CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 19 oktober 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In dit beroep wegens niet-nakoming wordt het Hof gevraagd om een uitspraak over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de in de Bondsrepubliek geldende regeling voor de invoer van vers vlees van pluimvee. Van deze regeling heeft het Hof reeds kennis kunnen nemen naar aanleiding van de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht in de zaak Moormann.

2. Na het arrest in die zaak [1] heeft de Commissie enkele van haar conclusies laten vallen; haar beroep geldt nog slechts de volgende punten:

— de omstandigheid dat de controle bij invoer door dierenartsen wordt verricht,

— de verplichte aanmelding vooraf.

Ik zal deze punten stuk voor stuk bespreken.

3. Met betrekking tot het eerste punt herinner ik aan het arrest Moormann, waarin het Hof overwoog dat

„de onder richtlijn 71/118 vallende produkten bij het overschrijden van een binnengrens van de Gemeenschap enkel nog stelselmatig mogen worden onderworpen aan de administratieve controles voor alle goederen die de grens overschrijden" [2],

nadat het er eerst op had gewezen dat

„enkel nog sporadische sanitaire controles door het land van bestemming toelaatbaar zijn". [3]

Daarbij werd het begrip sanitaire controle omschreven als

„alle controlemaatregelen van de Lid-Staten van invoer ter vaststelling, of daadwerkelijk aan de voorgeschreven sanitaire eisen is voldaan, voor zover daarbij een beroep op een dierenarts of een sanitair deskundige moet worden gedaan". [4]

Het Hof voegde daaraan toe dat

„deze sanitaire controles moeten worden onderscheiden van de algemene verificatie van de conformiteit van de vervoerde goederen met de geleidepapieren". [5]

4. Voorts stelde het Hof vast dat

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Arrest van 20 september 1988, zaak 190/87, Jurispr. 1988, blz. 4689.

2 — R. o. 16.
3 — R. o. 13.
4 — R. o. 14.
5 — R. o. 15.

„het begrip ‚administratieve formaliteiten' moet worden verstaan als betrekking hebbende op alle verrichtingen die bestaan in een verificatie van de documenten en certificaten welke de goederen vergezellen, en waarmee men door middel van een eenvoudige visuele inspectie zich ervan wil vergewissen dat de goederen in overeenstemming zijn met de documenten en certificaten, voor zover deze verrichtingen kunnen worden uitgevoerd door beambten die in het algemeen bevoegd zijn voor de controle van goederen aan de grens". [6]

5. Vervolgens verklaarde het Hof dat

„het begrip ‚fysieke controles' aldus moet worden uitgelegd, dat daaronder vallen alle controles die aan de goederen worden verricht en met een fysieke inwerking op de goederen gepaard gaan" [7],

en dat richtlijn 83/643

„aldus moet worden uitgelegd, dat enkel de fysieke controles in de zin van artikel 1, lid 1, van de richtlijn nog slechts steekproefsgewijs mogen plaatsvinden. Over de vraag, op welke wijze de administratieve formaliteiten dienen plaats te vinden, zegt het niets". [8]

6. Ik meen een en ander te kunnen samenvatten als volgt: de in de Duitse wetgeving voorgeschreven „identiteitscontrole" is een administratieve formaliteit, waarvan de systematische uitvoering noch op grond van richtlijn 83/643 noch op grond van richtlijn 71/118 verboden is, voor zover zij wegens haar aard kan worden uitgevoerd door beambten met een algemene bevoegdheid.

7. Eerlijk gezegd, stemt deze oplossing niet bepaald overeen met hetgeen ik het Hof in overweging had gegeven, want onder het begrip fysieke controle viel naar mijn mening iedere inwerking op de goederen *en* het vervoermiddel. De visuele inspectie, waarin de identiteitscontrole bestaat, omvat het openen van de vrachtauto's, het hanteren van kisten, enzovoort; dit lijkt mij méér te zijn dan alleen maar een administratieve formaliteit in de zin van richtlijn 83/643, en dus een controle — eveneens in de zin van die richtlijn — die alleen steekproefsgewijs mag plaatsvinden. Deze opvatting heeft het Hof kennelijk niet overtuigd. De Commissie heeft haar vordering op die grond overigens gewijzigd, aangezien zij thans — in afwijking van haar aanvankelijke vordering en haar opmerkingen in de zaak Moormann — niet meer de principiële toelaatbaarheid van de identiteitscontrole betwist.

8. De Commissie verzoekt het Hof thans, vast te stellen dat het verrichten van de controle door dierenartsen in strijd is met het gemeenschapsrecht.

9. Om het maar heel duidelijk te zeggen: ik geloof niet, dat het arrest Moormann een stevige grondslag voor die opvatting kan bieden. Wat volgens het Hof in strijd is met het gemeenschapsrecht, zijn controles waarvoor een *beroep moet* worden *gedaan* op een dierenarts of een sanitaire deskundige, en inspecties die *niet verricht kunnen worden* door beambten met een algemene bevoegdheid. Met andere woorden, het toelaatbaarheidscriterium is niet de kwalificatie van de beambten die bij die controle worden ingeschakeld, doch de *aard* en de *inhoud* van de genomen maatregelen.

10. De Duitse regeling schrijft stelselmatige controles voor, ten einde de conformiteit

6 — R. o. 29.
7 — R. o. 28.
8 — R. o. 35.

van de documenten met de erin omschreven goederen en de aanwezigheid van bepaalde merktekens te verzekeren. Dergelijke maatregelen zijn stellig geen veterinaire controles, waarvan de stelselmatige verrichting op grond van richtlijn 71/118 en de daarbij tot stand gebrachte harmonisatie verboden is. In die zin heeft het Hof trouwens beslist in het arrest Moormann.

11. Uiteraard doet het feit dat deze maatregelen door dierenartsen worden uitgevoerd, de vraag rijzen, of de „overkwalificatie" van de beambten er niet toe leidt, dat onder het mom van „identiteitscontroles" een praktijk ontstaat van stelselmatige — en niet meer steekproefsgewijs verrichte — sanitaire controles. Dit is uiteraard het punt waar het bij het aan de orde gestelde probleem om draait en dat de reden is waarom de Commissie heeft gevorderd, te dien aanzien een niet-nakoming vast te stellen.

12. Het is mij echter niet geheel duidelijk geworden welke rechtsgronden zij aanvoert voor haar opvatting, dat het verrichten van de identiteitscontrole door beambten met een hogere kwalificatie dan normaliter noodzakelijk is, naar gemeenschapsrecht verboden is. Uiteraard zou ik het Hof niettemin in overweging geven een inbreuk op het Verdrag vast te stellen, indien in deze situatie het bewijs was geleverd van een vaste praktijk van niet-steekproefsgewijze sanitaire controles. Men moet echter vaststellen, dat de Commissie het bewijs van het bestaan van een dergelijke situatie niet heeft geleverd; het bestaan van die situatie kan ook niet worden vermoed, ook al moet men vrezen dat het zo ver komt. De Commissie heeft namelijk enkel verwezen — en wel voor het eerst ter terechtzitting — naar een verklaring van een minister van een deelstaat, waaruit men zou kunnen afleiden dat de betrokken controles meer omvatten dan een simpele identiteitscontrole. Verder heeft de Commissie, eveneens voor het eerst ter terechtzitting, verwezen naar klachten van importeurs, doch zonder concrete gegevens te kunnen verstrekken. Op grond van zo vage beweringen, waarmee de Commissie bovendien eerst in deze fase van de procedure is aangekomen, kan het Hof niet vaststellen dat de systematisch uitgevoerde grenscontroles in feite verder gaan dan een identiteitscontrole. Onder deze omstandigheden geef ik in overweging, deze grief af te wijzen.

13. Daarentegen vrees ik, dat de aan de importeurs opgelegde verplichting van aanmelding vooraf 's Hofs goedkeuring niet zal kunnen wegdragen. Wat dit punt betreft, zullen wij in de eerste plaats de argumenten moeten afwijzen die de Bondsregering aan de tekst van de betrokken bepalingen ontleent. Ondanks de eventuele dubbelzinnigheid van de Duitse versie [9] onderstelt artikel 6 bis van richtlijn 83/643, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53/EEG van de Raad van 15 december 1986 [10], niet, zoals in dupliek is gesteld, dat de verplichting tot aanmelding vooraf geoorloofd is. Zoals uit alle andere taalversies blijkt [11], deelt de zinsnede „die Prüfung der Gültigkeit und Echtheit dieser Dokumente sowie die summarische Kontrolle der in diesen Dokumenten angemeldeten Waren" (het nagaan van de geldigheid en de echtheid van die documenten en een snelle identificatie van de *in die documenten aangegeven* goederen) op de omschrijving in de geleidedocumenten, doch geenszins op een aanmelding vooraf bij de invoer.

9 — „Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren".

10 — PB 1987, L 24, blz. 33.

11 — „Le contrôle sommaire de l'identité des marchandises déclarées dans ces documents"; „a summary check on the identity of the goods declared in such documents"; „en summarisk kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods"; „el control somero de la identidad de las mercancías declarados en dichos documentos"; και συνοπτικό έλεγχο της ταυτότητας των εμπορευμάτων που δυλούνται σ'αυτά"; „il controllo sommario dell'identità delle merci dichiarate negli stessi"; „ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos".

14. Overigens is de aanmelding vooraf stellig als een formaliteit in de zin van richtlijn 83/643 te beschouwen; op grond van deze tekst kan dus niet worden geconcludeerd dat zij ongeoorloofd is. Dit verhindert echter niet, dat zij op grond van andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen, en wel in de eerste plaats de artikelen 30 en volgende, EEG-Verdrag, verboden kan zijn.

15. Want het is voor mij buiten kijf, dat de verplichting tot aanmelding vooraf een maatregel van gelijke werking is in de zin van het arrest Dassonville [12]; dat zij leidt tot een daadwerkelijke beperking van het handelsverkeer, kan mijns inziens niet in ernst worden betwist.

16. Voor mij staat vast, dat die verplichting niet haar rechtvaardiging kan vinden in de noodzaak, een dienstrooster voor de dierenartsen op te stellen, aangezien dezen in ieder geval hoger gekwalificeerd zijn dan nodig is voor de maatregelen die wél systematisch mogen worden toegepast. De Bondsrepubliek heeft ter terechtzitting toegegeven, dat de aanmelding vooraf nodig is voor de coördinatie van de uitvoering van de controles, maar zij heeft niet uitgesloten, dat zij ook dient om te verzekeren dat er dierenartsen aanwezig zijn op die grensposten waar er niet permanent zijn gestationeerd.

17. Ik ben ervan overtuigd, dat de noodzaak om de beschikbaarheid van „gekwalificeerde" beambten te plannen, geen argument kan zijn, zelfs niet wanneer men zegt dat het in werkelijkheid erom gaat de grenspassage te vergemakkelijken, aangezien de geoorloofde stelselmatige controles door „gewone" beambten moeten kunnen worden uitgevoerd. Met andere woorden, het bemoeilijken van de grenspassage om wille van organisatorische vereisten in verband met het inzetten van dierenartsen, die een hogere kwalificatie hebben dan voor de geoorloofde stelselmatige controles nodig is, moet als onevenredig en ongerechtvaardigd worden beschouwd.

18. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 30 en volgende, EEG-Verdrag, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door voor de invoer van vers vlees van pluimvee uit andere Lid-Staten aanmelding vooraf verplicht te stellen;

— het beroep voor het overige te verwerpen;

— elk der partijen in haar eigen kosten te verwijzen.

12 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Jurispr. 1974, blz. 837.