CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 17 maart 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Dit beroep wegens niet-nakoming strekt ertoe, het Hof de onverenigbaarheid te doen vaststellen van de Italiaanse regeling die de invoer van partijen vis uit andere Lid-Staten en uit Noorwegen verbiedt op grond dat daarin draadwormlarven voorkomen, en die deze invoer derhalve aan stelselmatige grenscontroles onderwerpt. Ik wijs er nu reeds op, dat hoewel Italië deze regeling tijdens het verloop van de procedure heeft gewijzigd, de Commissie geen afstand van instantie heeft gedaan.

2. In dit verband herinner ik eraan, dat

„bij een beroep ex artikel 169 het onderwerp van geschil door het met redenen omkleed advies van de Commissie wordt bepaald en dat voortzetting der actie ook van belang blijft wanneer het verzuim na ommekomst van de termijn die krachtens de tweede alinea van dat artikel is vastgesteld, mocht zijn opgeheven". [1]

3. Na hieraan te hebben herinnerd, zal ik in het kort de feiten weergeven die aan het onderhavige beroep ten grondslag liggen, en verwijs ik voor een nadere uiteenzetting en voor de precieze inhoud van de Italiaanse regeling naar het rapport ter terechtzitting. [2]

4. Na de uitzending door de Duitse televisie van een reportage over de gevaren voor de volksgezondheid van het consumeren van vis waarin draadwormlarven voorkomen, verbood na Duitsland ook Italië in juli 1987 de invoer van dergelijke vis. Het Ministerie van Volksgezondheid stuurde dienaangaande drie telegrammen naar de gezondheidsautoriteiten, met het verzoek ingevoerde partijen vis aan stelselmatige controles te onderwerpen en partijen waarin draadwormen voorkwamen, tegen te houden. [3] Duitsland, dat vergelijkbare maatregelen had vastgesteld, versoepelde zijn regeling zodanig, dat de Commissie ze verenigbaar achtte met het gemeenschapsrecht.

5. De Commissie werd op de hoogte gebracht door met name van groothandelaren afkomstige klachten, die zich tegen de Italiaanse maatregelen kantten omdat deze de invoer belemmerden.

6. Wat de litigieuze regeling betreft, dienen wij onderscheid te maken tussen de maatregelen die een invoerverbod inhouden voor vis waarin draadwormlarven voorkomen, en

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Arrest van 7 februari 1973 (zaak 39/72, Commissie/Italië, Jurispr. 1973, blz. 101, r. o. 9).

2 — Deel I, „De toepasselijke bepalingen, de feiten en het verloop van de precontentieuze procedure".

3 — Volgens een telegram van 15 december 1987 is evenwel besloten tot een steekproefsgewijze controle van bepaalde vissoorten, wanneer deze vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat inhoudende dat het bevroren vis betreft.

de maatregelen die de controle van ingevoerde partijen betreffen.

7. Vooraf zij vastgesteld, dat de Italiaanse regelgeving de verkoop verbiedt van voedingsmiddelen die hun voedingswaarde hebben verloren of besmet zijn met parasieten. [4] Er is voorzien in strafrechtelijke sancties tegen „eenieder die ter verhandeling of ter distributie voor consumptie voedingsmiddelen voorradig heeft welke, zonder te zijn behandeld noch veranderingen te hebben ondergaan, gevaarlijk voor de volksgezondheid zijn." [5] Op basis van deze regeling heeft de minister van Volksgezondheid voornoemde telegrammen naar de gezondheidsautoriteiten aan de grens gestuurd.

8. Gelet zowel op de feiten als op de Italiaanse regeling dienen wij thans te bepalen, welke rechtspraak van toepassing is op de in geding zijnde maatregelen.

9. In de eerste plaats staat het buiten kijf, dat die maatregelen binnen het toepassingsgebied van artikel 30 van het Verdrag vallen en maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen zijn, voor zover de maatregel of handelsregeling

„de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren",

aldus de bekende formule van het arrest Dassonville. [6]

10. Krachtens de in artikel 36 opgenomen afwijkingen kunnen dergelijke beperkingen evenwel aan het verbod van artikel 30 ontsnappen. Immers,

„het staat aan de Lid-Staten om, bij gebreke van harmonisatie, te beslissen over de mate waarin zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen, waarbij zij echter rekening dienen te houden met de eisen van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap". [7]

11. Wij bevinden ons nu juist op een terrein dat ten tijde van de feiten van de zaak niet was geharmoniseerd, en de rechtspraak van het Hof sluit een beroep op artikel 36 van het Verdrag pas uit na harmonisatie van de betrokken materie. [8]

12. Reeds in het arrest United Foods [9] verklaarde het Hof immers, dat

„er op het ogenblik in de Gemeenschap geen gemeenschappelijke of geharmoniseerde voorschriften bestaan betreffende de sanitaire controle van vis. Verordening nr. 113/76 [10] van de Raad van 19 januari 1976 (PB L 20 van 1976, blz. 29), waarnaar tijdens de procedure werd verwezen, heeft ten doel, gemeenschappelijke handelsnormen vast te stellen

4 — Wet nr. 283 van 30 april 1962.

5 — Artikel 444 van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht.

6 — Arrest van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5).

7 — Arrest van 19 maart 1991 (zaak 205/89, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-1361, r. o. 8).

8 — Arresten van 15 december 1976 (zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871), 8 oktober 1979 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1979, blz. 1555), 8 november 1979 (zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369, r. o. 14) en 3 oktober 1985 (zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 3097, r. o. 25).

9 — Arrest van 7 april 1981 (zaak 132/80, Jurispr. 1981, blz. 995).

10 — Het betreft in werkelijkheid verordening nr. 103/76.

voor bepaalde soorten verse of gekoelde vis; deze verordening heeft geen betrekking op de sanitaire controle. [11]

[Het staat] aan de Lid-Staten (...) om de sanitaire controle op dit gebied te organiseren en deze in de verschillende verhandelingsfasen van de vis toe te passen. Daar de uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid gerechtvaardigde handelsbeperkingen uitdrukkelijk worden toegelaten in artikel 36 EEG-Verdrag en de Gemeenschap nog niet over gemeenschappelijke of geharmoniseerde voorschriften op dit gebied beschikt, kan men de toepassing op uit andere Lid-Staten ingevoerde vis van de sanitaire controle die in de nationale wetgeving van een Lid-Staat is voorgeschreven voor zeevis die in de havens van deze staat wordt gelost, niet principieel als een door het Verdrag verboden maatregel beschouwen." [12]

13. Weliswaar heeft de Raad sindsdien een richtlijn [13] tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften op het terrein van de visserij vastgesteld, maar deze regeling dateert van na het met redenen omkleed advies.

14. Onder deze omstandigheden dient aan de hand zowel van de artikelen 30-36 als van de rechtspraak van het Hof te worden vastgesteld, of de Italiaanse regelgeving verenigbaar is met het ten tijde van dat advies toepasselijk gemeenschapsrecht.

15. Volgens de verweerster wordt het verbod van het in de handel brengen van vis waarin draadwormlarven voorkomen, gerechtvaardigd door één van de in artikel 36 vermelde redenen, waarbij zij evenwel opmerkt, dat die maatregel zonder onderscheid zowel op nationale als op ingevoerde produkten van toepassing is. In een dergelijk geval is het vaste rechtspraak, dat zulk een beperkende regeling hetzij krachtens artikel 36, hetzij ingevolge een der in artikel 30 vermelde dwingende vereisten aan het verbod kan ontsnappen. Aangezien echter alleen een beroep op de bescherming van de volksgezondheid wordt gedaan, zou het niet slechts overbodig, maar ook nutteloos zijn, de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht op grond van dwingende vereisten na te gaan.

16. Volgens het arrest Aragonesa de publicidad exterior [14] immers:

„[is een] van de in artikel 36 uitdrukkelijk genoemde redenen van algemeen belang, die een invoerbeperking aan het verbod van artikel 30 kunnen doen ontkomen, (...) de bescherming van de volksgezondheid. In aanmerking genomen dat artikel 36 ook van toepassing is wanneer de bestreden maatregel enkel de invoer beperkt, terwijl volgens de rechtspraak van het Hof in verband met artikel 30 alleen dan van een dwingend vereiste kan worden gesproken, wanneer de betrokken maatregel zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing is, behoeft derhalve niet te worden nagegaan, of bescherming van de volksgezondheid ook een dwingend vereiste in de zin van artikel 30 kan zijn." [15]

11 — R. o. 24.

12 — R. o. 25.

13 — Richtlijn 91/493/EEG van de Raad van 22 juli 1991 (PB 1991, L 268, blz. 15).

14 — Arrest van 25 juli 1991 (gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Jurispr. 1991, blz. I-4151).

15 — R. o. 13.

17. Met betrekking tot de mogelijkheid van Lid-Staten om bij gebreke van harmonisatie een beroep te doen op de in artikel 36 vermelde redenen, wijs ik er voor de volledigheid op, dat hun bevoegdheid dienaangaande evenwel niet onbegrensd is. [16]

18. Volgens, onder meer, het arrest Commissie/Griekenland [17] behelst deze bepaling

„een strikt te interpreteren afwijking (...) van de regel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, een van de fundamentele beginselen van de gemeenschappelijke markt". [18]

19. Deze restrictieve uitlegging heeft twee consequenties.

20. In de eerste plaats is volgens het arrest De Peijper [19] de beperkende werking op de invoer

„slechts verenigbaar (...) met het Verdrag voor zover [de betrokken regeling] noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de gezondheid en het leven van personen" [20],

en valt

„een nationale regeling of handelwijze derhalve niet onder de uitzondering van artikel 36 (...) wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken". [21]

21. Waar het in de tweede plaats een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van goederen betreft,

„moeten de nationale instanties dan ook van geval tot geval aantonen, dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 EEG-Verdrag bedoelde belangen, en in het bijzonder, dat de verhandeling van het betrokken produkt een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert" [22].

22. Hierbij wijs ik er evenwel op, dat de enkele mogelijkheid van gevaar voor de consument voldoende is ter rechtvaardiging van de vaststelling van een regeling die het intracommunautaire handelsverkeer beperkt, zoals het Hof verklaarde in het arrest Melkunie [23]:

„[Een] nationale regeling die beoogt te verhinderen dat het betrokken zuivelprodukt op het moment van consumptie niet-pathogene micro-organismen bevat in een aantal dat gevaar zou kunnen opleveren voor de gezondheid van bepaalde, bijzondere gevoelige consumenten, [moet] worden geacht in overeenstemming te zijn met de eisen van artikel 36." [24]

16 — Arrest van 8 november 1979 (zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369, r. o. 21).

17 — Arrest van 19 maart 1991 (zaak C-205/89, Jurispr. 1991, blz. I-1361).

18 — R. o. 9.

19 — Arrest van 20 mei 1976 (zaak 104/75, Jurispr. 1976, blz. 613). Zie ook arresten van 13 maart 1986 (zaak 54/85, Mirepoix, Jurispr. 1986, blz. 1067, r. o. 13) en 13 december 1990 (zaak C-42/90, Bellon, Jurispr. 1990, blz. I-4863, r. o. 11).

20 — R. o. 16.

21 — R. o. 17.

22 — Arrest van 30 november 1983 (zaak 227/82, Van Bennekom, Jurispr. 1983, blz. 3833, r. o. 40). Zie ook arrest 6 mei 1986 (zaak 304/84, Müller, Jurispr. 1986, blz. 1511, r. o. 25).

23 — Arrest van 6 juni 1984 (zaak 97/83, Jurispr. 1984, blz. 2367).

24 — R. o. 18, laatste zin.

23. De rechtspraak van het Hof maakt het derhalve mogelijk zowel de strekking als de grenzen van artikel 36 vast te stellen, die het in het Verdrag verankerde vrije verkeer van goederen waarborgen zonder evenwel de bescherming van de volksgezondheid in gevaar te brengen, zoals met name blijkt uit het arrest Commissie/Frankrijk. [25]

24. Dan kom ik nu tot een nadere beschouwing van de verenigbaarheid met het vrije verkeer van goederen van de door de Italiaanse regering toegepaste maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid.

25. Daartoe zullen zij moeten nagaan, of er in casu geen maatregelen mogelijk zijn die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken en waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt zonder dat dat beginsel wordt aangetast. Daarbij wil ik er nu reeds op wijzen, dat de gezondheidscontrole van vis voortaan wordt geregeld door circulaire nr. 10 [26] van 11 maart 1992, waarbij een minder strikte regeling van de controlemodaliteiten is ingevoerd. [27]

26. Hoewel de Italiaanse Republiek haar handelsregeling stellig heeft gewijzigd, ontkent zij, dat zij haar uit het Verdrag en het afgeleide gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen op enig moment niet is nagekomen. Wat wij nu dus moeten onderzoeken, is wat de eventuele gevolgen voor de volksgezondheid zijn van de consumptie van vis waarin dode of levende draadwormlarven voorkomen.

27. Ik herinner eraan, dat, zoals uit de niet door de Italiaanse Republiek weersproken verklaringen van de Commissie blijkt, het voorkomen van draadwormen in vis het gevolg is van een met de voedselketen in zee verbonden verschijnsel en niet van eventuele watervervuiling. [28]

28. Volgens de Commissie vormt alleen de consumptie van vis waarin levende draadwormen voorkomen, een gevaar voor de volksgezondheid, omdat dit een overigens moeilijk te diagnostiseren ziekte („anisakiase") kan veroorzaken. Uitsluitend in vis die rauw of licht gezouten, gerookt of gemarineerd wordt geconsumeerd, kunnen echter levende larven voorkomen. [29] Volgens de Commissie worden de levende larven door verhitting vernietigd en levert de opname van dode larven geen risico op. Er bestaan overigens verschillende behandelingswijzen die tijdens het produktiestadium levende larven onschadelijk maken. Dienaangaande verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. [30]

29. De verklaringen van de Commissie worden door in medische vaktijdschriften gepubliceerde studies betreffende de toxiciteit van draadwormen gestaafd, welke studies niet wezenlijk worden betwist door de Italiaanse Republiek, die eenvoudigweg verklaart, dat zelfs in het geval van dode draadwormen er zo niet van een gevaar, dan toch van een achteruitgang van de organoleptische kenmerken van de geconsumeerde vis sprake is. Deze verklaring wordt nergens in het dossier naar behoren gestaafd. Bovendien wordt in

25 — Arrest van 28 januari 1986 (zaak 188/84, Jurispr. 1986, blz. 419, r. o. 17).

26 — GURI 1992, nr. 62.

27 — Deze modaliteiten zijn in het derde deel van het rapport ter terechtzitting beschreven in deel III, „Middelen en argumenten van partijen", punt 4, waaruit onder meer blijkt, dat dode larven geen gevaar voor de volksgezondheid vormen.

28 — Memorie, blz. 29 e. v.

29 — Ibidem, blz. 30, punt 2.

30 — Rapport ter terechtzitting, deel III, „Middelen en argumenten van partijen", punt 1a.

het advies van de Italiaanse Hoge Gezondheidsraad, waarvan de Italiaanse regering melding maakt in haar antwoord van 13 maart 1989 op het verzoek van de Commissie om opmerkingen, de noodzaak vastgesteld van een certificaat waarin wordt verklaard, dat de vis „vrij van parasieten is of de voor het onschadelijk maken van parasieten noodzakelijke behandelingen heeft ondergaan" [31], hetgeen onderstelt dat in vis dode larven mogen voorkomen zonder dat dit gevolgen voor de volksgezondheid heeft.

30. Daarbij herinner ik eraan, dat de nationale autoriteiten dienen aan te tonen dat de consumptie van vis waarin draadwormen voorkomen, een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert. [32]

31. Wat in de eerste plaats het in de handel brengen betreft van vis waarin dode larven voorkomen, heeft de Italiaanse regering noch in haar memories, noch ter terechtzitting een dergelijk verbod met het oog op de noodzaak van bescherming van de volksgezondheid gerechtvaardigd. Zij tracht enkel — maar daarin kan men bezwaarlijk met haar meegaan — de bewijslast om te keren door de Commissie te verwijten dat zij de onschadelijkheid van dergelijke larven niet heeft aangetoond. Zoals gezegd, is het immers vaste rechtspraak, dat de Lid-Staat die zich op een van de in artikel 36 vermelde afwijkingen beroept, verplicht is het gevaar te bewijzen. Zonder dergelijk bewijs kon de Italiaanse Republiek het in de handel brengen en de invoer van vis waarin dode larven voorkomen, niet verbieden, welk verbod onweerlegbaar blijkt uit het antwoord van 13 maart 1989 op de brief van de Commissie, dat luidt als volgt:

„het voorkomen van dode parasieten vormt geen geldig criterium voor het toestaan van het in de handel brengen van een produkt dat, zij het gedeeltelijk, zijn biologische waarde heeft verloren". [33]

32. Hoewel dode larven geen gevaar voor de volksgezondheid vormen, wijs ik er evenwel op, dat er bij de indeling van de vis in de diverse versheidsklassen rekening mee moet worden gehouden.

33. Verordening (EEG) nr. 103/76 van de Raad [34] bepaalt namelijk in artikel 6, lid 2:

„Bij de indeling van de produkten in de verschillende versheidsklassen wordt ook de aanwezigheid van parasieten in aanmerking genomen, zulks met inachtneming van de aard van het produkt, de vangstplaats en de presentatievorm ervan."

34. Deze verordening is echter slechts van toepassing op bepaalde, in artikel 3 genoemde vissoorten, zoals wijting, schelvis en haring.

35. In verordening (EEG) nr. 33/89 van de Raad van 5 januari 1989 [35] is deze bepaling overgenomen, met de toevoeging, dat zij van toepassing is „onverminderd de geldende gezondheidsvoorschriften". [36]

31 — Brief van 13 maart 1989, blz. 6.

32 — Zaak 227/82, reeds aangehaald, r. o. 40. Zaak 251/78, reeds aangehaald, r. o. 24.

33 — Blz. 7, punt 10.

34 — Verordening (EEG) nr. 103/76 van de Raad van 19 januari 1976 (PB 1976, L 20, blz. 29).

35 — Tot wijziging van verordening (EEG) nr. 103/76 houdende vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde soorten verse of gekoelde vis (PB 1989, L 5, blz. 18).

36 — Artikel 6, lid 5.

36. Uit deze gewijzigde bepaling vloeit voort, dat het voorkomen van dode larven in visserijprodukten, nu dat geen gevaar voor de volksgezondheid vormt, het tegenhouden van die produkten niet kan rechtvaardigen, maar enkel grond kan zijn voor de indeling ervan in een lagere versheidsklasse. Zij moet daarentegen aldus worden opgevat, dat een door artikel 36 gerechtvaardigde gezondheidsregeling die het in de handel brengen van vis waarin giftige parasieten voorkomen, verbiedt, het een Lid-Staat mogelijk maakt het in de handel brengen ervan te weigeren.

37. In de tweede plaats heeft de Commissie het gevaar van levende larven voor de gezondheid niet betwist, en in die situatie kan een Lid-Staat niet worden verplicht het in de handel brengen van vis die een gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren, toe te staan. Indien er, zoals de Commissie verklaarde, methoden bestaan om de vis te behandelen, is er daarna niet langer sprake van verse vis, maar, afhankelijk van de gekozen behandeling, van ingevroren, gemarineerde, gezouten of gerookte vis. Na een dergelijke behandeling, die de afwezigheid van levende larven garandeert, kan het in de handel brengen daarvan niet meer worden verboden zonder inbreuk te maken op het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

38. Met betrekking tot verse vis die geen passende behandeling heeft ondergaan, ben ik van oordeel, dat de Italiaanse Republiek met recht het in de handel brengen ervan slechts toestaat, voor zover zij vrij is van levende draadwormlarven. Weliswaar worden deze larven door verhitting gedood, maar zij vormen wel degelijk een potentieel gevaar voor degene die de vis rauw consumeert.

39. Ook lijken de door de Commissie voorgestelde, het handelsverkeer minder beperkende maatregelen geen bevredigende oplossing te bieden.

40. Er is namelijk alle reden te veronderstellen, dat wanneer op de vis een etiket wordt aangebracht met de waarschuwing dat er levende draadwormen in voorkomen, het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van het produkt zal verdwijnen.

41. Nog daargelaten dat het toelaten tot het verkeer van een ook maar potentieel gevaarlijk produkt mij onaanvaardbaar voorkomt, zie ik bovendien niet, hoe deze informatie in de praktijk in acht kan worden genomen, ervan uitgaande dat deze vis rechtstreeks bij een vishandelaar wordt gekocht, die zijn klanten over het voorkomen van levende larven moet informeren. Het voorstel dienaangaande van de Commissie lijkt mij weinig realistisch en ik herinner eraan, dat in het geval waarin het Hof etikettering aanvaardde als middel om de door een regeling beoogde doelstelling te bereiken zonder het vrije verkeer van goederen in gevaar te brengen, er geen gevaar voor de gezondheid van de consument bestond. [37]

42. Met betrekking tot verse vis waarin levende larven voorkomen en die vooraf geen passende behandeling heeft ondergaan, lijkt het beroep van de Commissie derhalve slecht onderbouwd.

43. Dan nu de verenigbaarheid van de Italiaanse regeling met verordening (EEG) nr. 1691/73 van de Raad houdende sluiting van een Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Konink-

37 — Arrest van 12 maart 1987 (zaak 176/84, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1987, blz. 1193).

rijk Noorwegen en houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering daarvan [38], welke overeenkomst als bijlage aan de verordening is gehecht.

44. Vooraf wijs ik erop, dat deze overeenkomst:

„van toepassing is op produkten van oorsprong uit de Gemeenschap en uit Noorwegen:

i) die onder de hoofdstukken 25 tot en met 99 van de Naamlijst van Brussel vallen, met uitzondering van de in de bijlage genoemde produkten (...)". [39]

45. Visserijprodukten vallen onder bijlage II van hoofdstuk 3 van de Naamlijst van Brussel en lijken derhalve bij voorbaat buiten het toepassingsgebied ratione materiae van de overeenkomst te vallen.

46. Artikel 15 [40] van de overeenkomst bepaalt evenwel:

„1. De Partijen bij de Overeenkomst verklaren zich bereid om met inachtneming van hun landbouwbeleid de harmonische ontwikkeling te bevorderen van het handelsverkeer in landbouwprodukten waarop de Overeenkomst niet van toepassing is.

2. Op veterinair, sanitair en planteziektenkundig gebied passen de Partijen bij de Overeenkomst hun voorschriften op niet-discriminerende wijze toe en voeren zij geen nieuwe maatregelen in ten gevolge waarvan het handelsverkeer ten onrechte zou worden belemmerd."

47. Dit artikel bevat dus een „standstill"-verplichting, die een verbod inhoudt op het vaststellen van het handelsverkeer beperkende maatregelen die niet door een van de in de artikelen 30-36 bedoelde vereisten worden gerechtvaardigd. Zoals ik reeds aanduidde, is het invoerverbod voor verse vis waarin levende draadwormen voorkomen, een gerechtvaardigde belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer. De Italiaanse Republiek heeft derhalve verordening nr. 1691/73 en de daaraan gehechte Overeenkomst tussen de Gemeenschap en het Koninkrijk Noorwegen, en meer in het bijzonder artikel 15 van deze overeenkomst, slechts geschonden door het invoerverbod voor partijen vis die is behandeld of waarin dode larven voorkomen.

48. Dit brengt mij tot de door de Commissie gestelde schending van richtlijn 83/643/EEG van de Raad [41] betreffende de vereenvoudiging van controles. Ik wijs er nu reeds op, dat deze richtlijn door twee nieuwe is gewijzigd, de ene van 15 december 1986 [42] en de andere van 20 juni 1991 [43], welke echter in het onderhavige geding niet van toepassing zijn.

38 — PB 1973, L 171, blz. 1.
39 — Artikel 2.
40 — PB 1973, L 171, blz. 4.

41 — Richtlijn 83/643/EEG ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten (PB 1983, L 359, blz. 8).
42 — Richtlijn 87/53/EEG van de Raad van 15 december 1986 houdende wijziging van richtlijn 83/643/EEG ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten (PB 1987, L 24, blz. 33).
43 — Richtlijn 91/342/EEG van de Raad van 20 juni 1991 houdende wijziging van richtlijn 83/643/EEG ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten (PB 1991, L 187, blz. 47).

49. Volgens haar eerste artikel is deze richtlijn van toepassing „onverminderd de bijzondere voorschriften welke in het kader van algemene of specifieke communautaire regelingen van kracht zijn".

50. Voor zover er dus ten tijde van de litigieuze feiten geen communautaire regeling op dit gebied bestond, kan een beroep worden gedaan op de afwijking in artikel 36.

51. Artikel 2 bepaalt:

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen opdat de controles en formaliteiten tijdens een transport zo weinig mogelijk oponthoud veroorzaken, en

— wat de controles betreft, gerechtvaardigde omstandigheden uitgezonderd, steekproefsgewijs plaatsvinden."

52. Het lijkt echter niet, dat deze richtlijn op dit punt wijziging brengt in de eerdere rechtspraak van het Hof, en ik vind dienaangaande een deel van de doctrine aan mijn zijde. [44] In artikel 2 zijn immers enkel de beginselen vastgelegd die het Hof in, onder meer, de arresten United Foods [45] en Denkavit [46] heeft geformuleerd. In dit laatste arrest verklaarde het Hof, dat

„het Hof het begrip maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in artikel 30 EEG-Verdrag in een vaste rechtspraak aldus uitlegt, dat het ook de stelselmatige sanitaire controles aan de intracommunautaire grenzen omvat". [47]

53. Een dergelijke controle kan dus slechts niet als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht worden beschouwd, wanneer er geen harmonisatierichtlijn inzake het betrokken produkt bestaat, de beperkingen ten aanzien van artikel 36 gerechtvaardigd zijn en evenredig zijn met het beoogde doel. Ik herinner eraan, dat het Hof in het arrest United Foods gezondheidscontrole van ingevoerde vis heeft toegestaan, wanneer een dergelijke controle niet in de staat van herkomst is verricht en zonder onderscheid toepasselijk is zowel op ingevoerde vis als op vis die in de wateren van de staat van invoer is gevangen.

54. Een en ander kan daarentegen niet de stelselmatige controle rechtvaardigen van alle ingevoerde partijen, wanneer er minder beperkende maatregelen zijn die op bevredigende wijze aan de vereisten van bescherming van de volksgezondheid tegemoet komen.

55. In zijn conclusie bij het arrest Delhaize schreef advocaat-generaal VerLoren van Themaat [48]:

44 — Mattera: *Le marché unique européen*, Jupiter, tweede druk, blz. 322.

45 — Zaak 132/80, reeds aangehaald.

46 — Zaak 251/78, reeds aangehaald.

47 — Ibidem, r. o. 10.

48 — Arrest van 6 oktober 1983 (gevoegde zaken 2/82-4/82, Jurispr. 1983, blz. 2973).

„[Uit] Uw rechtspraak volgt, dat binnen de Gemeenschap ook voor zover geen harmonisatierichtlijnen ten aanzien van sanitaire controles van kracht zijn, artikel 36 van het EEG-Verdrag stelselmatige nationale controles in het invoerland geenszins onbeperkt toelaat. Naast het proportionaliteitsbeginsel en verplichtingen om ook dan met gelijkwaardige controles in het uitvoerland rekening te houden, zijn hier met name van belang de verboden van willekeurige discriminatie en van verkapte handelsbeperkingen." [49]

56. Met name kan uit het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk [50] worden afgeleid, dat een Lid-Staat onder bepaalde omstandigheden van elke importeur een gezondheidscertificaat kan eisen, ook al kan deze maatregel de intracommunautaire handel belemmeren. In het arrest Denkavit [51] verklaarde het Hof:

„Het begrip maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking omvat ook de verplichting een certificaat over te leggen, waarin wordt verklaard dat de ingevoerde diervoeders in het land van uitvoer een bepaalde behandeling hebben ondergaan. De omstandigheid dat in de gemeenschapsrichtlijnen, strekkende tot harmonisatie en — zoveel mogelijk — tot opheffing van de nationale sanitaire controle aan de grens, veelvuldig wordt voorgeschreven, dat een certificaat de waar moet vergezellen, brengt niet mee dat de in de Lid-Staat van invoer opgelegde verplichting een certificaat van de autoriteiten van de staat van uitvoer over te leggen, niet meer als maatregel van gelijke werking kan worden aangemerkt." [52]

57. Ofschoon het vereiste van een door de staat van herkomst afgegeven certificaat daadwerkelijk het karakter van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking heeft en derhalve binnen het toepassingsgebied van artikel 30 valt, kan het toch krachtens artikel 36 gerechtvaardigd zijn wanneer er gevaar voor de volksgezondheid bestaat.

58. Weliswaar heeft het Hof in het arrest Commissie/Griekenland [53] de verenigbaarheid van een dergelijke vereiste met het vrije verkeer van goederen ontkend, maar dat was omdat het in de handel brengen van het daar bedoelde produkt geen gezondheidsrisico opleverde. [54]

59. Het staat immers buiten kijf, dat de verplichting tot overlegging van een gezondheidscertificaat een het handelsverkeer beperkende maatregel is, die derhalve slechts ten aanzien van voor de volksgezondheid gevaarlijke produkten mag worden voorgeschreven [55], zodat de Italiaanse Republiek gerechtigd was van elke importeur een dergelijk certificaat te eisen, inhoudende dat de vis een behandeling had ondergaan om larven onschadelijk te maken of, voor onbehandelde vis, dat er geen levende larven in voorkwamen.

49 — Ibidem, blz. 2991. Zie eveneens conclusie van advocaat-generaal Capotorti in zaak 132/80, reeds aangehaald, blz. 1030, 1031. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Lenz bij het arrest van 18 februari 1986 (zaak 35/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 545).

50 — Arrest van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Jurispr. 1983, blz. 203).

51 — Zaak 251/78, reeds aangehaald.

52 — R. o. 11.

53 — Arrest van 19 maart 1991 (zaak C-205/89, Jurispr. 1991, blz. I-1374).

54 — R. o. 12.

55 — Arrest van 5 juli 1990 (zaak C-304/88, Commissie/België, Jurispr. 1990, blz. I-2801, r. o. 14).

60. Hiervoor verwijs ik naar het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk [56] betreffende de invoer van melk, waaruit blijkt dat deze Lid-Staat voor ingevoerde UHT-melk een tweede behandeling op zijn grondgebied voorschreef, op grond dat de in andere Lid-Staten uitgevoerde behandelingen niet de naleving van de nationale normen en derhalve niet de onberispelijke kwaliteit van de melk waarborgden.

61. Het Hof was van oordeel, dat de Britse maatregelen niet evenredig waren met hetgeen de bescherming van de volksgezondheid vereiste en verklaarde:

„Onder deze omstandigheden kan het Verenigd Koninkrijk, bij zijn streven naar bescherming van de menselijke gezondheid, gelijkwaardige waarborgen verkrijgen als die welke het voor de binnenlandse produktie van UHT-melk heeft vastgesteld, zonder zijn toevlucht te moeten nemen tot de getroffen maatregelen, die neerkomen op een algeheel invoerverbod. [57]

Daartoe mag het Verenigd Koninkrijk de objectieve eisen bepalen waaraan zijns inziens moet worden voldaan voor wat betreft de kwaliteit van de melk vóór de behandeling (...) Ook mag het Verenigd Koninkrijk verlangen, dat geïmporteerde UHT-melk aan de aldus vastgestelde eisen voldoet, waarbij het er echter voor moet waken verder te gaan dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van de consument. Het kan de naleving van deze eisen verzekeren door te verlangen dat de importeurs certificaten overleggen die hiertoe zijn afgegeven door de bevoegde instanties van de Lid-Staat van uitvoer. [58]

Deze noodzakelijke samenwerking sluit echter niet uit dat de Britse instanties steekproefsgewijze controles kunnen verrichten teneinde zich ervan te vergewissen, dat de door hen vastgestelde normen in acht zijn genomen, noch dat zij zich kunnen verzetten tegen de binnenkomst van niet-conform bevonden partijen." [59]

62. In haar verzoekschrift heeft de Commissie uitdrukkelijk verklaard, dat bepaalde partijen vis die „vóór verzending streng waren gecontroleerd en vergezeld gingen van gezondheidscertificaten, conform de Italiaanse voorschriften" [60], opnieuw werden gecontroleerd bij overschrijding van de grens, hetgeen overigens door de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering ter terechtzitting niet is weersproken.

63. Eerder verklaarde het Hof:

„Aangezien de vis in casu in het land van uitvoer reeds een sanitaire controle heeft ondergaan welke werd verricht volgens de voorschriften van de wettelijke regeling van het land van bestemming zelf, moet de controle bij de invoer in elk geval worden beperkt tot maatregelen die ertoe dienen om de risico's bij het vervoer of als gevolg van eventuele behandelingen na de bij vertrek verrichte controle tegen te gaan." [61]

64. Uit het voorgaande volgt, dat de Italiaanse Republiek gerechtigd was gezondheidscontroles te verrichten, wanneer de invoer niet vergezeld ging van een adequaat certificaat. Door deze controle echter voor alle ingevoerde partijen voor te schrijven, met inbegrip van die waarvoor een certificaat

56 — Zaak 124/81, reeds aangehaald.
57 — R. o. 28.
58 — R. o. 29.
59 — R. o. 31.
60 — Memorie, blz. 4.
61 — Zaak 132/80, reeds aangehaald, r. o. 29.

voorhanden was, is die Lid-Staat zijn verplichtingen niet nagekomen. Weliswaar was een steekproefsgewijze controle toegestaan, maar enkel voor ingevroren vis die van een certificaat vergezeld ging. Ofschoon bevroren vis geen probleem vormt, aangezien draadwormen door bevriezing onschadelijk worden gemaakt, schreef de Italiaanse Republiek de stelselmatige controle voor van partijen verse vis, hieronder begrepen partijen die van een certificaat vergezeld gingen.

65. De rechtspraak van het Hof verbiedt dergelijke controles en Italië kon derhalve voor die partijen slechts steekproefsgewijze controles voorschrijven.

66. Ook al blijkt uit de door de verweerster meegedeelde en door de Commissie zelf tot staving van haar beroep vermelde percentages, dat de controle *feitelijk* niet stelselmatig was, dient toch in het onderhavige geval niet van de materiële toepassing van de per telegram gegeven voorschriften te worden uitgegaan, maar enkel van de hierin opgenomen verplichting voor de gezondheidsautoriteiten aan de grens, om stelselmatig alle partijen te controleren, hieronder begrepen partijen die in overeenstemming met de Italiaanse voorschriften waren.

67. Afgezien van de niet-nakoming van richtlijn 83/643, verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek tevens niet-nakoming van de verplichtingen die op haar rusten krachtens de Overeenkomst tussen de Gemeenschap en het Koninkrijk Noorwegen, en in het bijzonder artikel 15 daarvan, dat, zoals gezegd, het invoeren van „nieuwe maatregelen (...) ten gevolge waarvan het handelsverkeer ten onrechte zou worden belemmerd" verbiedt.

68. Het lijdt geen twijfel, dat de tot de gezondheidsautoriteiten gerichte telegrammen nieuwe maatregelen vormen. Ook indien men zou uitgaan van enkel een intensivering van de controles, zoals verweerster stelt, is er niet minder sprake van nietnakoming. Want ook indien intensivering op één lijn zou moeten worden gesteld met reeds bestaande maatregelen, is het nuttig effect van die overeenkomst ontegenzeglijk in gevaar gebracht.

69. Deze uitlegging is overigens door het Hof gegeven in het arrest Moorman [62], dat de richtlijn zelf betrof:

„Overeenkomstig de doelstelling van de richtlijn, het passeren van de binnengrenzen van de Gemeenschap te vergemakkelijken en een einde te maken aan de dure stelselmatige verificaties, moeten de in de richtlijn voorkomende begrippen aldus worden uitgelegd, dat ze daadwerkelijk tot de verwezenlijking van dat doel kunnen bijdragen." [63]

70. De Overeenkomst tussen de Gemeenschap en het Koninkrijk Noorwegen strekt eveneens tot vereenvoudiging van het handelsverkeer, in dier voege dat controlemaatregelen aan de grens als belemmering voor dit verkeer moeten worden beschouwd en derhalve niet gerechtvaardigd zijn.

71. Door de gezondheidsautoriteiten voor te schrijven in dat stadium stelselmatige controles uit te voeren, zonder onderscheid tussen partijen die wel en partijen die niet van een passend gezondheidscertificaat vergezeld gingen, heeft de Italiaanse Republiek ook de overeenkomst geschonden, en wel om de hiervoor uiteengezette redenen.

62 — Arrest van 20 september 1988 (zaak 190/87, Moormann, Jurispr. 1988, blz. 4689).

63 — R. o. 27.

72. Ik concludeer derhalve, dat het Hof verklare voor recht, dat de Italiaanse Republiek, door de invoer van partijen vis waarin dode draadwormen voorkwamen, te verbieden en door het voorschrijven van stelselmatige controles aan de grens, hieronder begrepen controles van partijen vis die van passende gezondheidscertificaten vergezeld gingen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, richtlijn 83/643/EEG van de Raad en de als bijlage bij verordening (EEG) nr. 1691/73 gevoegde Overeenkomst tussen de Gemeenschap en het Koninkrijk Noorwegen.

73. Aangezien het beroep voor het overige moet worden verworpen, concludeer ik tot verwijzing van de Italiaanse Republiek in drievierde van de kosten en de Commissie in eenvierde daarvan.