 16 Overwegende dat voor het geval de eerste vraag bevestigend zou worden beantwoord, vervolgens wordt gevraagd vanaf welk tijdstip het verbod tot heffing van bedoelde geldelijke lasten van toepassing is;
- 17 Overwegende dat het antwoord moet luiden dat, zoals het Hof reeds heeft verklaard in het arrest van 7 maart 1972 (zaak 84/71, Marimex), artikel 12, leden 1 en 2, van verordening nr. 14/64 is begonnen te werken op 1 november 1964, en artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 op 29 juli 1968;

De derde en de vierde vraag

- 18 Overwegende dat met de derde en de vierde vraag wordt gevraagd of bij 's Raads richtlijn nr. 72/462 van 12 december 1972, en inzonderheid de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26, de Lid-Staten worden gemachtigd „wederom keuringsrechten in te stellen” en eventueel vanaf welk tijdstip (derde vraag), en zo ja, of die richtlijn en inzonderheid de genoemde artikelen dan rechtsgeldig zijn te achten (vierde vraag);
- 19 dat deze vragen, gezien in het licht van de artikelen 12 van verordening nr. 14/64 en 20 van verordening nr. 805/68, ertoe strekken te vernemen of de genoemde artikelen van richtlijn nr. 72/462 uitzonderingen of afwijkingen zijn — in de zin van voormelde artikelen 12, lid 2, en 20, lid 2 — van het daarin vervatte principiële verbod van heffingen van gelijke werking, en zo ja, of bij die verordeningen eventuele uitzonderingen op of afwijkingen van dat verbod wettelijk konden worden toegestaan;
- 20 dat vooreerst moet worden onderzocht of de Raad en desgevallend de Commissie in hun verordeningen in dergelijke uitzonderingen of afwijkingen kunnen voorzien;

- 21 Overwegende dat de afschaffing van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het handelsverkeer met derde landen andere doelstellingen en een andere rechtsgrondslag heeft dan het verbod van zulke heffingen in het intracommunautaire handelsverkeer;
- 22 dat het, voor wat de intracommunautaire handel betreft, daarbij gaat om een in het Verdrag zelf — artikel 9 — verankerd verbod, dat onvoorwaardelijk en absoluut is omdat het is aangelegd op het tot stand brengen van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap;
- 23 dat daarentegen in het kader van het handelsverkeer met derde landen de vraag of heffingen van gelijke werking moeten worden afgeschaft, gehandhaafd, gewijzigd dan wel ingesteld, dient te worden betrokken zowel op de vereisten van de gemeenschappelijke handelspolitiek als op het — uit de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief voortvloeiende — vereiste voor de import uit derde landen gelijke voorwaarden te scheppen;
- 24 dat het, gelet op deze verschillen, niet mogelijk is op het handelsverkeer met derde landen de beginselen toe te passen die het Hof heeft ontwikkeld in het arrest van 25 januari 1977 (zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5), volgens hetwelk niet als heffingen van gelijke werking in de zin van de artikelen 9, 12 en 13 EEG-Verdrag zijn te beschouwen keuringsrechten geheven ter dekking van de kosten van eenvormige controles die de Lid-Staat van verzending ingevolge een gemeenschapsverordening of -richtlijn dient te verrichten en die, aangezien zij de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap overbodig moeten maken, ertoe bijdragen handelsbelemmeringen tussen Lid-Statēn op te heffen;
- 25 dat immers deze overwegingen niet opgaan voor geldelijke lasten ter zake van controles van produkten uit derde landen, waarbij het niet erom gaat de heffingen af te schaffen, doch ze te uniformeren, en waarbij het verbod, de handhaving, de wijziging dan wel de instelling van heffingen van gelijke werking zowel wordt ingegeven door het streven de lasten aan de buitengrenzen der Gemeenschap gelijk te maken als door overwegingen ontleend aan de gemeenschappelijke handelspolitiek;
- 26 dat uit diezelfde overwegingen volgt dat met betrekking tot het handelsverkeer met derde landen het verbod niet absoluut is en de Raad en desgevallend de Commissie uitzonderingen en afwijkingen daarvan kunnen vaststellen;

- 27 dat evenwel de omstandigheid dat rekening moet worden gehouden met bovenvermelde doelstellingen, meebrengt dat het bij geldelijke lasten die naast de van gemeenschapswege ingestelde douanerechten worden opgelegd, uitsluitend kan gaan om lasten die zich als zodanig in alle Lid-Staten gelijkelijk doen gevoelen in het betrokken handelsverkeer met derde landen;
- 28 dat mitsdien de Raad, door bij de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 dergelijke uitzonderingen of afwijkingen mogelijk te maken, het Verdrag of de ter toepassing daarvan gegeven voorschriften in genen dele heeft geschonden;
- 29 dat evenwel moet worden onderzocht of de heffingen van gelijke werking waarop de nationale rechter doelt, niet onder een der bij genoemde verordeningen toegelaten uitzonderingen of afwijkingen vallen;
- 30 Overwegende dat artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 bepaalt dat „ten aanzien van de invoer uit derde landen onverenigbaar zijn met de toepassing van deze verordening: de toepassing van enig ander douanerecht of van enige andere heffing van gelijke werking dan die welke in deze verordening worden genoemd . . .”;
- 31 dat echter deze verordening zelf met betrekking tot heffingen wegens veterinaire controles geen uitzonderingen op het uitgevaardigde verbod bevat;
- 32 dat evenwel moet worden opgemerkt dat deze verordening per 29 juli 1968 is afgeschaft en vervangen door verordening nr. 805/68;
- 33 Overwegende dat in het tot titel II (betreffende het handelsverkeer met derde landen) behorende artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 wordt bepaald dat „behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening of afwijkingen waartoe de Raad op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag besluit, zijn verboden: de toepassing van enige heffing met een werking gelijk aan die van een douanerecht . . .”;
- 34 Overwegende dat ofschoon verordening nr. 805/68 geen uitzondering bevat met betrekking tot heffingen ter zake van veterinaire controles, niettemin moet worden onderzocht of het bestaan van een afwijking als bedoeld in artikel 20, lid 2, niet uit andere teksten volgt;

- 35 dat immers de verwijzende rechter met zijn derde en vierde vraag in wezen vraagt of de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 een dergelijke afwijking bevatten;
- 36 Overwegende dat richtlijn nr. 72/462 van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairerechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 28) de instelling regelt van een eenvormige veterinaire controle, waarvan de modaliteiten al naar het geval door de Raad, de Commissie of de Lid-Staten moeten worden vastgesteld;
- 37 dat de Lid-Staten ingevolge de artikelen 12, leden 1 en 7, 23, 24 en 25 van de richtlijn gehouden zijn bij de invoer van dieren (artikel 12) en vers vlees (artikelen 23, 24 en 25) een veterinaire controle te verrichten, en dat volgens de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 alle kosten verbonden aan de toepassing van de bedoelde bepalingen „ten laste komen van de verzender, de geadresseerde of hun gemachtigde zonder schadeloosstelling van staatswege”;
- 38 dat deze bepalingen, waar zij voorschrijven dat de kosten van de betrokken veterinaire controles en keuringen ten laste van de genoemde handelaars worden gebracht, niet eraan in de weg staan dat dit gebeurt door middel van heffingen, zolang deze de werkelijke keuringskosten maar niet te boven gaan;
- 39 dat zij aldus een afwijking — in de zin van artikel 20 van verordening nr. 805/68 — vormen op het in datzelfde artikel vervatte verbod tot toepassing van heffingen van gelijke werking;
- 40 Overwegende evenwel dat, willen die afwijkingsbepalingen effect hebben, de controles waarvan de kosten dankzij deze bepalingen gedekt kunnen worden, door de betrokken Lid-Staten in overeenstemming met de richtlijn moeten worden ingericht en toegepast;
- 41 dat immers in elk der bedoelde bepalingen duidelijk wordt gezegd dat de invordering betrekking moet hebben op de aan de toepassing van de artikelen 12, 23, 24 en 25 van de richtlijn verbonden kosten;

42 Overwegende dat artikel 32 van richtlijn nr. 72/462 luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten doen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om gevolg te geven aan de bepalingen van deze richtlijn en de bijlagen daarvan, in werking treden:

a) per 1 oktober 1973 wat de bepalingen van artikel 23, lid 1 en lid 3, sub a), b) en c), betreft;

b) per 1 januari 1976 wat alle andere bepalingen betreft, met uitzondering van die waarin in een communautaire procedure wordt voorzien.

2. Zij geven per 1 januari 1977 gevolg aan de bepalingen waarin in een communautaire procedure wordt voorzien welke bij de richtlijn is vastgesteld.

Tussen de aanneming van de op basis van deze bepalingen getroffen maatregelen en voornoemde datum dient evenwel een minimumtermijn van twee jaar te verstrijken”;

43 dat voorts in lid 3 van hetzelfde artikel wordt bepaald dat:

„op de in lid 2 vastgestelde datum de artikelen 4 en 11 van de richtlijn van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautair handelsverkeer in runderen en varkens, en artikel 9 van de richtlijn van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautair handelsverkeer in vers vlees, worden ingetrokken”;

44 dat dus, zoals trouwens ook in de laatste overweging van richtlijn nr. 72/462 wordt aangeduid, tal van bepalingen van de richtlijn niet in werking kunnen treden voordat de noodzakelijke maatregelen door de gemeenschapsinstanties zijn genomen, met name in het kader van het in de artikelen 29 en 30 genoemde Permanent Veterinair Comité;

45 Overwegende dat voor de in de artikelen 12, 23, 24 en 25 voorziene invoering van veterinaire controles en keuringen van dieren en vers vlees uit derde landen — althans voor zover het ander handelsverkeer en transporten betreft dan doorvoer door de Gemeenschap van het ene derde land naar het andere — verschillende uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn die de bevoegde gemeenschapsinstanties dienen vast te stellen;

- 46 dat bij voorbeeld volgens artikel 23, lid 2, eerste streepje, uit de controle moet blijken dat het vlees afkomstig is van het grondgebied of een gedeelte van het grondgebied van een derde land, vermeld op de in artikel 3 bedoelde, door de Raad vastgestelde en in het Publikatieblad bekendgemaakte lijst, terwijl het volgens het derde streepje van genoemd artikellid moet worden begeleid door een gezondheidscertificaat volgens het op advies van het Permanent Veterinair Comité vastgestelde model en door een vleeskeuringscertificaat overeenkomend met het in bijlage C bij de richtlijn opgenomen model;
- 47 dat voorts volgens artikel 4 van de richtlijn de lijst van derde landen moet worden aangevuld met een lijst van de in die landen gelegen inrichtingen (slachthuizen, uitsnijderijen, koelhuizen) van waaruit de Lid-Staten de invoer van vers vlees kunnen toestaan;
- 48 dat ingevolge artikel 16 de invoer van vlees slechts is toegestaan wanneer dit voldoet aan de veterinairerechtelijke eisen die volgens de procedure van het Permanent Veterinair Comité zijn vastgesteld;
- 49 dat volgens artikel 24, lid 1, iedere partij vers vlees bij invoer aan een gezondheidskeuring alsmede aan een veterinaire controle door een officiële dierenarts moet worden onderworpen, terwijl volgens lid 3 van hetzelfde artikel „de toepassingsvoorschriften . . . die nodig zijn om de uniforme uitvoering van de controle en de keuring, bedoeld in lid 1, te waarborgen”, volgens de procedure van artikel 29 worden vastgesteld;
- 50 dat ten slotte in artikel 27 is bepaald dat de Lid-Staten lijsten van de controleposten voor de invoer van dieren en vers vlees opstellen en aan de Commissie mededelen en dat deze posten volgens de procedure van artikel 29 moeten worden erkend;
- 51 dat ofschoon de in artikel 23, lid 2, eerste streepje, bedoelde lijst blijkbaar wel is vastgesteld, zij in elk geval niet in het Publikatieblad is bekendgemaakt, terwijl de vorenvermelde uitvoeringsvoorschriften naar de Commissie heeft verklaard, nog niet zijn uitgevaardigd, zodat toepassing van de artikelen 12, 23, 24 en 25 van de richtlijn niet mogelijk is;
- 52 dat uit deze overwegingen volgt dat, waar nog niet is voldaan aan de in richtlijn nr. 72/462 zelf gestelde voorwaarden om in afwijking van het ver-

bod van heffingen van gelijke werking keuringsrechten te kunnen toepassen, deze richtlijn bij de huidige stand van haar tenuitvoerlegging de toepassing van die rechten niet kan rechtvaardigen;

- 53 dat bovendien onaanvaardbaar is de opvatting dat de Lid-Staten door de bij de vaststelling van de richtlijn geldende nationale veterinairerechtelijke regelingen te blijven toepassen, in zekere zin zouden zijn vooruitgelopen op de toepassing van de richtlijn zelf, aangezien de krachtens die regelingen verrichte controles vanuit het oogpunt van de gezondheid van mens en dier in feite gelijke waarborgen zouden bieden als die welke met de richtlijn worden nagestreefd;
- 54 dat immers de richtlijn niet tot doel heeft de stelsels ter bescherming van de gezondheid in de Lid-Staten te versterken, maar de eenvormigheid van de controlestelsels te verzekeren ten einde distorsies van de mededinging en verkeersverleggingen in de gemeenschappelijke markt te voorkomen;

dat mitsdien op de derde en de vierde vraag moet worden geantwoord dat:

- a) de Raad geen bepaling van gemeenschapsrecht schendt door in zijn verordeningen en inzonderheid in de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 te voorzien in de mogelijkheid van uitzonderingen en afwijkingen — in door hem nader te bepalen vorm — van het verbod om heffingen van gelijke werking toe te passen in het handelsverkeer met derde landen, mits het daarbij gaat om lasten die zich als zodanig in alle Lid-Staten gelijkelijk doen gevoelen in het betrokken handelsverkeer met derde landen;
- b) ofschoon de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 met betrekking tot de kosten van veterinaire controle bij de invoer van dieren en vers vlees uit derde landen afwijkingen van het in artikel 20 van verordening nr. 805/68 vervatte verbod van heffingen van gelijke werking mogelijk maken, deze afwijkingen eerst kunnen werken nadat de Lid-Staten in staat zijn gesteld de in de artikelen 12, 23, 24 en 25 van de richtlijn bedoelde controles overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn in te richten;

De vijfde en de zesde vraag

- 56 Overwegende dat de op de derde en de vierde vraag gegeven antwoorden een onderzoek van de overige vragen overbodig maken;

- 57 Overwegende evenwel dat om de nationale rechter met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht in het aan hem voorgelegde geschil een bruikbaar antwoord te kunnen geven, moet worden onderzocht of een uitzondering of afwijking als bedoeld in de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 niet op basis van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht moet worden erkend;
- 58 dat de Commissie ten deze wijst op artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1964, blz. 2012), luidende: „Indien de communautaire regeling voor de invoer van vers vlees uit derde landen op het ogenblik van de tenuitvoerlegging van deze richtlijn nog niet van toepassing is, mogen in afwachting hiervan de nationale bepalingen voor de uit die landen ingevoerde producten niet gunstiger zijn dan die welke voor het intracommunautaire handelsverkeer gelden”;
- 59 Overwegende dat dit artikel, hoewel deel uitmakend van een richtlijn inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, als specifiek voorwerp heeft om in afwachting van de tenuitvoerlegging van het communautaire stelsel voor de invoer van vers vlees uit derde landen, een voorlopige norm vast te stellen voor de van kracht blijvende nationale regelingen, ten einde te voorkomen dat deze minder streng of minder bezwaarlijk zouden zijn dan de controleregeling die bij de richtlijn voor de intracommunautaire handel was ingevoerd;
- 60 dat deze norm — welke klaarblijkelijk dient te verzekeren dat de handelaars die vers vlees van oorsprong uit de Gemeenschap op de markt brengen, niet in een ongunstiger positie komen te verkeren dan hun concurrenten die vlees uit derde landen importeren — deswege niet slechts betrekking heeft op de controles zelf, maar ook op de uit dien hoofde geheven rechten;
- 61 dat dezelfde norm is neergelegd in de resolutie van de Raad van 12 maart 1968 inzake de op veterinair gebied te heffen communautaire maatregelen (PB C 22 van 1968, blz. 18), in artikel 11 van richtlijn nr. 64/432 van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB van 1964, blz. 1977), in artikel 15 van richtlijn nr. 71/118 van de Raad van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee (PB L 55 van 1971, blz. 23), en in artikel 17 van richtlijn nr. 77/99 van de Raad van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB L 26 van 1977, blz. 85);

- 62 dat zij, in 1972, eveneens is opgenomen in artikel 11 van richtlijn nr. 72/461 van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB L 302 van 1972, blz. 24), welke een aanvulling vormt op richtlijn nr. 64/433;
- 63 dat volgens de laatste overweging van richtlijn nr. 72/461 genoemd artikel is bedoeld om „het algemene non-discriminatiebeginsel in deze richtlijn vast te leggen en daartoe uitdrukkelijk (dient) te bepalen dat, in afwachting van de toepassing van een communautaire regeling voor de invoer uit derde landen, de ten opzichte van derde landen toe te passen bepalingen niet gunstiger mogen zijn dan die op grond van deze richtlijn in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten gelden”;
- 64 dat ten slotte zij opgemerkt dat uitdrukkelijk naar die norm wordt verwezen in artikel 32, lid 3, van richtlijn nr. 72/462, die door de Pretore te Alessandria is aangehaald, volgens hetwelk artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 van kracht blijft zolang de Lid-Staten geen gevolg hebben kunnen geven aan die bepalingen van de richtlijn „waarin in een communautaire procedure wordt voorzien”;
- 65 dat uit deze overwegingen volgt dat artikel 9 van richtlijn nr. 64/433, in samenhang met artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, met betrekking tot de veterinaire controles en keuringen van vers vlees uit derde landen een afwijking bevat van het verbod om keuringsrechten toe te passen, voor zover nodig ter verzekering van een niet-discriminatoire behandeling enerzijds van handelaren die in het intracommunautaire handelsverkeer vers vlees op de markt brengen en deswege worden onderworpen aan betaling van keuringsrechten in de Lid-Staat van verzending, en anderzijds van degenen die uit derde landen importeren, mits die rechten de werkelijke keuringskosten niet overschrijden;
- 66 dat ofschoon het, voor wat verordening nr. 14/64 betreft, strikt gesproken niet om een in deze verordening voorziene uitzondering gaat, zoals een letterlijke uitlegging van artikel 12, lid 2, schijnt te verlangen, niet kan worden aangenomen dat de Raad de toepassing van een regel die hij in tal van andere teksten van dezelfde aard telkens heeft herhaald, met de woorden „deze verordening” enkel ten aanzien van verordening nr. 14/64 zou hebben willen uitsluiten;

67 dat de bedoeling het non-discriminatiebeginsel te handhaven, welke in artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 tot uitdrukking is gebracht, is bevestigd in artikel 6 van richtlijn nr. 77/98 van 21 december 1976 (PB L 26 van 1977, blz. 81), houdende wijziging van, onder meer, artikel 33 van richtlijn nr. 72/462; dat dit artikel thans bepaalt dat bij de toepassing van de artikelen 8 en 16 van richtlijn nr. 72/462 in de voor het handelsverkeer met derde landen vast te stellen communautaire bepalingen gezondheidsvoorschriften moeten worden opgenomen die „ten minste even streng zijn als die welke de betrokken Lid-Staten toepassen in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer”;

68 dat in deze zin aan de nationale rechter moet worden geantwoord;

Ten aanzien van de kosten

69 Overwegende dat de kosten door de Italiaanse regering, de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

70 dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door de Pretore te Alessandria bij diens beschikking van 28 mei 1977 gesteld, verklaart voor recht:

1. Als heffingen van gelijke werking als douanerechten in de zin van de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 zijn te beschouwen geldelijke lasten ongeacht het bedrag ervan, welke wegens veterinaire keuring van ingevoerde runderen en rundvlees uit derde landen worden opgelegd, tenzij zij deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waarmee nationale en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria en in hetzelfde verhandelingsstadium stelselmatig worden belast.
2. Artikel 12, leden 1 en 2, van verordening nr. 14/64 is begonnen te werken op 1 december 1964 en artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 op 29 juli 1968.

3. a) De Raad schendt geen bepaling van het gemeenschapsrecht door in zijn verordeningen en inzonderheid in de artikelen 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en 20, lid 2, van verordening nr. 805/68 te voorzien in de mogelijkheid van uitzonderingen en afwijkingen — in door hem nader te bepalen vorm — van het verbod om heffingen van gelijke werking toe te passen in het handelsverkeer met derde landen, mits het daarbij gaat om lasten die zich als zodanig in alle Lid-Staten gelijkelijk doen gevoelen in het betrokken handelsverkeer met derde landen.
- b) Ofschoon de artikelen 12, lid 8, 23, lid 4, en 26 van richtlijn nr. 72/462 met betrekking tot de kosten van veterinaire controle bij de invoer van dieren en vers vlees uit derde landen afwijkingen van het in artikel 20 van verordening nr. 805/68 vervatte verbod van heffingen van gelijke werking mogelijk maken, kunnen deze afwijkingen eerst werken nadat de Lid-Staten in staat zijn gesteld de in de artikelen 12, 23, 24 en 25 der richtlijn bedoelde controles overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn in te richten.
4. Artikel 9 van richtlijn nr. 64/433 van de Raad, in samenhang met artikel 12, lid 2, van verordening nr. 14/64 en artikel 20, lid 2, van verordening nr. 805/68, bevat met betrekking tot de veterinaire controles en keuringen van vers vlees uit derde landen een afwijking van het verbod om keuringsrechten toe te passen, voor zover nodig ter verzekering van een niet-discriminatoire behandeling enerzijds van handelaren die in het intracommunautaire handelsverkeer vers vlees op de markt brengen en deswege worden onderworpen aan de betaling van keuringsrechten in de Lid-Staat van verzending, en anderzijds van degenen die uit derde landen importeren, mits deze heffingen de werkelijke keuringskosten niet overschrijden.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achtentwintig juni negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher