CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. LÉGER
van 12 mei 2005 [1]

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt. [2]

2. De Commissie verwijt deze lidstaat namelijk dat het een stelsel van voorafgaande kennisgeving van de invoer, opgelegd aan de importeurs van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten, handhaaft.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 395, blz. 13.

I — Het rechtskader

A — *Het gemeenschapsrecht*

3. Richtlijn 89/662 behoort tot de maatregelen die bestemd zijn om geleidelijk de interne markt tot stand te brengen op het gebied van producten van dierlijke oorsprong. [3]

4. Ter verzekering van het vrije verkeer van landbouwproducten, dat volgens de tweede overweging van de considerans van richtlijn 89/662 „een fundamenteel onderdeel is van de gemeenschappelijke marktordeningen", beoogt deze richtlijn de diergeneeskundige

3 — Deze richtlijn betreft de producten van dierlijke oorsprong die vallen onder de in bijlage A genoemde harmonisatierichtlijnen, alsmede de in bijlage B vermelde producten (waarvoor geen communautaire harmonisatie geldt). Teneinde met name de nieuwe bepalingen van het „hygiënepakket" van 2004 te integreren, werd bijlage A vervangen door de tekst van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2004/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 houdende intrekking van bepaalde richtlijnen inzake levensmiddelenhygiëne en tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van bepaalde voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, en tot wijziging van de richtlijnen 89/662/EEG en 92/118/EEG van de Raad en van beschikking 95/408/EG van de Raad (PB L 157, blz. 33).

belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in producten van dierlijke oorsprong te doen verdwijnen.

5. Meer in het bijzonder bestaat het uiteindelijke doel van richtlijn 89/662 in het beperken van de veterinaire controles van deze producten tot de plaats van hun verzending. [4]

6. Volgens de vijfde overweging van de considerans van die richtlijn moet „in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt zolang deze doelstelling niet is verwezenlijkt de nadruk worden gelegd op de controles bij verzending en de organisatie van de controles die kunnen worden verricht op de plaats van bestemming; [...] bij deze procedure wordt afgezien van de mogelijkheid om aan de binnengrenzen van de Gemeenschap veterinaire controles te verrichten."

7. Met dit doel voor ogen, verplicht artikel 1 van richtlijn 89/662 de lidstaten erop toe te zien „dat de veterinaire controles op producten van dierlijke oorsprong [...] onverminderd het bepaalde in artikel 6 [5], niet meer aan de grenzen maar overeenkomstig deze richtlijn worden uitgevoerd".

8. Onder „veterinaire controle" moet volgens artikel 2, punt 1, van deze richtlijn worden verstaan „materiële controles en/of administratieve formaliteiten met betrekking tot de in artikel 1 bedoelde producten die rechtstreeks of zijdelings strekken tot bescherming van de gezondheid van mens of dier".

9. Hoofdstuk I van richtlijn 89/662 heeft betrekking op „controle bij de oorsprong". In artikel 3, lid 1, eerste alinea, is met name bepaald: „De lidstaten zien erop toe dat alleen voor de handel bestemd zijn de in artikel 1 bedoelde producten die overeenkomstig de communautaire voorschriften voor de desbetreffende bestemming zijn verkregen, gecontroleerd, gemerkt en geëtiketteerd en die tot de erin vermelde eindbestemming vergezeld gaan van het gezondheidscertificaat, het keuringscertificaat of van andere documenten, zoals voorgeschreven bij de communautaire veterinaire regelgeving."

10. Voorts moeten volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/662, „[d]e lidstaten van verzending [...] de nodige maatregelen [treffen] opdat de veterinaire voorschriften in alle stadia van productie, opslag, verhandeling en vervoer van de in artikel 1 bedoelde producten door de ondernemers worden nageleefd". Deze lidstaten moeten er in het bijzonder op toezien dat „de producten die overeenkomstig de in bijlage A bedoelde richtlijnen zijn verkregen, vanuit diergeneeskundig oogpunt op dezelfde wijze worden gecontroleerd, ongeacht of zij voor het intracommunautaire verkeer dan wel voor de nationale markt bestemd zijn".

4 — Zie de vierde overweging van de considerans.

5 — Artikel 6 van richtlijn 89/662 bevat een opsomming van de maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen bij de controles op plaatsen waar producten uit derde landen op het grondgebied van de Gemeenschap kunnen worden binnengebracht.

11. Bovendien bepaalt artikel 4, lid 2, van die richtlijn dat „[d]e lidstaten van verzending [...] de passende wettelijke, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen [treffen] om aan de overtreding van de veterinaire wetgeving door natuurlijke personen of rechtspersonen sancties te verbinden [...]".

12. Hoofdstuk II van richtlijn 89/662 is gewijd aan „controles ter bestemming". Artikel 5, lid 1, daarvan luidt als volgt:

„De lidstaten van bestemming passen de volgende controlemaatregelen toe:

a) de bevoegde autoriteit kan op de plaats van bestemming van de goederen via steekproefsgewijze en niet-discriminerende veterinaire controles nagaan of aan artikel 3 is voldaan; zij kan bij die gelegenheid monsters nemen.

Beschikt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van doorvoer of van de lidstaat van bestemming over gegevens die een overtreding doen vermoeden, dan kunnen er bovendien nog controles worden verricht tijdens het vervoer van de goederen op haar grondgebied met inbegrip van de controle van de overeenstemming van de vervoermiddelen;

[...]"

13. Ten slotte bepaalt artikel 5, lid 3, van richtlijn 89/662: „Ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen [...] dienen op verzoek van de bevoegde autoriteit de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat aan te melden, voorzover zulks noodzakelijk is voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles."

14. Ik wijs er eveneens op dat in het kader van de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie aanvullende garanties met betrekking tot salmonella zijn vastgesteld voor de levering van bepaalde dieren en bepaalde producten van dierlijke oorsprong die voor deze lidstaat zijn bestemd.[6]

B — *De nationale regeling*

15. Artikel 8 van besluit SLV FS 1998:39 van het Zweedse voedingsbureau van 15 december 1998 met betrekking tot veterinaire

6 — De Republiek Finland heeft eveneens van deze bijkomende garanties geprofiteerd. Zie de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en betreffende de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1): bijlage I — Lijst als bedoeld in artikel 29 van het Toetredingsverdrag — V. Landbouw - E. Veterinaire en zoötechnische wetgeving (PB 1994, C241, blz. 132); zie inzonderheid hoofdstuk 3 met het opschrift „Volksgezondheid".

controles van levensmiddelen van dierlijke oorsprong in het intracommunautaire handelsverkeer (hierna: „Zweeds besluit") bepaalt dat de importeur of zijn vertegenwoordiger (hierna: „importeur") verplicht is om uiterlijk 24 uur voor de vermoedelijke aankomst van bepaalde producten, hiervan kennis te geven aan de bevoegde controleautoriteiten van de plaats waar de eerste ontvanger van de goederen zich bevindt.

16. De betrokken producten worden genoemd in bijlage 3 bij dit besluit. Het staat vast dat alle in de Zweedse wetgeving bedoelde producten binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/662 vallen. [7]

17. Het begrip „eerste ontvanger" van de goederen in de zin van artikel 8 van het Zweedse besluit wordt in artikel 2 van hetzelfde besluit gedefinieerd als „degene die de levensmiddelen in Zweden als eerste ontvangt en ze behandelt op de plaats waar ze worden ontvangen". Dit artikel 2 bepaalt eveneens dat „[d]e eerste ontvanger [...] een verwerkingsbedrijf, een groothandel of een kleinhandel, een verpakkingsbedrijf, een kantine [of] een diepvriesinstallatie [kan zijn,] of elke andere plaats waar de goederen zijn opgeslagen. Wanneer een partij goederen tijdens het vervoer wordt verdeeld, wordt iedere ontvanger van een van de delen van de partij geacht de eerste ontvanger te zijn." [8]

II — De precontentieuze procedure

18. Na ontvangst van een klacht betreffende dit Zweedse besluit en van oordeel dat de door artikel 8 opgelegde verplichting tot voorafgaande kennisgeving onverenigbaar is met artikel 5 van richtlijn 89/662, heeft de Commissie op 9 juli 1998 aan het Koninkrijk Zweden een aanmaning gestuurd.

19. Het Koninkrijk Zweden heeft hierop bij brief van 8 september 1999 geantwoord, waarin het met name stelde dat de verplichting tot voorafgaande kennisgeving uitsluitend was vastgesteld met het doel het verrichten van steekproefsgewijze controles van partijen goederen, waartoe de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 89/662 is gehouden, te vergemakkelijken.

7 — Hetzij rechtstreeks, hetzij, wat gehakt vlees en vleesbereidingen betreft, door een verwijzing in artikel 10 van richtlijn 94/65/EG van de Raad van 14 december 1994 tot vaststelling van voorschriften voor de productie en het in de handel brengen van gehakt vlees en vleesbereidingen (PB L 368, blz. 10). Deze richtlijn is bij richtlijn 2004/41 ingetrokken.

8 — Zie verweerschrift, blz. 3.

20. De Commissie zag in de opmerkingen van de Zweedse regering geen reden om haar standpunt te wijzigen. Zij besloot dan ook het Koninkrijk Zweden op 21 december 2001 een met redenen omkleed advies te doen toekomen, met het verzoek binnen twee maanden de nodige maatregelen te nemen om aan artikel 5 van richtlijn 89/662 te voldoen.

21. De Zweedse regering heeft op dit met redenen omkleed advies bij brief van 26 februari 2002 gereageerd. Daarin herinnerde zij er met name aan dat de artikelen 3 en 4 van richtlijn 89/662 de lidstaat van verzending verplichten erop toe te zien dat alleen goederen die voldoen aan de communautaire regeling in het handelsverkeer komen en zij preciseerde dat onder de door deze lidstaat in acht te nemen communautaire voorschriften de garanties betreffende salmonella vallen die aan het Koninkrijk Zweden ter gelegenheid van zijn toetreding tot de Europese Unie zijn gegeven.

22. Dienaangaande betoogde de Zweedse regering dat artikel 8 van het bestreden Zweedse besluit beoogt de bevoegde autoriteit de gelegenheid te geven de partijen door het nemen van monsters te controleren of de partijen te controleren die afkomstig zijn van firma's die doorgaans de garanties betreffende salmonella niet in acht nemen. Opdat dergelijke onderzoeken kunnen worden uitgevoerd, moet de controlerende autoriteit er vooraf van op de hoogte zijn dat de importeur van plan is onder dit besluit vallende producten in Zweden in te voeren.

23. Aangezien dit antwoord haar niet overtuigde, heeft de Commissie door middel van een op 12 maart 2003 ter griffie van het Hof ontvangen verzoekschrift op grond van artikel 226 EG het onderhavige beroep ingesteld.

III — Het beroep

24. In haar verzoekschrift concludeerde de Commissie oorspronkelijk dat het het Hof behage „vast te stellen dat [het Koninkrijk] Zweden, door een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving *en sanitaire controles* van de invoer van bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt". [9]

25. In haar memorie van repliek heeft de Commissie echter verklaard dat zij haar

9 — Cursivering van mij.

conclusie ter zake wenst aan te passen en haar grief inzake het bestaan van sanitaire controles bij de invoer van de betrokken producten laat vallen. [10]

26. Bijgevolg beklaagt de Commissie zich er in het kader van het onderhavige beroep alleen over dat het Koninkrijk Zweden in strijd met artikel 5 van richtlijn 89/662 een „stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving door de importeurs van bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten" heeft gehandhaafd. [11]

27. Ik wijs er voorts op dat de Republiek Finland bij beschikking van de president van het Hof van 23 juli 2003 is toegelaten tot interventie in de huidige zaak ter ondersteuning van de conclusies van verweerder.

IV — Beoordeling

28. Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat al dan niet stelselmatige controles, uitgevoerd aan de grens van een lidstaat ter gelegenheid van de invoer van dieren of producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten, maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in de zin van artikel 28 EG vormen.

29. Het Hof heeft namelijk beslist dat „de betrokken keuringen de invoer moeilijker of duurder kunnen maken, met name als gevolg van de door de controleverrichting veroorzaakte vertraging en de eventueel hieruit voor de importeur voortvloeiende extra vervoerkosten". [12]

30. Het is evenwel bekend dat het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen slechts geldt onder voorbehoud van de in het gemeenschapsrecht, en met name in artikel 30 EG, voorziene rechtvaardigingsgronden.

31. Het is echter eveneens vaste rechtspraak dat „wanneer [...] 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 wor-

10 — Zie punt 9.

11 — Ibidem.

12 — Zie inzonderheid arrest van 15 december 1976, Simmenthal (35/76, Jurispr. blz. 1871, punt 14). Zie eveneens in deze zin arrest van 22 juni 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Jurispr. blz. I-2757, punt 20).

den ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan, het beroep op artikel [30 EG] niet meer gerechtvaardigd is en *de harmonisatierichtlijn het kader vormt waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen*". [13]

32. Het Hof heeft al gelegenheid gehad dit beginsel toe te passen in een zaak betreffende een Duitse regeling op grond waarvan voor elke invoer van vers vlees van pluimvee in Duitsland een procedure gold die met name de importeur ertoe verplichtte de goederen tijdig bij het bevoegde nationale grenskantoor aan te melden. [14]

33. Het Hof moest in dat geval de verenigbaarheid beoordelen van het op grond van deze nationale regeling ingestelde controlesysteem met het geharmoniseerde controlesysteem, ingesteld op grond van richtlijn 71/118/EEG van de Raad van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee [15], en van richtlijn 83/643/EEG van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenverkeer tussen de lidstaten. [16]

34. Het Hof heeft geoordeeld dat „*[g]elet op het* bij de gemeenschapsregeling ingevoerde *geharmoniseerde systeem van sanitaire controles*, dat [...] uitgaat van een volledige controle van de waar in het land van verzending en in de plaats komt van de controle in het land van bestemming, [...] *bijzondere extra beperkingen* die bij grensoverschrijding aan de vervoerders worden opgelegd, *niet meer [kunnen] worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de gezondheid*". [17]

35. Het heeft op grond daarvan vastgesteld dat „de Bondsrepubliek Duitsland, door de vervoerders van vers vlees van pluimvee in alle gevallen te verplichten de goederen vooraf aan te melden, teneinde een stelselmatige controle door dierenartsen te verzekeren, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 30 EEG-

13 — Cursivering van mij. Zie arrest van 5 oktober 1977, Tedeschi (5/77, Jurispr. blz. 1555, punt 35). Zie eveneens in dezelfde zin arresten van 5 april 1979, Ratti (148/78, Jurispr. blz. 1629, punt 4), en 8 november 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Jurispr. blz. 3369, punt 14). Volgens het Hof kan in het algemeen geen beroep op artikel 30 EG meer worden gedaan wanneer communautaire richtlijnen voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn om de specifieke doelstelling te verwezenlijken die met het beroep op dit artikel wordt nagestreefd; zie inzonderheid arresten van 23 mei 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 18), en 12 november 1998, Commissie/Duitsland (C-102/96, Jurispr. blz. I-6871, punt 21).

14 — Arrest van 28 november 1989, Commissie/Duitsland (C-186/88, Jurispr. blz. 3997).

15 — PB L 55, blz. 23. Deze richtlijn is één van de richtlijnen ter harmonisatie van de sanitaire voorwaarden voor de productie en de verkoop van bepaalde producten van dierlijke oorsprong.

16 — PB L 359, blz. 8.

17 — Punt 16 (cursivering van mij).

Verdrag en de richtlijnen 71/118 en 83/643".[18]

36. Dit arrest, betreffende een nationale regeling die op dit punt vergelijkbaar is met het Zweedse besluit dat in de onderhavige zaak aan de orde is, bevestigt het beginsel dat aan de importeurs van producten van dierlijke oorsprong geen „bijzondere bijkomende beperkingen" mogen worden opgelegd, zoals een stelselmatige verplichting de invoer van bepaalde producten van dierlijke oorsprong vooraf aan te melden, die het kader van het geharmoniseerde communautaire stelsel van sanitaire en/of veterinaire controles die van toepassing zijn in het intracommunautaire handelsverkeer van de betrokken producten, overschrijden.

37. Ik ben van mening dat de redenering van het Hof in die zaak een zeer belangrijke aanwijzing kan zijn voor de beoordeling van het Zweedse stelsel van voorafgaande kennisgeving van importen in Zweden van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten, omdat richtlijn 89/662 de harmonisatie van de voorschriften betreffende de veterinaire controles die in het intracommunautaire handelsverkeer van toepassing zijn in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, nog verder doorvoert.

38. Richtlijn 89/662 heeft immers op uitputtende wijze de veterinaire controles die in de lidstaat van bestemming kunnen worden toegepast op de producten van dierlijke oorsprong die onder die richtlijn vallen, geharmoniseerd.

39. Ter onderbouwing van deze opvatting wijs ik er op dat de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn getuigt van de wens van de communautaire wetgever om „de controles die kunnen worden verricht op de plaats van bestemming" te organiseren. Daar komt bij dat de bepalingen van hoofdstuk II inzake de „controles ter bestemming" een nauwkeurige en volledige beschrijving bevatten van de verplichtingen van de lidstaten van bestemming en hun beoordelingsmarge bij de uitvoering van deze bepalingen strikt afbakenen. Ik wijs er voorts op dat het Hof bij de beschrijving van de wezenlijke kenmerken van richtlijn 89/662 heeft uiteengezet dat „de controles die kunnen worden verricht in het land van bestemming, in detail geregeld [zijn]".[19]

40. Dientengevolge was het Koninkrijk Zweden bij de invoering van een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving door importeurs van producten van dierlijke oorsprong die onder richtlijn 89/662 vallen, verplicht te handelen in het kader van het door deze richtlijn geschapen en op de intracommunautaire handel van toepassing zijnde geharmoniseerde communautaire systeem van veterinaire controles.

18 — Ik wijs erop dat, hoewel in het dictum van dit arrest sprake is van „vervoerders" van vers vlees van pluimvee, deze generieke term mijns inziens noodzakelijkerwijs de importeurs van deze producten omvat, en zulks om de eenvoudige reden dat de door de Commissie in die zaak betwiste nationale regeling de verplichting „voor de importeur" inhield om de goederen bij het bevoegde nationale grenskantoor aan te melden (zie de beschrijving van de nationale regeling in de arresten van 20 september 1988, Moormann, 190/87, Jurispr. blz. 4689, punt 3, en 28 november 1989, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 2).

19 — Arrest van 12 november 1998, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 5).

41. Vaststaat dat het bestreden Zweedse besluit een verplichting tot voorafgaande kennisgeving van de invoer van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten oplegt, die van stelselmatige aard is en uitsluitend op de importeurs rust.

42. Verder bevat het op richtlijn 89/662 gebaseerde geharmoniseerde stelsel van veterinaire controles een bepaling die een verplichting tot aanmelding van de aankomst van producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten inhoudt. Derhalve moet worden nagegaan of de *modaliteiten* van het Zweedse stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving van importen verenigbaar zijn met die welke in de betrokken bepaling, te weten artikel 5, lid 3, sub c, van die richtlijn, zijn vastgesteld.

43. Daartoe is het dienstig allereerst richtlijn 89/662 aan de hand van de tekst en de doeleinden ervan uit te leggen.

44. *Wat de tekst van richtlijn 89/662 betreft,* zal ik mijn aandacht concentreren op de bewoordingen van artikel 5, lid 3, sub c, aangezien het betwiste Zweedse stelsel er kennelijk toe strekt deze bijzondere bepaling van deze richtlijn om te zetten.

45. Ik herinner eraan dat volgens de bewoordingen van artikel 5, lid 3, sub c, van deze richtlijn, ondernemers die zich producten uit een andere lidstaat laten toezenden of een partij van dergelijke producten volledig verdelen, *„op verzoek van de bevoegde autoriteit* de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat [dienen] aan te melden, *voorzover zulks noodzakelijk is voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles*". [20]

46. Ik stel in de eerste plaats vast dat uit de tekst van deze bepaling nadrukkelijk blijkt dat de verplichting om de aankomst van uit een andere lidstaat afkomstige producten aan te melden, ontstaat „op verzoek van de bevoegde autoriteit". [21] Dit zinsdeel doet al meteen vermoeden dat een dergelijke verplichting door de communautaire wetgever niet als een stelselmatige verplichting is opgevat.

47. Bijgevolg ben ik louter op basis van deze bepaling reeds geneigd aan te nemen dat ondernemers die producten afkomstig uit een andere lidstaat betrekken of die een partij van dergelijke producten volledig verdelen, er *slechts in specifieke gevallen,* te

20 — Cursivering van mij.

21 — De bevoegde autoriteit wordt in artikel 2, punt 4, van richtlijn 89/662 gedefinieerd als „de voor het verrichten van veterinaire controles bevoegde centrale autoriteit van een lidstaat of elke autoriteit aan wie zij deze bevoegdheid heeft overgedragen".

weten op verzoek van de bevoegde autoriteit, toe kunnen worden verplicht de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat aan te melden.

48. In de tweede plaats wijs ik erop dat aan deze aanmeldingsverplichting waarmee deze ondernemers kunnen worden belast, moet worden voldaan „voor zover zulks noodzakelijk is voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles".

49. Ik herinner er in dit verband aan dat deze „in lid 1 bedoelde controles" hoofdzakelijk bestaan uit niet-discriminerende steekproefsgewijze veterinaire controles, verricht door de bevoegde autoriteit op de plaats van bestemming van de producten.

50. De omstandigheid dat de aanmeldingsverplichting slechts geldt voorzover zulks noodzakelijk is, bevestigt mijns inziens eveneens dat de communautaire wetgever niet van zins was de betrokken ondernemers te belasten met een stelselmatige aanmeldingsverplichting voor importen van producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten.

51. Kortom, de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming kan de ontvangers van de betrokken producten alleen verplichten hun aankomst aan hen te melden, wanneer zulks met het oog op het later verrichten van niet-discriminerende steekproefsgewijze veterinaire controles *noodzakelijk* lijkt. [22]

52. In deze fase van de analyse komt het mij derhalve voor dat volgens de tekst van artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662 slechts in specifieke gevallen de verplichting kan bestaan om de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat aan te melden.

53. Bovendien dient een van de voornaamste argumenten van het Koninkrijk Zweden, te weten dat de verplichting de importen vooraf aan te melden noodzakelijk is opdat de bevoegde autoriteit vervolgens overeenkomstig richtlijn 89/662 op efficiënte wijze steekproefsgewijze controles kan uitvoeren, te worden verworpen.

54. Ook al kan een dergelijke verplichting nuttig zijn voor de planning en de organisatie van fysieke controles door middel van steekproeven, aangezien zij een bron van informatie voor de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming vormt, kan ik toch

22 — Het is interessant op te merken dat verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoerders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 165, blz. 1) eveneens deze aanpak volgt door slechts de aanmelding van de aankomst van de goederen te verlangen voorzover dit „strikt nodig" is. Artikel 3, lid 6, luidt als volgt: „De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming kan door middel van niet-discriminerende controles nagaan of de diervoeders en levensmiddelen voldoen aan de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen. Voorzover dit strikt nodig is voor de organisatie van de officiële controles, kunnen de lidstaten de exploitanten die goederen van een andere lidstaat aan hen hebben geleverd, verzoeken de aankomst van die goederen te melden".

niet instemmen met de opvatting dat de invoering van een stelselmatige voorafgaande aanmeldingsverplichting onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van de steekproefsgewijze controles waarin richtlijn 89/662 voorziet.

55. Enerzijds weerspreken volgens mij de door de communautaire wetgever gebruikte bewoordingen in artikel 5, lid 3, sub c, van de richtlijn de argumenten van het Koninkrijk Zweden, aangezien zij, zoals aangetoond, het stelselmatige karakter van een dergelijke aanmeldingsverplichting uitsluiten. Anderzijds ben ik van mening dat de doelmatigheid van de steekproefsgewijze controles voldoende wordt gewaarborgd wanneer de bevoegde autoriteit van de lidstaat een adequate risicoanalyse verricht. [23]

56. Het is bovendien van belang erop te wijzen dat de communautaire wetgever in artikel 5, lid 3, van richtlijn 89/662 maatregelen heeft vastgesteld die ertoe moeten bijdragen de doelmatigheid van veterinaire steekproefsgewijze controles te verzekeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting van de ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of die een partij van die producten volledig verdelen, om een register bij te houden waarin die leveringen zijn genoteerd. Dit geldt ook voor de verplichting die op hen rust om „de gezondheidscertificaten of de documenten bedoeld in artikel 3 gedurende een door de bevoegde autoriteit vast te stellen periode van minimaal zes maanden [te bewaren] zodat deze op verzoek aan de bevoegde autoriteit kunnen worden getoond". [24]

57. De Zweedse regering leest artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662 geheel anders, aangezien zij van mening is dat de communautaire wetgever zich niet heeft uitgelaten over het moment waarop en de frequentie waarmee de aanmeldingen moeten geschieden, zodat de vaststelling daarvan aan de lidstaten is overgelaten.

58. Ik kan deze lezing van artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662 niet volledig delen. Het is ongetwijfeld juist dat daarin noch het moment noch de frequentie van dergelijke aanmeldingen nauwkeurig is vastgesteld. Het lijkt mij evenwel duidelijk dat, zoals ik heb aangetoond, de bewoordingen van dit artikel een stelselmatige aanmeldingsplicht uitsluiten, hetgeen tot gevolg heeft dat de beoordelingsmarge van de lidstaten betreffende de frequentie van die aanmeldingen strikt beperkt is.

59. Anderzijds moet ik erkennen dat de tekst van artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662 niet bijzonder duidelijk is met betrekking tot het moment waarop de aanmelding moet geschieden. Uit de tekst alleen valt

23 — Dit idee is vervat in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 882/2004, dat met name bepaalt dat de officiële controles van levensmiddelen moeten worden uitgevoerd „op basis van een risicobeoordeling". Dit risico kan bijvoorbeeld worden beoordeeld op grond van criteria als zaken die in het verleden met betrekking tot bepaalde dieren zijn misgegaan of de antecedenten van bepaalde ondernemers in de sector levensmiddelen.

24 — Zie artikel 5, lid 3, sub b en d, van richtlijn 89/662.

immers niet op te maken of de aanmelding van de aankomst van producten uit een andere lidstaat moet plaatsvinden *vóór of na* de invoer van deze producten in de lidstaat van bestemming.

60. Ter vergelijking, artikel 5, lid 2, sub a, van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt [25], voert een verplichting in om „de aankomst van dieren of producten afkomstig uit een andere lidstaat *van tevoren* aan te melden, met name de aard van de zending en de voorzienbare datum van aankomst". [26]

61. Gezien de onnauwkeurigheid van de tekst van artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662 betreffende het moment waarop de aanmelding van de aankomst van producten uit andere lidstaten moet plaatsvinden, ben ik van mening dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat het een aanmeldingsplicht van importen *vóór hun aankomst* niet uitsluit, maar daarentegen verbiedt dat een dergelijke verplichting *op stelselmatige wijze* wordt opgelegd aan de importeurs van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten.

62. *De doelstellingen van richtlijn 89/662* bevestigen mijns inziens niet alleen de zojuist door mij gegeven, op de tekst van artikel 5, lid 3, sub c, van de richtlijn gebaseerde uitlegging, maar tonen ook aan dat deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat een dergelijke aanmeldingsverplichting uitsluitend aan importeurs wordt opgelegd.

63. Ik herinner er in dit verband aan dat deze richtlijn, teneinde het vrije verkeer van landbouwproducten te verzekeren, dat volgens de tweede overweging van de considerans van richtlijn 89/662 „een fundamenteel onderdeel is van de gemeenschappelijke marktordeningen", beoogt de diergeneeskundige belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in producten van dierlijke oorsprong te doen verdwijnen.

64. Meer in het bijzonder is het de uiteindelijke bedoeling van richtlijn 89/662 de veterinaire controles van die producten te beperken tot de plaats van verzending. [27]

65. In de vijfde overweging van de considerans van deze richtlijn valt te lezen dat „in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt zolang deze doelstelling

25 — PB L 224, blz. 29.

26 — Cursivering van mij.

27 — Zie de vierde overweging van de considerans.

niet is verwezenlijkt de nadruk moet worden gelegd op de controles bij verzending en de organisatie van de controles die kunnen worden verricht op de plaats van bestemming" en dat „bij deze procedure wordt afgezien van de mogelijkheid om aan de binnengrenzen van de Gemeenschap veterinaire controles te verrichten".

66. Dienovereenkomstig verplicht artikel 1 van richtlijn 89/662 de lidstaten erop toe te zien „dat de veterinaire controles op producten van dierlijke oorsprong [...] onverminderd het bepaalde in artikel 6, niet meer aan de grenzen, maar overeenkomstig deze richtlijn worden uitgevoerd".

67. Gelet op deze elementen ben ik van mening dat de omstandigheid, dat in het kader van het door de Zweedse autoriteiten ingestelde systeem aan de importeurs de stelselmatige verplichting wordt opgelegd om vooraf de aankomst van bepaalde producten van dierlijke oorsprong, afkomstig uit andere lidstaten, aan te melden, in strijd is zowel met het doel, *de grenscontroles af te schaffen,* als met *het doel, de controles die in de staat van bestemming kunnen plaatsvinden, te beperken.*

68. Met de Commissie ben ik namelijk van mening, dat de door de Zweedse regeling opgelegde stelselmatige verplichting tot voorafgaande aanmelding een soort grenscontrole is, aangezien de importeur daarmee is belast.[28] Zij draagt er immers toe bij dat een belemmering voor de invoer in Zweden van producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten, en dus een binnengrens, wordt gehandhaafd.

69. Het is juist dat het begrip „ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen" in artikel 5, lid 3, van richtlijn 89/662, letterlijk opgevat, aldus kan worden uitgelegd dat het mede de importeurs van producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten omvat.

70. Naar mijn mening voldoet een dergelijke uitlegging echter niet aan de wens van de communautaire wetgever om de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen.

71. Verder heeft de communautaire wetgever, teneinde deze voor de verwezenlijking van de interne markt onontbeerlijke doelstelling te realiseren, het begrip „veterinaire controle" zeer ruim uitgelegd. Volgens de tekst van artikel 2, punt 1, van richtlijn 89/662 omvat dit begrip immers „materiële

28 — Volgens de Commissie „moet het woord ‚grenzen' hier eerder worden verstaan in zijn juridische dan in zijn fysieke betekenis" (zie verzoekschrift, punten 20 en 21).

controles en/of *administratieve formaliteiten* met betrekking tot de in artikel 1 bedoelde producten die *rechtstreeks of zijdelings strekken tot bescherming van de gezondheid van mens* of dier". [29]

72. Gelet op deze elementen meen ik te kunnen stellen dat richtlijn 89/662 zich verzet tegen een stelselmatige verplichting van de importeur om een dergelijke administratieve formaliteit te verrichten, omdat een dergelijke maatregel ertoe bijdraagt de binnengrenzen te handhaven, wat volledig in strijd is met het door de communautaire wetgever in richtlijn 89/662 nagestreefde doel om veterinaire controles aan de binnengrenzen af te schaffen.

73. Bovendien ben ik, evenals de Commissie, van mening dat een dergelijke maatregel indruist tegen het streven de controles te beperken die in het land van bestemming kunnen worden verricht. In dit opzicht dient te worden benadrukt dat richtlijn 89/662, zoals reeds gezien, de controles die in de lidstaat van bestemming kunnen plaatsvinden, op uitputtende wijze of, anders gezegd, „in detail" regelt. [30] Derhalve levert de invoering door een lidstaat van bestemming van een administratieve formaliteit waarvan de uitvoeringsmodaliteiten het bij richtlijn 89/662 geschetste kader overschrijden, een schending van deze richtlijn op.

74. Op grond van bovenstaande uiteenzetting ben ik van mening dat richtlijn 89/662, en inzonderheid artikel 5, lid 3, sub c daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat de lidstaat van bestemming de importeur van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten een stelselmatige verplichting oplegt om vooraf importen aan te melden.

75. Aangezien het bij het Zweedse besluit ingevoerde stelsel een dergelijke stelselmatige verplichting aan de importeurs oplegt, moet het naar mijn mening geacht worden met richtlijn 89/662 onverenigbaar te zijn.

76. Alvorens te concluderen, zal ik nog enkele kanttekeningen maken bij het betoog van het Koninkrijk Zweden in het kader van de precontentieuze procedure, dat er in wezen op neerkomt dat zijn nationale stelsel van aanmelding van importen noodzakelijk is om na te gaan of de andere lidstaten zich aan de communautaire regels met betrekking tot salmonellabestrijding houden.

29 — Cursivering van mij.

30 — Arrest van 12 november 1998, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald.

77. In dit opzicht dien ik eraan te herinneren, dat in het kader van de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie werd voorzien in aanvullende garanties met betrekking tot de controle op salmonellabacteriën bij de levering van bepaalde voor deze lidstaat bestemde dieren en producten van dierlijke oorsprong. [31]

78. Bij wijze van voorbeeld, voor vers vlees van pluimvee zijn deze garanties ingesteld bij beschikking 95/411/EG van de Raad van 22 juni 1995 tot vaststelling, met betrekking tot salmonella, van de voorschriften voor de steekproefsgewijze microbiologische test van vers vlees van pluimvee met als bestemming Finland en Zweden. [32] Artikel 2 van deze beschikking bepaalt dat „[v]ers vlees van pluimvee met als bestemming Finland en Zweden [...] in de inrichting van oorsprong overeenkomstig de bijlage met steekproefsgewijze uitgevoerde microbiologische tests op salmonella [moet] worden onderzocht". Dit voorschrift is niet van toepassing wanneer het een inrichting betreft die onderworpen is aan een programma betreffende de controle op salmonella dat als gelijkwaardig aan het door Finland en Zweden uitgevoerde programma is erkend. [33]

79. Uit de stukken van het dossier blijkt dat het Zweedse systeem van stelselmatige aanmelding van importen van bepaalde producten van dierlijke oorsprong, dat is gebaseerd op het Zweedse besluit, werd ingevoerd omdat het Koninkrijk Zweden twijfels koesterde ten aanzien van de inachtneming van de garanties betreffende de bestrijding van salmonella in bepaalde lidstaten van verzending.

80. Zoals vermeld in de zesde overweging van de considerans van richtlijn 89/662, houdt het doel om de veterinaire controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen evenwel in „dat meer vertrouwen wordt gesteld in de veterinaire controles die in het land van verzending worden verricht".

81. Zodra het product van dierlijke oorsprong, afkomstig uit een andere lidstaat, vergezeld gaat van het gezondheidscertificaat, het keuringscertificaat of van andere documenten die door de communautaire veterinaire regelgeving zijn voorgeschreven, moet derhalve worden aangenomen dat het beantwoordt aan de communautaire normen.

31 — Zie voetnoot 6.

32 — PB L 243, blz. 29. Vergelijkbare garanties zijn vastgesteld bij beschikking 95/409/EG van de Raad van 22 juni 1995 tot vaststelling, met betrekking tot salmonella, van de voorschriften voor de steekproefsgewijze microbiologische tests van vers rund- en varkensvlees met als bestemming Finland en Zweden (PB L 243, blz. 21).

33 — Zie artikel 3 van beschikking 95/411. Dezelfde voorschriften zijn volgens de artikelen 2 en 3 van beschikking 95/409 van toepassing op vers rund- en varkensvlees.

82. De artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn 89/662 stellen de procedure vast die de lidstaat van bestemming moet volgen wanneer bij een controle op de plaats van bestemming of tijdens het vervoer blijkt dat een dergelijk product afbreuk kan doen aan de doelstelling van de volksgezondheid. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat „de Bondsrepubliek Duitsland, wanneer zij bij de toegestane controles en op grond van haar eigen methoden vaststelde dat ingevoerd vlees een uitgesproken seksuele geur verspreidde waardoor het ongeschikt was voor menselijke consumptie, dus in het in artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 89/662 bedoelde geval, de procedure van artikel 8 van die richtlijn [moest] inleiden en onverwijld in contact [moest] treden met de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, in casu het Koninkrijk Denemarken". De Duitse autoriteiten konden derhalve niet eenzijdig verklaren dat de zogenoemde „gewijzigde immuno-enzymtest van professor Claus", waardoor een dergelijke geur kon worden vastgesteld, in alle gevallen moest worden toegepast en dat bijgevolg niet kon worden erkend dat het ingevoerde vlees, dat volgens de Deense scatolmethode was gecontroleerd, gezond was, zonder dat de bijzondere procedure van artikel 8 van richtlijn 89/662 werd ingeleid. [34]

83. Voorts voert artikel 9 van deze richtlijn „een communautaire beschermingsregel in [...], die de door de lidstaten in geval van ernstig gevaar getroffen, wellicht uiteenlopende spoedmaatregelen moet vervangen". [35]

84. Deze punten bevestigen dat de lidstaat van bestemming, wanneer hij betwijfelt of een lidstaat van verzending de communautaire normen ter bestrijding van salmonella in acht heeft genomen, gehouden is de in richtlijn 89/662 vastgestelde procedures en beschermingsmaatregelen toe te passen. Hij kan niet eenzijdig aanvullende nationale maatregelen toepassen die verder gaan dan de bepalingen van de richtlijn die voorzien in een geharmoniseerd stelsel van veterinaire controles die van toepassing zijn op de intracommunautaire handel in bepaalde producten van dierlijke oorsprong.

85. Deze analyse beantwoordt aan een fundamenteel beginsel van de communautaire rechtsorde volgens hetwelk de lidstaten moeten handelen in het kader van de procedures en de rechtsmiddelen die in het EG-Verdrag zijn vastgesteld, wanneer zij menen dat een andere lidstaat de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet in acht neemt. [36]

34 — Arrest van 12 november 1998, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punten 37 en 41).

35 — Arrest van 5 december 2000, Eurostock (C-477/98, Jurispr. blz. I-10695, punt 59).

36 — Zie inzonderheid arresten van 13 november 1964, Commissie/Luxemburg en België (90/63 en 91/63, Jurispr. blz. 1217), en 25 september 1979, Commissie/Frankrijk (232/78, Jurispr. blz. 2729, punt 9).

V — Conclusie

86. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden, door een verplichting tot voorafgaande kennisgeving ten laste van importeurs van bepaalde producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, en met name krachtens artikel 5, lid 3, sub c daarvan;

2) het Koninkrijk Zweden in de kosten te verwijzen.