CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 28 september 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. Deze niet-nakomingsprocedure is door de Commissie tegen de Italiaanse Republiek ingeleid, omdat zij voor de invoer van bepaalde planten uit andere Lid-Staten nog steeds een voorafgaande vergunning van het Ministerie van Land-en Bosbouw verlangt.

2. De Commissie is van oordeel, dat de verwerende Lid-Staat daarmee in strijd handelt met zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 30 EEG-Verdrag juncto artikel 10, lid 1, van verordening nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt [1], dat een specifiek verbod van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking bevat, en van artikel 11, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 77/93/EEG [2] betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen.

3. De regering van de Italiaanse Republiek acht een voorafgaande vergunning noodzakelijk met het oog op het gevaar van binnenkomst en verbreiding van de bacterie „*Erwinia amylovora*", die bij planten het zogenoemde „bacterievuur" veroorzaakt. Volgens haar is die maatregel in overeenstemming met artikel 36 EEG-Verdrag en de artikelen 5, lid 2, en 11 van richtlijn 77/93.

4. De Commissie brengt daartegen in, dat het vereiste van een vergunning niet door het bepaalde in richtlijn 77/93 wordt gedekt en dat het op een volledig geharmoniseerd gebied de Lid-Staten bovendien niet is toegestaan, maatregelen te nemen die verder gaan dan de gemeenschapsbepalingen.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1968, L 55, blz. 1.

2 — Richtlijn van de Raad van 21 december 1976 (PB 1977, L 26, blz. 20) in de ten tijde van de procedure geldende versie, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 89/439/EEG van de Raad van 26 juni 1989 (PB 1989, L 212, blz. 106).

5. De Commissie verzoekt het Hof

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning te verlangen voor het binnenbrengen op haar grondgebied van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens

— artikel 11, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen, en

— artikel 30 EEG-Verdrag juncto artikel 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

6. De Italiaanse Republiek concludeert tot

1) verwerping van het beroep;

2) verwijzing van de Commissie in de kosten.

7. Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, de toepasselijke bepalingen en de argumenten van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

B — Discussie

8. Het bezwaar van de Commissie richt zich niet tegen het telken jare voor de periode van 16 april tot 31 oktober ingestelde verbod op de invoer van voor de bacterie *Erwinia amylovora* gevoelige plantensoorten, dat immers in overeenstemming is met artikel 4, lid 2, sub a, juncto bijlage III, deel B, sub 10, van richtlijn 77/93, zoals gewijzigd bij richtlijn 84/378/EEG van de Raad van 28 juni 1984. [3] Richtlijn 84/378 werd uitdrukkelijk

3 — Richtlijn 84/378/EEG van de Raad van 28 juni 1984 tot wijziging van de bijlagen van richtlijn 77/93/EEG (PB 1984, L 207, blz. 1).

vastgesteld mede met het oog op de verbetering van de beschermende maatregelen tegen schadelijke organismen als *Erwinia amylovora*. [4] Naast de mogelijkheid van tijdelijke invoerverboden kregen sommige Lid-Staten, waaronder Italië, machtiging om een reeks officiële verklaringen te verlangen. [5] In artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 77/93 worden deze bijzondere eisen als volgt omschreven:

„De Lid-Staten kunnen:

(...)

b) voorschrijven, dat de in bijlage IV, deel B, genoemde planten, voor zover deze op hen betrek-king hebben, slechts dan op hun grondgebied mogen worden binnengebracht, indien is voldaan aan de bijzondere eisen die daarbij in dat deel van die bijlage worden vermeld; (...)".

9. Ter zake van de controle op de naleving van die bijzondere eisen bepaalt artikel 6:

„1. De Lid-Staten schrijven ten aanzien van het binnenbrengen in een andere Lid-Staat van de (...) genoemde planten, plantaardige produkten of an-der materiaal ten minste voor dat deze, alsmede hun verpakking, officieel grondig worden onderzocht en wel geheel of aan de hand van een representatief monster en dat zo nodig ook de gebruikte vervoermiddelen officieel worden onderzocht, (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

2. De Lid-Staten schrijven de in lid 1 genoemde onderzoekmaatregelen voor, teneinde te waarborgen dat ook de bepalingen van (...) artikel 5, lid 2, worden nageleefd, voor zover *de Lid-Staat van bestemming* [6] gebruik maakt van de (...) bedoelde bevoegdheden.

3. (...)."

4 — *Zie de tweede overweging van de considerans.*

5 — Bijlage IV, deel B, sub 7 bis van de richtlijn.

6 — Cursivering van mij.

Omtrent het bewijs dat de controles hebben plaatsgevonden, bepaalt artikel 7: „Wanneer op grond van het in artikel 6 voorgeschreven onderzoek kan worden aangenomen dat aan de in dat artikel genoemde voorwaarden is voldaan, wordt een gezondheidscertificaat (...) afgegeven (...)."

Blijkens artikel 9 van de richtlijn moet het in artikel 7 bedoelde gezondheidscertificaat voor de in bijlage IV, delen A en B, genoemde planten *in het land van oorsprong* worden opgemaakt. In bijlage IV, deel B, sub 7 bis, is onder B voorgeschreven, dat de planten officieel worden voorzien van een merkteken, dat ook op het in artikel 7 bedoelde certificaat moet worden aangebracht.

10. Wat nu de controles betreft door de Lid-Staat waarheen de planten worden gebracht, bevat artikel 11 van de richtlijn een gecompliceerde regeling. In de voor dit geding relevante versie [7] luidt artikel 11 als volgt:

„1. Onverminderd lid 3, kunnen de Lid-Staten voorschrijven dat planten, plantaardige produkten of ander materiaal, alsmede hun verpakking en de vervoermiddelen, *wanneer deze uit een andere Lid-Staat op hun grondgebied worden binnengebracht* [8], worden onderworpen aan een controle op de naleving van de in de artikelen 3, 4 en *5* [9] bedoelde verbodsbepalingen en beperkingen. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat deze planten, plantaardige produkten of ander materiaal, voor zover het op hun grondgebied binnenbrengen ervan niet is verboden krachtens de artikelen 3, 4 of 5, slechts in de volgende gevallen aan verbodsbepalingen of beperkingen in verband met planteziektenkundige maatregelen worden onderworpen:

a) de in de artikelen 4, 5, *7*, 8 en *9* [10] genoemde certificaten worden niet overgelegd;

b) (vervallen) [11]

c) de planten, plantaardige produkten of ander materiaal worden niet in overeenstemming met de voorschriften aangeboden voor een overeenkomstig lid 3 toegestane officiële controle;

d) deze verbodsbepalingen of beperkingen zijn voorgeschreven op grond van artikel 18;

7 — Met name zoals gewijzigd bij 's Raads richtlijnen 88/572/EEG van 14 november 1988 (PB 1988, L 313, blz. 39) en 89/439/EEG van 26 juni 1989, Loc. cit. (voetnoot 2).

8 — Cursivering van mij.

9 — Cursivering van mij.

10 — Cursivering van mij.

11 — Bij richtlijn 89/439; ingevolge artikel 2 daarvan moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vóór 1 januari 1990 in werking doen treden. Tot dan toe luidde lid 1, sub b: "de planten, plantaardige produkten of ander materiaal zijn niet op hun grondgebied binnengebracht via de voorgeschreven punten van binnenkomst".

e) er zijn controles nodig om de identiteit van de aangegeven planten, plantaardige produkten of ander materiaal na te gaan (...).

2. Zij mogen geen enkele aanvullende verklaring op de in de artikelen 4, 5, 7, 8 of 9 bedoelde gezondheidscertificaten eisen.

(...).

3. *Behalve de bij lid 1, tweede zin, toegestane maatregelen,* mogen de Lid-Staten *slechts* in de volgende gevallen *stelselmatige officiële controles* op de *naleving* [12] van de krachtens de artikelen 3 en *5* uitgevaardigde voorschriften doen verrichten:

a) er bestaat een ernstige aanwijzing dat een van deze bepalingen niet is nageleefd;

b) de bovengenoemde planten zijn van oorsprong uit een derde land (...).

In alle andere gevallen blijven de officiële fytosanitaire controles, met inbegrip van identiteitscontroles, beperkt tot incidentele steekproeven. (...) De Lid-Staten nemen passende maatregelen om een geleidelijke vermindering van *deze controles aan de grens* [13] te bewerkstelligen, behalve in gevallen die volgens de procedure van artikel 16 zijn vastgesteld. De controles worden uitgevoerd op de plaats van bestemming van de planten, de plantaardige produkten of het andere materiaal, dan wel op een andere daartoe aangewezen plaats, op voorwaarde dat zo weinig mogelijk wordt afgeweken van de route voor het vervoer van de planten, de plantaardige produkten of het andere materiaal. [14]

4. (...)

5. De Lid-Staten schrijven voor dat op gezond-heidscertificaten (...) die bij het op hun grondgebied binnen-brengen van planten, plantaardige produkten of ander materiaal worden overgelegd, een stempel van binnenkomst van de bevoegde dienst wordt aangebracht, dat ten minste de naam van die dienst, alsmede de datum van binnenkomst vermeldt.

6. (...)."

12 — Cursivering van mij.

13 — Cursivering van mij.

14 — De laatste alinea van lid 3 is pas in richtlijn 77/93 ingevoegd bij richtlijn 88/572; ingevolge artikel 2 van deze laatste richtlijn moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nemen vóór 1 januari 1989.

11. Aangaande de controles door de Lid-Staat van bestemming viel reeds in de considerans van de oorspronkelijke versie van richtlijn 77/93 te lezen:

„Indien een planteziektenkundige controle in de Lid-Staat van verzending waarborgt dat de produkten vrij zijn van schadelijke organismen, [kan] de stelselmatige controle in de Lid-Staat van bestemming worden afgeschaft."

Een wezenlijk doel van de harmonisatiemaatregelen is dus het overbodig maken van controles in de Lid-Staat van bestemming. Of de Lid-Staat van bestemming een *voorafgaande* ministeriële vergunning mag verlangen voor het binnenbrengen van bepaalde planten op zijn gebied, zal uit de op dat punt niet volstrekt eenduidige systematiek van de richtlijn moeten worden opgemaakt.

12. In de eerste plaats mag worden aangenomen, dat een volledige harmonisatie werd beoogd, zodat de betrokken produkten vrij binnen de Gemeenschap zouden kunnen circuleren. Dat geldt met name ook voor de beschermende maatregelen tegen schadelijke organismen als *Erwinia amylovora,* met het oog waarop reeds in de oorspronkelijke versie van richtlijn 77/93, in bijlage IV, deel A, sub 15, bijzondere *dwingende* eisen voor het binnenbrengen van planten en plantaardige produkten werden opgenomen. Met richtlijn 84/378 werd de mogelijkheid tot het nemen van beschermende maatregelen aanzienlijk vergroot, doordat sommige Lid-Staten werden gemachtigd het binnenbrengen voorlopig *te verbieden* en gedurende de tijd dat de planten wel mochten worden verhandeld, *bijzondere waarborgen* te verlangen.

13. Volgens de bij volledige harmonisatie geldende beginselen mogen de Lid-Staten slechts afwijkings- en uitzonderingsbepalingen op de gemeenschapsbepalingen vaststellen binnen de grenzen van een machtiging waarin de harmonisatiebepalingen zelf voorzien. Dat de verwerende Lid-Staat op grond van artikel 5, lid 2, juncto bijlage IV, deel B, sub 7 bis, bijzondere eisen mocht stellen, is niet in geding. De vraag is alleen, op welke wijze hij toezicht kan houden op de naleving van die eisen. Dat het om doelmatige en tijdige controles moet gaan, ligt voor de hand, omdat bij veronachtzaming van die bijzondere eisen „het binnenbrengen" van de betrokken planten, plantaardige produkten of het andere materiaal „verboden" is. [15]

14. Het in de richtlijn geregelde controlesysteem houdt in de eerste plaats in, dat de fysieke controle in het land van verzending plaatsvindt (artikel 6 van de richtlijn), waarbij officiële certificaten omtrent de verrichte controles worden opgemaakt (artikelen 7 en

15 — Volgens de termen van artikel 11, lid 1, tweede zin; vergelijk de duidelijker formulering in de Engelse versie van de richtlijn.

9). De controles door het land van bestemming die zijn toegestaan, vinden plaats „bij het binnenbrengen" van de planten, plantaardige produkten of het andere materiaal op het grondgebied van de Lid-Staat (artikel 11, lid 1, eerste zin).

15. Bij de uitlegging van artikel 11 van de richtlijn moet, wat de toegelaten controles betreft, worden gelet op het duidelijke onderscheid tussen fysieke controles en formaliteitscontroles. Artikel 11, lid 1, eerste zin, machtigt tot het verrichten van fysieke controles van planten, plantaardige produkten of ander materiaal, alsmede van de verpakking en vervoermiddelen, met het oog op de naleving van de onder meer in artikel 5 bedoelde verboden en beperkingen. De omvang van de toegelaten controles wordt bepaald door de verwijzing naar lid 3. Stelselmatige officiële controles zijn volgens die bepaling slechts geoorloofd in geval van — aldus de hier alleen relevante bepaling sub a — ernstige aanwijzingen „dat een van deze bepalingen niet is nageleefd". Voor het overige mogen slechts incidentele en dan nog steekproefsgewijze controles plaatsvinden.

16. Formaliteitscontroles daarentegen kunnen op grond van artikel 11, lid 1, tweede zin, *stelselmatig* [16] worden verricht. Komen bij deze controles bepaalde, in de bepaling opgesomde onregelmatigheden aan het licht, dan kan de betrokken Lid-Staat daaraan — maar dan ook alleen daaraan — een verbod of beperking als consequentie verbinden. Hét voorbeeld van een formaliteitscontrole is de inspectie van de certificaten als bedoeld in artikel 11, tweede alinea, sub a. Worden geen certificaten overgelegd, dan kan de invoer worden tegengehouden.

17. Ik kan meerdere gronden noemen die aannemelijk maken dat de controles *alleen* mogen worden verricht wanneer de produkten het grondgebied van de Lid-Staat worden binnengebracht, en niet reeds in een eerder stadium door middel van de thans in geding zijnde vergunning. In de eerste plaats dienen wij uit te gaan van de in dit opzicht duidelijke bewoordingen van artikel 11, lid 1. Een volgende aanwijzing biedt de pas bij richtlijn 89/439 [17] geschrapte bepaling sub b, die machtigde tot verboden of beperkingen ingeval de planten, plantaardige produkten of het andere materiaal niet via de voorgeschreven punten van binnenkomst het grondgebied van de Lid-Staat waren binnengebracht. De hieruit blijkende verplichting om van bepaalde voorgeschreven punten van binnenkomst gebruik te maken, maakt een doelmatige controle aan de grens, en eventueel een verbod de produkten het gebied binnen te

16 — Dat stelselmatige controles zijn toegestaan, blijkt uit de bewoordingen van artikel 11, lid 3, eerste alinea: "Behalve de bij lid 1, tweede zin, toegestane maatregelen, mogen de Lid-Staten slechts in de volgende gevallen stelselmatige officiële controles (...) doen verrichten".

17 — Met een omzettingstermijn tot 1 januari 1990.

brengen wanneer aan bepaalde voorschriften niet is voldaan, mogelijk en dwingt er zelfs toe. De vroegere bepaling sub b betekent volgens mij ook, dat er niet nóg een zeef kan worden gehanteerd *voordat* de produkten het land binnenkomen.

18. Tenslotte wijst volgens mij ook het bij richtlijn 88/572 ingevoegde artikel 11, lid 3, tweede alinea, erop, dat controles tot dan toe alleen aan de grens mogelijk waren, namelijk waar in deze bepaling de geleidelijke vermindering van zulke controles en de verlegging daarvan naar de plaats van bestemming worden geregeld. Dit intussen niet meer zo nieuwe artikel 11, lid 3, tweede alinea, staat weliswaar enigszins op gespannen voet met een doeltreffende controle waaraan eventueel een invoerverbod wegens niet-naleving van de bijzondere eisen kan worden verbonden, maar dit bezwaar wordt weggenomen doordat verplaatsing van de controles weliswaar wordt nagestreefd, maar er voor bepaalde, volgens de procedure van artikel 16 vastgestelde gevallen uitzonderingen mogelijk blijven.

19. De conclusie moet zijn, dat de Italiaanse regering niet het recht had te verlangen dat vooraf een vergunning wordt aangevraagd en verkregen, omdat alle vereiste controles mogelijk en ook toegelaten zijn bij de binnenkomst van de produkten.

20. Het ontoelaatbare vergunningsvereiste is daarbij niet enkel als een inbreuk op richtlijn 77/93 te zien, maar ook als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking [18] in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag. Volgens vaste rechtspraak [19] is op volledig geharmoniseerde gebieden geen beroep op artikel 36 EEG-Verdrag mogelijk. De Lid-Staat kan zich in plaats daarvan slechts op uitzonderingsregelingen beroepen die uit de harmonisatiebepalingen voortvloeien.

Kosten

21. Omtrent de kosten dient te worden beslist conform artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering.

18 — Arresten van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1983, blz. 203) en 17 november 1992 (zaak C-235/91, Commissie/Ierland, Jurispr. 1992, blz. I-5917).

19 — Arresten van 5 oktober 1977 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555, r. o. 35), 5 april 1979 (zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629), 8 november 1979 (zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369) en 20 september 1988 (zaak 190/87, Moormann, Jurispr. 1988, blz. 4689).

C — Conclusie

22. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

1) Vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning te verlangen voor de invoer van voor bacterievuur gevoelige planten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens

   — artikel 11, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 77/93/EEG van de Raad van 21 december 1976 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen, en

   — artikel 30 EEG-Verdrag juncto artikel 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 234/68 van de Raad van 27 februari 1968 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt.

2) De Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.