

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
W. VAN GERVEN
van 15 oktober 1992 ²

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In onderhavige prejudiciële zaak worden door het Finanzgericht te Hamburg (hierna: de „verwijzende rechter”) een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, welke op 20 mei 1987 tussen de Gemeenschap en de EVA-landen werd gesloten (hierna: de „Overeenkomst”).¹ Deze vragen zijn gerezen in het kader van een betwisting tussen Deutsche Shell Aktiengesellschaft, verzoekster in het bodemgeding (hierna: „Shell”), en het Hauptzollamt van Hamburg-Harburg (hierna: het „Hauptzollamt”).

Achtergrond

2. De Overeenkomst omvat bepalingen betreffende het vervoer van goederen in doorvoer tussen de Gemeenschap en de EVA-landen evenals tussen de EVA-landen onderling. Voor deze goederen, welke ook hun aard of oorsprong is, wordt voorzien in een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, ook wel het gemeenschappelijk transitregime genoemd (artikel 1, lid 1, Overeenkomst).² De communautaire transit-

regeling, als neergelegd in verordening (EEG) nr. 222/77³, stond voor dit stelsel model. De Overeenkomst werd bij besluit van 15 juni 1987 door de Raad goedgekeurd.⁴

De regeling inzake de identificatie van goederen in douanevervoer is vastgelegd in artikel 11 van de Overeenkomst. In algemene regel wordt de identificatie verzekerd door middel van verzegeling (artikel 11, lid 1). Het kantoor van vertrek kan evenwel van verzegeling afzien, wanneer het, rekening houdend met eventuele andere identificatiemaatregelen, mogelijk is de goederen te identificeren aan de hand van de omschrijving ervan in het document T 1 of T 2 of in de bijgevoegde stukken (artikel 11, lid 4). Deze uitzonderingsgrond komt overeen met degene die voor het communautaire douanevervoer geldt.⁵

Luidens artikel 63 van aanhangsel II van de Overeenkomst kunnen de douaneautoriteiten van elk land bepaalde afzenders vergunning verlenen om noch de goederen, noch de aangifte van douanevervoer die voor deze goederen is opgesteld, aan het kantoor van vertrek aan te bieden. De voorwaarden voor het bekomen van dit statuut van „toegelaten afzender” omvatten het voeren van een administratie aan de hand waarvan de douaneautoriteiten de goederenbewegingen kunnen controleren (artikel 64 van aanhang-

² Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1987, L 226, blz. 2.

2 — Onder „douanevervoer” wordt begrepen een douaneregeling voor het vervoer van goederen onder douanetoezicht van een douanekantoor in één land naar een douanekantoor in hetzelfde of een ander land, waarbij ten minste een grens wordt overschreden (artikel 3, lid 1, sub a, Overeenkomst).

3 — Verordening (EEG) nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 betreffende communautair douanevervoer (PB 1977, L 38, blz. 1).

4 — PB 1987, L 226, blz. 1.

5 — Zie artikel 18 van verordening nr. 222/77.

sel II). In deze vergunning moet met name bepaald worden welke identificatiemaatregelen dienen te worden genomen. Met het oog hierop kunnen de douaneautoriteiten bepalen dat de vervoermiddelen of de colli moeten worden voorzien van zegels van een speciaal model die door de douaneautoriteiten zijn aanvaard en door de toegelaten afzender worden aangebracht (artikel 65, sub d, van aanhangsel II).

3. Onder de Overeenkomst werd een Gemengde Commissie opgericht, die belast is met het beheer van de Overeenkomst en toeziet op de correcte uitvoering ervan. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de overeenkomstsluitende partijen — voor de Gemeenschap zetelt de Commissie — en spreekt zich uit in onderlinge overeenstemming, dit wil zeggen bij wege van unanimité. Zij doet aanbevelingen ter uitvoering van de Overeenkomst en kan bij besluit een aantal welbepaalde wijzigingen doorvoeren respectievelijk maatregelen treffen (artikelen 14 en 15 Overeenkomst).

Op haar eerste jaarvergadering van 21 januari 1988 nam de Gemengde Commissie een geheel van administratieve regelingen („arrangements administratifs”, „Verwaltungsabsprachen”, „Administrative arrangements”) aan, vervat in document XXI/1367/87 — EVA 2. Luidens de notulen gaat het om een geheel van teksten, opgesteld door EEG-EVA deskundigen, welke moeten worden toegepast bij de uitvoering van de Overeenkomst.⁶ In hoofdstuk III, getiteld „Formaliteiten bij het bureau van vertrek”, punt C, „Identificatiemaatregelen”, komt een *basisregeling* („arrangement de base”) voor, in extenso aangehaald in het rapport ter terechtzitting, waarin onder meer wordt gesteld dat de verzegeling de meest geschikte

methode is om de grensovergang te vereenvoudigen. Voorts wordt gesteld dat de in artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst voorziene vrijstelling van verzegeling en de daarin voorziene identificatie aan de hand van omschrijving van de goederen slechts mag worden gebruikt wanneer die omschrijving „est suffisamment détaillée pour permettre une reconnaissance facile de la quantité et de la nature des marchandises”.

Daarnaast zijn op diezelfde plaats in het document *bijzondere bepalingen* opgenomen, eveneens geciteerd in het rapport ter terechtzitting, ten aanzien van het verkeer met Zwitserland en Oostenrijk. Hierin wordt voorgeschreven dat „les dispositions de la Convention relatives au scellement sont à appliquer de manière stricte”, waarbij vrijstelling van verzegeling bij wijze van uitzondering wordt toegestaan „pour les marchandises pondéreuses ou volumineuses et pour celles qui ne se prêtent pas au transport sous scellement douanier (animaux) ainsi que pour les véhicules qui ne peuvent pas techniquement être plombés”.

4. Shell is een toegelaten afzender onder het communautaire en het gemeenschappelijke transitregime. In deze hoedanigheid verkreeg zij van het Hauptzollamt geruime tijd de toelating om haar olieproducten per schip zonder douaneverzegeling te vervoeren. Bij beschikking van 1 november 1988 wijzigde het Hauptzollamt deze toelating onder meer in die zin, dat Shell in het gemeenschappelijk douanevervoer met (al) de EVA-landen voortaan identificatie door omschrijving enkel nog mag doorvoeren indien i) het goederen betreft die moeilijk te verzegelen zijn, veel plaats innemen of voor vervoer onder douaneregeling niet geschikt zijn (dieren), ii) voertuigen om technische redenen niet verzegeld kunnen worden, of iii) het kantoor van bestemming een douanekantoor van binnenkomst van een EVA-land is. Het Hauptzollamt volgt hiermee de instructies van het

6 — Zie punt 4 van de notulen van de vergadering, bijlage I bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

Bondsministerie van Financiën op, welke gebaseerd waren op voorgenoemde handeling van de Gemengde Commissie, meer bepaaldelijk op de daarin voorkomende bijzondere bepalingen welke gelden voor het verkeer met Zwitserland en Oostenrijk.

geen meerdere uren in beslag neemt. Shell ziet niet in dat douanerechtelijke belangen deze formaliteiten bij het vervoer naar EVA-landen zouden rechtvaardigen, terwijl dit bij vervoer naar Lid-Statens, ingevolge de eigen beoordeling en uitvoeringspraktijk van het Hauptzollamt, niet moet.

5. Na vruchteloos een bezwaarschrift te hebben ingediend bij de Oberfinanzdirektion Hamburg, maakte Shell de zaak bij de verwijzende rechter aanhangig. Zij vordert de nietigverklaring van het relevante gedeelte van de beschikking van het Hauptzollamt en van de beschikking van de Oberfinanzdirektion. Zoals voorheen wil zij haar in gemeenschappelijk douanevervoer verzonden olieprodukten enkel van een omschrijving voorzien. Artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst verleent naar Shell's mening aan het douanekantoor van vertrek een zekere beslissingsruimte in individuele gevallen. Deze mogelijkheid om met inachtneming van elk individueel geval de vereiste identificatiemaatregelen vast te stellen, wordt volgens haar ongedaan gemaakt door de voornoemde handeling van de Gemengde Commissie. Bovendien acht Shell de verplichting om bij verzending naar EVA-landen een douaneverzegeling aan te brengen, onevenredig. Als toegestane afzender staat zij onder een voortdurende en adequate controle van de douaneautoriteiten, hetgeen misbruik van het douanevervoer in feite uitsluit. De tot dusver ook in het communautaire douanevervoer gevolgde praktijk van identificatie door omschrijving in de vervoerdocumenten zou niet tot bezwaren geleid hebben en voldoende zijn om het belang dat de bij het vervoer betrokken landen bij de heffing hebben, veilig te stellen. Identificatie door verzegeling daarentegen brengt een aanmerkelijke belasting van tijd en personeel mee bij de afwikkeling van het vervoer, met name wanneer binnenschepen moeten worden verzegeld. Zulks zou vergen dat elke rivierboot met 40 tot 60 loodjes moet verzegeld worden, het-

Het Hauptzollamt en de Oberfinanzdirektion Hamburg, deze laatste als tussenkomende partij in het bodemgeding, roepen voor de verwijzende rechter in dat de door de Gemengde Commissie getroffen regelingen dienen ter verzekering van een eenvormige uitoefening van de bevoegdheden in de verdragslanden. De hier ter discussie staande regeling zou noodzakelijk zijn om een snelle en vlotte grensovergang te verzekeren, met name gelet op de aanzienlijke verkeersstroom door Zwitserland en Oostenrijk. Volgens hen is de Gemengde Commissie bevoegd zulke regeling te treffen, daar zij zelfs bevoegd is tot wijziging van de ahangsels van de Overeenkomst.

6. Van oordeel dat de beslechting van het geschil problemen van gemeenschapsrecht doet rijzen, legt de verwijzende rechter het Hof de volgende vragen voor:

„1) Is voor de Lid-Statens bindend het besluit van de ingevolge artikel 14 van de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer van 20 mei 1987 gevormde Gemengde Commissie, dat in het gemeenschappelijk douanevervoer document XXI/1367/87 — EVA 2 moet worden gebruikt? Is dit besluit onderworpen aan de jurisdictie van het Hof?

- 2) Zo ja, is dat besluit geldig?
- 3) Ingeval vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, valt de Overeenkomst van 20 mei 1987 onder de jurisdictie van het Hof? Zo ja,

voer van minerale oliën in tankwagens en schepen door een krachtens aanhangsel II, hoofdstuk 2, van de Overeenkomst toegelaten afzender, een verzegeling mag worden geeïst?"

Bevoegdheid van het Hof en juridisch karakter van de aangevochten handeling

- a) moeten de artikelen 11, lid 4, en 15, lid 2, van de Overeenkomst aldus worden uitgelegd, dat de Gemengde Commissie gemachtigd is, de beslissingsbevoegdheid van het kantoor van vertrek om van verzegeling af te zien, in die zin te beperken, dat de goederen steeds moeten worden verzegeld tenzij het kantoor van binnenkomst in het EVA-land het kantoor van bestemming is of een verzegeling van de laadruimte onmogelijk is?

7. In de derde en eerste prejudiciële vraag vraagt de verwijzende rechter naar de bevoegdheid van het Hof met betrekking tot de Overeenkomst van 20 mei 1987 respectievelijk met betrekking tot de aangevochten handeling van de onder de Overeenkomst opgerichte Gemengde Commissie.

- b) moeten de onder a genoemde bepalingen aldus worden uitgelegd, dat dit besluit in plaats van door het kantoor van vertrek ook door de centrale overheid van de betrokken Lid-Staat kan worden genomen?

Terecht veronderstelt de verwijzende rechter dat de uitlegging van de Overeenkomst onder de jurisdictie van het Hof valt. Het is vaste rechtspraak dat de bepalingen van een door de Raad gesloten overeenkomst vanaf de inwerkingtreding ervan een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen.⁷ Wat de Gemeenschap betreft, is dergelijke overeenkomst immers een handeling welke door een van de gemeenschapsinstellingen werd verricht in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, EEG-Verdrag, zodat het Hof bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen, met gelding binnen de Gemeenschap, over de uitlegging van die overeenkomst.⁸

- 4) In geval van bevestigende beantwoording van de vragen onder 3:

moeten de aldaar genoemde bepalingen in verband met het evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd, dat ook bij het ver-

7 — Zie reeds arrest van 30 april 1974, zaak 181/73, Haegeman, Jurispr. 1974, blz. 449, r. o. 5; cf. tevens de arresten van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 7; 14 november 1989, zaak 30/88, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 3711, r. o. 12, en 20 september 1990, zaak C-192/89, Sevince, Jurispr. 1990, blz. I-3461, r. o. 8; zie onlangs nog het advies van 14 december 1991, advies 1/91, Jurispr. 1991, blz. I-6079, r. o. 37.

8 — Arrest Haegeman, r. o. 4 en 6; arrest Demirel, r. o. 7; advies 1/91, r. o. 38.

8. Wat de bevoegdheid van het Hof betreft ten aanzien van de litigieuze handeling van de Gemengde Commissie, dien ik vooraf na te gaan, in antwoord op (het eerste deel van) de eerste prejudiciële vraag, hoe de aangevochten handeling onder de Overeenkomst juridisch moet worden gekwalificeerd.

schap met derde landen gesloten overeenkomst.

Reeds over haar benaming bestaat onenigheid. De verwijzende rechter gewaagt van een besluit („Entschließung”), doch deze term wordt door de Commissie tegengesproken. In de documenten van de betrokken vergadering van de Gemengde Commissie komt deze benaming inderdaad niet voor. Dat het niet om een besluit gaat in de zin van artikel 15, lid 3, van de Overeenkomst, lijkt mij trouwens duidelijk. In deze bepalingen worden de gebieden waarop de Gemengde Commissie een juridisch bindend besluit kan treffen, op exhaustieve wijze opgesomd. Het gaat daar om de bevoegdheid om een aantal welbepaalde wijzigingen aan te brengen respectievelijk welbepaalde (overgangs-) maatregelen te nemen. De hier ter discussie staande handeling valt daar niet onder. Uit de notulen van de jaarvergadering van 21 januari 1988 blijkt overigens dat de Gemengde Commissie deze maatregel nodig achtte voor de *toepassing* — en niet de wijziging — van de Overeenkomst. Bijgevolg dient de handeling te worden aangezien als een aanbeveling in de zin van artikel 15, lid 2, sub b, van de Overeenkomst: luidens deze bepaling beveelt de Gemengde Commissie „iedere andere voor de toepassing (van de Overeenkomst) vereiste maatregel” aan.

Daarmee ligt meteen het antwoord op de eerste deelvraag van vraag 1 voor: het gaat hier om een juridisch *onverbindende* handeling van een beheers- en controleorgaan dat werd opgericht onder een door de Gemeen-

9. De Commissie, die in haar opmerkingen eveneens tot het besluit komt dat de aangevochten handeling een aanbeveling is, leidt daaruit af dat het Hof niet de bevoegdheid heeft om zich in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag over de geldigheid en de uitlegging van een dergelijke handeling uit te spreken. Volgens haar is een brede interpretatie van artikel 177 slechts op haar plaats wanneer daaraan echt behoefte bestaat. Dit zou niet het geval zijn voor juridisch *onverbindende* handelingen welke uitgaan van instellingen die optreden op grond van door de Gemeenschap gesloten internationale verdragen. Dergelijke handelingen maken, aldus de Commissie, geen deel uit van de communautaire rechtsorde. De Commissie geeft toe dat het Hof in het arrest *Sevince* zichzelf bevoegd achtte om uitspraak te doen over de uitlegging van besluiten van een gemengde associatieraad die werd ingesteld onder een door de Gemeenschap met een derde land afgesloten associatieovereenkomst. 's Hof's voornaamste motief voor de toepassing van artikel 177 van het Verdrag is evenwel, zo leest de Commissie het arrest *Sevince*, de nood aan een eenvormige toepassing van alle communautaire regelen over de gehele Gemeenschap. Wanneer een maatregel geen bindende werking heeft, zou die nood zich niet voordoen. De nationale rechter kan het Hof dan nog steeds vragen stellen omtrent de uitlegging van het gemeenschapsrecht waarop deze handelingen gefundeerd zijn. Blijken deze laatste met het gemeenschapsrecht verenigbaar, dan is er uiteraard geen probleem; doch ook in geval van onverenigbaarheid doet zich geen probleem voor, daar de handeling in kwestie niet verbindend is.

10. Ik ben het met die redenering niet eens. In de eerste plaats zie ik niet in waarom juridisch onverbindende handelingen van een orgaan dat werd ingesteld krachtens een door de Raad goedgekeurde internationale overeenkomst, geen deel zouden uitmaken van de communautaire rechtsorde, terwijl dit wel het geval is voor bindende handelingen die van dergelijk orgaan uitgaan. Uit de recente rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk dat niet het verbindend karakter van de handeling bepalend is, doch de rechtstreekse samenhang van de handeling met de door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst. Is zulke rechtstreekse samenhang voorhanden, dan maakt zij, net zoals de internationale overeenkomst waarop zij gefundeerd is, een integrerend bestanddeel uit van de communautaire rechtsorde.⁹ Doorslaggevend voor dergelijke nauwe samenhang is, zo volgt verder uit 's Hof's rechtspraak, dat de handeling plaatsvindt „in het institutionele kader” van de overeenkomst¹⁰ en aan deze laatste „uitvoering geeft”.¹¹ Aan het vereiste van rechtstreekse samenhang zal bijgevolg voldaan zijn zodra vaststaat dat de betrokken handeling uitgaat van het „bij de overeenkomst ingestelde orgaan dat belast is met de uitvoering ervan”.¹² Dat dergelijke rechtstreekse samenhang in casu aanwezig is, kan niet worden betwist: zoals verder zal blijken, gaat het hier om een handeling die werd genomen binnen het institutionele kader van de Overeenkomst door het door de Overeenkomst aangewezen beheers- en controleorgaan (zie 13), en welke aan de Overeenkomst uitvoering geeft, in die zin dat zij ertoe strekt praktische richtsnoeren te verlenen aan het douanekantoor van vertrek met betrekking tot

de identificatie van de te vervoeren goederen. Daardoor staat zij in rechtstreeks verband met de essentiële doelstellingen van de Overeenkomst, namelijk de vereenvoudiging van het goederenvervoer dat in het kader van het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en de EVA plaatsvindt (zie verder, punten 15-16).

11. Zo vast staat dat een handeling deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht, is haar onverbindend karakter geen hinderpaal voor de toepassing van artikel 177. Het Hof heeft dat reeds herhaaldelijk bevestigd in verband met op basis van het EEG-Verdrag uitgebrachte aanbevelingen.¹³ In het arrest Grimaldi overwoog het Hof daaromtrent:

„Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen, dat artikel 177 — anders dan artikel 173 EEG-Verdrag, dat handelingen met het karakter van een aanbeveling aan de toetsing van het Hof onttrekt — het Hof de bevoegdheid verleent om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen, zonder enige uitzondering.”¹⁴

Ik zie niet in waarom dit niet evenzeer zou gelden voor aanbevelingen van de Gemengde Commissie, opgericht onder de hier aan de orde zijnde internationale Overeenkomst, eens vaststaat dat die aanbevelingen deel uitmaken van de communautaire rechtsorde omdat zij in nauwe samenhang staan met die Overeenkomst. Dergelijke aanbevelingen kunnen weliswaar geen rechten in het leven roepen, aldus het Hof in het arrest Grimaldi,

9 — Arrest Sevince, r. o. 9; arrest Griekenland/Commissie, r. o. 13.

10 — Arrest van 27 september 1988, zaak 204/86, Griekenland/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5323, r. o. 20; arrest Griekenland/Commissie, r. o. 13.

11 — Arrest Sevince, r. o. 9.

12 — Arrest Sevince, r. o. 10.

13 — Zie arresten van 15 juni 1976, zaak 113/75 Frecassetti, Jurispr. 1976, blz. 983; 9 juni 1977, zaak 90/76, Van Ameyde, Jurispr. 1977, blz. 1091, en 13 december 1989, zaak C-322/88, Grimaldi, Jurispr. 1989, blz. 4407, r. o. 9.

14 — Arrest Grimaldi, r. o. 8.

„waarop [justitiabelen] zich voor de nationale instanties zouden kunnen beroepen. Evenwel zijn deze instanties gehouden de aanbevelingen in aanmerking te nemen bij de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen, met name wanneer deze duidelijkheid kunnen verschaffen over de uitlegging van andere nationale of communautaire bepalingen.”¹⁵

Mutatis mutandis zijn nationale instanties derhalve eveneens gehouden de in geding staande aanbevelingen van de Gemengde Commissie in acht te nemen — tenzij ze ongeldig zouden zijn wegens onverenigbaarheid met de Overeenkomst of hogere rechtsbeginselen (daarover punt 12 e. v. resp. punt 17) — indien zij duidelijkheid kunnen verschaffen over de uitlegging van de Overeenkomst, in casu artikel 11, lid 4, ervan.

Uit dit alles volgt dat het Hof wel degelijk bevoegd is om zich in het kader van een artikel 177-procedure uit te spreken over de interpretatie en de geldigheid van de in de geding staande aanbeveling.

Verenigbaarheid van de handeling met de Overeenkomst

12. De vraag naar de verenigbaarheid van de handeling met de Overeenkomst betreft in wezen de interpretatie van de Overeenkomst zelf, in het bijzonder haar artikelen 11, lid 4, 15, lid 2, en de artikelen 63 en 65 van aanhangsel II.

Met de derde prejudiciële vraag onder a, wenst de verwijzende rechter meer bepaaldelijk te vernemen of de Gemengde Commissie gemachtigd is om — door middel van een aanbeveling genomen op grond van artikel 15, lid 2, van de Overeenkomst — te raken aan de in artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst aan het kantoor van vertrek toegekende bevoegdheid zoals dat in de aangevochten handeling is gebeurd. Aansluitend daarbij vraagt hij onder b van diezelfde vraag of de genoemde bepalingen van de Overeenkomst zich ertegen verzetten dat de aan het kantoor van vertrek gelaten beslissing door de centrale overheid van de betrokken Lid-Staat zou worden genomen.

Om deze vragen te beantwoorden zal ik eerst de bevoegdheid aanduiden die de Gemengde Commissie haalt uit artikel 15, lid 2, van de Overeenkomst (punt 13) en vervolgens bespreken welke de bevoegdheid is die aan het kantoor van vertrek dan wel andere nationale autoriteiten door artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst is gelaten (punt 14), om ten slotte na te gaan of de Gemengde Commissie door de litigieuze handeling de laatstgenoemde bevoegdheid mocht beperken (punt 15).

13. Zoals gezegd, is de Gemengde Commissie volgens artikel 15, lid 1, van de Overeenkomst belast met het beheer van de Overeenkomst en het toezicht op de correcte uitvoering ervan. Hiertoe vormt zij een overlegforum tussen de overeenkomstsluitende partijen (de Gemeenschap en de EVA-landen) in het kader waarvan de ervaringen die bij de toepassing van de Overeenkomst zijn opgedaan, worden uitgewisseld, en verkrijgt zij een adviserende en, in sommige gevallen, een beslissingsbevoegdheid. Met

15 — Ibid., r. o. 19.

betrekking tot het voorstellen van wijzigingen in de Overeenkomst (andere dan diegene die noodzakelijk zijn tengevolge van wijzigingen in de aanhangsels ervan: zie artikel 15, lid 3, sub c, van dezelfde bepaling) en maatregelen die voor de toepassing van de Overeenkomst vereist zijn, beschikt de Gemengde Commissie enkel over de bevoegdheid om aanbevelingen uit te vaardigen (artikel 15, lid 2).

Naar blijkt uit de inhoud van de aangevochten handeling en, zoals reeds aangemerkt (hiervoor, punt 8), uit de notulen van de vergadering waar de handeling besproken werd, betreft deze duidelijk de *toepassing* van de Overeenkomst — hetgeen mij hiervoor al liet besluiten dat de betrokken handeling niet een besluit is, maar een aanbeveling. Ook de verwijzende rechter verwijst overigens in zijn vraagstelling naar lid 2 van artikel 15.

Uit de tegenstelling in artikel 15, lid 2, tussen litt. a en litt. b, blijkt verder dat de onder litt. b bedoelde aanbevelingen niet van aard zijn om aan de overeenkomstsluitende partijen een wijziging aan te bevelen, maar uitsluitend betrekking hebben op de toepassing van de Overeenkomst. In dat perspectief hebben aanbevelingen van deze laatste categorie mijns inziens tot doel door de nationale douaneadministraties gevolgde praktijken met elkaar te vergelijken en zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. De met het oog op een dergelijke harmonisatie geformuleerde aanbevelingen dienen evenwel binnen het kader te blijven van de bepalingen van de Overeenkomst, hetgeen niet belet dat deze bepalingen in de aanbeve-

ling nader kunnen worden gepreciseerd.¹⁶ Daarbij mag evenwel geen afbreuk worden gedaan aan aard en strekking van de bepalingen van de Overeenkomst.

14. Het gaat er nu om de appreciatiebevoegdheid te omschrijven welke in artikel 11, lid 4, van de Overeenkomst aan het kantoor van vertrek, desgevallend aan de hogere nationale douaneautoriteiten, wordt gelaten met het oog op het verlenen van een afwijking op de algemene regel van artikel 11, lid 1, volgens welke de identificatie van goederen in de regel door middel van verzegeling wordt verzekerd. Zoals vermeld, kan het kantoor van vertrek dergelijke vrijstelling in een individueel geval geven „wanneer het, rekening houdend met eventuele andere identificatiemaatregelen, mogelijk is de goederen te identificeren aan de hand van de omschrijving van de goederen in het document T 1 of T 2 of de bijgevoegde stukken”.

De regel van artikel 11, lid 4, moet in samenhang worden gelezen met artikel 65, sub d, van aanhangsel II bij de Overeenkomst — dat daarvan een integrerend bestanddeel uitmaakt¹⁷ — waarin aan de douaneautoriteiten de opdracht wordt gegeven om, in het kader van de vergunningsvoorwaarden voor het statuut van toegelaten afzender, bepaalde identificatiemaatregelen (waaronder een bepaald type van verzegeling) voor te schrijven.

Uit het samenlezen van deze twee artikelen blijkt volgens mij dat de appreciatiebevoegdheid van het kantoor van vertrek welke

16 — Over dergelijke preciseringsbevoegdheid, zie ook mijn conclusie in zaak 14/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1989, punt 13, blz. 3694-3695, waar het ging om een aan de Commissie onder verordening (EEG) nr. 729/70 toekomende implementerings- of preciseringsbevoegdheid.

17 — Zie artikel 19 van de Overeenkomst.

noodzakelijkerwijze *individuele* gevallen betreft, volgens de Overeenkomst ingebeld ligt in — en derhalve moet worden uitgeoefend binnen — een *algemeen* door de hogere douaneautoriteiten van de betrokken staat vast te stellen kader. Dit lijkt mij trouwens aangewezen met het oog op de rechtszekerheid en een gelijkvormige toepassing, door de kantoren van vertrek binnen een bepaalde staat, van de hen toegekende bevoegdheid tot het verlenen van afwijkingen op het principe van verzegeling. Is het niet vanzelfsprekend dat het aan de hogere douaneoverheid toekomt om een algemene lijn aan te brengen in de beslissingspraktijk van de individuele kantoren?

Daarmee heb ik meteen geantwoord op vraag sub b van de derde prejudiciële vraag: het komt niet de centrale douaneoverheid van een staat toe om in individuele gevallen vrijstelling te geven, wel echter om de beslissingspraktijk van de individuele kantoren met behulp van algemene richtlijnen zoveel mogelijk eenvormig te maken.

15. Rest de vraag of, in acht genomen de bevoegdheid van de Gemengde Commissie zoals die voortvloeit uit de bepalingen van de Overeenkomst evenals de door de Overeenkomst aan de nationale autoriteiten gelaten appreciatiebevoegdheid, de Gemengde Commissie die appreciatiebevoegdheid niet, door middel van de aangevochten aanbeveling, op ongeoorloofde wijze heeft ingeperkt.

Uitgangspunten bij het beantwoorden van die vraag lijken mij te zijn: i) dat, zoals hiervoor gezegd, aan de Gemengde Commissie de opdracht toekomt de douanepraktijken die in de Lid-Staten van de Gemeenschap en

in de EVA-landen inzake vrijstelling van verzegeling worden gevolgd, zo goed als mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen en ii) dat verzegeling, met het oog op een vlot goederenverkeer, de algemene regel is waarop uitzonderingen mogen worden aangebracht terwille van de betrokken ondernemingen wanneer identificatie van de goederen op bevredigende wijze op een andere, voor die ondernemingen minder belastende manier kan worden verwezenlijkt.

Gelet op deze uitgangspunten komt het mij voor dat in elk geval de basisregeling zoals die vervat is in de bestreden handeling van de Gemengde Commissie (hiervoor, punt 3), geen ongeoorloofde inperking inhoudt van de appreciatiebevoegdheid van de nationale kantoren of douaneautoriteiten. De daarin voorkomende aanbevelingen lijken mij niet meer te zijn dan een precisering, ja zelfs een parafrasering van wat in artikel 11 van de Overeenkomst te lezen staat.

16. Ook de bijzondere bepalingen die in de bestreden handeling ten aanzien van de handel met Zwitserland en Oostenrijk worden geformuleerd (hiervoor, punt 3), lijken mij een precisering te zijn van het algemeen kader waarbinnen afwijkingen op het algemene principe van verzegeling kunnen worden toegestaan. Weliswaar wordt de aan de nationale douaneautoriteiten gelaten afwijkingsmogelijkheid voor de handel met deze twee landen daarin op een restrictievere wijze gepreciseerd dan voor de handel met de andere EVA-landen. Dit wordt evenwel verantwoord, zoals blijkt uit de notulen van de vergadering van de Gemengde Commissie van 21 januari 1988, door het feit dat spoedig

na de inwerkingtreding van de Overeenkomst werd vastgesteld dat — de door Shell nagestreefde — identificatie van goederen door omschrijving in de vervoersdocumenten in plaats van door verzegeling, resulteerde in een bemoeilijking van de grensovergang met Oostenrijk. Zoals de Commissie ter zitting bevestigde, bracht deze identificatiemethode de Zwitserse en Oostenrijkse douaneautoriteiten ertoe aan de betrokken grenzen verhoogde steekproeven uit te voeren.

Gelet op deze motivering — een vlottere grensovergang in de hand te werken, in het bijzonder aan de verkeersintensieve grenzen met Zwitserland en Oostenrijk, hetgeen volledig strookt met het doel van de Overeenkomst¹⁸ — en op de noodzaak om ook op dit punt een eenvormige administratieve praktijk bij de toepassing van de Overeenkomst te verzekeren, lijkt dit gedeelte van de aanbeveling mij evenmin een ongeoorloofde aantasting van bevoegdheid te zijn door de Gemengde Commissie ten koste van de nationale douaneautoriteiten.

Verenigbaarheid van de handeling met het evenredigheidsbeginsel

17. Door Shell wordt nog aangevoerd dat de bestreden handeling in strijd is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, meer bepaaldelijk met het proportionaliteitsbeginsel. Volgens haar is de inperking van de appreciatiebevoegdheid van de nationale kantoren van vertrek, een onevenredige bevoegdheidsuitoefening ten aanzien van een toegelaten afzender als Shell. Door de ver-

wijzende rechter wordt deze problematiek in de vierde prejudiciële vraag aan de orde gesteld.

Hieromtrent wil ik het volgende aanmerken. Enerzijds staat vast dat identificatie door middel van verzegeling door de Overeenkomst als de meest aangewezen methode voor een vlot grensoverschrijdend handelsverkeer wordt beschouwd. Anderzijds is gebleken dat deze voorkeur voor verzegeling door de Gemengde Commissie, binnen de haar door de Overeenkomst toegekende bevoegdheden, werd bekrachtigd. In een dergelijke situatie staat het niet aan het Hof zijn oordeel in de plaats daarvan te stellen, tenzij de door de Gemengde Commissie getroffen handeling kennelijk in strijd is met het communautaire evenredigheidsbeginsel. In onderhavig geval lijkt mij dat laatste geenszins vast te staan. Door Shell werd immers niet aangetoond dat de door haar als identificatiemethode voorgestelde omschrijvings-techniek, vanuit het oogpunt van een vlot handelsverkeer, een even doelmatig alternatief voor de verzegelingsmethode oplevert, gezien de aanzienlijke problemen die eerstgenoemde methode bij de grensovergang met Zwitserland en Oostenrijk oplevert. De verzegelingsmethode is ongetwijfeld meer belastend voor Shell; toch ben ik niet van oordeel dat de Gemengde Commissie, bij het afwezen, enerzijds, van het belang van een toegelaten afzender als Shell en, anderzijds, van de door de verzegelingsmethode bewerkstelligde vlottere grensovergang, een kennelijk onevenredige maatregel heeft aanbevolen.¹⁹

19 — Shell beweert dat het Duitse Bondsministerie van Financiën de door de bestreden handeling aanbevolen bijzondere regelen voor Oostenrijk en Zwitserland algemeen toepasselijk heeft verklaard en derhalve ook op het verkeer met andere EVA-landen toepast. Daaromtrent werd door de verwijzende rechter geen vraag gesteld. Het staat trouwens niet aan het Hof om zich over de proportionaliteit van deze verder (dan de aanbevelingen van de Gemengde Commissie) gaande nationale maatregel uit te spreken.

18 — Cf. de eerste considerans in de preambule van het Raadsbesluit van 15 juni 1987 (PB 1987, L 226, blz. 1).

Besluit en voorgestelde antwoorden

18. Uit het voorgaande blijkt — en dit is een antwoord op de tweede prejudiciële vraag — dat de bestreden handeling van de Gemengde Commissie mijns inziens niet onverenigbaar is met de Overeenkomst en evenmin met het communautaire evenredigheidsbeginsel en dat er bijgevolg geen reden is waarom de autoriteiten van de Lid-Staten de in die handeling besloten aanbevelingen niet in aanmerking zouden mogen, ja zelfs moeten, nemen in de zin van de rechtspraak van het Hof, meer bepaaldelijk het arrest Grimaldi.²⁰

19. Gelet op wat voorafgaat, geef ik het Hof in overweging de vragen van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

- „1) De administratieve regelingen vervat in document XXI/1367/87 — EVA 2 van 21 januari 1988 aangenomen door de Gemengde Commissie die werd ingesteld bij artikel 14 van de Overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake het douanevervoer van 20 mei 1987, zijn aanbevelingen welke voor de Lid-Staten niet bindend zijn maar door hen wel in aanmerking moeten worden genomen voor zover zij niet onverenigbaar zijn met de Overeenkomst of hogere rechtsbeginselen, met name het evenredigheidsbeginsel.
- 2) De artikelen 11, lid 4, en 15, lid 2, sub b, van de Overeenkomst, samengelezen met de artikelen 63 en 65, sub d, van aanhangsel II van de Overeenkomst, staan er niet aan in de weg dat een hogere douaneautoriteit van een Lid-Staat het algemeen kader vaststelt binnen hetwelk de aan het kantoor van vertrek verleende bevoegdheid om van verzegeling af te zien, dient te worden uitgeoefend. Evenmin staan zij eraan in de weg dat de Gemengde Commissie die bevoegdheid met het oog op de uniforme toepassing daarvan door de overeenkomstsluitende partijen in de voornoemde regelingen heeft gepreciseerd in overeenstemming met aard en strekking van de Overeenkomst.
- 3) Er is niet gebleken dat de voornoemde regelingen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.”

20 — Hiervoor, punt 11.