EEG van 8 december 1969, noodzakelijk zijn voor de bestrijding en voorkoming van de San José-schildluis kunnen de Lid-Staten fytosanitaire keuringen op ingevoerde produkten verrichten, indien effectieve maatregelen worden genomen om het in het verkeer brengen van besmette nationale produkten te verhinderen, en met name op grond van de opgedane ervaring moet worden aangenomen dat er zonder invoercontroles gevaar van uitbreiding van het schadelijke organisme bestaat.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht juli negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 27 MEI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Wie bepaalde planten of produkten van planten, die dragers van zekere schadelijke organismen zijn of kunnen zijn, in de Bondsrepubliek Duitsland wil invoeren, is verplicht deze aan de grens door de planteziektenkundige dienst te laten onderzoeken. Dit vloeit voort uit de „Verordnung zur Verhütung der Einschleppung von gefährlichen Krankheitserregern und Schädlingen der Kulturpflanzen", die zogenoemde „Pflanzenbeschauverordnung" van 23 augustus 1957, zoals gewijzigd op 11 mei 1970. Deze verplichting geldt met name ook bij de invoer van appels en is onder meer bedoeld ter verhindering van het binnenbrengen van de San José-schildluis, een bijzonder gevaarlijke en hardnekkige plaag, die in de gehele Gemeenschap gunstige bestaansvoorwaarden vindt en in Italië, Frankrijk en Zuid-Duitsland reeds voorkomt.

Het gaat er thans om of voorschriften van Gemeenschapsrecht deze verplichting onrechtmatig maken, tenminste voor zover zij betrekking heeft op invoer uit andere Lid-Staten. Verzoekster in het hoofdgeding, de firma Rewe, meent dat dit inderdaad het geval is.

1 — Vertaald uit het Duits.

Genoemde firma wilde in oktober 1973 Franse appels in Duitsland invoeren. Zij kon voor de betrokken zending de officiele Franse gezondheidsverklaring overleggen, die ingevolge § 7 van de „Pflanzenbeschauverordnung" is vereist. Toen zij weigerde de waren fytosanitair te laten keuren, werd haar bij bericht van 29 oktober 1973 de invoer verboden. De rechtmatigheid van dat bericht is het object van de administratieve procedure die daarop door de firma Rewe is ingeleid. Dat zij, om de zending te kunnen invoeren, deze vervolgens toch liet keuren, is hier verder niet van belang.

Ter staving van haar opvatting dat de verplichte fytosanitaire keuring verboden is, beroept de firma Rewe zich op het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, vervat in artikel 30 van het Verdrag en artikel 22 van verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1972, nr. L 118). Volgens haar is de door het Duitse recht voorziene fytosanitaire keuring een belemmering van de invoer in de zin van genoemde bepalingen en de desbetreffende rechtspraak. De keuring zou ook niet gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36 van het Verdrag, volgens hetwelk de bepalingen van de artikelen 30 tot 34 geen beletsel vormen voor invoerbeperkingen die uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van planten gerechtvaardigd zijn. De gewraakte keuringen immers zouden in casu onder meer daarom niet noodzakelijk zijn, omdat de ziekteverwekkers waartegen zij zijn gericht, zowel in Frankrijk als in Duitsland zijn verbreid. Bovendien zou er sprake zijn van een willekeurige discriminatie in de zin van artikel 36 tweede zin, omdat er voor binnenlandse appels geen wettelijke keuringsverplichting ter bestrijding van bepaalde planteziekten bestaat.

De kennisnemende rechter vond in dit betoog aanleiding om bij beschikking van 24 oktober 1974 het geding te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag te verzoeken om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

1. Moet onder „kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking" in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag ook worden verstaan de verplichting om produkten van planten (in casu appels) bij invoer op kosten van de importeur te laten onderzoeken op bepaalde schadelijke organismen, wanneer de waar bij weigering van het fytosanitair onderzoek niet voor invoer wordt toegelaten?
2. Moet artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een door het nationale recht voorgeschreven fytosanitaire keuring aan de grens, bedoeld om het binnenbrengen van de San José-schildluis te voorkomen, ook na de vaststelling van de richtlijn van de Raad van 8 december 1969 betreffende de bestrijding van de San José-schildluis (nr. 69/466/EEG, PB 1969, nr. L 323) nog „gerechtvaardigd" is in de zin van artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag?
3. Is een zonder uitzondering toegepaste fytosanitaire controle bij invoer van buitenlandse appels reeds dan „willekeurig discriminerend" in de zin van artikel 36, tweede zin, EEG-Verdrag, wanner een zelfde onderzoek niet verplicht is bij verzending binnenslands van in de Bondsrepubliek Duitsland geteelde appels?

Hieromtrent wil ik het volgende opmerken.

1. Ten aanzien van de eerste vraag

De eerste vraag bevat ook het element „kwantitatieve invoerbeperkingen". De Commissie heeft erop gewezen dat deze term in het EEG-Verdrag hetzelfde betekent als „contingent" en aangezien in casu stellig geen sprake is van een eigenlijke kwantitatieve beperking van de invoer, behoeven wij niet nader hierop in te gaan: wij kunnen ons beperken tot het begrip „maatregelen van gelijke werking".

Na alles wat tijdens de behandeling van de zaak hierover is gezegd, lijkt mij dit punt geen bijzondere problemen meer op te leveren.

Van belang is in de eerste plaats het arrest van 11 juli 1974 (zaak 8-74, *Dassonville,* Jurispr. 1974, blz. 837), volgens hetwelk „iedere handelsregeling der Lid-Staten, die de intracommunautaire handel als dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren", moet worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Een overeenkomstige formulering vinden wij in het arrest van 30 oktober 1974 (zaak 190-73, *Van Haaster,* Jurispr. 1974, blz. 1123). Deze definitie is duidelijk zeer streng en ruim. Met name is het niet nodig dat de betrokken maatregelen de invoer daadwerkelijk ongunstig beïnvloeden. Bovendien is volgens een ander arrest ook de mate waarin de handel wordt belemmerd, niet relevant. Dit valt af te leiden uit de overwegingen in het arrest van 15 december 1971 (gevoegde zaken 51 tot 54-71, *International Fruit Company e.a.,* Jurispr. 1971, blz. 1107), volgens hetwelk ook de zuiver formele handhaving van een vergunningenstelsel („toutes licences accordées") in de intracommunautaire betrekkingen een maatregel van gelijke werking is. Voorts zij in dit verband nog gewezen op de arresten waarin de afschaffing van *alle* belemmeringen voor het vrije goederenverkeer tussen de Lid-Staten een fundamenteel beginsel van het Verdrag wordt genoemd (vgl. bij voorbeeld de arresten van 14 december 1972, zaak 29-72, *Marimex,* Jurispr. 1972, blz. 1309; 30 oktober 1974, *Van Haaster,* reeds aangehaald). Dit alles leidt tot de conclusie dat onder het begrip „maatregelen van gelijke werking" in principe ook een regeling valt ingevolge waarvan elke partij ingevoerde planten of produkten van planten — met inbegrip van verpakking en transportmiddelen — moet worden gekeurd, zelfs wanneer daarbij niet is voorzien in de mogelijkheid de invoer te verbieden. Mede omdat zodanige regeling tot gebruikmaking van bepaalde grensovergangen dwingt, is het onvermijdelijk dat het aanbieden ter keuring gepaard gaat met tijdverlies en extra kosten, die door de vervoerder in rekening worden gebracht.

Mijns inziens is het na deze conclusie overbodig bij de eerste vraag ook nog in te gaan op richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 betreffende de opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen (PB 1970, nr. L 13) en op de daarin vervatte definities, waarover het Hof zich reeds in andere zaken heeft uitgelaten (zie bij voorbeeld het arrest van 30 april 1974, zaak 155-73, *Sacchi,* Jurispr. 1974, blz. 409). In elk geval kan de betekenis van de richtlijn voor de onderhavige problematiek ook daarom onbesproken blijven, omdat bepaalde beslissende criteria — gelijke behandeling van binnenlandse en ingevoerde waren, evenredigheid van de regeling aan het nagestreefde doel — bij de bespreking van artikel 36 van het Verdrag, dus in verband met de tweede en derde vraag, nog aan de orde moeten komen.

De conclusie waartoe wij zijn gekomen, toont bovendien de onhoudbaarheid aan van de restrictieve opvatting van de Bondsregering, dat het namelijk om een *merkbare* handelsbelemmering moet gaan en dat, wanneer zoals in casu het effect van een regeling verwaarloosbaar klein is, van een bemoeilijking van de invoer niet kan worden gesproken.

Met de Commissie moet weliswaar worden erkend dat grensverrichtingen die voor de invoer van geen betekenis zijn — zoals algemene politiecontroles of aangiften ten behoeve van statistieken —, stellig geen maatregelen van gelijke werking zijn, doch het is beslist niet nodig zich daarbij te bedienen van een zo moeilijk definieerbaar en dus gevaarlijk begrip als „merkbaar". Dit begrip is ontwikkeld in de jurisprudentie betreffende het mededingingsrecht, in zaken dus met een hoofdzakelijk privaatrechtelijk karakter. Doch met betrekking tot de opheffing van publiekrechtelijke handelsbelemme-

ringen, waarbij andere doelstellingen van het Verdrag het criterium vormen, heeft de rechtspraak reeds vroeg duidelijk gemaakt — bij voorbeeld in verband met heffingen van gelijke werking als douanerechten of de formele toepassing van een vergunningenstelsel — dat hier strenge beginselen gelden, die geen ruimte laten voor een tolerantie als door de Bondsregering wordt voorgestaan. En anderzijds, zelfs wanneer deze fytosanitaire grenscontroles tijdens de normale openingsuren en slechts steekproefsgewijs worden verricht en dus een vlotte afwerking op een groot aantal daarvoor in aanmerking komende plaatsen niet verhinderen, kan men ze bezwaarlijk tot de categorie van de volkomen onbetekenende invoerbelemmeringen rekenen.

Zij kunnen dan ook niet worden gerechtvaardigd met het argument dat vanwege hun minieme gevolgen artikel 30 EEG-Verdrag in het geheel niet van toepassing zou zijn, maar — richtlijn nr. 70/50 van de Commissie buiten beschouwing gelaten — hoogstens met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag, waarop de andere vragen van de verwijzende rechter betrekking hebben.

2. Ten aanzien van de tweede vraag

Hier valt het accent op de vraag of fytosanitaire grenscontroles tot wering van de San José-schildluis ook na de vaststelling van 's Raads richtlijn van 8 december 1969 (PB 1969, nr. L 323) nog gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36, eerste zin, EEG-Verdrag. Uit de opmerkingen van partijen is overigens wel duidelijk geworden dat wij ons niet hiertoe kunnen beperken en ook andere aspecten moeten onderzoeken, met name de vraag — waartoe de formulering van artikel 36 aanleiding geeft — of zulke controles in beginsel gerechtvaardigd zijn.

Wanneer wij met deze ruimere probleemstelling beginnen, dan is stellig van bijzonder belang hetgeen tijdens de behandeling over het betrokken schadelijke organisme is medegedeeld. Dit blijkt namelijk zeer gevaarlijk te zijn en komt het eenmaal ergens voor, dan kan het daar praktisch niet meer volledig worden uitgeroeid. Wat het klimaat betreft, kan het zich in de gehele Gemeenschap verbreiden. Italië, Frankrijk en een deel van Zuid-Duitsland zijn er, zij het in verschillende mate, reeds mede besmet. Deze plaag is zo gevaarlijk, dat de Plantenbeschermingsorganisatie voor Europa en het Middellandse-Zeegebied, een regionale organisatie van de FAO, een nultolerantie ervoor heeft vastgesteld. Dit verklaart ook de bijzondere bezorgdheid van de Bondsregering, die met name bevreesd is voor de veiligheid van de grote Noordduitse boomkwekerijen, die van zo grote economische betekenis zijn.

De Commissie heeft er evenwel terecht op gewezen dat het gevaar dat deze plaag in abstracto of in het algemeen oplevert, niet voldoende is om artikel 36 te kunnen toepassen. In de rechtspraak is immers herhaaldelijk vastgesteld (vgl. bij voorbeeld arresten van 19 december 1968, zaak 13-68, *Salgoil,* Jurispr. 1968, blz. 632; 14 december 1972, *Marimex,* reeds aangehaald) dat dit artikel een uitzonderingsbepaling is en derhalve ook met betrekking tot de term „gerechtvaardigd" eng moet worden uitgelegd.

Fytosanitaire maatregelen kunnen mitsdien slechts gerechtvaardigd zijn, wanneer zonder deze maatregelen de gezondheidstoestand in de betrokken Lid-Staat in gevaar zou komen. Er moet, anders gezegd, een ernstige mogelijkheid bestaan dat de te keuren produkten besmet zijn.

Met het oog op de huidige fytosanitaire situatie in de Gemeenschap kan dit wat de onderwerpelijke schadelijke organismen betreft, niet a priori worden uitgesloten, aangezien de verschillende nationale wettelijke regelingen betreffende de bestrijding en voorkoming van ziekten en plagen van planten nog altijd weinig eenheid vertonen. Daarenboven vraagt deze rechtvaardiging nog om een nadere concretisering en ook differentiëring,

hetgeen ook niet op onoverkomelijke praktische moeilijkheden behoeft te stuiten. Dat wil zeggen: een Lid-Staat die beschermende maatregelen neemt tegen het binnenbrengen van schadelijke organismen, moet deze kunnen rechtvaardigen met verwijzing naar het gebied van oorsprong, de daar toegepaste bestrijdingsmaatregelen — dus de bestaande infectiedruk — en eventueel ook naar seizoensomstandigheden die van invloed kunnen zijn op de ernst van de bedreiging. Blijkt daarbij dat importen uit bepaalde landen en in bepaalde perioden praktisch geen bedreiging voor de binnenlandse flora vormen, dan zullen fytosanitaire keuringen die regelmatig en in alle gevallen worden verricht, bezwaarlijk een algemene rechtvaardiging kunnen vinden.

In dit verband is voorts relevant — met name verzoekster in het hoofdgeding heeft daarop gewezen — of, zoals in de Bondsrepubliek, bij invoer een officiële, door het land van herkomst afgegeven gezondheidsverklaring is vereist, inhoudende dat de waren niet zijn besmet en aan de voorschriften van het invoerende land voldoen. In dit geval kan men concluderen dat geen reëel gevaar aanwezig is. Maar vooral omdat de onderlinge erkenning van zulke certificaten in de Gemeenschap nog niet is geregeld, kunnen desondanks aanvullende grenscontroles niet als ontoelaatbaar worden aangemerkt wanneer op goede gronden moet worden aangenomen dat die certificaten niet altijd even betrouwbaar zijn, bij voorbeeld indien over een langere periode kan worden geconstateerd dat ondanks de officiële verklaring de ingevoerde waren in een aantal gevallen niet vrij zijn van ziekteverwekkers.

Tijdens de behandeling is ook de vraag gerezen in hoeverre het van belang is dat aan de grens in elk geval een onderzoek wordt ingesteld naar de kwaliteits- en handelsklassen volgens verordening nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. Deze vraag kan niet zonder meer als irrelevant worden afgewimpeld; men kan zich immers voorstellen dat, waar besmette vruchten van mindere kwaliteit zijn, de overbrenging van organismen ook in dit kader kan worden tegengegaan. Ik meen evenwel dat men op grond hiervan bezwaarlijk kan concluderen tot de overbodigheid van aanvullende fytosanitaire keuringen; deze onderzoeken worden immers door een andere dienst en met toepassing van andere criteria uitgevoerd, zodat een kwaliteitscontrole niet een zelfde garantie van gezondheid kan bieden als een speciale en grondige fytosanitaire keuring.

Ten slotte dienen wij nog na te gaan — en hiermee komen wij tot de kern van de tweede vraag — of ook na de vaststelling van de genoemde richtlijn van de Raad betreffende de bestrijding van de San José-schildluis op het nationale recht berustende fytosanitaire grenscontroles nog gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36. Zoals bekend betwist verzoekster dit uitdrukkelijk. Zij meent dat genoemde richtlijn een definitieve en in de gehele Gemeenschap geldende regeling bevat. Uitgangspunt zou zijn dat bij de bestrijding van de plaag nationale grenzen geen rol spelen, het toezicht op het handelsverkeer van waardplanten en delen daarvan zou alleen aan de grenzen van de besmette gebieden en veiligheidszones moeten worden uitgeoefend. Bovendien zou blijkens het stelsel van de richtlijn het gevaar dat vruchten van planten opleveren, kleiner worden geacht, aangezien deze zelfs bij transport vanuit het besmette gebied niet behoeven te worden onderzocht. Mitsdien zouden aanvullende controles aan de staatsgrenzen, als op andere beginselen berustend, geacht moeten worden in strijd te zijn met de doelen van de richtlijn en bovendien overbodig volgens de criteria daarvan.

Met de Bondsregering en de Commissie acht ik deze opvatting onjuist.

De stelling dat de richtlijn van de Raad nationale grenscontroles niet uitsluit, vindt namelijk in de eerste plaats steun

in het feit dat zij slechts een minimumregeling voor de bestrijding en voorkoming van de San José-schildluis vaststelt. Artikel 11 laat uitdrukkelijk ook strengere en aanvullende nationale voorschriften ter voorkoming van de verbreiding toe, voor zover deze noodzakelijk worden geacht. De richtlijn geeft dus geen volledige regeling voor de bestrijding van de plaag, er blijven in het vervolg nog verscheidene besmettingsrisico's bestaan en mitsdien kan reeds hierom niet worden aangenomen dat grenscontroles in beginsel met de richtlijn in strijd zijn. In de tweede plaats is van belang dat zij kennelijk alleen betrekking heeft op nationale maatregelen en niet roert aan het punt van de grenscontroles. Dit blijkt reeds uit de vierde overweging waarin wordt gezegd:

„dat de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen van schadelijke organismen in elke Lid-Staat slechts een beperkte uitwerking zouden hebben, indien deze organismen niet in de gehele Gemeenschap gelijktijdig en systematisch worden bestreden en verbreiding ervan niet wordt voorkomen."

Dat deze opvatting de juiste is, blijkt voorts uit het feit dat de Commissie reeds sedert 1965 een richtlijn van de Raad betreffende maatregelen tegen het binnenbrengen van plagen van planten in de Lid-Staten in ontwerp gereed heeft. Blijkens een stuk van januari 1973 heeft het overleg over deze tekst aangetoond dat beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen van schadelijke organismen in de Lid-Staten nog steeds noodzakelijk moeten worden geacht. Heeft men vertrouwen gekregen in het functioneren van het toezicht in het exporterende land, dan kunnen de grenscontroles in het invoerende land geleidelijk worden afgeschaft, en zelfs in de eindfase van de regeling moeten grenscontroles op bepaalde gronden nog mogelijk zijn.

Wat derhalve de tweede vraag betreft, kan samenvattend stellig worden gezegd dat fytosanitaire keuringen aan de grens niet ongerechtvaardigd kunnen worden geacht op grond van 's Raads richtlijn van 8 december 1969 en het verstrijken van de daarin gestelde uitvoeringstermijn.

3. Ten aanzien van de derde vraag

De derde vraag ten slotte heeft betrekking op het in artikel 36 EEG-Verdrag vervatte voorbehoud, dat de daar genoemde invoerbeperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie mogen zijn. Het gaat er dus om of de fytosanitaire keuring bij elke invoer van buitenlandse appels reeds dan willekeurig discriminerend in de zin van artikel 36 is, wanneer een overeenkomstige keuringsverplichting bij verzending binnenslands van in de Bondsrepubliek geteelde appels ontbreekt.

De Bondsregering heeft ten deze vooreerst betoogd dat ingevolge de Duitse „Verordnung zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus" van 20 april 1972, vastgesteld ter uitvoering van 's Raads richtlijn van 8 december 1969, de binnenlandse produktie op *vergelijkbare* wijze wordt behandeld, daar het in het verkeer brengen van Duitse appels alles bijeen in een zelfde mate wordt belast. Als gevolg van de meldingsplicht van de eigenaars controleert de planteziektenkundige dienst de planten zelf en vindt de noodzakelijke bestrijding eventueel op de planten plaats. Wanneer men het geheel van maatregelen in aanmerking neemt, zou men dus niet kunnen spreken van een verschillende behandeling en derhalve ook niet van discriminatie van de ingevoerde waren.

Hiertegen kan mijns inziens terecht worden aangevoerd dat bij de beoordeling van een beweerde discriminatie een zo globale vergelijking — moeilijk controleerbaar en ruimte latend voor allerlei inbreuken op het discriminatieverbod — niet toelaatbaar is. Veeleer moet men alleen zien naar wat er met de betrokken waren gebeurt, en nagaan of deze op gelijke wijze worden belast. Dit volgt duidelijk uit de rechtspraak betreffende de artikelen 12 en 95 (vgl. met name het arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 2 en 3-62, *Luxemburg en België*

t. Commissie, Jurispr. 1962, blz. 857, maar ook het arrest van 14 december 1972, *Marimex,* reeds aangehaald). Bij de toepassing van artikel 36 kan bezwaarlijk van een andere opvatting worden uitgegaan.

De verwijzende rechter heeft dus ongetwijfeld terecht overwogen dat bij de commercialisatie van binnenlandse appels geen met de grenscontroles overeenkomend toezicht wordt uitgeoefend. Omdat de eigenaars van binnenlandse *vruchten* ook geen meldingsverplichting hebben noch bestrijdingsmaatregelen behoeven te nemen, is er stellig sprake van een verschillende behandeling en rijst derhalve de vraag of er nochtans geen discriminatie aanwezig is.

Vat men de vraag in deze zin op, dan is al meteen duidelijk dat het bestaan van discriminatie niet slechts kan worden ontkend — zoals verzoekster meent — wanneer de grenscontrole deel uitmaakt van een algemene binnenlandse fytosanitaire regeling die systematisch en volgens dezelfde criteria op alle waren van toepassing is, dat wil zeggen criteria die de rechtspraak heeft ontwikkeld met betrekking tot de problematiek van de heffingen van gelijke werking (vgl. zaak 29-72). Deze uitlegging zou te eng zijn: nemen wij maar het geval dat alleen bij invoer besmettingsgevaar bestaat, maar niet bij binnenlandse produkten, bij voorbeeld omdat de besmetting in het binnenland ten enenmale ontbreekt. Doorslaggevend is derhalve alleen — aldus de Commissie, die hierbij wijst op bepaalde formuleringen in artikel 2, sub r, van haar richtlijn van 22 december 1969 — of een verschillende behandeling objectief noodzakelijk is.

Wat de Bondsregering ten deze heeft opgemerkt, is stellig van belang. Zij verklaart dat in het binnenland een effectieve bestrijding van de plaag in het kleine, afgebakende besmette gebied op de plant geschiedt. Dit maakt aanvullende controles bij de commercialisatie overbodig, ofschoon deze ingevolge § 19 van het „Pflanzenschutzgesetz" in beginsel mogelijk zijn wanneer andere maatregelen tekort schieten. Maar aangezien de Duitse fytosanitaire dienst bij ingevoerde produkten nu eenmaal niet dezelfde maatregelen — te weten bestrijding op de plant — kan nemen, blijft er niets anders over dan de ingevoerde vruchten te keuren. Zou men een volledig gelijke behandeling moeten nastreven, dan ware het resultaat dat men in het binnenland de effectieve bestrijding op de plant moet ruilen voor de minder effectieve controle bij de commercialisatie, hetgeen toch niemand zinvol zou willen noemen.

Deze tegenwerping lijkt mij niet van redelijkheid ontbloot. Met de Commissie meen ik evenwel dat zij op zichzelf niet toereikend is, doch in voege als door de Commissie voorgesteld moet worden aangevuld. Een keuringsplicht bij invoer, waar geen controle bij commercialisatie in het binnenland tegenover staat, is inderdaad slechts dan gerechtvaardigd wanneer ook de feitelijke situatie ten aanzien van de omvang van de bedreiging anders is. Doorslaggevend is dus het besmettings- en overbrengingsrisico bij de invoer. Leidt een redelijke beoordeling van dit risico door de betrokken Lid-Staat — en omdat het om een moeilijke appreciatie gaat, moet zij daarbij natuurlijk enerzijds over een ruime beoordelingsvrijheid kunnen beschikken, en anderzijds zowel de omvang van de besmetting als de effectiviteit van de bestrijdingsmaatregelen in het gebied van oorsprong in aanmerking nemen — tot de conclusie dat ingevoerde produkten een groter gevaar opleveren, dan — maar ook alleen dan — kan een fytosanitaire keuring aan de grens gerechtvaardigd heten.

Nal al wat tijdens de behandeling is opgemerkt, ontkomt men niet aan de indruk dat deze rechtvaardiging met betrekking tot invoer van appels uit Frankrijk op dit moment niet ontbreekt. Een desbetreffende vaststelling evenwel valt buiten het kader van de prejudiciële procedure krachtens artikel 177. Zij behoort tot de bevoegdheid van de rechter in de hoofdzaak, die eventueel het daartoe noodzakelijke onderzoek moet instellen.

Ik moge concluderen dat de vragen van het Verwaltungsgericht te Keulen worden beantwoord als volgt:

a) De verplichting om uit een andere Lid-Staat ingevoerde produkten van planten te laten onderzoeken op besmetting met bepaalde schadelijke organismen terwijl een weigering van het onderzoek een invoerverbod medebrengt, is indien overeenkomstige controles bij commercialisatie in het binnenland ontbreken, geëigend de invoer moeilijker en duurder te maken, en moet mitsdien worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, behoudens de in het Gemeenschapsrecht voorziene uitzonderingen.

b) Zodanige onderzoeken kunnen overeenkomstig artikel 36 EEG-Verdrag gerechtvaardigd zijn wanneer er een ernstig gevaar van binnenbrenging bestaat, dus wanneer de gezondheidstoestand in het binnenland zonder die maatregelen in gevaar kan komen. Daarbij dienen het gebied van oorsprong der waren, de effectiviteit van de daar toegepaste bestrijdingsmaatregelen, de betrouwbaarheid van de door het land van oorsprong afgegeven gezondheidsverklaringen en eventueel de met het seizoen wisselende besmettingskans in aanmerking te worden genomen. Een rechtvaardiging ontbreekt niet na het tijdstip waarop de Lid-Staten gehouden waren tot toepassing van de minimumvoorschriften, vervat in 's Raads richtlijn van 8 december 1969 betreffende de bestrijding van de San José-schildluis.

c) De fytosanitaire keuring bij elke invoer van buitenlandse appels uit een Lid-Staat is niet steeds reeds dan een middel tot willekeurige discriminatie in de zin van artikel 36, wanneer een zelfde keuringsverplichting ontbreekt bij verzending van in het invoerende land geteelde appels. Differentiatie is toegelaten wanneer de binnenlandse bescherming van planten in een eventueel besmet gebied voldoende effectief is en op grond van een redelijke beoordeling met inachtneming van de sub b) genoemde factoren moet worden aangenomen dat ingevoerde produkten een groter besmettings- en verbreidingsrisico opleveren.