artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op de Lid-Staten rustende verplichtingen ten doel of tot gevolg hebben.

3. Een bepaling van nationaal recht waarbij de invoer uit andere Lid-Staten van vleesprodukten die zijn vervaardigd uit vlees dat niet is geproduceerd in het land waarin het eindprodukt wordt vervaardigd, kan niet worden gerechtvaardigd door de mogelijkheid dat vleesprodukten zijn vervaardigd uit vlees van in derde landen geslachte dieren.

   Een dergelijke bepaling is niet noodzakelijk ter vermindering van het risico dat de ingevoerde vleesprodukten die afkomstig zijn van een bedrijf in een andere Lid-Staat, gevaar opleveren voor de gezondheid, noch om de doeltreffendheid van de gezondheidscontrole bij de invoer van die produkten te waarborgen. Zij is dan ook een nodeloze, en in elk geval een ten opzichte van het nagestreefde doel onevenredige belemmering van het vrije verkeer van vleesbereidingen, en een discriminatie van de vleesverwerkingsbedrijven die hun grondstoffen uit een andere Lid-Staten invoeren, ten opzichte van hun concurrenten die vers vlees betrekken van slachthuizen in hun eigen land.

In zaak 153/78,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te deze vertegenwoordigd door G. zur Hausen, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, te deze vertegenwoordigd door R. Morawitz, Ministerialdirigent van het Bondsministerie van Economische Zaken, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter kanselarij van de Ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, Boulevard Royal 3,

verweerster,

betreffende verzoek tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de invoer van bepaalde vleesprodukten uit andere Lid-Staten aan beperkingen te onderwerpen, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt.

I — De feiten en het procesverloop

De invoer in de Bondsrepubliek Duitsland van toebereid vlees is geregeld in het „Fleischbeschaugesetz" van 29 oktober 1940, gewijzigd bij de wet van 5 juli 1973 (BGBl. I S. 709). Paragraaf 12, sub c, eerste alinea, van deze wet bepaalt dat „toebereid vlees ... slechts mag worden ingevoerd, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

„1. ...

2. Het vlees moet zijn toebereid in exportverwerkingsbedrijven van het land van verzending, waarin de in paragraaf 12, sub a, eerste alinea, genoemde dieren zijn geslacht ...; de exportverwerkingsbedrijven moeten door de Bondsminister zijn erkend en bekendgemaakt.

3. Het vlees dient vergezeld te gaan van een door een officiële dierenarts afgegeven certificaat waaruit blijkt dat het niet schadelijk is voor de gezondheid.

..."

De inhoud en de vorm van dit certificaat zijn geregeld in de verordening van 11 november 1974 betreffende de minimale hygiënische voorwaarden waaraan voor de Bondsrepubliek Duitsland bestemd vlees moet voldoen (BGBl. I S. 3165 — Mindestanforderungen-Verordnung).

Daar de Duitse autoriteiten op grond van deze rechtsvoorschriften de invoer van in Nederland met gebruik van uit de Verenigde Staten ingevoerde varkenston-

gen vervaardigde worst verboden, deelde de Commissie, bij wie door een Nederlandse fabrikant een klacht was ingediend, de Bondsrepubliek Duitsland bij schrijven van 18 mei 1973 mee dat deze bepalingen volgens haar inbreuk maakten op artikel 30 EEG-Verdrag. Bij schrijven van 20 september 1973 liet de Bondsrepubliek Duitsland weten het niet hiermee eens te zijn, waarop de Commissie op 13 oktober 1976 de procedure inleidde wegens niet-nakoming door een Lid-Staat van een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen (artikel 169 EEG-Verdrag).

Het standpunt van de Bondsrepubliek Duitsland, meegedeeld in een verbale nota van 15 december 1976, hield in hoofdzaak in, dat in casu de uitzonderingsregeling van artikel 36 EEG-Verdrag van toepassing was en dat de betrokken nationale bepalingen dan ook niet in strijd waren met het Verdrag.

Op 4 januari 1978 zond de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag, waarin zij vaststelde dat de Bondsrepubliek, „door sinds 23 juli 1965 de import van vleesprodukten uit andere Lid-Staten weliswaar toe te staan indien de produkten zijn vervaardigd in door de Duitse autoriteiten erkende fabrieken en het vlees waaruit de verscheidene produkten zijn vervaardigd, afkomstig is uit door de Duitse autoriteiten erkende slachthuizen respectievelijk snijderijen, doch de import te verbieden indien voorgenoemde bedrijven niet zijn gelegen in het land waar de eindprodukten worden vervaardigd, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen". De Commissie verzocht de Bondsregering de nodige maatregelen te nemen om haar advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen.

Daar de Bondsrepubliek geen maatregelen nam om het met redenen omkleed advies binnen de gestelde termijn op te volgen, heeft de Commissie de zaak bij verzoekschrift van 6 juli 1978, ingeschreven ter griffie van het Hof op 11 juli 1978, bij het Hof aanhangig gemaakt.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1. vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de invoer uit andere Lid-Staten van vleesprodukten, vervaardigd uit vlees dat niet is geproduceerd in het land waar de eindprodukten worden vervaardigd, te verbieden, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2. de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten van het geding.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland concludeert dat het den Hove behage:

1. het beroep ongegrond te verklaren;

2. verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten van partijen

Daar partijen het erover eens zijn dat de betrokken regeling van het „Fleischbeschaugesetz" een maatregel van gelijke

werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vormt, zijn de argumenten toegespitst op de uitlegging van artikel 36 EEG-Verdrag. De Bondsrepubliek Duitsland beroept zich op de eerste zin van dit artikel en betoogt dat de beperking gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Volgens de Commissie evenwel speelt het in casu geen rol, of de Duitse maatregelen objectief gezien noodzakelijk zijn voor de bescherming van de gezondheid, daar zij in ieder geval een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten als bedoeld in artikel 36, tweede zin, EEG-Verdrag vormen; bij gevolg zijn haar opmerkingen met betrekking tot artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag slechts subsidiair.

A — Rechtvaardiging uit hoofde van de bescherming van de gezondheid (artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag)

Volgens de *Commissie* is artikel 36, eerste zin, in casu niet van toepassing, omdat 1. de betrokken produkten geen gevaar voor het te beschermen belang opleveren; 2. de genomen maatregel voor de afwending van dit gevaar ongeschikt is; 3. zo het gevaar mocht bestaan, de genomen maatregel verder gaat dan ter afwering van het gevaar noodzakelijk is.

1) Produkten op basis van varkensvlees kunnen slechts gevaar voor de gezondheid opleveren indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zij trichinen bevatten. Dit is niet het geval bij produkten die worden vervaardigd in een door de Bondsrepubliek Duitsland erkend verwerkingsbedrijf van een andere Lid-Staat en uitsluitend uit vers vlees dat afkomstig is van door de Bondsrepubliek Duitsland erkende slachthuizen respectievelijk snijderijen. Deze bedrijven mogen enkel vlees naar Duitsland exporteren indien zij voldoen aan de voorwaarden neergelegd in richtlijn nr. 64/433 van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB nr. 121 van 1964, blz. 2012), en in de „Mindestanforderungen-Verordnung".

2) De genomen maatregelen zijn niet geschikt om een bedreiging van de gezondheid uit te sluiten, daar het risico dat de verwerkte produkten levende trichinen bevatten — aangenomen dat dit risico bestaat —, niet verschilt al naar gelang het verwerkte produkt uitsluitend wordt vervaardigd uit vlees dat is geproduceerd in dezelfde Lid-Staat als waarin het wordt verwerkt, dan wel het verwerkingsbedrijf en het slachthuis in twee verschillende Lid-Staten zijn gelegen. Door de omstandigheid dat het vlees binnen de Gemeenschap een grens passeert, wordt het gevaar voor besmetting met trichinen niet groter.

3) Tussen het nagestreefde doel en het aangewende middel — een deel van de vleesproduktie wordt van de import uitgesloten — bestaat een duidelijke wanverhouding. Het zou voldoende zijn geweest om van het producerende land een certificaat te verlangen, inhoudende dat het produkt geen trichinen bevat.

In haar verweerschrift beroept de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* zich geheel en al op artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag: de betrokken vleesprodukten zouden een gevaar voor de gezondheid opleveren en de genomen maatregelen zouden geschikt zijn om dit gevaar op te heffen.

Ter rechtvaardiging van de betwiste maatregelen betoogt de Bondsregering in de eerste plaats, dat het toezicht op de importen van vers vlees in de Gemeenschap onvoldoende is, waardoor invoerbeperkingen ook noodzakelijk blijven voor vleesprodukten uit Lid-Staten. Zich baserende op het arrest van 28 juni 1978 (zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1455), waarin het Hof oordeelde dat 's Raads richtlijn nr. 72/462 van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 28) nog niet toepasselijk is, betoogt de Bondsregering, dat de afzonderlijke Lid-Staten niets anders over blijft dan de invoer van vers vlees uit derde landen voorlopig in het nationale recht te regelen. Gezien de verschillen tussen de geldende rechtsvoorschriften in de afzonderlijke Lid-Staten en op grond van de omstandigheid dat het onmogelijk is om de gelijkheid toebereid vlees uit andere Lid-Staten en uit de Bondsrepubliek Duitsland te waarborgen, was de Bondsrepubliek gedwongen om in het belang van de bescherming van de gezondheid de import van vleesprodukten uit andere Lid-Staten te verbieden, wanneer deze uit in die staat geïmporteerd vreemd vlees zijn vervaardigd.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht levert de verwerking van vers vlees uit een andere Lid-Staat steeds gevaren op indien de produktie van het vers vlees en de vervaardiging van het vleesprodukt telkens in verschillende Lid-Staten plaatsvinden, daar geen van de bevoegde nationale instanties de gehele en ongedeelde verantwoordelijkheid voor alle produktiefasen op zich kan nemen.

Deze absoluut noodzakelijke „verantwoordelijkheid voor het geheel" bij de controle van vleesprodukten wordt eerst met ingang van 1 juli 1979 aan de Commissie gegeven bij richtlijn nr. 77/99 van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB L 26 van 1977, blz. 85). Met betrekking tot de nog bestaande leemten in de aanpassing van de wetgevingen betoogt de Bondsregering, dat 's Raads richtlijn nr. 77/99 van 21 december 1976 inzake het opsporen van trichinen bij de invoer van vers vlees van varkens, huisdieren, uit derde landen (PB L 26 van 1977, blz. 67) en de toepassing daarvan met ingang van 1 januari 1979, daarin geen verandering brengen.

Het risico bestaat dat niet op trichinen onderzocht varkensvlees uit derde landen de Gemeenschap binnenkomt. Door de wijziging van de „Einfuhruntersuchungsverordnung" en van de reeds genoemde „Mindestanforderungen-Verordnung" (zie Verordnung van 27 juli 1978, BGBl. I S. 1140), in werking getreden op 1 januari 1979, heeft de Bondsregering ervoor gezorgd dat alleen varkensvlees dat in het land van verzending op trichinen is onderzocht, in de Bondsrepubliek Duitsland mag worden ingevoerd.

Met betrekking tot de bewering van de Commissie, dat de Bondsregering geen maatregelen heeft genomen om haar advies op te volgen, brengt de Bondsregering naar voren dat zij bereid is om het „Fleischbeschaugesetz" te wijzigen, omdat na de inwerkingtreding van verordening nr. 77/99 op 1 juli 1979 de gehele verantwoordelijkheid centraal bij de Commissie zal berusten.

De *Commissie* merkt op dat het hier niet gaat om de door verweerster te harer verdediging aangevoerde regeling voor vers vlees uit derde landen. Uit het ver-

zoekschrift blijkt zeer duidelijk dat de inbreuk op het Verdrag, die de Bondsrepubliek wordt verweten, uitsluitend betrekking heeft op de import van uit de Lid-Staten afkomstige produkten die zijn vervaardigd uit vlees dat uit weer andere Lid-Staten afkomstig is. Wat de door de Bondsrepubliek te nemen maatregelen betreft, is de Commissie van mening dat de aankondiging dat de nationale rechtsvoorschriften zullen worden gewijzigd — hetgeen overigens in richtlijn nr. 77/99 wordt voorgeschreven —, niet op één lijn kan worden gesteld met een maatregel ter uitvoering van het met redenen omkleed advies.

De door verweerster aangevoerde statistieken hebben volgens de Commissie weinig betekenis, omdat de betrokken cijfers in de eerste plaats betrekking hebben op alle vleessoorten die gevaarlijk voor de gezondheid worden geacht, en niet alleen op vleesprodukten die trichinen bevatten; in de tweede plaats hebben deze cijfers betrekking op de totale jaarlijkse importen in de Bondsrepubliek van vleesprodukten uit zowel Lid-Staten als derde landen; en ten slotte valt niet te zien waarom, zoals verweerster meent, zich nog meer risico's voor de gezondheid zouden voordoen wanneer de vleesproduktie en de vleesverwerking in twee verschillende Lid-Staten plaatsvinden. Bovendien zijn de bij het produktieproces betrokken bedrijven alle door de Bondsrepubliek erkend.

Volgens de Commissie zijn de maatregelen niet geschikt om het gevaar voor de gezondheid af te weren. Een importverbod voor de betrokken produkten kan de Duitse consument immers niet beschermen tegen het gevaar dat de trichinen worden geacht op te leveren, daar dit ook aanwezig moet worden geacht bij verwerkte produkten die zijn vervaardigd in dezelfde Lid-Staat als waarin het gebruikte vlees is geproduceerd.

Met betrekking tot verweersters opmerkingen over de verantwoordelijkheid voor het geheel, betoogt de Commissie dat het niet erom gaat, wie voor een gebrekkige hygiëne aansprakelijk kan worden gesteld, doch dat alleen van belang is of het feit dat verscheidene nationale controle-instanties bevoegd zijn, een gevaar voor de gezondheid oplevert.

De gemeenschappelijke markt maakt het mogelijk, het produktieproces van een produkt over verscheidene Lid-Staten te spreiden. In zo'n geval is de leverancier van het eindprodukt ten opzichte van de consument verantwoordelijk voor de kwaliteit. Onder verwijzing naar het arrest van 12 oktober 1978 (zaak 13/78, Eggers, Jurispr. 1978, blz. 1936) merkt de Commissie op dat het begrip „verantwoordelijkheid voor het geheel" een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking niet rechtvaardigt.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* merkt in dupliek op, dat bij de vervaardiging van vleesprodukten vlees uit derde landen met uit de Gemeenschap afkomstig vlees wordt vermengd en dat het onmogelijk is het vlees uit derde landen na de vermenging nog te identificeren en op kwaliteit te controleren. Deze omstandigheden rechtvaardigen de bestaande regeling van paragraaf 12, sub c, van het „Fleischbeschaugesetz".

Naar aanleiding van het betoog van de Commissie dat de genomen maatregelen verder gaan dan voor het te bereiken doel noodzakelijk is, merkt de Bondsregering op dat een andere maatregel dan de importbeperking ter bescherming van de bevolking ondenkbaar is, omdat iedere regeling die onder dit beschermingsniveau blijft, nutteloos is.

De verwijzing van de Commissie naar het arrest in zaak 13/78 (Eggers, t.a.p.)

ten slotte berust op een misvatting, daar dit arrest uitdrukkelijk slechts betrekking heeft op het begrip „verantwoordelijkheid voor het geheel" bij kwaliteitscontroles, en derhalve niet op maatregelen ter bescherming van de gezondheid en het leven van de consumenten. In casu moeten de voorschriften ter bescherming van de gezondheid voorrang hebben boven het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

B — Willekeurige discriminatie en verkapte beperking (artikel 36, tweede zin, EEG-Verdrag)

De Commissie betoogt dat wanneer artikel 36, eerste zin, anders dan zij meent, toepasselijk zou zijn, een beroep op deze bepaling in ieder geval wordt uitgesloten door de tweede zin van dit artikel, bepalende dat de beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid Staten mogen vormen.

De maatregelen zijn discriminerend, omdat zij tot een ongelijke behandeling van vergelijkbare situaties leiden. Zo kan een worstfabrikant in Lid-Staat A zijn produkten niet naar Duitsland uitvoeren, enkel en alleen omdat hij bij voorbeeld varkenstongen uit Lid-Staat B verwerkt, terwijl een worstfabrikant in Lid-Staat B, die uit dezelfde slachthuizen afkomstige varkenstongen verwerkt, zijn produkten wel naar Duitsland mag uitvoeren. De Duitse maatregelen vormen ook een verkapte handelsbeperking: enerzijds wordt de handel in vers vlees tussen andere Lid-Staten beperkt, omdat de levering van de basisprodukten aan het in de andere Lid-Staat voor de export naar Duitsland producerende verwerkingsbedrijf onmogelijk is; anderzijds wordt de handel in verwerkte produkten tussen andere Lid-Staten en de Bondsrepubliek Duitsland beperkt. In repliek merkt de Commissie met betrekking tot de uitlegging van artikel 6 van richtlijn nr. 64/433 op, dat deze bepaling slechts tot op zekere hoogte de handhaving van nationale invoerbeperkingen toestaat. Wanneer een Lid-Staat de invoer desondanks toestaat, dan moet het vlees overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub A, laatste zin, aan de in artikel 3 van de richtlijn neergelegde communautairrechtelijke eisen voldoen. Feitelijk gezien is er dus geen reden om de verwerker van uit een andere Lid-Staat ingevoerd vlees dat aan de voorwaarden van genoemde richtlijn voldoet, anders te behandelen dan de verwerker van vlees dat in de Lid-Staat van verwerking zelf is geproduceerd.

Ter terechtzitting van 5 juni 1979 hebben de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te deze vertegenwoordigd door G. zur Hausen als gemachtigde, en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te deze vertegenwoordigd door R. Morawitz, Ministerialdirigent van het Bondsministerie van Economische Zaken, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 20 juni 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 6 juli 1978 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen „dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de invoer uit andere Lid-Staten van vleesprodukten die zijn vervaardigd uit vlees dat niet is geproduceerd in het land waarin het eindprodukt wordt vervaardigd, te verbieden, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen."

2 De invoer in de Bondsrepubliek Duitsland van vleesbereidingen, ook indien afkomstig uit de andere Lid-Staten, is krachtens paragraaf 12, sub a en b, en inzonderheid paragraaf 12, sub c, van het „Fleischbeschaugesetz" slechts toegestaan, indien onder meer is voldaan aan de voorwaarde dat het produkt is vervaardigd in een door het bevoegde Bondsministerie erkend bedrijf, dat bovendien moet zijn gevestigd in het land waarin de dieren waarvan het voor de vervaardiging van dat produkt benodigde vlees afkomstig is, zijn geslacht. Volgens deze bepalingen juncto de ter uitvoering daarvan vastgestelde „Mindestanforderungen-Verordnung" moet elke ingevoerde partij vergezeld gaan van een officieel certificaat, aan de hand waarvan de douane kan controleren of aan die voorwaarden is voldaan.

3 Het beroep betreft de vraag of het vereiste dat het slachten en de bereiding in eenzelfde Lid-Staat moeten plaatsvinden, verenigbaar is met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen. De Commissie heeft verklaard dat het in deze procedure uitsluitend gaat om het geval dat de dieren in slachthuizen in de Gemeenschap worden geslacht en het vlees in een in een Lid-Staat gevestigd bedrijfst wordt bereid, terwijl het probleem betreffende het verkeer van produkten vervaardigd uit vlees van in derde landen geslachte dieren, geheel buiten beschouwing blijft. Voorts zijn partijen het erover eens dat de bestreden maatregel een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vormt.

4 Volgens de Duitse regering is de betrokken nationale bepaling, ofschoon een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, op grond van artikel 36 EEG-Verdrag gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van personen. Daartegenover meent de Commissie dat in casu

geen beroep kan worden gedaan op artikel 36, zowel omdat er geen gevaar voor de menselijke gezondheid bestaat als omdat, zo dit gevaar al zou bestaan, de litigieuze maatregel niet geschikt is om het af te wenden. In ieder geval zou de betrokken bepaling niet evenredig zijn aan het nagestreefde doel, zodat zij moet worden aangemerkt als een willekeurige discriminatie en een verkapte beperking van de handel in de zin van artikel 36, tweede zin, EEG-Verdrag.

5 Het Hof heeft verschillende malen vastgesteld, met name in de arresten van 15 december 1976 (zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1872), 5 oktober 1977 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1556) en 12 oktober 1978 (zaak 13/78, Eggers, Jurispr. 1978, blz. 1936), dat artikel 36 EEG-Verdrag niet ten doel heeft bepaalde onderwerpen voor te behouden aan de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten, doch slechts toelaat dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer, voor zover zulks gerechtvaardigd is en blijft ter bereiking van de in dit artikel genoemde doelstellingen. De door artikel 36 toegestane beperkingen zijn, als uitzondering op het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van goederen, evenwel slechts te rijmen met het Verdrag voor zover zij zijn „gerechtvaardigd", dat wil zeggen onder meer noodzakelijk ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

6 De Duitse regering trekt evenwel uit artikel 6 van richtlijn nr. 64/433 van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1964, blz. 2012; officieuze codificatie in PB C 189 van 1975, blz. 31), de conclusie dat bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke gezondheidsregelingen in de sector vleesprodukten, de Lid-Staten gerechtigd zijn hun eigen wettelijke regeling, hoe beperkend die ook moge zijn, te handhaven. Dit ontbreken van harmonisatie zou een gevolg zijn van de omstandigheid dat de Lid-Staten eerst per 1 juli 1979 verplicht zijn om gevolg te geven aan de bepalingen van richtlijn nr. 77/99 van de Raad van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB L 26 van 1977, blz. 85).

7 Dit betoog moet worden verworpen. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat richtlijn nr. 64/433 betrekking heeft op de handel in vers vlees en niet op die in vleesprodukten. Genoemd artikel 6, bepalende dat de richtlijn de bepalingen van de Lid-Staten met betrekking tot bepaalde soorten vers vlees „onverlet laat", kan voorts, gesteld dat het van toepassing is op het

intracommunautaire handelsverkeer in vleesbereidingen, geen wijziging van de draagwijdte van de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op de Lid-Staten rustende verplichtingen ten doel of tot gevolg hebben.

8 Het is derhalve enkel de vraag, of de in paragraaf 12, sub c), „Fleischbeschaugesetz" neergelegde voorwaarde is gerechtvaardigd in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag, dat wil zeggen „noodzakelijk" is ter bescherming van de gezondheid of van het leven van personen in de Bondsrepubliek Duitsland.

9 Dienaangaande betoogt verweerster in de eerste plaats, dat de litigieuze maatregel het risico moet uitsluiten, dat de in een andere Lid-Staat vervaardigde vleesprodukten in werkelijkheid afkomstig zijn van buiten de Gemeenschap geslachte dieren; blijkens het arrest van 28 juni 1978 (zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1455) zou immers enerzijds richtlijn nr. 77/462 van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB L 302 van 1972, blz. 281), nog niet kunnen worden toegepast omdat de communautaire instellingen de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen niet hebben vastgesteld, terwijl de Commissie anderzijds zou erkennen dat de Lid-Staten vrij blijven om beschermende maatregelen te nemen ten aanzien van vleesprodukten die afkomstig zijn van in derde landen geslachte dieren.

10 De mogelijkheid dat vleesprodukten zijn vervaardigd uit vlees van in derde landen geslachte dieren, kan stellig niet geheel worden uitgesloten, maar zij kan de betrokken beperking niet rechtvaardigen. Dat risico moet worden uitgesloten door het bewijs dat het slachten van het dier en het bereiden van het vlees beide op het grondgebied van de Gemeenschap hebben plaatsgevonden. Het speelt in dit opzicht echter geen rol, of het slachten en de bereiding hebben plaatsgevonden in één en dezelfde Lid-Staat dan wel of de eerste handeling in de ene Lid-Staat en de tweede in een andere heeft plaatsgevonden. Om in het intracommunautaire verkeer te kunnen worden verhandeld, moet vers vlees voorts krachtens de artikelen 3 en 4 van genoemde richtlijn nr. 64/433, betreffende het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, afkomstig zijn van dieren die zijn geslacht in volgens een communautaire procedure erkende en gecontroleerde slachthuizen. Iedere Lid-Staat kan de

kwaliteit van de erkende inrichtingen controleren met het oog op de doeltreffendheid van hun hygiënische garanties. Iedere in de Gemeenschap gevestigde vleesbereider die naar de Bondsrepubliek Duitsland wenst te exporteren, heeft derhalve de mogelijkheid om te controleren of het vlees dat hij bereidt, afkomstig is van dieren die zijn geslacht in een erkend, in een Lid-Staat gevestigd slachthuis, en de Bondsrepubliek Duitsland kan het bewijs daarvan verlangen middels een passend certificaat. Bij gevolg is het vereiste dat het slachten van het dier en de bereiding van het vlees in één en dezelfde Lid-Staat plaatsvinden, niet noodzakelijk om het bedoelde risico te vermijden.

11 De Duitse regering betoogt in de tweede plaats dat door het passeren van een grens het risico wordt vergroot dat vers vlees, dat tot een vleesprodukt moet worden verwerkt, een gevaar voor de gezondheid oplevert. Dit argument kan evenmin worden aanvaard. Bij het vervoer van vers vlees kan weliswaar het risico worden vergroot dat het vlees door besmetting, door de manier waarop ermee wordt omgegaan, of door wijziging in de omstandigheden van het vervoer een gevaar voor de gezondheid oplevert — mede vanwege de lengte van het traject en de duur van het vervoer —, maar de omstandigheid dat tijdens dat vervoer al dan niet een intracommunautaire grens wordt gepasseerd, heeft geen invloed op dat risico. Dit geldt temeer daar de reeds vermelde richtlijn van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, in de hoofdstukken X en XIII van bijlage I bijzonder strenge eisen stelt aan de verpakking en het vervoer.

12 In de derde plaats betoogt de Duitse regering dat de in paragraaf 12, sub c, van het „Fleischbeschaugesetz" neergelegde voorwaarde het mogelijk moet maken, de „verantwoordelijkheid voor het geheel" van het produktieproces — van het slachten tot aan de bereiding — bij één persoon of instantie te leggen, ingeval een voor consumptie ongeschikt produkt in de Bondesrepubliek Duitsland wordt ingevoerd. Ook dit argument kan niet worden aanvaard. Zoals het Hof in het arrest van 12 oktober 1978 (Eggers, t.a.p.) reeds heeft vastgesteld, wordt het streven om tot een „verantwoordelijkheid voor het geheel" te komen, slechts ingegeven door de wens de noodzakelijk geachte administratieve controles te vergemakkelijken; zo 'n centrale verantwoordelijkheid vormt echter geen waarborg voor gezondere produkten en kan derhalve zulk een aanzienlijke afwijking van het vrije goederenverkeer als het gevolg is van de voorwaarde dat het gehele proces van de vervaardiging van een produkt in een enkele Lid-Staat plaatsvindt, niet rechtvaardigen.

13 De Duitse regering wijst in het bijzonder op het gevaar van de aanwezigheid van trichinen in bereidingen uit slachtafvallen van varkens, en op het gebrek aan harmonisatie van de desbetreffende gezondheidscontroles, daar richtlijn nr. 77/99 van de Raad van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB L 26 van 1977, blz. 85), de Lid-Staten eerst per 1 januari 1979 verplicht de nodige maatregelen in werking te stellen, dat wil zeggen op een datum na die van het met redenen omkleed advies, dat de Commissie op 4 januari 1978 tot de Bondsrepubliek Duitsland heeft gericht.

14 Ook op dit punt kan het Hof de opvatting van verweerster niet delen. Afgezien van de omstandigheid dat de litigieuze voorwaarde betrekking heeft op alle vleesbereidingen en niet enkel op uit varkensvlees vervaardigde produkten, is er geen reden om aan te nemen dat het gevaar voor de aanwezigheid van trichinen in vleesprodukten groter is enkel omdat het verse vlees alvorens te worden verwerkt, een intracommunautaire grens heeft gepasseerd, of dat daardoor het vaststellen van de aanwezigheid van trichinen bij de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland moeilijker of meer van het toeval afhankelijk is. Bovendien valt op te merken dat de Duitse bepalingen betreffende het onderzoek op trichinen geen onderscheid maken naar gelang de vleesprodukten afkomstig zijn van een bedrijf in de Lid-Staat waarin het dier is geslacht, dan wel van een bedrijf in een andere Lid-Staat dan die waar het slachten heeft plaatsgevonden.

15 Uit het voorgaande volgt dat de voorwaarde van paragraaf 12, sub c, van het „Fleischbeschaugesetz" niet noodzakelijk is ter vermindering van het risico dat de in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde vleesprodukten die afkomstig zijn van een bedrijf in een andere Lid-Staat, gevaar opleveren voor de gezondheid, noch om de doeltreffendheid van de gezondheidscontrole bij de invoer van die produkten te waarborgen. Die voorwaarde is dan ook een nodeloze, en in elk geval een ten opzichte van het nagestreefde doel onevenredige belemmering van het vrije verkeer van vleesbereidingen, en een discriminatie van de vleesverwerkingsbedrijven die hun grondstoffen uit een andere Lid-Staat invoeren, ten opzichte van hun concurrenten die vers vlees betrekken van slachthuizen in hun eigen land. De litigieuze bepaling is derhalve onverenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag en wordt niet gedekt door de uitzondering van artikel 36.

16 Bij gevolg is de Bondsrepubliek Duitsland, door de invoer uit andere Lid-Staten van vleesprodukten, in één dezer staten vervaardigd uit vlees van in een andere Lid-Staat geslachte dieren, te verbieden, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

Kosten

17 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door de invoer uit andere Lid-Staten van vleesprodukten, in één dezer staten vervaardigd uit vlees van in een andere Lid-Staat geslachte dieren, te verbieden, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Verweerster wordt in de kosten verwezen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher