CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON op 20 maart 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het onderhavige beroep wegens nietnakoming tegen het Koninkrijk België strekt ertoe de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te doen vaststellen van een stelsel van voorafgaande machtigingen voor de invoer van levende dieren. Aanvankelijk had de Commissie ook bezwaren tegen dit stelsel voor zover het van toepassing was op de invoer van vlees, maar na een wijziging van het nationale recht in de loop van het geding, heeft zij ter terechtzitting dit onderdeel van haar vordering laten vallen.

2. Er moet onderscheid worden gemaakt naar gelang de voorafgaande machtiging van toepassing is op runderen en varkens enerzijds en op andere levende dieren, met name schapen, geiten, pluimvee en eenhoevigen, anderzijds. In het eerste geval beroept de Commissie zich immers op onverenigbaarheid van het Belgische recht met richtlijn 64/432 [1], in het tweede enkel op schending van artikel 30 EEG-Verdrag. Ik zal achtereenvolgens deze twee gevallen onderzoeken.

3. Volgens de Commissie heeft richtlijn 64/432 een volledige harmonisatie tot stand gebracht van de maatregelen die de Lid-Staten van invoer kunnen nemen met betrekking tot de in de richtlijn bedoelde soorten. Bijgevolg kunnen die staten zich niet meer beroepen op artikel 36, maar moeten zij zich beperken tot een controle van het door de officiële dierenarts van de staat van uitvoer afgegeven certificaat en tot eventuele steekproeven, onverminderd de eventuele toepassing van de vrijwaringsclausule van artikel 9 van de richtlijn. Dit stelsel is volledig en laat geen plaats voor invoermachtigingen, zelfs indien deze automatisch worden afgegeven.

4. De Belgische regering betoogt in de eerste plaats, dat de betrokken machtiging geen enkele sanitaire controle of beperking van het intracommunautaire handelsverkeer toevoegt aan de door richtlijn 64/432 ingestelde sanitaire controle. Vervolgens voert zij aan, dat het stelsel van machtigingen ten doel heeft de afwezigheid te ondervangen van een geharmoniseerd informatiesysteem in het kader van richtlijn 64/432. Zolang dit ontbreekt, zou het door België toegepaste stelsel noodzakelijk zijn ter bereiking van twee doelen:

— de importeur ervan in kennis te stellen, dat de invoer niet om sanitaire redenen verboden is;

— zowel aan de controlerende overheid als aan de importeur een administratief inlichtingsdocument te bezorgen.

5. Nu België de beperkende werking van het betrokken stelsel lijkt te betwisten, zij allereerst eraan herinnerd, dat invoermachti-

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Richtlijn 64/432 van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, blz. 1977).

gingen volgens 's Hofs rechtspraak inbreuk maken op artikel 30 EEG-Verdrag. Het Hof heeft immers geoordeeld, dat

„artikel 30 zich verzet tegen de toepassing, in de intracommunautaire betrekkingen, van een nationale wetgeving waarbij, *zij het ook zuiver formeel,* het vereiste van invoervergunningen of enig soortgelijk middel zou worden gehandhaafd" [2],

en er duidelijk aan toegevoegd, dat

„het vrije verkeer... een recht (is), welks uitoefening niet afhankelijk mag zijn van een discretionaire bevoegdheid of van de inschikkelijkheid van de nationale administratie." [3]

Bijgevolg kan de omstandigheid dat een invoermachtiging eventueel automatisch wordt afgegeven, ze niet aan het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag onttrekken.

6. Wanneer nu, zoals de Commissie stelt, de op dit gebied tot stand gebrachte harmonisatie volledig is, kan het Koninkrijk België zich niet meer op artikel 36 beroepen en moet het zich beperken tot de in richtlijn 64/432 voorziene procedures.

7. Ik herinner allereerst aan de analyse in 's Hofs arrest Simmenthal [4] met betrekking tot richtlijn 64/432. Na eraan te hebben herinnerd, dat het nader tot elkaar brengen van de nationale wettelijke regelingen

„hoofdzakelijk erin bestaat dat de uitvoerende Lid-Staten de verplichting wordt opgelegd toe te zien op de naleving van een reeks gezondheidsmaatregelen die bestemd zijn om onder meer te voorkomen dat het uitgevoerde vee tot verbreiding van besmettelijke ziekten aanleiding geeft" [5],

heeft het Hof opgemerkt, dat

„ten einde de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten van bestemming de waarborg te verstrekken dat het vee of het ingevoerd vlees aan de gestelde sanitaire voorwaarden voldoet, de richtlijnen voorschrijven dat de ingevoerde waren vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat waaruit blijkt dat de sanitaire keuringen naar behoren zijn verricht." [6]

8. Vervolgens heeft het gepreciseerd,

„dat artikel 6 van richtlijn nr. 64/432 (vee) het land van bestemming toestaat de overbrenging van vee naar zijn grondgebied te verbieden, indien bij een onderzoek aan het grenskantoor is vastgesteld dat deze dieren lijden aan, of ervan verdacht worden te lijden aan of te zijn besmet met een ziekte waarvoor een aangifteplicht bestaat, of dat het bepaalde in de artikelen 3 en 4... niet in acht is genomen;

...;

dat bovendien deze zelfde bepaling ter vergemakkelijking van deze keuringen elke

2 — Arrest van 8 februari 1983, zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1983, blz. 203, r. o. 9, eigen cursivering.

3 — Ibid., r. o. 10.

4 — Arrest van 15 december 1976, zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871.

5 — Ibid., r. o. 27.

6 — Ibid., r. o. 29.

Lid-Staat toestaat de grenskantoren aan te wijzen die bij de overbrenging van vee moeten worden benut, en de *voorafgaande kennisgeving van die plaats van grensoverschrijding te verlangen.*" [7]

9. Het concludeerde,

„dat [het geharmoniseerde stelsel van sanitaire keuringen] de keuring naar de Lid-Staat van uitvoer verlegt en aldus de systematische beschermingsmaatregelen aan de grens vervangt door een eenvormig stelsel dat de talrijke grenskeuringen overbodig maakt doch het land van bestemming niettemin de mogelijkheid laat erop toe te zien dat de waarborgen van het aldus eenvormig gemaakte stelsel inderdaad worden geboden;

dat hieruit volgt dat systematische grenskeuringen van de in deze richtlijnen bedoelde produkten niet meer noodzakelijk en bijgevolg niet meer gerechtvaardigd zijn, in de zin van artikel 36, na de uiterste data die in de richtlijnen zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de nodige nationale bepalingen ten einde gevolg te geven aan het bepaalde in de richtlijnen." [8]

10. Uit een en ander blijkt duidelijk, dat richtlijn 64/432 een volledige harmonisatie van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens tot stand heeft gebracht. Derhalve lijkt een eenzijdig door de Lid-Staten ingevoerd stelsel van invoermachtigingen in strijd met de opzet zelf van die richtlijn.

11. Verweerder beroept zich ter rechtvaardiging van het betrokken stelsel van machtigingen onder meer op het ontbreken van een „geharmoniseerd informatiesysteem" in de richtlijn.

12. Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens artikel 6, lid 2, van de richtlijn de Lid-Staten kunnen verlangen dat de importeurs ten hoogste 48 uur vóór de invoer een verklaring afgeven. Deze procedure maakt het de staten van bestemming mogelijk, na de invoer zo nodig de sanitaire „follow up" van de dieren, waarvan de Belgische regering het belang heeft beklemtoond, te verzekeren.

13. Overigens lijken de argumenten van de Belgische regering haar standpunt dat de harmonisatie niet volledig is, geenszins te bevestigen.

14. Zij verwijst naar de toelichting bij de voorstellen voor verordeningen [9] inzake veterinaire controles, waarin de Commissie onder meer voorstelt de veterinaire controles aan de binnengrenzen af te schaffen. In dit verband wijst de Commissie erop, dat deze aanpak „veronderstelt dat een systeem van onderlinge informatie wordt opgezet en toegepast". Verweerder leidt hieruit af, dat bij de huidige stand van het positieve recht het informatiesysteem niet is geharmoniseerd.

15. Dit betoog kan mij niet overtuigen. Blijkens het betrokken document wordt immers een wijziging overwogen van alle bepalingen

7 — Ibid., r. o. 30 en 32, eigen cursivering.

8 — Ibid., r. o. 35 en 36.

9 — COM (88) 383 def.

die de veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer beheersen.

16. Weliswaar bevat het ontwerp bepalingen „ad hoc" inzake het verstrekken van inlichtingen door de staat van verzending aan de staat van bestemming, maar er dient op te worden gewezen, dat een dergelijk stelsel een tegenprestatie lijkt voor de afschaffing van zowel de veterinaire controles aan de grens, die in het kader van richtlijn 64/432 nog nu en dan mogelijk zijn, als van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn, bepalende dat een verklaring vóór de invoer kan worden verlangd. [10]

17. Het gaat dus niet om het harmoniseren van een informatiesysteem dat volgens het huidige gemeenschapsrecht ontoereikend zou zijn, maar om het ontwerpen van maatregelen aangepast aan een nieuwe context waarin de grenscontroles, die in het handelsverkeer in runderen en varkens in de boven beschreven mate thans nog mogelijk zijn, zouden worden afgeschaft.

18. Zoals men ziet, gaat verweerder voorbij aan het globale evenwicht van de betrokken ontwerp-verordening en bewijst hij geenszins, dat richtlijn 64/432 leemten vertoont wat de informatie van de staat van bestemming betreft.

19. Ten slotte kan de invoermachtiging niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de in richtlijn 81/389 [11] voorgeschreven controle. Deze richtlijn voorziet slechts in een controle aan te grens op de omstandigheden waaronder levende dieren worden vervoerd en bepaalt geenszins, dat de invoer afhankelijk kan worden gesteld van een voorafgaande machtiging.

20. Ik kan het Hof dus enkel in overweging geven, vast te stellen dat het door verweerder ingevoerde stelsel, voor zover het runderen en varkens betreft, onverenigbaar is met richtlijn 64/432.

21. Ik onderzoek thans de verenigbaarheid met artikel 36 van de invoermachtiging voor andere levende dieren. Ik zal daaraan geen uitvoerige beschouwingen wijden.

22. Immers,

„de verlening van administratieve goedkeuring [onderstelt] noodzakelijkerwijze de uitoefening van een zekere discretionaire bevoegdheid... en [is] voor de handelaren een bron van rechtsonzekerheid." [12]

Zij maakt dus ernstig inbreuk op het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Ook het evenredigheidsbeginsel lijkt volkomen genegeerd door een dergelijke maatregel, die volgens de Belgische regering ertoe strekt de importeurs onder meer ervan in kennis te stellen dat de invoer niet verboden is en inlichtingen van administratieve aard in te winnen.

23. Een stelsel van machtigingen is duidelijk onevenredig aan deze doelen. Aan de relevantie van het eerste doel kan overigens worden getwijfeld: gaat het er ten slotte niet

10 — Zie in dit verband artikel 17, lid 2, van de ontwerp-verordening.

11 — Richtlijn 81/389 van de Raad van 12 mei 1981 tot vaststelling van bepaalde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van richtlijn 77/489/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer (PB 1981, L 150, blz. 1).

12 — Zaak 124/81, reeds aangehaald, r. o. 18.

om, de importeur in kennis te stellen van een recht dat hij aan artikel 30 EEG-Verdrag ontleent? Anderzijds kunnen, gelijk 's Hofs rechtspraak heeft gepreciseerd [13], maatregelen die het handelsverkeer minder belemmeren, zoals een verklaring van de importeurs of de overlegging van de in de Lid-Staat van uitvoer afgegeven certificaten, zeker volstaan om de staat van invoer nuttige inlichtingen te verstrekken. Ook uit dien hoofde is de niet-nakoming dus bewezen.

24. Mitsdien geef ik het Hof in overweging vast te stellen, dat het Koninkrijk België, door de invoer van levende dieren afkomstig uit andere Lid-Staten te onderwerpen aan het vereiste van een al dan niet automatisch afgegeven voorafgaande invoermachtiging, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 30 EEG-Verdrag en richtlijn 64/432.

25. Ik geef het voorts in overweging verweerder te verwijzen in alle kosten, daaronder begrepen die betreffende het onderdeel van de vordering dat de Commissie heeft laten vallen, voor zover de nodige wijzigingen in de loop van het geding zijn ingevoerd.

13 — Zaak 124/81, reeds aangehaald.