Zaak 73/84

Denkavit Futtermittel GmbH
tegen
Deelstaat Nordrhein-Westfalen

(verzoek om een prejudiciële beslissing,
ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen)

„Sanitaire controles bij diervoeders"

Samenvatting

Vrij verkeer van goederen — Afwijkingen — Bescherming van volksgezondheid — Gezondheidscontrole bij invoer van mengvoeders — Toelaatbaarheid — Voorwaarden
(EEG-Verdrag, artikelen 30 en 36; Richtlijn nr. 79/373 van de Raad, artikelen 3 en 9)

De bepalingen van richtlijn nr. 79/373 van de Raad betreffende de handel in diervoeders, met name de artikelen 3 en 9 daarvan, gelezen in samenhang met artikel 30 EEG-Verdrag, moeten aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet verboden is om de invoer uit andere Lid-Staten van mengvoeders in de zin van artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373, met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag afhankelijk te stellen van de overlegging van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van uitvoer afgegeven verklaring of van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van invoer afgegeven invoervergunning, mits de voor de afgifte van deze vergunning gestelde voorwaarden in een redelijke verhouding staan tot de vereisten van de in artikel 36 bedoelde bescherming.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. DARMON
van 14 februari 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing betreft in wezen een probleem dat het Hof reeds diepgaand heeft onderzocht in zaak 251/78 (Denkavit, arrest van 8 november 1979, Jurispr. 1979, blz. 3369). Ook thans gaat het namelijk om de vraag, in hoeverre precies de Lid-Staten bij de huidige stand

* Vertaald uit het Frans.

van het gemeenschapsrecht nog bevoegd zijn om bij de invoer van mengvoeders bepaalde controlemaatregelen voor te schrijven om redenen verband houdend met de bescherming van de volksgezondheid. Eerst wil ik echter ingaan op de feiten die ten grondslag liggen aan de verwijzingsbeschikking.

2. De firma Denkavit Futtermittel (hierna: Denkavit) importeert regelmatig in de Bondsrepubliek Duitsland melksubstitutievoeders die vervaardigd zijn door haar Nederlandse zusteronderneming. Die importen zijn onderworpen aan het toezicht van de Duitse instanties. Weliswaar verleende de minister van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw van de deelstaat Nordrhein-Westfalen bij beschikking van 19 augustus 1980 Denkavit een vergunning voor de invoer van een onbeperkte hoeveelheid veevoeder, doch aan deze vergunning zijn de volgende voorwaarden verbonden: bij elke invoer moet aan de Duitse douane het origineel of een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift van de vergunning worden overgelegd, alsmede een voor één jaar geldige verklaring van een Nederlandse dierenarts, waaruit blijkt dat het geïmporteerde voeder een bepaalde behandeling heeft ondergaan. Meer in het bijzonder moet in deze verklaring worden bevestigd, dat de diervoeders geen andere bestanddelen van dierlijke herkomst bevatten dan zuivelprodukten in poedervorm en dierlijk vet, dat de zuivelprodukten uitsluitend uit gepasteuriseerde melk zijn vervaardigd, dat de vetten tot minstens 85 °C zijn verhit en dat het gehele produktieproces in een gesloten circuit heeft plaatsgehad; voorts bevat de vergunning het voorbehoud dat zij kan worden ingetrokken bij gevaar voor besmettelijke veeziekten.

Deze controlemaatregelen, vastgesteld in het kader van de Duitse wetgeving inzake de bestrijding van veeziekten (§ 7, lid 1, Viehseuchengesetz in de redactie van 23 februari 1977; BGBl. I, blz. 313), zijn gebaseerd op de §§ 3, lid 1, en 8 van de Duitse Futtermittel-Einfuhrverordnung (in de redactie van 19 juli 1983, BGBl. I, blz. 999).

Deze door de Duitse autoriteiten getroffen regeling vormt een aanpassing van het voordien geldende strengere stelsel. Naar aanleiding van bovengenoemd arrest van het Hof in zaak 251/78 en de daarop gevolgde uitspraak van de verwijzende rechter zijn namelijk een aantal voorwaarden voor de invoer ingetrokken.

3. De firma Denkavit meende niettemin, dat de minister niet meer gerechtigd was dergelijke controles op de invoer in te stellen na de inwerkingtreding op 1 januari 1981 van richtlijn nr. 79/373 van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB 1979, L 86, blz. 30). Deze richtlijn kon door het Hof in voornoemde zaak niet in aanmerking worden genomen, omdat de omzettingstermijn toen nog niet was verstreken. Denkavit wendde zich dus in eerste instantie tot het Verwaltungsgericht Düsseldorf, dat haar beroep echter ongegrond verklaarde; daarop kwam zij in hoger beroep bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dat u thans verzoekt om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, en met name de artikelen 3 en 9 daarvan, gelezen in samenhang met artikel 30 EEG-Verdrag, aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet is toegestaan, de invoer van mengvoeders in de zin van artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373/EEG uit andere Lid-Staten met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag afhankelijk te stellen van de overlegging van een invoervergunning van de veterinaire instanties

of van een verklaring van de veterinaire instanties van de staat van uitvoer ?"

4. Alvorens in te gaan op de wezenlijke punten van de bij het Hof ingediende opmerkingen, acht ik het nuttig om, ter verduidelijking van de voor de uitlegging benodigde gegevens, erop te wijzen, dat het in casu alleen gaat om de bevoegdheid van een Lid-Staat om met een beroep op de in artikel 36 EEG-Verdrag voorziene afwijkingen bij iedere invoer te controleren of de geïmporteerde voeders geen ziektekiemen bevatten.

Niemand betwist het handelsbelemmerende karakter van het door de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde controlesysteem. De u voorgelegde interpretatievraag betreft slechts de toepasselijkheid — „uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren" — van de in artikel 36 voorziene afwijking, zulks in verband met de inwerkingtreding op 1 januari 1981 van richtlijn nr. 79/373 van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders. Met andere woorden: vastgesteld moet worden of deze richtlijn voorziet „in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier" tegen de aanwezigheid van ziektekiemen in diervoeders en of zij „procedures [instelt] voor het toezicht op de naleving ervan" (zaak 251/78, r.o. 14). In dat geval zou het beroep van de Lid-Staten op de door artikel 36 toegestane afwijkingen immers niet meer gerechtvaardigd zijn.

5. Verzoekster in het hoofdgeding betoogt nu juist, dat de richtlijn ook de bescherming tegen ziektekiemen omvat. Artikel 3 zou willen waarborgen dat enkel die mengvoeders in de handel worden gebracht, die „geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier." Dit zou overigens in overeenstemming zijn met de gehele opzet van de wetgeving inzake diervoeders, namelijk het gebruik van voeders van uitstekende kwaliteit te waarborgen. Deze uitlegging van artikel 3 zou bovendien worden bevestigd door de artikelen 1, 4, 8 en 12 van deze richtlijn.

In tegenstelling tot richtlijn nr. 80/502 van 6 mei 1980 (PB 1980, L 124, blz. 17), houdende wijziging van richtlijn nr. 74/63 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders (PB 1963, L 38, blz. 31), en richtlijn nr. 82/471 van 30 juni 1982 betreffende bepaalde in diervoeding gebruikte produkten (PB 1982, L 213, blz. 8), zou artikel 1 van richtlijn nr. 79/373 het gebied van de pathogene micro-organismen niet uitdrukkelijk uitsluiten. Waar zij bepaalt dat zij van toepassing is:

„onverminderd de communautaire voorschriften betreffende

...

e) pathogene micro-organismen in diervoeders",

zou richtlijn nr. 82/471 noodzakelijkerwijs juist verwijzen naar oudere gemeenschapsrechtelijke bepalingen, en deze kunnen, aldus verzoekster, slechts voortkomen uit richtlijn nr. 79/373.

Zo maakt artikel 4 het mogelijk besmetting te voorkomen, doordat het bepaalt dat mengvoeders in gesloten verpakking of gesloten bergingsmiddelen in de handel moeten worden gebracht. Artikel 8 heeft dezelfde functie, waar het de Lid-Staten toestaat nationale maatregelen te handhaven die de handel in mengvoeders beperken tot voeders welke op basis van bepaalde ingrediënten zijn verkregen of vrij zijn van be-

paalde ingrediënten. Artikel 12 tenslotte voorziet in de nodige controlemaatregelen, door de Lid-Staten toe te staan steekproefsgewijze controles te verrichten.

Het feit dat de richtlijn geen nadrukkelijke bepalingen inzake de bescherming tegen ziektekiemen bevat, zou niet tegen deze uitlegging pleiten, gezien het algemene karakter van de in artikel 3 neergelegde verplichting en het uit artikel 12 voortvloeiende controlesysteem.

Aan de hand van deze analyse komt verzoekster tot de slotsom, dat richtlijn nr. 79/373 een volledige regeling geeft. Zij wijst erop, dat geen der bepalingen van de richtlijn beoogt de invoer van mengvoeders te onderwerpen aan beperkingen als die welke de Duitse autoriteiten om redenen van bescherming van de volksgezondheid hebben voorgeschreven, en dat artikel 9 van de richtlijn de Lid-Staten verbiedt, bedoelde produkten te onderwerpen aan „andere handelsbeperkingen dan die waarin deze richtlijn voorziet". Zij concludeert daaruit, dat de Duitse autoriteiten de invoer uit Nederland na 1 januari 1981 niet meer aan de vastgestelde controlemaatregelen mogen onderwerpen. Na die datum had aan de invoer van diervoeders dus geen enkele beperking meer mogen worden gesteld, daar de uitvoerende staat op basis van richtlijn nr. 79/373 de onschadelijkheid van op zijn grondgebied geproduceerde diervoerders moest waarborgen, terwijl de staat van invoer slechts de bij artikel 12 toegestane controles kon verrichten. Slechts in geval van besmetting zouden de relevante nationale bepalingen van toepassing zijn.

Subsidiair betoogt Denkavit, dat ook wanneer men zou aannemen dat de richtlijn niet het door haar gestelde uitputtende karakter heeft, het beroep op artikel 36 niettemin ongerechtvaardigd is, daar met de inwerkingtreding van de richtlijn het door de Raad in zijn besluit van 22 juli 1974 (PB 1974, C 92, blz. 2) aangekondigde harmonisatieprogramma voltooid is.

6. Zoals verweerder in het hoofdgeding, de Deense regering en de Commissie duidelijk hebben aangetoond, wordt verzoeksters betoog weerlegd door de letter, de opzet en de doelstellingen van richtlijn nr. 79/373.

7. In zijn voornoemd arrest in zaak 251/78 (r.o. 15-17) stelde het Hof vast, dat de aan richtlijn nr. 79/373 voorafgaande richtlijnen noch betrekking hadden op de aanwezigheid van ziektekiemen, noch op de materiële voorwaarden en de controles om de afwezigheid daarvan te waarborgen. Sommige van die richtlijnen bevatten trouwens een bepaling die pathogene micro-organismen van hun toepassingsgebied uitsluit. Ik doel hier op artikel 1 van richtlijn nr. 76/371 houdende vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van diervoeders (PB 1976, L 102, blz. 1), artikel 1, lid 2, sub d, van richtlijn nr. 74/63, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 80/502, en tenslotte artikel 1, lid 2, sub e, van richtlijn nr. 82/471.

Een dergelijke bepaling ontbreekt in artikel 1, lid 2, van richtlijn nr. 79/373, die het toepassingsgebied van deze richtlijn omschrijft. Op een zo gevoelig gebied als dat van de bestrijding van veeziekten valt alleen hieruit niet af te leiden, dat de richtlijn ook van toepassing is op pathogene micro-organismen. Die uitlegging zou slechts geoorloofd zijn indien de richtlijn bepalingen bevatte betreffende „de harmonisatie van de sani-

taire preventie en controle ten aanzien van de aanwezigheid" van ziektekiemen in mengvoeders (arrest in zaak 251/78, r.o. 15).

8. Laten we de bepalingen van de richtlijn even snel doorlopen. De richtlijn beoogt de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat „geschikte diervoeders van goede kwaliteit" (eerste overweging) in de handel worden gebracht.

Hiertoe moeten de Lid-Staten garanderen dat de voeders (derde overweging):

— „gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit" zijn;

— „geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier";

— niet in de handel worden gebracht „op een wijze die misleidend kan zijn".

Deze drievoudige verplichting, die in gelijke bewoordingen ook in artikel 3 van de richtlijn is opgenomen, wordt nader omschreven in de artikelen 4-8:

— artikel 4 waarborgt, dat de mengvoeders in beginsel in de handel worden gebracht in gesloten verpakkingen of gesloten bergingsmiddelen die niet opnieuw kunnen worden gebruikt (negende overweging);

— artikel 5 bepaalt, welke vermeldingen op de verpakking, het bergingsmiddel of het daaraan bevestigde etiket moeten worden aangebracht (overwegingen 4-6 en 8);

— de daaropvolgende bepalingen van de richtlijn, verwijzend naar de bijlage, betreffen zowel deze gegevens als enkele gegevens over de samenstelling van de diervoeders (overweging 7). Artikel 8 machtigt de Lid-Staten meer in het bijzonder, om de handel in mengvoeders te beperken tot voeders welke op basis van bepaalde ingrediënten zijn vervaardigd of vrij zijn van bepaalde ingrediënten.

Uit al deze bepalingen tezamen blijkt duidelijk de inhoud en het doel van de harmonisatieregeling van richtlijn nr. 79/373. Het voornaamste doel daarvan is, „aan de gebruiker nauwkeurige en duidelijke informatie te verstrekken over de mengvoeders die hem ter beschikking worden gesteld" (vierde overweging). Hiertoe worden maatregelen voorzien inzake de etikettering en de verpakking van de betrokken produkten. Geen dezer maatregelen heeft ten doel besmetting door ziektekiemen te voorkomen.

9. Nu uitdrukkelijke bepalingen ontbreken, kan een voorschrift van dien aard ook niet worden geacht in artikel 3 besloten te liggen. De verspreiding van veeziekten is een zo ernstig risico, dat men niet kan aannemen dat de gemeenschapswetgever het zo terloops zou regelen. Zowel de Deense regering als de Commissie hebben erop gewezen, dat een dergelijk risico de noodzaak meebrengt dat zowel nauwkeurig wordt omschreven welke behandeling de voeders moeten ondergaan om vrij te zijn van ziektekiemen, als op welke wijze de desbetreffende controles moeten worden verricht. Een goed voorbeeld daarvan is te vinden in de richtlijn inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten, en de richtlijn tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (richtlijnen nrs. 80/215 en 80/217, PB 1980, L 47, blz. 4 en 11). De door verzoekster voorgestelde uitlegging zou ten gevolge hebben dat de Lid-Staten bij de invoer geen enkele reële preventieve controle zouden kunnen verrichten en hun handelsvrijheid eerst weer

zouden terugkrijgen nadat een besmetting is vastgesteld.

Bij de vaststelling van richtlijn nr. 79/373 heeft de gemeenschapswetgever de Lid-Staten stellig niet de bevoegdheid willen ontnemen om op basis van artikel 36 EEG-Verdrag de nodige veterinairrechtelijke maatregelen te nemen.

10. Dan behoeft nog slechts te worden vastgesteld, of het door de Duitse autoriteiten voorgeschreven systeem een „gerechtvaardigde beperking" in de zin van dat artikel vormt.

In de eerste plaats moet erop worden gewezen, dat de Duitse regeling na 's Hofs arrest in zaak 251/78 minder restrictief is geworden. Verder heeft verzoekster in het hoofdgeding toegegeven, dat die beperkingen op zichzelf niet excessief waren.

Die bepalingen onderwerpen de invoer immers niet aan een dubbele controle, doch berusten op wederzijds vertrouwen tussen de Lid-Staten, daar de Duitse autoriteiten overlegging van een verklaring van de Nederlandse veterinaire instanties voldoende achten.

Gezien het in casu nagestreefde doel, toont dit voldoende aan, dat de bestreden regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en „geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten" vormt (artikel 36 EEG-Verdrag).

11. Concluderend geef ik in overweging te verklaren voor recht:

Richtlijn nr. 79/373 van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, verbiedt de Lid-Staten niet, met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag de invoer van mengvoeders uit andere Lid-Staten afhankelijk te stellen van de overlegging van een verklaring van de veterinaire instanties van de staat van uitvoer, inhoudende dat de geïmporteerde voeders vrij zijn van ziektekiemen.