

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL S. ROZÈS
VAN 4 OKTOBER 1983 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

In de onderhavige zaak heeft de Commissie krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag tegen de Raad een beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 1699/82 van de Raad van 24 juni 1982 betreffende de opening, de verdeling en de wijze van beheer van een communautair tariefcontingent voor rum, arak en tafia van post 22.09 CI van het gemeenschappelijk douanetarief, van oorsprong uit de ACS-Staten (1982/1983) (PB L 189 van 1982, blz. 1).

Op grond dat bedoelde verordening een maatregel is ter uitvoering van een internationale overeenkomst die de Gemeenschap bindt — te weten Protocol nr. 5 bij de op 31 oktober 1979 te Lomé ondertekende tweede ACS—EEG-Overeenkomst — verzoekt de Commissie het Hof om met gebruikmaking van de hem bij artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag toegekende bevoegdheid, te verklaren dat het recht om van 1 juli 1982 tot en met 30 juni 1983 de in artikel 1 van de verordening aangegeven hoeveelheden goederen vrij van douanerechten in de Gemeenschap in te voeren, als gehandhaafd moet worden beschouwd.

De Commissie heeft bezwaar tegen artikel 4, lid 2, van voormelde verordening. Dit artikel legt het Verenigd Koninkrijk bepaalde verplichtingen op met betrekking tot het gedeelte van het contingent rum, van oorsprong uit de ACS-Staten,

dat vrij van douanerechten in de Gemeenschap mag worden ingevoerd, doch voor zijn binnenlandse consumptie bestemd is. Het onderhavige geding betreft de omvang van deze verplichtingen.

I — De Franse versie van artikel 4, lid 2, luidt als volgt: „Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour que les quantités importées des États ACP dans les conditions fixées aux articles 1 et 2 soient réservées aux besoins de sa consommation intérieure.” ²

De Engelse versie van hetzelfde artikel is: „The United Kingdom shall take the steps necessary to ensure that the quantities imported from the ACP States under the conditions laid down in articles 1 and 2 are restricted to those meeting its domestic consumption requirements.”

Letterlijk in het Frans vertaald is dit: „Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour assurer que les quantités importées des États ACP dans les conditions fixées aux articles 1 et 2 soient limitées à celles qui répondent aux besoins de sa consommation intérieure.” ³

De in de artikelen 1 en 2 vastgestelde voorwaarden zijn dat een hoeveelheid ACS-rum met vrijdom van douanerechten wordt ingevoerd (artikel 1), overeen-

² — De Nederlandse versie is: „Het Verenigd Koninkrijk neemt de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat de hoeveelheden die onder de in de artikelen 1 en 2 vastgestelde voorwaarden uit de ACS-Staten worden ingevoerd, uitsluitend worden bestemd voor binnenlandse consumptie.”

³ — N.v.d.V.: in het Nederlands luidt het gecursiveerde gedeelte: „worden beperkt tot hetgeen nodig is voor zijn binnenlandse consumptie.”

1 — Vertaald uit het Frans.

komende met het gedeelte van het tariefcontingent dat voor consumptie in het Verenigd Koninkrijk is bestemd (artikel 2, lid 1). Het in artikel 1 bedoelde communautair tariefcontingent is namelijk in twee gedeelten gesplitst: het eerste is bestemd voor de consumptie in het Verenigd Koninkrijk, terwijl het tweede over de overige Lid-Statens wordt verdeeld. Voor de periode van 1 juli 1982 tot 30 juni 1983 beliep het contingent dat vrij van douanerechten mocht worden ingevoerd, 193 178 hectoliter zuivere alcohol: het voor consumptie in het Verenigd Koninkrijk bestemde gedeelte was 125 430 hectoliter en het over de overige Lid-Statens verdeelde gedeelte 67 748 hectoliter.

II — a) Volgens de Commissie verplicht dit artikel het Verenigd Koninkrijk om de uitvoer naar andere Lid-Statens van ACS-rum die vrij van douanerechten op zijn grondgebied is ingevoerd, te beperken. Derhalve is dit artikel haars inziens in strijd met artikel 34 EEG-Verdrag. Zij is voorts van mening dat het eveneens in strijd is met de artikelen 9 en 30.

De Raad daarentegen is van oordeel, dat dit artikel het Verenigd Koninkrijk enkel verplicht om vrij van douanerechten niet meer in te voeren dan nodig is voor zijn binnenlandse consumptie.

b) Om het beroep tot zijn eigenlijke voorwerp te beperken wil ik er meteen op wijzen, dat artikel 30 EEG-Verdrag in casu niet relevant is. Artikel 4, lid 2, richt zich enkel tot het Verenigd Koninkrijk en onderwerpt de invoer door de andere Lid-Statens niet aan enige kwantitatieve beperking en beoogt zulks ook niet te doen; op zichzelf is deze bepaling dan ook niet in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag.

De eventuele schending van artikel 9 moet in samenhang met artikel 34 en niet afzonderlijk worden beoordeeld. Ingevolge artikel 9, lid 2, zijn immers met name de bepalingen betreffende de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen tussen de Lid-Statens — waaronder artikel 34 — van toepassing op de produkten uit derde landen, welke zich in de Lid-Statens in het vrije verkeer bevinden, zoals de ACS-rum die binnen het Britse gedeelte van het communautair contingent wordt ingevoerd.

De bestreden bepaling dient dan ook in werkelijkheid aan artikel 34, juncto artikel 9 te worden getoetst.

III — Het lijkt mij niet nodig lang stil te staan bij de verschillen tussen de taalversies. De teksten komen mijns inziens voldoende met elkaar overeen, dat daaraan één gemeenschappelijke strekking kan worden gegeven; dit kan de strekking zijn van de Franse versie — voorgestaan door de Commissie — dan wel die van de Engelse versie, waaraan de Raad de voorkeur geeft.

Ik ben ervan overtuigd dat zelfs indien men uitgaat van laatstgenoemde versie, de onwettigheid van artikel 4, lid 2, buiten kijf staat.

Volgens de Raad, daarbij ondersteund door de Franse regering, is de werking van artikel 4, lid 2, beperkt tot het moment van de invoer van de rum en betreft zij niet wat er nadien mee gebeurt. De Raad en de Franse regering zien in deze tekst geen verbod van wederuitvoer naar de andere landen van de Gemeenschap.

Deze opvatting is naar mijn gevoel overdreven formalistisch. Zij is overigens in strijd met de verklaringen van de Raad zelf over het doel van artikel 4, lid 2. De Raad ontkent niet dat dit doel is ervoor te zorgen dat de hoeveelheden die uit hoofde van het Britse quotum

worden ingevoerd, metterdaad voor de consumptie in het Verenigd Koninkrijk worden bestemd. Daaruit volgt duidelijk dat die ingevoerde hoeveelheden niet bestemd zijn voor de consumptie in de andere Lid-Staten en dus niet naar die landen mogen worden uitgevoerd.

De werking van deze tekst is dus niet beperkt tot de buitengrenzen van de Gemeenschap, zoals de Raad, ondersteund door de Franse regering, betoogt. Ware zulkts wel het geval, dan zou de vrij van douanerechten in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde rum, waar zij zich in het vrije verkeer bevindt, ongehinderd de grenzen tussen de Lid-Staten kunnen overschrijden. Dit is echter niet te rijmen met een bepaling die moet garanderen dat de rum daadwerkelijk in het Verenigd Koninkrijk wordt verbruikt en dus niet naar de andere Lid-Staten kan worden uitgevoerd. Het betreft dus wel een maatregel „die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer [van het Verenigd Koninkrijk naar de andere Lid-Staten] tot doel heeft” en „aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat” leidt (laatstelijk in het arrest van 15. 12. 1982, zaak 286/81, Oosthoek, Jurispr. 1982, blz. 4575, r.o. 13).

IV — Voorts moet dan worden gezien of deze strijdigheid niet kan worden gerechtvaardigd door redenen op grond waarvan zij haar onrechtmatig karakter verliest.

a) Gelet op de opmerkingen van de Raad en van de Franse regering kan men zich afvragen of artikel 4, lid 2, hoewel objectief in strijd met artikel 34 EEG-Verdrag, desondanks niet wettig moet worden geacht, omdat het noodzakelijk zou zijn voor de tenuitvoerlegging van Protocol nr. 5 bij de Overeenkomst van

Lomé. Doch dan zou het Protocol zelf in strijd zijn met artikel 34; dit „zou niet alleen op communautair gebied, maar ook op dat der internationale betrekkingen zeker ernstige moeilijkheden opleveren en zou alle betrokken partijen, met inbegrip van de derde landen, schade kunnen toebrengen” (advies 1/75 van 11. 11. 1975 betreffende de „Ontwerp-regeling inzake een norm voor de plaatselijke uitgaven”, Jurispr. 1975, blz. 1355).

De Raad erkent echter ook, dat het Protocol de Gemeenschap niet verplicht om het vrije goederenverkeer tussen de Lid-Staten te beperken.

Ingevolge artikel 1 van het Protocol is de Gemeenschap tot de inwerkingtreding van een gemeenschappelijke marktordening voor alcohol gehouden rum, arak en tafia, van oorsprong uit de ACS-Staten, met vrijdom van douanerechten toe te laten onder voorwaarden die de ontwikkeling van de traditionele handelsstromen tussen de ACS-Staten en de Gemeenschap enerzijds en tussen de Lid-Staten anderzijds mogelijk maken. Met de traditionele handelsstromen tussen de ACS-Staten en de Gemeenschap wordt in concreto gedoeld op de invoer van rum uit de ACS-Staten, inzonderheid het Caribische gebied, in het Verenigd Koninkrijk, met de traditionele handelsstromen tussen de Lid-Staten op de invoer van rum uit de Franse overzeese departementen naar de traditionele markten voor rum in de Gemeenschap: naast de Franse, de Duitse en de Belgisch-Luxemburgse markten.

De doelstelling van het behoud van de traditionele handelsstromen is weergegeven in artikel 2, sub a, van het Protocol, waarin wordt bepaald:

„Voor de toepassing van artikel 1 stelt de Gemeenschap . . . jaarlijks de hoeveel-

heden die met vrijdom van douanerechten mogen worden ingevoerd, vast op basis van de grootste jaarlijkse hoeveelheden die uit de ACS-Staten in de Gemeenschap zijn ingevoerd in de laatste drie jaren waarover statistieken beschikbaar zijn, vermeerderd met een jaarlijks groeipercentage van 40 op de markt van het Verenigd Koninkrijk en van 18 op de andere markten van de Gemeenschap.”

De enige concrete verplichting die het Protocol ten aanzien van de vaststelling van het tariefcontingent oplegt, wordt gevormd door de twee verschillende groeipercentages: het ene voor de Britse markt, het andere voor de markt van de overige Lid-Staten. Het groeipercentage voor het Verenigd Koninkrijk, dat veel hoger is dan het percentage voor de overige Lid-Staten, moet een veel snellere toename van de consumptie van ACS-rum op de Britse markt mogelijk maken dan in de overige Lid-Staten, en zo de ontwikkeling van de traditionele handelsstroom tussen de ACS-Staten en het Verenigd Koninkrijk bevorderen. De Raad verklaarde evenwel zelf, dat de nakoming van deze verplichting stellig niet betekent, dat de Britse markt wordt afgesloten doch enkel dat het Verenigd Koninkrijk een bijzonder gedeelte wordt toegekend, gebaseerd op een groeipercentage van 40.

Uit de verklaringen van verweerder zelf valt dus af te leiden, dat de Gemeenschap haar in Protocol nr. 5 bij de Overeenkomst van Lomé aangegane internationale verbintenissen kan nakomen zonder artikel 34 EEG-Verdrag te schenden.

b) De Raad verweerde zich ook met het betoog dat de gemeenschapswetgever over een beleidsruimte beschikt, die hem in staat stelt maatregelen vast te stellen die, wanneer zij door een nationale wetgever zouden zijn genomen, in strijd

zouden zijn met het Verdrag; dit zou inzonderheid gelden wanneer de betrokken bepalingen bedoeld zijn om de Gemeenschap in staat te stellen haar internationale verplichtingen behoorlijk na te komen.

Deze zienswijze lijkt mij moeilijk te verdedigen.

Hoe moet de opmerking betreffende de nakoming van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap worden opgevat, wanneer de Raad elders verklaart, dat Protocol nr. 5 ten uitvoer kan worden gelegd zonder het Verdrag te schenden?

Het komt mij voor dat de door de Raad tot staving van zijn voornaamste stelling aangevoerde argumenten niet deugdelijk zijn, doch deze stelling eerder weerleggen. Het voorbeeld van de invoering van de monetair compenserende bedragen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid lijkt mij irrelevant, omdat het Hof heeft geoordeeld dat „deze maatregelen ertoe strekken de instandhouding van de normale handelsstromen zoveel mogelijk te waarborgen, ondanks de uitwerking van een uiteenlopende monetaire politiek . . .” (arrest van 20. 4. 1978, gevoegde zaken 80 en 81/77, Ramel, Jurispr. 1978, blz. 947, r.o. 37). Anders dan de onderhavige maatregel, zijn de monetair compenserende bedragen ingevoerd om het handelsverkeer te vergemakkelijken en niet om het te belemmeren.

Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot de door de Raad aangehaalde rechtsoverwegingen 28 tot en met 32 en 42 van het arrest van 25 juni 1977 (zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 17 en 19). De door de Raad genoemde passages van het arrest hebben namelijk

betrekking op een gemeenschapsstelsel van sanitaire keuringen bij de uitvoer van runderen en varkens, die de eenzijdig door de importerende Lid-Staat systematisch toegepaste keuringen bij grensoverschrijding overbodig moest maken. Zo gezien wert het verkeer van de betrokken produkten in de Gemeenschap, door de richtlijn van de Raad waarbij dit stelsel werd ingevoerd (richtlijn nr. 64/482 van 26. 6. 1964), niet alleen niet beperkt, maar was haar doel en gevolg dat bedoeld verkeer werd bevorderd.

heeft verklaard. De door de Franse regering aangehaalde arresten (arresten van 12. 12. 1973, zaak 131/73, Grosoli, Jurispr. 1973, blz. 1555; van 23. 2. 1980, zaak 35/79, Grosoli e.a., Jurispr. 1980, blz. 177 en van 13. 3. 1980, zaak 124/79, van Walsum, Jurispr. 1980, blz. 813) werden gewezen in drie prejudiciële zaken waarin de vragen van de verwijzende rechters niet specifiek het probleem van de wettigheid van de verdeling van een communautair tariefcontingent over alle Lid-Staten betroffen. Deze vraag — de enige die thans aan de orde is — bleef in die arresten geheel buiten beschouwing.

c) De Franse regering van haar kant betoogt, dat ook voor andere produkten het hele communautair contingent over de Lid-Staten wordt verdeeld, waardoor het onmogelijk is gedeelten van het ene nationaal quotum naar het andere over te dragen, en dat die verdeling door het Hof in overeenstemming met het Verdrag werd geacht.

V — Volgens mij behoeft dan ook niet nader te worden ingegaan op het subsidiaire verweermiddel van de Raad dat, zo het beroep aldus dient te worden opgevat dat de Commissie beweert dat het Verenigd Koninkrijk ingevolge artikel 4, lid 2, gehouden was uitvoeringsmaatregelen vast te stellen waarbij de uitvoer wordt verboden of beperkt, de betrokken nationale maatregelen de facto niet een dergelijk gevolg hadden.

Het is waar dat de door de Franse regering beschreven verdeling ertoe leidt dat het verkeer van de aldus gecontingenteerde produkten van de ene naar de andere Lid-Staat wordt belemmerd en dat die regeling ook voor andere produkten dan rum, arak en tafia wordt toegepast. Zulks blijkt uit de verordeningen van de Raad van 10 december 1979 (nr. 2787/79) betreffende bepaalde houtsoorten en schoeisel van oorsprong uit ontwikkelingslanden, en van 8 december 1982 (nr. 3378/82) betreffende bepaalde textielprodukten met dezelfde herkomst.

Doet men dit wel, dan blijkt dit argument van de Raad zich tegen hemzelf te keren. Om ervoor te zorgen dat de vrij van douanerechten ingevoerde ACS-rum daadwerkelijk ter plaatse en niet in de andere Lid-Staten wordt verbruikt, heeft de Britse regering de Customs duties (quota relief) order 1982 vastgesteld. Op grond daarvan worden de goederen geacht tot het Britse quotum te behoren na aanvaarding van een verklaring dat zij voor de binnenlandse consumptie zijn bestemd. Bij aanvaarding van deze verklaring wordt een accijns geïnd. Wederuitvoer van de ingevoerde rum is dus niet verboden, doch omdat hij blijft aangemerkt als een tot het binnenlands ver-

Het is echter onjuist dat het Hof deze regeling verenigbaar met het Verdrag

bruik toegelaten goed, kan de accijns niet worden terugbetaald. De Raad erkent zelf dat wederuitvoer in die omstandigheden economisch geen voordeel oplevert.

De Britse regeling ter uitvoering van artikel 4, lid 2, behelst dus weliswaar geen

uitdrukkelijk uitvoerverbod, doch zij belemmert de uitvoer wel door deze economisch onrendabel te maken.

Concluderend ben ik dan ook van oordeel dat het beroep van de Commissie tegen de Raad gegrond is.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging

1. de bestreden verordening nietig te verklaren,
2. te verklaren dat de gevolgen van artikel 1 van de betrokken verordening als gehandhaafd moeten worden beschouwd,
3. de Raad in de kosten te verwijzen.