CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 18 SEPTEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Inleiding

De onderhavige zaak betreft een verzoek van het Verwaltungsgericht Münster om een prejudiciële beslissing betreffende de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van bepaalde beperkingen die in de Bondsrepubliek Duitsland worden opgelegd bij de invoer van diervoeders teneinde te verzekeren dat zij geen salmonellen bevatten.

Verzoekster in het geding voor het Verwaltungsgericht is de Firma Denkavit Futtermittel GmbH te Warendorf (Nordrhein-Westfalen), alwaar zij haar eigen fabriek voor diervoeders heeft. Daarnaast importeerde zij vanaf 1961 echter ook twee soorten produkten, afkomstig van haar Nederlandse zusterbedrijf Denkavit Nederland BV te Voorthuizen, en wel:

1) varkensvoeder, door het Nederlandse bedrijf zelf vervaardigd en in de handel gebracht onder de merken „Denkavit" of „Rekord"; de samenstelling van dit voeder varieert naar gelang van de toestand op de grondstoffenmarkt, maar de enige bestanddelen daarin van dierlijke oorsprong zijn melkpoeder en dierlijke vetten (varkens- of rundvet);

2) concentraten, die voor ongeveer gelijke delen uit melkpoeder en dierlijke vetten bestaan; deze halffabrikaten worden gebruikt bij de vervaardiging van voeders op basis van melk en worden door de Nederlandse onderneming betrokken van melkfabrieken in Nederland.

Verweerder in het hoofdgeding is de minister van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw van Nordrhein-Westfalen. Dat komt omdat in de Bondsrepubliek Duitsland tot de inwerkingtreding per 1 april 1979 van de federale „Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und Knochenmaterial" van 15 augustus 1978 deze materie onder de bevoegdheid van de Länder viel. Elk Land had zijn eigen wettelijke regeling op dat gebied, doch deze schijnt, op enkele kleine uitzonderingen na, in alle Länder praktisch gelijk te zijn geweest. Ter terechtzitting werd verklaard dat de problemen die zich onder de vroegere wettelijke regeling van de Länder hebben voorgedaan, even goed onder de nieuwe bondsregeling zouden kunnen voorkomen.

In Nordrhein-Westfalen was de „Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Ausland" van 18 september 1957 van toepassing die ik, evenals de Commissie „Einfuhrverordnung" zal noemen.

De voornaamste eisen van de Einfuhrverordnung waren vervat in de paragrafen 1 en 2:

In paragraaf 1 werd bepaald:

1 — Vertaald uit het Engels.

„Diervoeder op basis van dierlijke produkten (par. 3) mag slechts in het douanegebied worden ingevoerd, wanneer bij de invoer een verklaring van de bevoegde instantie van het land van uitvoer wordt overgelegd waaruit blijkt dat de waren bij of na de droging een verhittingsproces hebben ondergaan, waardoor eventueel aanwezige salmonellen zijn vernietigd".

In paragraaf 2 werd bepaald:

„1. Diervoeder moet bij invoer in een officieel veterinair keuringsinstituut door veterinair-deskundigen aan een officiële keuring worden onderworpen. Het mag pas worden ingevoerd nadat door bacteriologisch onderzoek is vastgesteld, dat de waren vrij zijn van salmonellen.

Voor de keuringen worden monsters getrokken in de volgende verhouding:

— 1-100 zakken, in 5 % daarvan
— 101-500 zakken, in 3 % daarvan
— boven 500 zakken, in 2 % daarvan.

2. Wanneer het onderzoek bedoeld in het eerste lid de aanwezigheid van salmonellen aantoont, kan voeder slechts worden ingevoerd na onder het toezicht van de bevoegde instanties een verhittingsbehandeling te hebben ondergaan die de salmonellen kan vernietigen."

Deze bepalingen schreven derhalve een dubbele garantie voor: een verklaring van de bevoegde instantie van het land van uitvoer (par. 1) en een aan de invoer voorafgaande keuring van monsters van de goederen in een Duits veterinair instituut (par. 2).

De werking van deze bepalingen werd echter enigszins versoepeld door paragraaf 9, krachtens hetwelk de minister bevoegd bleef „ontheffing van de bepalingen van deze Verordnung te verlenen, wanneer er geen gevaar bestaat voor overbrenging of verbreiding van besmettelijke ziektekiemen door invoer en transitovervoer van de . . . waren".

Verzoekster stelt dat haar uit Nederland ingevoerde produkten ongeveer tien jaar lang in feite niet aan een stelselmatig veterinair onderzoek waren onderworpen. Vanaf 1972 werden op deze importen de bepalingen van de paragrafen 1 en 2 van de Einfuhrverordnung echter stipt toegepast.

In 1976 vroeg verzoekster krachtens paragraaf 9 bij de minister om ontheffing van het bepaalde in de paragrafen 1 en 2, subsidiair van één dezer voorschriften, bij voorkeur paragraaf 2. Verzoekster beriep zich hiertoe op artikel 30 EEG-Verdrag, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest in zaak 4/75 (Rewe-Zentralfinanz, Jurispr. 1975, blz. 843), en betoogde dat de voorwaarden van de paragrafen 1 en 2 bij artikel 30 verboden maatregelen van gelijke werking als invoerbeperkingen waren, waarop enkel een uitzondering kon worden gemaakt uit hoofde van artikel 36 EEG-Verdrag. Verzoekster stelde dat het bepaalde in paragraaf 2 in de praktijk betekende dat de waren drie dagen aan de grens werden opgehouden; dat betekende weer dat zij niet per vrachtwagen konden worden vervoerd, maar dat dit per spoor moest gebeuren, omdat het oneconomisch zou zijn een vrachtwagen drie dagen stil te laten staan. Vervoer per spoor was echter duurder en bezwaarlijker dan het huis-huisvervoer per vrachtwagen. Verzoek-

ster betoogde, wederom met een beroep op het arrest van het Hof in de zaak Rewe-Zentralfinanz, dat ter rechtvaardiging van de voorwaarden van paragraaf 2 geen beroep kon worden gedaan op artikel 36, omdat Nordrhein-Westfalen geen stelselmatige keuring van in het binnenland vervaardigde diervoeders kende. Bovendien was het in verband met de betrouwbaarheid van de ingevolge paragraaf 1 door de Nederlandse autoriteiten afgegeven verklaring niet gerechtvaardigd, daarnaast nog een keuring op grond van paragraaf 2 te eisen. Anderzijds zou keuring op grond van paragraaf 2 een verklaring van de Nederlandse instantie die met onkosten en ongemak gepaard gaat, onnodig moeten maken.

Een briefwisseling tussen de minister en verzoeksters juridisch adviseurs had begin 1977 tot resultaat dat verzoekster namens de minister ervan in kennis werd gesteld dat zij ontheffing krachtens paragraaf 9 zou krijgen op grond waarvan haar importen telkens voor een tijdvak van drie maanden en voor een bepaald douanekantoor zouden worden vrijgesteld van het vereiste in paragraaf 2. Voor de verkrijging van een ontheffing zou verzoekster dienen te verklaren, dat

„1) het diervoeder behoudens zuivelprodukten in poedervorm en dierlijk vet geen andere bestanddelen van dierlijke herkomst bevat;

2) de zuivelprodukten uitsluitend uit gepasteuriseerde melk zijn vervaardigd;

3) de vetten tot minstens 85° Celsius zijn verhit, en

4) het gehele produktieproces als afgerond produktieproces is uitgevoerd".

Verzoekster twijfelde aan de verenigbaarheid van deze voorwaarden met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, doch verstrekte — zich haar wettelijke rechten voorbehoudend — de namens de minister gevraagde verklaringen. Daarop werd haar op 15 maart 1977 een ontheffing verleend.

In de ontheffing was vermeld, dat zij geldig was voor de duur van drie maanden en op elk ogenblik zonder schadeloosstelling, om redenen van volksgezondheid, kon worden ingetrokken. Voorts was aangegeven welke hoeveelheden van elk soort produkt op grond daarvan mochten worden ingevoerd (350 ton „Denkavit" varkensvoeder en 50 ton concentraat van melkpoeder en vetten); de herkomst van de produkten (Nederland); het douanekantoor waarlangs zij moesten worden ingevoerd (Oeding); hun bestemming (Warendorf) en geadresseerde (verzoekster). Tevens werd als voorwaarde gesteld dat bij invoer een verklaring, zoals ik hiervoor heb genoemd, zou worden overgelegd en dat de goederen dienden te worden ingevoerd in nieuwe plastic zakken, die na lediging moesten worden vernietigd.

Voor de ontheffing werd krachtens de desbetreffende „Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung" van het Land van 9 januari 1973 DM 50 aan leges geheven.

In het onderhavige geding voor het Verwaltungsgericht Münster bestrijdt verzoekster de geldigheid van de aan de ontheffing verbonden beperkende voorwaarden en de wettigheid van de leges.

Zoals bekend heeft verzoekster bij de aanvrage van de ontheffing gezegd dat Nordrhein-Westfalen geen wettelijke re-

geling voor de systematische keuring van in dat Land vervaardigde voeders kende. Dat lijkt te kloppen, maar in Duitsland heeft er altijd een wettelijke regeling bestaan op grond waarvan inrichtingen voor de bedrijfsmatige vervaardiging van diervoeders op basis van dierlijke produkten moeten worden gecontroleerd door veterinaire instanties. De thans op dit punt geldende wettelijke regeling is de federale „Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung" van 28 juli 1977. Voordat deze in werking trad was in Nordrhein-Westfalen een soortgelijke regeling van kracht: de „Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes" van 24 november 1964.

Nederland kent zo een bindende wettelijke regeling niet, doch daar schijnt op bedrijven een vergelijkbaar toezicht te worden uitgeoefend, in elk geval wanneer zij voor de export produceren. Voor het Verwaltungsgericht zijn bewijsstukken overgelegd waarin frequentie en grondigheid van het toezicht in Nederland, respectievelijk Duitsland worden vergeleken. Uit deze gegevens (waarover ook het Hof beschikt) heeft het Verwaltungsgericht afgeleid dat het toezicht van de Nederlandse instanties op de fabriek van Denkavit Nederland BV te Voorthuizen minstens even betrouwbaar is als het toezicht van de Duitse instanties op fabrieken binnen hun rechtsgebied.

De vraag van het Verwaltungsgericht

De aan het Hof voorgelegde vraag is geredigeerd als één lange zin die bijna twee bladzijden beslaat.

Daarin worden eerst de volgens het Verwaltungsgericht relevante communautaire bepalingen genoemd, te weten de artikelen 9, 30 en 36 EEG-Verdrag. 's Raads verordeningen (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten en nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening in de sector granen.

Vervolgens worden eigenlijk twee vragen gesteld.

De eerste is of de paragrafen 1 en 2 van de Einfuhrverordnung op zichzelf beschouwd met deze bepalingen verenigbaar zijn, of dat deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd, dat het verboden is, in een Lid-Staat door middel van een wettelijke regeling „de invoer van voeder op basis van produkten van dierlijke herkomst uit een andere Lid-Staat voor elke partij afhankelijk te stellen van een verklaring van de bevoegde instantie van het land van uitvoer, waaruit blijkt dat de voedermiddelen een procédé ter vernietiging van salmonellen hebben ondergaan, en de invoer bovendien eerst toe te staan, wanneer de bevoegde overheidsinstantie van het land van invoer door bacteriologisch onderzoek heeft vastgesteld, dat de waar vrij is van salmonellen".

De tweede vraag betreft paragraaf 9 van de Einfuhrverordnung en de wijze waarop de minister in de onderhavige zaak zijn bevoegdheden krachtens die bepaling heeft aangewend: gevraagd wordt of de genoemde gemeenschapsbepalingen aldus moeten worden uitgelegd, dat de situatie verboden is waarin de verlening, bij bijzondere ontheffing, van vrijstelling van de voorwaarden, genoemd in de eerste zelfstandige vraag, ter discretie van de bevoegde instantie is gelaten en deze instantie daarbij de bevoegdheid is gegeven de ontheffing te verlenen „met dien verstande dat:

— de ontheffing slechts voor bepaalde tijd wordt verleend, te allen tijde om redenen van veterinaire aard zonder schadeloosstelling kan worden ingetrokken, en voorts overeenkomstig de aanvrage slechts voor een bepaalde hoeveelheid waren van bepaalde herkomst en slechts voor het transport via bepaalde douanekantoren naar bepaalde afnemers geldig is;

— voor elke afzonderlijke partij een verklaring van de veterinaire instantie van het land van uitvoer betreffende de samenstelling en de wijze van behandeling van de in te voeren voedermiddelen moet worden overgelegd;

— de invoer in plastic zakken slechts wordt toegelaten, wanneer deze nieuw zijn en na lediging op onschadelijke wijze worden vernietigd;

— voor elke ontheffing leges van ten minste 5 en ten hoogte 50 DM worden geheven".

Aan het eind van de vraag wordt het Hof ten slotte verzocht bij de behandeling daarvan als uitgangspunt te nemen dat

„enerzijds een bepaling op het gebied van besmettelijke veeziekten in het land van invoer voor de binnenlandse produktie in het algemeen voorschrijft dat de inrichtingen voor de bedrijfsmatige vervaardiging van voedermiddelen, die produkten van dierlijke herkomst bevatten, door veterinaire instanties worden gecontroleerd, en anderzijds een vergelijkbare bepaling in het land van uitvoer niet bestaat, doch de exporterende producent is onderworpen aan een overheidscontrole, die althans vergelijkbaar is met de in het land van invoer uitgeoefende controle?"

Verordeningen nrs. 804/68 en 2727/75

De door verzoekster geïmporteerde voeders lijken, naar gelang van hun precieze samenstelling, te vallen onder de gemeenschappelijke ordening van de markt in de sector melk en zuivelprodukten dan wel in de sector granen. Artikel 22 von verordening nr. 804/68 verbiedt „in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap" uitdrukkelijk de toepassing van enig douanerecht of enige heffing van gelijke werking en van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking. Het Verwaltungsgericht zag een soortgelijk verbod impliciet in verordening nr. 2727/75. De Commissie verklaarde echter dat eerder moet worden aangenomen dat bepalingen als artikel 22 van verordening nr. 804/68 in de oudere verordeningen tot instelling van gemeenschappelijke landbouwordeningen werden opgenomen, omdat de verdragsartikelen betreffende de opheffing van belemmeringen in het intracommunautaire handelsverkeer (met name de artikelen 9 en 30) geen rechtstreekse werking kregen voor het einde van de overgangsperiode. Nu deze artikelen deze rechtstreekse werking hebben, zijn bepalingen als artikel 22 overbodig, omdat zij niets toevoegen aan hetgeen het Verdrag voorschrijft.

Dientengevolge kan ik me bij het onderzoek van de prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht beperken tot de artikelen 9, 30 en 36 EEG-Verdrag.

Artikel 9 EEG-Verdrag

Artikel 9, dat in- en uitvoerrechten en alle heffingen van gelijke werking tussen de Lid-Staten verbiedt, kan natuurlijk enkel van toepassing zijn op de leges voor de minister aan verzoekster verleende ontheffing.

Het is vaste rechtspraak van uw Hof dat het begrip heffing van gelijke werking als

een douanerecht elke heffing omvat die wordt opgelegd bij de invoer van goederen, tenzij zij wordt toegepast in het kader van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen die gelijkelijk voor ingevoerde en nationale produkten gelden, of de tegenprestatie voor een aan de importeur werkelijk verleende dienst vormt: dit is bij een controle in het algemeen belang niet het geval; vergelijk bij voorbeeld de arresten in zaak 29/72 (Marimex, Jurispr. 1972, blz. 1309), zaak 39/73 (Rewe-Zentralfinanz, Jurispr. 1973, blz. 1030), zaak 63/74 (Cadzky, Jurispr. 1975, blz. 281), zaak 87/75 (Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129) en zaak 35/76 (Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871).

Ik ben dan ook van mening dat voor de afgifte van de ontheffing geen leges mogen worden opgelegd, zelfs niet indien wij de minister nageven dat het door hem krachtens paragraaf 9 van de Einfuhrverordnung gehanteerde ontheffingsstelsel en de voorwaarden in verband met de door hem aan verzoekster verleende ontheffing, overigens ongeldig zijn. Iets anders trachtte de minister voor het Hof trouwens niet te betogen.

De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag

Partijen gingen er in hun betoog van uit, dat de bepalingen van de paragrafen 1, 2 en 9 van de Einfuhrverordnung maatregelen van gelijke werking als invoerbeperkingen waren, welke zijn verboden in artikel 30 EEG-Verdrag, tenzij zij onder de uitzondering van artikel 36 vallen.

Mijns inziens is het duidelijk dat dit standpunt opgaat voor de paragrafen 2 en 9. Op grond van een groot aantal uitspraken kan worden gesteld dat systematische gezondheidscontroles van importen dusdanige maatregelen zijn: zie hiervoor zaak 4/75 (Rewe-Zentralfinanz, Jurispr. 1975, blz. 843) en zaak 35/76 (Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871). Eveneens zijn er uitspraken genoeg voor de stelling dat elk stelsel van invoervergunningen een dergelijke maatregel vormt: bij voorbeeld de arresten in zaak 51-54/71 (International Fruit Co., Jurispr. 1971, blz. 1107) en zaak 41/76 (Donkerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921); vergelijk ook het arrest in zaak 82/77 (Van Tiggele, Jurispr. 1978, blz. 25), waarin werd overwogen dat een regeling op grond waarvan een handelaar zich genoopt zag om een ontheffing aan te vragen van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, op zichzelf een dergelijke maatregel vormde.

Met betrekking tot paragraaf 1 van de Einfuhrverordnung is de situatie echter minder duidelijk. Voor zover mij bekend, is er geen zaak waarin het Hof heeft uitgemaakt dat het vereiste dat goederen vergezeld gaan van een verklaring voor het een of ander doel, noodzakelijkerwijs een maatregel is van het soort dat zonder meer door artikel 30 verboden is. Evenmin kan volgens mij worden beweerd dat het Hof dit om principiële redenen zou moeten doen. Er zijn omstandigheden waarin de verplichting tot een begeleidende verklaring eerder is bedoeld om de handel te vergemakkelijken dan te belemmeren, en dit ook doet. Juist daarom legt het gemeenschapsrecht zelf vaak zo een verplichting

op. Een goed voorbeeld hiervan — de minister heeft daarop gewezen — kan worden gevonden in de gezondheidscertificaten, voorgeschreven in 's Raads richtlijnen nr. 64/432/EEG inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens en nr. 64/433/EEG inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees. In zaak 8/74 (Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837) liet het Hof de vraag onbeantwoord of het vereiste van een certificaat van oorsprong, dat in het belang van de consumentenbescherming en een eerlijk handelsverkeer redelijkerwijs mocht worden verlangd, geheel buiten het toepassingsgebied van artikel 30 viel of dat het wel daaronder viel, maar een uitzondering ingevolge artikel 36 vormde. Ook in het arrest van 16 mei 1979 (zaak 2/78, Commissie t. België, nog niet gepubliceerd) achtte het Hof het niet nodig deze vraag aan te roeren. Het komt mij voor dat op grond van deze uitspraken hoogstens kan worden gezegd, dat de zaak-Dassonville en de zaak-Commissie t. België aantonen dat het vereiste dat de goederen vergezeld gaan van een certificaat, een in artikel 30 verboden maatregel van gelijke werking vormt als een kwantitatieve beperking, wanneer dit vereiste onredelijk is; hetzelfde kan worden geconcludeerd uit de zaak-Dassonville, en de daaropvolgende zaken 52/77 (Cayrol t. Rivoira, Jurispr. 1977, blz. 2261) en 179/78 (Rivoira, Jurispr. 1979, blz. 1147).

Zelf ben ik van mening dat wanneer de verplichting van een certificaat redelijk is, zij geheel buiten het toepassingsgebied van artikel 30 valt. Ik betwijfel echter of het bij een certificaat als voorgeschreven in paragraaf 1 van de Einfuhrverordnung — dat wil zeggen een verklaring waarin wordt bevestigd dat de goederen een behandeling hebben ondergaan waardoor zij vrij zijn van ziektekiemen — per saldo van veel belang is of men meent dat artikel 30 in het geheel niet van toepassing is, wanneer het vereiste van een certificaat, redelijk is, of dat artikel 30 in eerste instantie wel van toepassing is, maar dat het vereiste onder de uitzondering van artikel 36 valt, wanneer aan de voorwaarden van dat artikel is voldaan. In beide gevallen moeten mijns inziens dezelfde relevante criteria worden aangewend, want men kan de verplichte afgifte van een dergelijk certificaat moeilijk redelijk achten, wanneer het niet noodzakelijk zou zijn in het belang van de gezondheid of het leven van personen en dieren, of een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten zou vormen.

Verzoeksters betoog ten aanzien van artikel 36 heeft twee invalshoeken.

In de eerste plaats doet verzoekster een beroep op het arrest in zaak 5/79 (Tedeschi/Denkavit, Jurispr. 1977, blz. 1555), waarin het Hof heeft overwogen:

„Wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag door communautaire richtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan, is het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd en vormt de harmonisatierichtlijn het kader waarbinnen de geëigende

controles moeten worden uitgevoerd en de beschermde maatregelen moeten worden getroffen" (r.o. 35).

Verzoekster betoogt dat de problemen van de gezondheid van mens en dier in verband met de intracommunautaire handel in diervoeders tot een gebied behoren dat reeds volledig is geregeld door harmonisatierichtlijnen op grond van artikel 100 EEG-Verdrag, zodat daarvoor geen beroep meer op artikel 36 mag worden gedaan.

De minister en de Commissie stellen dat dit betoog faalt. Daarmee ben ik het eens.

Ik zal u niet lastig vallen met een analyse van alle resoluties en richtlijnen van de Raad die in de verwijzingsbeschikking worden genoemd en waarnaar ter terechtzitting is verwezen, want zoals ik verzoeksters betoog zie, is het voornamelijk gebaseerd op enerzijds de resolutie van de Raad van 22 juli 1974 (PB C 92, van 1974 blz. 2), waarin onder meer wordt aangekondigd dat de Raad maatregelen zal vaststellen op het gebied van de handel in enkelvoudige diervoeders en de handel in mengvoeders en anderzijds twee richtlijnen die de Raad overeenkomstig deze resolutie heeft vastgesteld: richtlijn nr. 77/101/EEG van 23 november 1976 betreffende de handel in enkelvoudige diervoeders en richtlijn nr. 79/373/EEG van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders. Volgens de minister en de Commissie zouden de door verzoekster uit Nederland ingevoerde diervoeders onder de laatste moeten vallen.

Niet alleen is richtlijn nr. 79/373 vastgesteld na de aan het onderhavige geding ten grondslag liggende feiten, maar ook hebben de Lid-Staten ingevolge artikel 16 daarvan tot 1 januari 1981 de tijd om de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking te doen treden, die nodig zijn om zich naar de richtlijn te voegen. Ondanks het boude en vindingrijke, andersluidende betoog van verzoekster meen ik daarom niet dat het bestaan van deze richtlijn het door het Hof in het arrest-Tedeschi t. Denkavit neergelegde beginsel toepasselijk kan maken. Ik behoef dan ook niet meer in te gaan op een ander argument van de minister en de Commissie, namelijk dat de richtlijnen nrs. 77/101 en 79/373 geen betrekking hebben op waarborgen tegen de aanwezigheid van ziektekiemen in voeders.

In de tweede plaats betoogt verzoekster dat in de onderhavige omstandigheden artikel 36 EEG-Verdrag geen dubbele controle als voorzien in de paragrafen 1 en 2 van de Einfuhrverordnung toestaat, zomin als een stelsel van ontheffingen met beperkte geldigheidsduur of zelfs een stelsel van ontheffingen met onbeperkte geldigheidsduur waaraan voorwaarden zijn verbonden, zoals de minister aan verzoekster heeft opgelegd. Volgens verzoekster mogen op grond van artikel 36 hoogstens steekproeven worden genomen, aangezien de voornaamste waarborg voor de Duitse instanties daarin gelegen zou moeten zijn, dat zij contact houden met de Nederlandse instanties over aard en omvang van de door hen verrichte controles in de fabriek van Denkavit Nederland BV. Dit standpunt vindt enige steun in artikel 5 EEG-Verdrag en in het arrest van het Hof in zaak 104/75 (De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, r.o. 27).

In dit verband lijkt het mij echter noodzakelijk terug te keren tot de fundamentele beginselen.

Op een van deze fundamentele beginselen heb ik zo even gezinspeeld. Het Hof

heeft onlangs in zijn arrest van 12 juli 1979 (zaak 153/78, Commissie t. Bondsrepubliek Duitsland, nog niet gepubliceerd), weer verklaard dat de geldigheid krachtens artikel 36 van maatregelen die een Lid-Staat heeft getroffen in het belang van de gezondheid of het leven van personen of dieren (overigens ook van planten) moet worden getoetst aan de vraag of deze maatregelen „gerechtvaardigd zijn", dat wil zeggen „noodzakelijk" voor dat doel. Daaraan zou ik een citaat uit het arrest-de Peijper (rechtsoverwegingen 17 en 18) willen toevoegen:

„Een nationale regeling of handelwijze valt derhalve niet onder de uitzondering van artikel 36 wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken.

Met name kan artikel 36 niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van op zichzelf doelmatige regelingen of handelwijzen waarvan de beperkende elementen in wezen hun oorzaak vinden in de zorg de belasting van de administratie of de overheidsuitgaven te verminderen, tenzij bij ontbreken van genoemde regelingen of handelwijzen, die belasting of de uitgaven duidelijk de grenzen zouden overschrijden van wat in redelijkheid kan worden verlangd".

Vanzelfsprekend moet hierbij worden vermeld dat deze regelingen of handelwijzen niet „gerechtvaardigd" kunnen zijn in de zin van artikel 36, indien zij „een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen Lid-Staten vormen".

In de tweede plaats moet juist de rechterlijke instantie van een Lid-Staat, waarvoor de geldigheid wordt betwist van maatregelen die de Lid-Staat beweerdelijk in het belang van de gezondheid of het leven van personen of dieren (of planten) heeft getroffen, bij haar toetsing alle feiten van de zaak in aanmerking nemen, met inbegrip van de bijzonderheden van de in die staat geldende wettelijke regeling en de aldaar op grond van die regeling gestelde voorwaarden. Wanneer de zaak krachtens artikel 177 is verwezen, kan uw Hof niet zonder zijn bevoegdheid te overschrijden veel meer doen dan de criteria nogmaals aangeven; hoogstens kan het de nationale rechterlijke instantie wijzen op factoren waarmee deze bij de toetsing al dan niet rekening zou moeten houden.

Ten derde behoort de nationale instantie die zich ter rechtvaardiging van de maatregelen beroept op artikel 36, altijd aan te tonen dat deze inderdaad op grond van dit artikel kunnen worden gerechtvaardigd, dat wil zeggen, dat zij aan de criteria voldoen. Dat ligt mijns inziens impliciet besloten in een groot aantal arresten van het Hof, ook in het arrest in zaak 153/78.

Ik meen derhalve niet dat het Hof de door het Verwaltungsgericht Münster voorgelegde, gedetailleerde vraag even gedetailleerd kan beantwoorden, maar wel dat het Hof aan het Verwaltungsgericht enkele nuttige aanwijzingen kan geven, met name in het licht van hetgeen door de minister is gezegd.

Afgezien van enkele algemene opmerkingen over het grote risico voor de gezondheid van mens en dier bij een eventuele aanwezigheid van salmonellen in diervoeders, heeft de minister ter terechtzitting niet geprobeerd de dubbele controle in de paragrafen 1 en 2 van de Einfuhrverordnung te rechtvaardigen. Wel werd een geval genoemd uit 1976,

waarin na onderzoek van een monster een door verzoekster ingevoerde zending salmonellen bleek te bevatten, doch dit voorval werd niet aangegrepen om de dubbele controle te rechtvaardigen. Bovendien heeft verzoekster de juistheid van dat onderzoek bestreden. Het betoog van de minister op dit punt had, als ik hem goed heb begrepen, enkel betrekking op de voorwaarden verbonden aan de aan verzoekster verleende ontheffing.

De Commissie heeft verklaard dat volgens haar inlichtingen in alle Lid-Staten onderscheid wordt gemaakt tussen voeders, waarvan de enige bestanddelen van dierlijke oorsprong poedermelk en vetten zijn, en voeders op basis van andere bestanddelen van dierlijke oorsprong. De eerstgenoemde voeders kunnen in al deze Lid-Staten, met uitzondering van Italië vrijelijk worden ingevoerd; omdat voor de vervaardiging van poedermelk en vetten het produkt tot een zodanige temperatuur moet worden verhit dat alle eventuele salmonellen onvermijdelijk worden vernietigd. Naar het schijnt, eist Italië dat dergelijke voeders bij invoer vergezeld moeten gaan van een certificaat waaruit blijkt dat zij een zodanige behandeling hebben ondergaan dat de salmonellen zijn vernietigd. Op mijn desbetreffende vraag ter terechtzitting was de vertegenwoordiger van de minister het ermee eens dat de door de Commissie genoemde vervaardigingsprocédé's, toereikend zijn om salmonellen te vernietigen en verklaarde hij dat de minister enkel bevestigd wilde zien dat deze procédé's inderdaad waren toegepast — hetgeen eerder de noodzaak van een begeleidend certificaat dan van een dubbele controle leek aan te tonen.

Met betrekking tot de noodzaak van een certificaat werd door de minister ook gesteld dat in Nederland de voederfabrieken niet onder hetzelfde stelselmatige toezicht stonden als in Duitsland wettelijk was voorgeschreven; dat in Nederland enkel officieel werd gecontroleerd wanneer en voorzover dat noodzakelijk was geworden door de voorschriften van de landen waarnaar de goederen zouden worden uitgevoerd; en dat de Duitse autoriteiten dientengevolge alleen door het voorschrijven van een verklaring van de Nederlandse instanties konden verzekeren dat uit Nederland ingevoerde diervoeders even veilig zouden zijn als de in Duitsland vervaardigde. Deze opmerkingen zijn natuurlijk niet in strijd met de bevinding van het Verwaltungsgericht dat de Nederlandse officiële controles — wanneer zij worden uitgevoerd — tenminste even betrouwbaar zijn als die in Duitsland.

De verklaringen van de minister omtrent de overige aan verzoeksters ontheffing verbonden voorwaarden kunnen worden samengevat als volgt.

De voorwaarde dat in de ontheffing moest worden aangegeven hoeveel van elk soort voeder krachtens de ontheffing zou worden ingevoerd vormde, zo werd gesteld, geen belemmering van het handelsverkeer omdat verzoekster deze hoeveelheid zelf bepaalde. Daarentegen bracht verzoekster in, dat de noodzaak om tevoren te beslissen hoeveel gedurende drie maanden zou worden ingevoerd het handelsverkeer wel belemmerde, omdat dit de onverwijlde nakoming van onverwachte orders bemoeilijkte.

De beperking van de geldigheidsduur van de ontheffing tot drie maanden werd gerechtvaardigd genoemd om redenen die nogal vaag luidden en die ik, eerlijk gezegd, niet heb kunnen begrijpen.

De voorwaarde dat de herkomst van de produkten moet worden vermeld werd verklaard uit de noodzaak misbruik van de ontheffing te voorkomen. Op zichzelf is dat begrijpelijk, indien men althans de noodzaak van een ontheffing aanvaardt.

De voorwaarde dat het grenskantoor waarlangs de goederen zouden worden ingevoerd, hun bestemming en de identiteit van de geadresseerde moeten worden aangegeven, werd noodzakelijk geacht om de op grond van de ontheffing ingevoerde partijen te kunnen identificeren en zo nodig op te sporen, zodat bij een eventueel uitbreken van salmonellose geëigende stappen zouden kunnen worden ondernomen. Er werd echter niet duidelijk gemaakt of er in Duitsland overeenkomstige bepalingen golden om in zo'n geval in het binnenland geproduceerde voeders te kunnen opsporen.

De minister ging niet in op de voorwaarden betreffende de verpakking van de goederen, met name niet op de vraag of bij in het binnenland geproduceerde voeders soortgelijke voorwaarden werden gesteld. In alle eerlijkheid moet echter worden vermeld dat artikel 4, lid 1, van richtlijn nr. 79/373, onverminderd uitzonderingen, bepaalt:

„De Lid-Staten schrijven voor dat de mengvoeders slechts in gesloten verpakkingen of gesloten bergingsmiddelen in de handel mogen worden gebracht. De Lid-Staten schrijven voor dat de verpakkingen of bergingsmiddelen zodanig moeten worden gesloten dat de sluiting bij het openen wordt verbroken en niet opnieuw kan worden gebruikt".

Men kan volgens mij dan ook aannemen dat zulke voorwaarden algemeen noodzakelijk worden geacht.

Conclusie

Op grond van het voorafgaande concludeer ik dat uw Hof in antwoord op de vraag van het Verwaltungsgericht voor recht verklare:

1) De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat alle belemmeringen van het handelsverkeer tussen Lid-Staten, die beweerdelijk zijn opgelegd voor de bescherming van de gezondheid of het leven van mens en dier, verboden zijn, tenzij zij noodzakelijk blijken voor een dergelijke bescherming. Deze uitzondering geldt niet voor

   a) een nationale regeling of handelwijze die voor dat doel wordt vastgesteld, indien dat doel even doeltreffend had kunnen worden bereikt door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren (indien mogelijk met samenwerking tussen de autoriteiten van de Lid-Staten);

b) een nationale regeling of handelwijze die — hoewel op zichzelf doeltreffend — vooral is ontworpen om de administratieve belasting van de bevoegde autoriteiten te verlichten, tenzij deze belasting zonder deze regeling of handelwijze onredelijk zou worden;

c) een nationale regeling of handelwijze die een middel vormt tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten.

2) Wanneer de geldigheid van maatregelen die door een Lid-Staat beweerdelijk zijn genomen voor de bescherming van de gezondheid of het leven van mens of dier voor een rechterlijke instantie van de Lid-Staat wordt betwist, dient deze rechterlijke instantie — rekening houdend met alle relevante omstandigheden — te bepalen of en in hoeverre de uitzondering van toepassing is op (enige) deze(r) maatregelen. Daarbij dient zij in aanmerking te nemen dat de bewijslast aangaande de toepasselijkheid van de uitzondering berust bij degene die zich daarop beroept. Tot de relevante omstandigheden kunnen worden gerekend de aard van de betrokken goederen en hun vervaardigingsprocédé's, de bijzonderheden van de wettelijke regeling die in die staat op de ingevoerde, respectievelijk binnenlandse goederen van toepassing is, de situatie in de Lid-Staten waaruit deze goederen worden ingevoerd en de inhoud van de relevante communautaire regelingen.

3) Artikel 9 EEG-Verdrag dient aldus te worden uitgelegd dat ook wanneer een stelsel van invoervergunningen gerechtvaardigd blijkt omdat het onder de uitzondering valt, voor de afgifte van een vergunning geen leges mogen worden geheven.

4) De bepalingen van de verordeningen (EEG) nrs. 804/68 en 2727/75 voegen niets wezenlijks toe aan de verdragsbepalingen.