Staat ingevolge het gemeenschapsrecht niet verboden, op het tijdstip van de litigieuze importen de bepalingen van de „Weights and Measures Act 1963" (wet van 1963 betreffende maten en gewichten) te handhaven. Deze bepalingen konden mitsdien op bedoeld tijdstip toepassing vinden op het in de handel brengen in Engeland van melk uit een andere Lid-Staat, voorverpakt in dozen met een inhoud van 1 liter.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 14 JUNI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Het is niet overbodig een overzicht te geven van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de onderhavige prejudiciële verwijzing van het Tribunal de Commerce te Parijs.

Op 12 juni 1978 verzond de Union Laitière Normande, verzoekster in het hoofdgeding, naar haar dochteronderneming in het Verenigd Koninkrijk, French Dairy Farmers Ltd te Londen, een pallet met 72 verpakkingseenheden, elk bevattende 12 dozen van 1 liter (= $1^3/_4$ pint), gestandaardiseerde volle melk als bedoeld in artikel 2, lid 6, van verordening nr. 566/76 van de Raad. Het ging daarbij om melk die een UHT-behandeling had ondergaan. De zending werd nog dezelfde dag geretourneerd omdat verzoekster niet in het bezit was van een door het Britse Ministerie van Landbouw afgegeben *invoervergunning.*

Vervolgens verkreeg verzoekster op 1 augustus 1978 op aanvraag een dergelijke vergunning, die tot en met 31 augustus geldig was. Er werd uitdrukkelijk

1 — Vertaald uit het Frans.

bijverklaard dat dat document geen „invoervergunning" van het Britse Ministerie van Handel en Industrie was.

De Union Laitière Normande verzond toen opnieuw een partij UHT-melk naar haar Britse dochteronderneming. Thans werd haar meegedeeld dat zij ook nog een door het Ministerie van Handel en Industrie afgegeven wederverkoopvergunning nodig had; deze vergunning wordt echter enkel afgegeven aan bedrijven die in het Verenigd Koninkrijk zijn gevestigd en zijn erkend overeenkomstig de bepalingen van de „Milk and Dairies (General) Regulations 1959", zoals gewijzigd in 1977. Bovendien mocht ingevolge de toen in het Verenigd Koninkrijk geldende wettelijke regeling inzake maten en gewichten melk slechts worden voorverpakt in hoeveelheden van $^1/_3$ pint, $^1/_2$ pint of een veelvoud van $^1/_2$ pint.

In verband daarmee heeft het Tribunal de Commerce te Parijs, voor welke instantie verzoekster haar Britse dochteronderneming heeft gedagvaard wegens niet-nakoming van de overeenkomst, het Hof vijf vragen gesteld, die in wezen het probleem betreffen van de gezondheidsvoorschriften voor melk die een hittebehandeling heeft ondergaan, en van de meeteenheden voor het verpakken van deze melk.

Ik zal beginnen met dit laatste probleem.

II. A — Het is algemeen bekend dat de verwezenlijking van het vrije verkeer van landbouwprodukten wordt bemoeilijkt door de geldende nationale bepalingen inzake meeteenheden. In de meeste Lid-Staten zijn de voorwaarden waaraan vloeistoffen die ter verkoop worden aangeboden in gesloten voorverpakkingen moeten voldoen, geregeld in een aantal dwingende voorschriften, die van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen en derhalve een belemmering vormen voor de handel.

Op 26 juli 1971 heeft de Raad krachtens artikel 100 EEG-Verdrag richtlijn nr. 71/316 vastgesteld inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen.

Op 18 oktober van hetzelfde jaar volgde de eveneens op artikel 100 gebaseerde richtlijn nr. 71/354, inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten op het gebied van de meeteenheden.

De situatie werd nog ingewikkelder in 1973, bij de toetreding van nieuwe Lid-Staten waar andere meeteenheden van kracht waren. Bij de Toetredingsakte werden beide richtlijnen dan ook gewijzigd (bijlagen I, II en XI).

Op 19 december 1974 stelde de Raad krachtens artikel 100 een nieuwe richtlijn — nr. 75/106 — vast betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het voorverpakken naar volume van bepaalde vloeistoffen in voorverpakkingen met bepaalde inhoud; ingevolge bijlage III bij de richtlijn zijn de bepalingen daarvan onder meer van toepassing op melk „verkocht per volumemaat".

Ten slotte is de oorspronkelijke richtlijn inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten op het gebied van meeteenheden, gewijzigd bij richtlijn nr. 76/770 van de Raad van 27 juli 1976.

B — Ook op veterinairrechtelijk gebied vergt de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt de harmonisatie en coördinatie van nationale maatregelen ter bescherming van de gezondheid van mens en dier.

Evenals bij de meeteenheden kan harmonisatie op veterinairrechtelijk gebied enkel worden bereikt door het vaststellen

en uniform toepassen van gemeenschapsmaatregelen. Deze gemeenschapsregeling moet onder meer een geleidelijke versoepeling mogelijk maken van de controles op het handelsverkeer tussen de Lid-Staten.

Met het oog daarop aanvaardde de Raad op 12 maart 1968 een resolutie, inhoudende dat de Commissie „zo spoedig mogelijk" voorstellen aan de Raad zou uitwerken betreffende „de hygiëne bij de melkwinning in de bedrijven", en „met de meeste spoed" de „veterinairrechtelijke maatregelen tegen de volgende besmettelijke ziekten: mond- en klauwzeer, gewone varkenspest, tuberculose en brucellose".

Op 24 februari 1971 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een op artikel 43 gebaseerde *verordening* „betreffende de veterinaire en hygiënische eisen waaraan rauwe volle melk als grondstof voor door verhitting verkregen consumptiemelk en produkten daarvan moet voldoen", alsmede een voorstel voor een eveneens op artikel 43 gebaseerde *verordening* „houdende voorschriften betreffende gezondheidsvraagstukken in verband met de bereiding en het in de handel brengen van door verhitting verkegen consumptiemelk".

Op 13 maart 1972 bracht het Parlement een gunstig advies over deze voorstellen uit. In aansluiting op dit advies wijzigde de Commissie haar voorstel op verschillende punten en diende het op 1 augustus 1972 opnieuw bij de Raad in.

Het is van belang erop te wijzen dat volgens deze laatste voorstellen de Lid-Staten de toepassing op hun grondgebied van de voorschriften van punt 1 a) van hoofdstuk I van de bijlage bij de eerstgenoemde verordening, voor wat brucellose betreft, konden uitstellen tot en met 31 december 1978 (met dien verstande echter dat voor de melkproduktie gebruikt rundvee al per 1 januari 1976 brucellosevrij moest zijn), en dat per 31 december 1978 consumptiemelk die een hittebehandeling had ondergaan en naar het grondgebied van een andere Lid-Staat werd verzonden, daarbij vergezeld moest gaan van een officiële verklaring als bedoeld in hoofdstuk 9 van bijlage I van het nieuwe voorstel.

Het in 1968 voorziene tijd schema bleek echter niet realiseerbaar. In zijn resolutie van 22 juli 1974 betreffende maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied alsmede ten aanzien van de diervoeders, verbond de Raad zich derhalve „alles in het werk te stellen" om voor 1 januari 1975 te besluiten over „de gezondheidsvoorschriften en veterinairrechtelijke voorschriften ten aanzien van rauwe volle melk en thermisch behandelde melk".

Men ontkomt niet aan de constatering dat meer dan tien jaar na de instelling van de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelprodukten (29 juli 1968) en meer dan zes jaar na de toetreding van de nieuwe Lid-Staten, sommige nationale regelingen nog volop van kracht zijn, zelfs wanneer zij een principieel invoerverbod bevatten.

Gelet op de stand van het overleg over de laatste voorstellen van de Commissie (1 augustus 1972), valt niet te voorzien hoe lang de vaststelling van de betrokken regeling nog op zich zal laten wachten. In elk geval laat zich voorspellen dat, zo het ooit zover komt, de regeling zal worden gegoten in de vorm van een „richtlijn" die niet enkel op artikel 43, maar ook op artikel 100 zal zijn gebaseerd.

Op het verwante gebied van de vervaardiging van en de handel in voor menselijke voeding bestemde verduurzaamde melk heeft de Commissie, die aanvankelijk aan een verordening had gedacht, ten slotte gekozen voor een richtlijn en in deze vorm zijn haar voorstellen uiteindelijk ook door de Raad aanvaard (richtlijn nr. 76/119 van 18 december 1975). Dit probleem van de vorm is van belang, omdat richtlijnen niet noodzakelijkerwijs onmiddellijk van toepassing zijn in de Lid-Staten en de toepassing ruimte kan laten voor verschillen in uitlegging; vooral echter omdat bij een richtlijn op basis van artikel 100 eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist, terwijl ingevolge artikel 43 een verordening met gekwalificeerde meerderheid kan worden vastgesteld.

C — Ingevolge artikel 7, lid 1, van richtlijn nr. 75/106 van 19 december 1974 moeten de Lid-Staten binnen 18 maanden na kennisgeving ervan de nationale bepalingen invoeren om aan het bepaalde in de richtlijn te voldoen.

Artikel 7, lid 2, evenwel machtigt sommige Lid-Staten, waaronder het Verenigd Koninkrijk, om de tenuitvoerlegging ervan *tot en met 31 december 1979* uit te stellen en, bij gevolg, om vóór die datum de verhandeling van melk te verbieden voor zover deze is verpakt in verpakkingen die niet voldoen aan de nationale wettelijke regeling.

Deze termijn was derhalve ten tijde van de litigieuze feiten en is ook thans nog niet verstreken, en de Lid-Staten aan wie een afwijking is toegestaan, hebben tot en met 31 december 1979 de tijd om de bepalingen van de richtlijn in hun nationale rechtsorde in te voeren. Hieruit volgt dat de richtlijn eerst na afloop van de gestelde termijn, en wanneer de Lid-Staat dan in gebreke blijft, enig nut kan hebben voor verzoekster in het hoofdgeding.

Een andere beslissing zou in strijd zijn met een richtlijn van de Raad, waarvan de wettigheid door niemand is bestreden.

Anderzijds staat vast dat het herverpakken van melk in eenheden van het Britse stelsel *ipso facto* de oorspronkelijke staat van het produkt aantast; het zou de menselijke gezondheid kunnen schaden en een nieuwe hittebehandeling van de melk noodzakelijk maken.

Deze constatering moet, lijkt mij, voldoende zijn voor de verwijzende rechter, zodat beantwoording van zijn overige vragen niet meer nodig is.

III — Ik wil echter het eerste probleem niet onbesproken laten, al was het maar omdat verzoekster er belang bij heeft, de situatie op dit punt per 1 januari 1980 te kennen.

Blijkens het hiervoor gegeven overzicht van verordeningen en richtlijnen, valt de verkoop van melk die wordt aangeboden als melk die een of andere hittebehandeling heeft ondergaan en die over grote afstanden is vervoerd, onder de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij is geproduceerd, aangezien er op dat gebied geen gemeenschapsregeling — zelfs geen richtlijn — bestaat. Inzonderheid in het Verenigd Koninkrijk bestaan er enkele veterinairrechtelijke hinderpalen, die de invoer in deze staat van gestandaardiseerde volle melk uit andere Lid-Staten verhinderen.

Zijn deze belemmeringen nog *gerechtvaardigd* in de zin van artikel 36, door de vereisten in verband et de bescherming van de volksgezondheid?

Het staat vast dat nog bijzonder veel infectie met brucellose is waargenomen in grote kudden melkvee en in dicht op elkaar levend rundvee. In Frankrijk is bij voorbeeld nog 25% van de kudden aangetast.

Vanzelfsprekend moeten de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen worden beperkt en moet in de rest van de Gemeenschap het vrije goederenverkeer worden gehandhaafd door de veterinairrechtlijke maatregelen te beperken tot die gebieden van de Gemeenschap, waar een besmettelijke ziekte voorkomt. Maar door het intensievere verkeer in verband met een steeds sterkere concentratie van de produktie enerzijds en van de distributie anderzijds — waardoor met name melk van verschillende herkomst in verwerkende bedrijven wordt verzameld — alsemede door het toenemende handelsverkeer ten gevolge van het instellen van een gemeenschappelijke markt nemen de gezondheidsrisico's toe.

In elk geval meent de Commissie dat de hittebehandeling volgens de ultrahogetemperatuurmethode het besmettingsgevaar kan voorkomen, zelfs wanneer de melk afkomstig is van eventueel door ziektekiemen besmette bedrijven. Zij merkt op dat *voor zover* de methoden van behandeling en verpakking van melk in de staat van herkomst identiek zijn aan of gelijkwaardige waarborgen bieden als die welke in de staat van bestemming zijn voorgeschreven, het niet meer gerechtvaardigt is in de zin van artikel 36 van het Verdrag, dat de Lid-Staat van bestemming een tweede hittebehandeling of verpakking van de melk eist.

De vraag is nu juist of deze gelijkheid of gelijkwaardigheid er is, en wie kan zeggen of aan deze voorwaarde is voldaan.

Volgens de Commissie behoeven de autoriteiten van de staat van bestemming hun eigen wettelijke regeling niet toe te passen, *indien* de veterinaire instanties van de staat van verzending verklaren dat in hun land dezelfde of gelijkwaardige waarborgen bestaan en de veterinaire instanties van de Lid-Staat van bestemming „uitnodigen" dit ter plaatse te controleren, en *indien* deze controle positief uitvalt.

Het is dus nodig dat:

1) de *Franse* autoriteiten van oordeel zijn dat de *Franse* waarborgen herzelfde of gelijkwaardig zijn;

2) dat de Franse autoriteiten de Engelse „uitnodigen" om dit te controleren;

3) dat deze controle positief uitvalt.

De Commissie vertelt er echter niet bij, hoe te handelen wanneer de deskundigen van mening verschillen, noch wie de kosten van het onderzoek moet dragen.

Een dergelijke bilaterale coördinatie is mijns inziens in de praktijk moeilijk te verwezenlijken en een bron van ongelijkheden; het lijkt mij onmogelijk dit over te laten aan de goede wil van de nationale autoriteiten. In elk geval zou men het niet aan de rechtbanken van het land van oorsprong kunnen overlaten uitspraak te doen over het *geëigende* karakter van de door het land van bestemming genomen maatregelen; het is stellig de rechter van het laatste land die dat dient

te beoordelen, want het zijn de autoriteiten van dat land die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van leven en gezondheid van personen en niet de exporteur.

De bepaling van de analysemethoden voor de controle op de samenstelling van de betrokken melk en de omstandigheden bij de bereiding ervan, alsmede het vaststellen van de wijze waarop monsters moeten worden getrokken, zijn technische uitvoeringsmaatregelen die ter vereenvoudiging en versnelling van de procedure aan de Commissie moeten worden toevertrouwd.

Zoals het Hof in zijn arrest van 15 oktober 1977 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555, inz. blz. 1576) heeft verklaard, vormen de *gemeenschaps*harmonisatiemaatregelen het kader waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen. Zolang de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, niet op gemeenschapsniveau zijn georganiseerd en gemeenschappelijke procedures zijn ingesteld voor het toezicht op de naleving ervan, blijft het beroep op artikel 36 gerechtvaardigd en zijn de nationale autoriteiten van de staat van bestemming verplicht hun eigen wettelijke regeling toe te passen.

In hoofdzaak komt de opvatting van de Commissie hierop neer, dat de voorstellen die zijzelf in 1971 en 1972 bij de wetgever heeft ingediend, in belangrijke mate zinloos worden. Deze voorstellen zijn goedgekeurd door het Parlement, dat „erop wijst dat de steeds strengere eisen op gezondheids- en veterinairrechtelijk gebied en op dat van de bescherming van de verbruiker een bijzonder strikte en moderne regeling vergen"; „dat gezondheidsvoorschriften vooral een *preventief* karakter hebben en bijgevolg alle stadia van de zuivelprodukten moeten begeleiden, van dier tot consument"; in deze resolutie „verheugt" het Parlement „zich er derhalve over dat strenge hygiënische voorschriften zijn gekozen, waarbij is uitgegaan van de op gezondheidsgebied het verst gevorderde nationale wetgevingen, voor alle produktie-omstandigheden van door verhitting verkregen consumptiemelk".

Volgens die voorstellen kan de bewerking slechts geschieden in erkende en gecontroleerde bedrijven; de voorwaarden voor erkenning zijn omschreven in bijlagen. De produkten moeten tijdens het vervoer naar een andere Lid-Staat vergezeld gaan van een officiële, *communautaire* verklaring; het is mogelijk het advies van een deskundige in te winnen wanneer er bezwaar bestaat tegen een verzending. De deskundigen mogen niet de nationaliteit van de betrokken Lid-Staten hebben.

Ook hier kan het Hof zich niet in de plaats stellen van de communautaire wetgever.

Zoals het Hof in het arrest van 5 april jongstleden (zaak 148/78, Ratti, nog niet gepubliceerd) nogmaals heeft verklaard, is een beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd, wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag *communautaire* richtlijnen de harmonisatie voorschrijven van maatregelen die noodzakelijk zijn om de bescherming van de gezondheid van personen en dieren te waarborgen, en *communautaire* procedures instellen voor het toezicht op de naleving ervan, aangezien de uitvoering van de geëigende controles en het treffen van beschermingsmaatregelen voortaan binnen het kader van de harmonisatierichtlijn moet geschieden.

In het Verenigd Koninkrijk worden de veterinaire acties (zuivelcontrole, enz.)

dikwijls regionaal uitgevoerd door de Milk Marketing Boards, die de producenten veterinaire diensten verlenen. Het is dan ook niet uitgesloten dat door de omstandigheid dat deze Boards zowel deze technische als ook commerciële activiteiten uitoefenen (exclusief aankoopprecht van melk en verevening van de prijzen) — door 's Raads verordening nr. 1421/78 is deze combinatie na afloop van de overgangsperiode toegestaan —, de voorrechten die zij genieten distorsies opleveren voor het vrije verkeer van zuivelprodukten in de Gemeenschap.

Dat is echter niet het probleem: bij gebreke van communautaire harmonisatiemaatregelen blijft de veterinairrechtelijke controle in het Verenigd Koninkrijk wettig, zelfs indien deze zou bijdragen tot afscherming van de markten.

Ik concludeer derhalve dat het Hof de gestelde vragen beantwoorde als volgt:

Gestandaardiseerde volle melk uit een andere Lid-Staat, waarvan het vetgehalte niet minder was dan een door de Raad bepaald indicatief percentage, mocht op het grondgebied van een Lid-Staat die heeft geopteerd voor de formule van niet-gestandaardiseerde volle melk, in 1978 enkel worden verhandeld overeenkomstig de voorschriften betreffende het voorverpakken naar volume en de bescherming van de gezondheidszorg, die van kracht zijn in de Lid-Staat van bestemming.