CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 12 juli 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de zaak die vandaag wordt behandeld, gaat het om de vraag of richtlijn 87/64/EEG van de Raad van 30 december 1986 „houdende wijziging van richtlijn 72/461/EEG inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees en van richtlijn 72/462/EEG inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen" [1] terecht op grond van de artikelen 100 en 113 EEG-Verdrag werd vastgesteld, dan wel of zij alleen op artikel 43 EEG-Verdrag had moeten worden gebaseerd.

2. Deze maatregel werd genomen omdat in de Gemeenschap bepaalde grondstoffen voor de farmaceutische industrie — namelijk klieren, organen en bloed — niet in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn. Hij heeft als hoofddoel, de invoer van zulke produkten uit derde landen te vergemakkelijken, en zorgt bovendien — in het belang van de handhaving van een gemeenschapspreferentie — voor een zekere liberalisering van het intracommunautaire handelsverkeer in deze produkten.

3. Te dien einde leek het aangewezen, richtlijn 72/462 [2] te wijzigen, volgens welke de invoer uit bepaalde, op een lijst vermelde derde landen slechts is toegestaan, wanneer is voldaan aan bepaalde voorwaarden die worden vastgesteld volgens de zogenoemde procedure van het administratieve comité. Hiertoe werd (door aanvulling van artikel 16 van richtlijn 72/462) in wezen bepaald, dat klieren, organen en bloed als grondstof voor de farmaceutische verwerkende industrie ook mogen worden ingevoerd uit derde landen die niet op bedoelde lijst voorkomen.

4. Bovendien leek het aangewezen, richtlijn 72/461 [3] te wijzigen, volgens welke voor het intracommunautaire handelsverkeer moet zijn voldaan aan bepaalde voorwaarden (onder andere dat het vlees niet afkomstig mag zijn van dieren die voortkomen uit een bedrijf of een gebied waarvoor veterinairrechtelijke verbodsbepalingen gelden op grond van de richtlijn van de Raad inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens, als gevolg van het optreden van bepaalde ziekten). Hiertoe werd (door aanvulling van artikel 3 van deze richtlijn) bepaald, dat het binnenbrengen van klieren, organen en bloed als grondstof voor de farmaceutische verwerkende industrie kan worden toegestaan in afwijking van artikel 8 bis (volgens hetwelk het in beginsel verboden is, vers varkensvlees uit te voeren uit Lid-Staten waar gedurende een bepaalde periode Afrikaanse varkenspest is vastgesteld).

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1987, L 34, blz. 52.

2 — PB 1972, L 302, blz. 28.

3 — PB 1972, L 302, blz. 24.

5. De Commissie had een desbetreffend voorstel alleen op artikel 43 EEG-Verdrag gebaseerd. Daar voor de wijzigingsrichtlijn (die overigens het voorstel van de Commissie ook inhoudelijk heeft gewijzigd) de artikelen 100 en 113 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag werden gekozen, heeft de Commissie de onderhavige procedure ingeleid met het doel de wijzigingsrichtlijn wegens de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag nietig te laten verklaren. Zij wordt hierbij ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, terwijl het standpunt van de Raad in het geding ook door het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk Denemarken werd verdedigd.

B — Discussie

6. Ik zou met betrekking tot deze betwisting mijn standpunt als volgt willen bepalen:

1. Zoals men weet — en voor nadere bijzonderheden verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting — argumenteert de Commissie als het ware op twee sporen.

7. Zij meent dat reeds de *oorspronkelijke* richtlijnen uit 1972 (die daadwerkelijk op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag zijn gebaseerd) alleen krachtens artikel 43 van het Verdrag hadden moeten worden vastgesteld. In wezen ging het daarbij immers slechts om de vaststelling van gemeenschappelijke gezondheidsvoorschriften voor de invoer van vlees, ten einde de markt te stabiliseren en de voorziening veilig te stellen, en dus om maatregelen die van wezenlijk belang zijn voor de werking van gemeenschappelijke marktordeningen omdat zij het vrije handelsverkeer onder eerlijke mededingingsvoorwaarden verzekeren. Zo gezien, had het als normaal moeten gelden, dat voor de *wijzigingsrichtlijn* op dezelfde wijze te werk wordt gegaan.

8. Anderzijds meende zij echter ook, dat uit de *inhoud* van de bestreden richtlijn zelf duidelijk blijkt dat artikel 43 EEG-Verdrag volstaat, want zij stelt regels vast voor in bijlage II bij het Verdrag vermelde produkten en streeft daarbij in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doeleinden na. Dienaangaande beroept zij zich vooral op het arrest in zaak 68/86 [4], betreffende de zogenoemde hormonenrichtlijn. Daarin wordt immers beklemtoond, dat artikel 43 de geschikte rechtsgrondslag is voor alle regelingen betreffende de produktie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwprodukten, die bijdragen tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; daaruit blijkt ook duidelijk, dat in het geval van regelingen die gericht zijn op zowel landbouwpolitieke doelstellingen als op andere doelstellingen die, bij gebreke van een specifieke bepaling, langs de weg van artikel 100 EEG-Verdrag worden nagestreefd, een beroep op artikel 43 volstaat.

9. Mijns inziens verdient het de voorkeur, meteen op dit laatste betoog in te gaan. Zo kan immers duidelijk een omweg worden vermeden (namelijk het oplossen van een geschil dat de gewijzigde richtlijnen betreft en destijds niet werd beslecht) en blijft ons bovendien bespaard te onderzoeken in hoeverre daadwerkelijk het door de Commissie

4 — Arrest van 23 februari 1988 (zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad en Commissie, Jurispr. 1988, blz. 855).

onderstreepte „parallellisme der vormen" [5] bestaat.

10. Met name rijst daarbij — uitgaande van genoemde rechtspraak en de stand van het onderhavige geding — de vraag, of de hier bedoelde produkten zonder uitzondering onder bijlage II bij het Verdrag vallen (waarbij subsidiair de vraag kan worden gesteld, of zij het onderwerp van een marktordening moeten zijn en of zij dit ook zijn). Anderzijds rijst de vraag, of met de bestreden regeling daadwerkelijk in de zin van arrest 68/86 (ook) landbouwpolitieke doelstellingen worden nagestreefd.

11. 2. Wat de eerste vraag betreft (te weten of de bestreden *richtlijn daadwerkelijk slechts geldt voor produkten die onder bijlage II bij het EEG-Verdrag vallen*) heeft het Verenigd Koninkrijk zich in zijn memorie van interventie als eerste kritisch uitgelaten. Onder verwijzing naar de Toelichtingen op de Nomenclatuur (waarbij weliswaar ter terechtzitting moest worden erkend, dat ten onrechte de versie van 1986 werd aangehaald, in plaats van de vroegere, die voor de ongewijzigde bijlage II nog steeds beslissend is), kwam het Verenigd Koninkrijk tot de slotsom, dat de produkten waarop de bestreden richtlijn betrekking heeft — voor zover zij bestemd zijn om als grondstof voor de farmaceutische industrie te worden gebruikt — voor het merendeel niet onder in bijlage II bij het Verdrag genoemde tariefposten vallen.

12. Daarna heeft ook de Raad in zijn tweede memorie twijfel geuit omtrent de vraag, of alle produkten waarop de bestreden richtlijn betrekking heeft, onder bijlage II bij het EEG-Verdrag vallen. Volgens hem is van belang, dat in de toelichtingen bij hoofdstuk 2 van de IDR-Nomenclatuur (onder „Algemene opmerkingen") wordt gezegd, dat slachtafvallen die uitsluitend kunnen dienen voor de bereiding van farmaceutische produkten onder post 05.14, respectievelijk (indien zij gedroogd zijn) onder post 30.01 vallen, dus onder posten die niet in bijlage II zijn vermeld. Hij acht het ook belangrijk, dat daar van slachtafvallen die voor menselijke comsumptie *of* voor de bereiding van farmaceutische produkten kunnen worden gebruikt, wordt gezegd dat zij (indien zij met het oog op hun gebruik voor de bereiding van farmaceutische produkten voorlopig zijn geconserveerd) onder post 05.14 of (indien zij gedroogd zijn) onder post 30.01 vallen. Voorts is naar zijn mening van betekenis, dat volgens de toelichtingen bij post 05.14 (sub 1) hieronder vallen klieren en andere dierlijke organen, welke worden aangewend voor de vervaardiging van opotherapeutische produkten en welke van natuur of in de staat waarin zij voorkomen, ongeschikt zijn voor menselijke consumptie, en dat van post 30.01 (sub A) wordt gezegd, dat hij klieren en andere dierlijke organen omvat, van de soorten welke worden gebruikt voor geneeskundige doeleinden. Bovendien vindt hij belangrijk dat met betrekking tot bloed (dat op zichzelf onder post 05.15, dus een in bijlage II genoemde post valt), volgens de bij post 30.01 gegeven aanduiding duidelijk is, dat het hieronder valt wanneer het bereid is voor therapeutische of profylactische doeleinden. Derhalve kan slechts worden aangenomen, dat de betrokken produkten slechts dan binnen het toepassingsgebied van bijlage II kunnen vallen, wanneer zij geschikt zijn voor menselijke consumptie, hetgeen echter zelden het geval zal zijn.

13. De Commissie, die vooraf heeft beklemtoond dat dergelijke twijfels bij de vaststel-

5 — Daarmee wordt bedoeld, dat de wijzigingshandeling op dezelfde rechtsgrondslag als de oorspronkelijke handeling dient te worden vastgesteld.

ling van de bestreden richtlijn niet aan het licht zijn gekomen en bij de keuze van haar rechtsgrondslag geen rol hebben gespeeld, trachtte de gemaakte bezwaren weg te nemen door te wijzen op het fundamentele belang voor de douanenomenclatuur op het betrokken gebied, van het onderscheid tussen produkten die geschikt zijn voor menselijke consumptie en andere die daarvoor niet geschikt zijn, terwijl het gebruik waarvoor zij zijn bestemd niet op de voorgrond staat. Zij heeft daartoe enerzijds verwezen naar het opschrift van tariefpost 02.01 (dat overeenkomt met de titel van het hoofdstuk) en naar de toelichtingen bij hoofdstuk 2 („Algemene opmerkingen", eerste alinea) en anderzijds naar bepaling 1 a bij hoofdstuk 5 (naar luid waarvan dit niet omvat voor menselijke consumptie geschikte produkten), naar het opschrift van post 05.15 (produkten van dierlijke oorsprong, niet geschikt voor menselijke consumptie) en naar de bij post 05.14 (sub 1) gegeven toelichtingen (waarin sprake is van voor menselijke consumptie ongeschikte klieren en organen). Voor zover in de toelichtingen ook sprake is van de bereiding van farmaceutische produkten (zoals in de algemene opmerkingen bij hoofdstuk 2, sub 2 en 3), mag echter niet over het hoofd worden gezien, dat met betrekking tot groep 3 in de verdere verklaringen duidelijk wordt gemaakt, dat de betrokken produkten in ieder geval onder hoofdstuk 2 vallen, wanneer zij als zodanig geschikt zijn voor menselijke consumptie, en dat, met betrekking tot groep 2 (waar sprake is van die uitsluitend kunnen dienen voor de bereiding van farmaceutische produkten), buiten kijf staat dat die slechts produkten omvat die in geen geval geschikt zijn voor menselijke consumptie (zodat zij onder nr. 05.14 — klieren en andere organen, welke ongeschikt zijn voor menselijke consumptie — of onder nr. 30.01 — gedroogde klieren en andere dierlijke organen, van de soorten welke worden gebruikt voor geneeskundige doeleinden — worden ingedeeld). Houdt men zich bovendien voor ogen, dat de bestreden richtlijn voorziet in afwijkingen van de richtlijnen 72/461 en 72/462 en dat deze laatste volgens de uitdrukkelijke definities slechts van toepassing zijn op vlees dat geschikt is voor menselijke consumptie — hetgeen betekent dat ook de bestreden richtlijn enkel dit toepassingsgebied heeft —, dan kan niet worden betwijfeld dat de richtlijn slechts betrekking heeft op produkten die onder bijlage II vallen (juist omdat klieren en organen die geschikt zijn voor menselijke consumptie duidelijk in hoofdstuk 2 van het douanetarief thuishoren en bloed in eetbare vorm onmiskenbaar onder nr. 05.15 valt).

14. Aangaande deze betwisting moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de juiste draagwijdte van de in bijlage II genoemde posten moet worden bepaald onder verwijzing naar de Toelichtingen bij de IDR-Nomenclatuur (zoals in het arrest in zaak 61/80[6] werd beklemtoond). Ook schijnt niet te worden betwijfeld, dat het niet aangaat de draagwijdte van de bestreden richtlijn eenvoudig onder verwijzing naar de *considerans* vast te stellen (waarin sprake is van de liberalisering van de invoer van klieren, organen en bloed voor de farmaceutische industrie), hetgeen zou betekenen dat dan — volgens de Toelichtingen bij het douanetarief die van een dergelijke bestemming spreken — daaronder duidelijk ook posten zouden vallen die niet in bijlage II zijn genoemd (namelijk de nrs. 05.15 en 30.01).

6 — Arrest van 25 maart 1981 (zaak 61/80, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek, Jurispr. 1981, blz. 851).

15. Van wezenlijk belang voor de draagwijdte van de bestreden richtlijn is veeleer, dat zij aanknoopt bij de richtlijnen 72/461 en 72/462 en daarmee bij hun toepassingsgebied, dat wordt bepaald door de nauwkeurige definitie van vers vlees (van bepaalde dieren), namelijk alle delen van deze dieren, die geschikt zijn voor menselijke consumptie en geen andere dan een koelbehandeling hebben ondergaan (artikel 1 van richtlijn 72/461; artikel 2 van richtlijn 72/462, dat verwijst naar de definities van de richtlijnen 64/432[7], 64/433[8] en 72/461).

16. Het is dus zonder meer duidelijk, dat de bestreden richtlijn geen betrekking heeft op produkten die in de toelichtingen bij hoofdstuk 2 van het douanetarief (onder „Algemene opmerkingen", 3) worden behandeld, althans voor zover hier sprake is — wanneer zij voorlopig zijn *geconserveerd* — van indeling onder post 05.14 of — wanneer zij *gedroogd* zijn — van indeling onder post 30.01, en dat zij ook geen betrekking heeft op de in de toelichtingen bij post 30.01 (sub A en B) vermelde produkten, waarvan eveneens wordt gezegd dat zij *gedroogd* zijn, *in poedervorm* of *behandeld ter voorkoming van bederf*. De omstandigheid dat dergelijke produkten niet zijn genoemd in bijlage II bij het Verdrag, is dus irrelevant voor de beslissing in de onderhavige zaak.

17. In werkelijkheid draait de betwisting in casu om het juiste begrip van de voor de gewijzigde richtlijnen relevante *definitie van vlees* („alle delen [van de opgesomde dieren] die geschikt zijn voor menselijke consumptie„), dat wil zeggen om de vraag of dit betekent dat de bestreden richtlijn slechts van toepassing is op vlees dat onmiddellijk, in zijn concrete toestand, geschikt is voor consumptie (zoals de Commissie schijnt aan te nemen), dan wel of een ruimere interpretatie (zoals door de Raad en het Verenigd Koninkrijk wordt voorgestaan) de juiste is, zodat de richtlijn in beginsel van toepassing is op alle stukken vlees die van natuur geschikt zijn voor consumptie, ook wanneer zij zich in een concreet geval in een toestand bevinden die ze voor consumptie ongeschikt maakt. Het antwoord op deze vraag is weliswaar niet van belang voor de in casu ook genoemde produkten waarnaar wordt verwezen in de toelichtingen bij hoofdstuk 2, „Algemene opmerkingen", 2, want het gaat hier — volgens het onweersproken betoog van de Commissie — alleen om slachtafvallen die *van natuur* helemaal niet voor menselijke consumptie in aanmerking komen. Zij speelt echter duidelijk een rol voor de produkten vermeld in de toelichtingen bij (de niet in bijlage II genoemde) post 05.14, want in dit verband is het van belang, dat het gaat om klieren en andere dierlijke organen, welke worden aangewend voor de vervaardiging van opotherapeutische produken en welke *van natuur of in de staat waarin zij voorkomen*, ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. Gaat men uit van de opvatting van de Commissie, dan vallen zij niet binnen het toepassingsgebied van de bestreden richtlijn (want daarvoor volstaat het dat zij in hun concrete toestand niet geschikt zijn voor consumptie), terwijl zij volgens het door de Raad en het Verenigd Koninkrijk ingenomen standpunt niet aan de richtlijn onderworpen zijn, omdat de omstandigheid dat zij door de staat waarin zij voorkomen, niet geschikt zijn voor consumptie, onbelangrijk is wanneer zij dat van natuur wel zijn.

7 — PB 1964, nr. 121, blz. 1977.
8 — PB 1964, nr. 121, blz. 2012.

18. Het komt mij voor — als ik dat meteen mag zeggen —, dat op dit centrale punt in geschil (wat de materiële werkingssfeer van de richtlijn betreft) de Raad en het Verenigd Koninkrijk over de beste argumenten beschikken.

19. Daarbij denk ik echter niet aan het door het Verenigd Koninkrijk beklemtoonde onderscheid tussen „fit" en „suitable", dat volgens het douanetarief van belang zou zijn en zou berusten op de vraag of een produkt in zijn concrete *toestand* geschikt is voor consumptie (het eerste begrip), dan wel of het van *natuur* als geschikt voor consumptie kan worden beschouwd (het tweede begrip). Want ook al dient te worden toegegeven, dat in de Engelse versie van de toelichtingen bij hoofdstuk 2 beide begrippen voorkomen (de Franse versie kent hier slechts het woord „impropre") en dat in de toelichtingen bij hoofdstuk 3 sprake is van „fish, dead, unfit or unsuitable for human consumption by reason of either their species or their condition", is anderzijds toch van belang, dat volgens de toelichtingen bij post 05.14 hiertoe behoren „animal glands and other animal organs of a kind used in the preparation of organo-therapeutic products and *unfit* by reason of their nature or of the manner in which they are put up for human consumption", en dat de betrokken richtlijnen bij de definitie van vlees in hun Engelse versie niet het begrip „suitable", maar „fit" gebruiken.

20. Belangrijk lijkt mij echter wel het argument betreffende de zinsconstructie van de betrokken definitie („Als vlees worden beschouwd alle *delen* van deze dieren, die *geschikt* zijn voor menselijke consumptie"). Het ligt inderdaad voor de hand, dat het hier gaat om het tegenover elkaar plaatsen van delen die in beginsel geschikt zijn voor consumptie en andere delen die daarvoor eenvoudig niet in aanmerking komen, hetgeen betekent dat de richtlijn betrekking heeft op van *natuur* voor consumptie geschikte delen, met inbegrip van die welke wegens hun bijzondere concrete toestand niet meer geschikt zijn voor consumptie.

21. Belangrijk lijken ook andere aan het stelsel van de richtlijnen ontleende argumenten, zoals de Raad en het Verenigd Koninkrijk er hebben aangevoerd. Zo is het inderdaad niet aan te nemen, dat richtlijn 72/462 (die naar richtlijn 64/433 verwijst) slechts van toepassing is op vlees in voor consumptie geschikte toestand, terwijl er toch regelingen bestaan over technische vereisten waaraan moet zijn voldaan opdat van geschiktheid voor consumptie zou kunnen worden gesproken.

22. Van belang is ook artikel 19, sub a, van richtlijn 72/462, volgens hetwelk de artikelen 17 en 18 niet van toepassing zijn op vlees dat wordt ingevoerd voor andere doeleinden dan de menselijke voeding, want het maakt duidelijk dat de andere bepalingen van de richtlijn wel degelijk gelden voor dergelijk vlees. Niet zonder belang is ook het in artikel 20, sub g, vervatte invoerverbod voor slachtafvallen (omdat het niet enkel in een beperkte vorm geldt, zoals bij de door de Commissie voorgestane uitlegging van de definitie van vlees voor de hand zou liggen), alsook het invoerverbod voor bloed (in artikel 20, sub h), dat niet beperkt is tot bloed van tariefpost 05.15, maar ook dat

van tariefpost 30.01 omvat. Niet in de laatste plaats lijkt het ook kenmerkend, dat de Commissie zelf in december 1988 een op richtlijn 72/462 gebaseerde beschikking heeft vastgesteld betreffende de invoer van vers vlees voor de bereiding van hondevoer (dus ook niet voor menselijke consumptie), hetgeen niet zou zijn te begrijpen, indien de richtlijn slechts betrekking zou hebben op voor menselijke consumptie geschikt vlees.

23. Mitsdien moet worden vastgesteld, dat het toepassingsgebied van de bestreden richtlijn (evenals dat van de gewijzigde richtlijnen) zich uitstrekt tot vlees dat in beginsel geschikt is voor consumptie, dus met inbegrip van vlees dat in zijn concrete toestand daarvoor niet meer geschikt is. Dit betekent tevens dat ook klieren en organen waarvan in de toelichtingen wordt gezegd dat zij (voor zover zij worden aangewend voor de vervaardiging van opotherapeutische produkten en in de staat waarin zij voorkomen, ongeschikt zijn voor menselijke voeding) onder post 05.14 vallen, dus onder een post die in bijlage II bij het Verdrag niet wordt genoemd.

24. Hebben wij echter niet enkel te maken met landbouwprodukten uit bijlage II, dan kan er zeker geen sprake van zijn, voor een regeling als in geding uitsluitend naar bepalingen op het gebied van de landbouw — dat wil zeggen naar artikel 43 — te verwijzen. Daar bovendien het standpunt van de Commissie, dat het op het hoofddoel van de regeling aankomt en niet op enkele produkten die als het ware als een aanhangsel zijn te beschouwen, mij niet houdbaar lijkt (ten slotte valt niet uit te sluiten, dat het op grond van de bestreden regeling hoofdzakelijk komt tot een handelsverkeer in klieren en organen die wegens hun concrete toestand niet geschikt zijn voor menselijke consumptie), kan slechts worden geconcludeerd, dat de stelling van de Commissie inzake de rechtsgrondslag voor de bestreden richtlijnen tot mislukken gedoemd is omdat niet is voldaan aan een te dien aanzien volgens de rechtspraak geldende voorwaarde, namelijk de reglementering van landbouwprodukten in de zin van bijlage II.

25. *3.* Dit volstaat voor de vaststelling dat het door de Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring ongegrond is. Derhalve behoeft niet meer te worden ingegaan op andere punten in geschil, bijvoorbeeld of voor de toepassing van artikel 43 EEG-Verdrag als voorwaarde geldt, dat de betrokken produkten onder een gemeenschappelijke marktordening vallen; hoe het in casu is gesteld met het nastreven van de landbouwpolitieke doelstellingen van artikel 39; welke daarnaast de betekenis van artikel 113 EEG-Verdrag is en of van nietigverklaring van de richtlijn in ieder geval deswege geen sprake kan zijn, omdat het Parlement (waarvan de raadpleging in artikel 43 is voorgeschreven) op grond van artikel 100 werd geraadpleegd en voor de Raad (omdat van het voorstel in de Commissie werd afgeweken), overeenkomstig artikel 149 EEG-Verdag eenparigheid van stemmen was vereist.

26. *4.* Sta mij toe — voor het geval dat het Hof mijn bovenstaande zienswijze niet deelt — dienaangaande nog enkele opmerkingen te maken (waarbij ervan moet worden uitgegaan, dat de bestreden richtlijn slechts betrekking heeft op produkten van bijlage II).

27. a) Wat de *eerste vraag* betreft, heeft de Raad erop gewezen, dat slachtafvallen voor de bereiding van farmaceutische produkten uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de gemeenschappelijke marktordeningen voor rundvlees, varkensvlees en slachtpluimvee (zie de verordeningen nr. 3905/87, 3906/87 en 3907/87 [9]) en heeft hij daaraan de beschouwing vastgeknoopt, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke marktordening die het vrije verkeer verzekert, de algemene regels van toepassing zijn. Ietwat afgezwakt heeft het Koninkrijk Denemarken in dit verband uiteengezet, dat de omstandigheid dat de betrokken produkten niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, het vermoeden wekt dat artikel 43 als grondslag voor een desbetreffende regeling niet in aanmerking komt.

28. Het komt mij voor — en in zoverre kan ik de Commissie volgen —, dat de genoemde twee partijen van een onjuiste premisse uitgaan. Zij vindt in elk geval geen steun in de rechtspraak. In het arrest in zaak 68/86 wordt immers door de in rechtsoverweging 12 gebruikte formulering duidelijk gemaakt, dat doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet enkel in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen kunnen worden nagestreefd, en is het met name interessant dat de algemene beschouwingen over artikel 43 in de rechtsoverwegingen 11 en 14 geen aanwijzing geven voor een beperkende toepassing van dat artikel bij de regeling van het in de handel brengen van landbouwprodukten.

29. Vaststaat echter ook, dat het standpunt van de Raad niet uit het Verdrag kan worden afgeleid. Dit blijkt uit artikel 43 dat, met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid, niet enkel verwijst naar voorstellen inzake de totstandbrenging ervan, „daarbij inbegrepen" vormen van gemeenschappelijke ordening, maar in dit verband in algemene termen spreekt van de uitvoering van de in titel II vermelde maatregelen. Dit blijkt ook duidelijk uit artikel 40, volgens hetwelk voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid verschillende vormen van ordening, dus niet enkel marktordeningen, in aanmerking kunnen komen, en waarin ook sprake is van alle maatregelen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken.

30. Vooral van belang is het feit, dat de betrokken produkten (wanneer ervan moet worden uitgegaan, dat zij onder bijlage II vallen) daadwerkelijk het onderwerp van een gemeenschappelijke marktordening zijn, namelijk van die welke bij verordening nr. 827/68 is ingesteld „voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten". [10] Dit blijkt uit haar bijlage in de oorspronkelijke versie en in de versie van verordening nr. 1014/73, waarin de tariefposten 02.01 B I, 05.04 en 05.15 worden vermeld, en ook uit de nieuwe versie van de bijlage na de aanpassing ervan aan de nomenclatuur van 1988 bij verordening nr. 3911/87. [11]

31. b) Wat het verdere probleem — het nastreven van *landbouwpolitieke doelstellingen van artikel 39* — betreft, weten wij dat de Commissie van een dergelijk oogmerk spreekt, onder verwijzing naar het feit dat de voorziening van de farmaceutische indus-

9 — PB 1987, L 370, blz. 7 en volgende.

10 — PB 1968, L 151, blz. 16.

11 — PB 1987, L 370, blz. 36.

trie veilig moest worden gesteld (artikel 39, lid 1, sub d) en dat redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers moesten worden verzekerd (artikel 39, lid 1, sub e), hetgeen gezien de ontoereikende communautaire produktie niet gewaarborgd was.

32. De Raad daarentegen heeft op dit punt tijdens de schriftelijke procedure in wezen aangevoerd, dat de voorziening van de farmaceutische industrie niet het einddoel van de regeling is, doch slechts een middel om de bescherming van de gezondheid door een voldoende geneesmiddelenfabricage te verzekeren (dat wil zeggen ter bereiking van een doel dat niet onder artikel 39 valt); ter terechtzitting heeft hij bovendien beklemtoond, dat bij de vaststelling van de regeling ter voorziening van de farmaceutische industrie moet worden gezorgd voor een voldoende bescherming van de volksgezondheid (waarvoor artikel 100 EEG-Verdrag in aanmerking komt), en heeft hij ook twijfels geuit omtrent de vraag of — gelet op de woordbetekenis en de inhoud van het begrip in andere gemeenschapsrechtelijke handelingen — ook industriële ondernemingen als verbruikers in de zin van artikel 39 kunnen worden beschouwd. — Deze opvatting van de Commissie heeft ook het Koninkrijk Denemarken bestreden, waar het beklemtoonde dat artikel 39, lid 1, sub e, niet de voorziening van de industrie, maar alleen die van mens en dier met voedsel op het oog heeft. — Gelijkaardig is ook het standpunt van het Verenigd Koninkrijk, dat onder veilig stellen van de voorziening in de zin van artikel 39 moeten worden begrepen maatregelen tot verhoging of instandhouding van de communautaire produktie afhankelijk van de vraag, maar niet een liberalisering van de invoer in het belang van de industrie op gebieden waar de communautaire produktie niet volstaat.

33. Dienaangaande heeft het Koninkrijk der Nederlanden principieel — en volgens mij terecht — beklemtoond, dat de bepalingen betreffende het landbouwbeleid — omdat zij tot de grondslagen van de Gemeenschap behoren — ruim moeten worden uitgelegd. Dan pleit echter reeds de tekst van artikel 39 ertegen, dat het veilig stellen van de voorziening zich moet beperken tot de voorziening van mens en dier met voedsel, wanneer dat zonder meer alles kan omvatten wat betrekking heeft op de voorziening met landbouwprodukten in de zin van bijlage II. Ook valt niet in te zien dat „verbruiker" slechts in de enge zin van bepaalde, door de Raad geciteerde bijzondere regelingen moet worden begrepen, want het is natuurlijk van belang, een ieder die landbouwprodukten wil kopen, dus ook industriele afnemers, redelijke prijzen te verzekeren.

34. Ook de Britse opvatting, dat het veilig stellen van de voorziening slechts met produktiemaatregelen binnen de Gemeenschap kan worden nagestreefd, kan mij niet overtuigen. Wanneer daartoe wordt verwezen naar het arrest in de gevoegde zaken 56 en 60/74 [12] (bestuursaansprakelijkheid in verband met de bevordering van de produktie van durum tarwe) moet daartegen worden ingebracht, dat uit de omstandigheid dat daar van het veilig stellen van de voorziening door de bevordering van de intracommunautaire produktie wordt gesproken, zeker niet kan worden afgeleid dat volgens ar-

12 — Arrest van 2 juni 1976 (gevoegde zaken 56 en 60/74, Kampffmeyer, Jurispr. 1976, blz. 711).

tikel 39, lid 1, sub d, slechts dergelijke maatregelen in aanmerking komen. Het lijkt in elk geval kenmerkend, dat in artikel 40, lid 3, tot de voor artikel 39 noodzakelijke maatregelen ook die voor de stabilisatie van de in- en uitvoer worden gerekend.

35. Het is anderzijds belangrijk, dat bij de bestreden maatregel, blijkens zijn considerans, zeer duidelijk het doel van een voldoende voorziening van de farmaceutische industrie met grondstoffen op de voorgrond staat, terwijl niet valt in te zien, dat het beslissende einddoel de bescherming van de gezondheid door een voldoende geneesmiddelenvoorziening zou zijn. Deze voorziening zou immers ook wel op een andere wijze veilig kunnen worden gesteld.

36. Zo gezien, valt het volgens mij niet moeilijk, de in richtlijn 87/64 getroffen maatregel te beschouwen als een die erop gericht is de markt te stabiliseren, de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. Bijgevolg moet men de Commissie gelijk geven, wanneer zij meent, dat de regeling daadwerkelijk landbouwpolitieke doelstellingen nastreeft en kan men het — gezien de desbetreffende overwegingen in het arrest in zaak 68/86 — ook met haar eens zijn, dat artikel 43 hiervoor een voldoende rechtsgrondslag vormt en dat het niet nodig is terug te grijpen op artikel 100, zelfs wanneer daarbij ook met „vereisten van... de bescherming van... de gezondheid en het leven van personen en dieren... rekening" wordt gehouden (r. o. 12 van genoemd arrest).

37. c) Voorts verdient de Commissie te worden gevolgd, wanneer zij het evenmin nodig acht een beroep te doen op *artikel 113 EEG-Verdrag*, zoals de Raad en de hem ondersteunende Lid-Staten noodzakelijk achten op grond dat het, waar de eenmaking van de liberalisering van de invoer uit derde landen wordt nagestreefd, om een handelspolitieke maatregel gaat.

38. In dit verband is het reeds kenmerkend, dat de gewijzigde richtlijn 72/462 in haar hoofdstukken II en III altijd al importproblemen heeft behandeld en dat zij toch — evenals de talrijke handelingen waarbij zij werd gewijzigd — niet op artikel 113 was gebaseerd. Derhalve ligt het voor de hand, een overeenkomstige handelwijze voor de bestreden richtlijn, die niets anders dan een tijdelijke beperking van de werkingssfeer van de gewijzigde richtlijn beoogt, voor juist te houden.

39. Van belang is ook het feit, dat gemeenschappelijke marktordeningen (zoals die voor granen, melk, rundvlees) vaak bepalingen voor de handel met derde landen bevatten (en dus de beginselen van artikel 110 in acht nemen) en dit alleen op basis van artikel 43 (in welk verband opnieuw aan het reeds vermelde artikel 40, lid 3 — maatregelen voor de stabilisatie van de in- en uitvoer — dient te worden herinnerd).

40. Niet in het laatst moet in deze context nogmaals worden verwezen naar het arrest in zaak 68/86. Ook toen had de te beoordelen maatregel onder meer betrekking op de invoer van huisdieren en vlees in de Gemeenschap (r.o. 19) en werd het toch goed-

gevonden, dat de richtlijn van de Raad uitsluitend op basis van artikel 43 was vastgesteld.

41. Daarentegen is de verwijzing door de Raad naar een reeks handelspolitieke, op artikel 113 EEG-Verdrag gebaseerde maatregelen zeker niet beslissend, want de Commissie zou erop kunnen wijzen, dat het daarbij ging om internationale *akkoorden* en hun uitvoering, terwijl wij hier te maken hebben met een *autonome* maatregel van de Gemeenschap.

42. d) Uitgaande van de onderstelling dat de bestreden richtlijn slechts betrekking heeft op landbouwprodukten in de zin van bijlage II, zou dus met de Commissie moeten worden erkend, dat de vaststelling ervan gebrekkig was, daar zij op de artikelen 100 en 113 in plaats van op artikel 43 EEG-Verdrag berustte.

43. Vervolgens zou nog moeten worden nagegaan, of dit daadwerkelijk de *nietigverklaring* van de richtlijn rechtvaardigt, aangezien moet worden aangenomen dat de keuze van de rechtsgrondslag gevolgen kon hebben voor de bepaling van de inhoud van de bestreden verordening (zoals het in het arrest in zaak 45/86 [13] heet).

44. Dit zal waarschijnlijk niet het geval zijn met de deelneming van het Parlement (in de vorm van een raadpleging volgens artikel 43, die in artikel 113 niet is voorgeschreven). In deelneming van het Parlement voorziet immers ook het daadwerkelijk toegepaste artikel 100, en er zijn geen aanwijzingen dat deze raadpleging niet volledig was, maar zich beperkte tot het deel van de richtlijn dat het intracommunautaire handelsverkeer en de harmonisatie ervan betreft.

45. Anders is het echter wel gesteld met de onderscheiden vereisten voor de goedkeuring van de richtlijn (gekwalificeerde meerderheid volgens artikel 43; eenparigheid van stemmen volgens artikel 100). Dienaangaande kan men volgens mij bezwaarlijk aanvoeren, dat de inhoud van de richtlijn (waarop ook de Commissie niets heeft aan te merken) reeds deswege met eenparigheid van stemmen moest worden vastgesteld, omdat de Raad het voorstel van de Commissie niet heeft gevolgd (artikel 149 EEG-Verdrag). Het is immers niet uitgesloten dat — had men van meet af aan artikel 43 als rechtsgrondslag voor ogen gehad — een ander resultaat zou zijn bereikt; mogelijk werd het voorstel van de Commissie slechts gewijzigd omdat de Raad er toch al van uitging dat eenparigheid van stemmen was vereist, terwijl bij toepassing van artikel 43 met gekwalificeerde meerderheid wellicht een anders opgezette regeling tot stand zou zijn gekomen.

46. Mijns inziens kan het dus niet blijven bij de vaststelling dat de richtlijn op een onjuiste rechtsgrondslag is vastgesteld, maar moet — zoals de Commissie verlangt — de nietigverklaring worden uitgesproken (gesteld dat dient te worden aangenomen dat de richtlijn slechts op landbouwprodukten betrekking heeft).

13 — Arrest van 26 maart 1987 (zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493).

C — Conclusie

47. Gezien het resultaat waartoe ik in de eerste plaats ben gekomen, moet ik het Hof echter in overweging geven, het beroep van de Commissie ongegrond te verklaren. De Commissie zal ook worden verwezen in de kosten, met inbegrip van die opgekomen aan het Verenigd Koninkrijk, maar met uitzondering van die opgekomen aan het Koninkrijk der Nederlanden, dat eveneens in het ongelijk is gesteld, en aan het Koninkrijk Denemarken, dat geen kosten heeft gevorderd.