ARREST VAN HET HOF
20 september 1994 *

In zaak C-249/92,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. de March als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken als gemachtigde, bijgestaan door P.-G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adelaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning te verlangen voor de invoer van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens

* Procestaal: Italiaans.

— artikel 11 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 (PB 1977, L 26, blz. 20), 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 (PB 1989, L 212, blz. 106), 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 (PB 1968, L 55, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, waarnemend voor de president, M. Diez de Velasco en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 6 juli 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 mei 1992 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning te verlangen voor de invoer van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens

— artikel 11 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 (PB 1977, L 26, blz. 20; hierna: „de richtlijn"), 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 (PB 1989, L 212, blz. 106), en

— 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 (PB 1968, L 55, blz. 1).

2 De Italiaanse Republiek heeft een tweetal maatregelen getroffen om de verbreiding op haar grondgebied tegen te gaan van *Erwinia amylovora,* een als „bacterievuur" bekend staande bacterie die bepaalde plantesoorten aantast. De eerste maatregel behelst een verbod op de invoer van gevoelige soorten voor de periode van 16 april tot en met 31 oktober van ieder jaar (een voor verbreiding van de bacterie gunstige periode), hetgeen is toegestaan krachtens bijlage III, deel B, sub 10, van de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 84/378/EEG van de Raad van 28 juni 1984 (PB 1984, L 207, blz. 1). De tweede maatregel, en deze is in deze procedure in geding, is het vereiste van een voorafgaande vergunning voor de invoer van die soorten gedurende de rest van het jaar.

3 Deze tweede maatregel is geregeld in artikel 9, juncto bijlage III, sub 17, van het ministerieel decreet van 5 februari 1991 betreffende fytosanitaire voorschriften voor de invoer, uitvoer en doorvoer van planten en plantaardige produkten (GURI, gewoon supplement bij nr. 43 van 20.2.1991).

4 Die bepaling luidt als volgt:

„De in bijlage III, sub 17, genoemde planten die uit landen van de Gemeenschap afkomstig zijn, worden gedurende de periode dat de invoer ervan is toegestaan, toegelaten op aanvraag en na vooraf door het Ministerie van Landbouw af te geven vergunning, waarin bijzondere fytosanitaire maatregelen kunnen worden vastgesteld om het gevaar van besmetting en verbreiding van *Erwinia amylovora* tegen te gaan".

5 De vergunningaanvraag moet dus tot het Italiaanse Ministerie van Land- en Bosbouw worden gericht voordat de planten in Italië worden binnengebracht. Volgens

inlichtingen die de Commissie van particulieren heeft ontvangen en die door de Italiaanse Republiek niet zijn weersproken, kan de afgifte van een vergunning wel vier en een halve maand of langer op zich laten wachten. Zolang geen vergunning is verleend, mogen de produkten niet worden ingevoerd.

6 In bijlage III, sub 17, waarnaar voornoemde bepaling verwijst, zijn de voor bacterievuur gevoelige soorten genoemd die onder de beschermingsmaatregelen vallen. Vaststaat dat het in deze procedure gaat om de maatregelen met betrekking tot deze planten.

7 Deze planten zijn de volgende:

„Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem, Pyrus L., Sorbus L. andere dan Sorbus intermedia L., en Stranvaesia Lindl., met uitzondering van vruchten en zaden".

8 De maatregelen die de Lid-Staten kunnen nemen om te voorkomen dat bacterievuur de Gemeenschap wordt binnengebracht of zich aldaar verbreidt, zijn geharmoniseerd bij de richtlijn, in de versie die na de wijzigingen bij de richtlijnen 88/572 en 89/439 gold op de dag van inleiding van de administratieve procedure (20 maart 1990, verzending van de schriftelijke ingebrekestelling).

9 Volgens de richtlijn moet de Lid-Staat van herkomst de planten op zijn grondgebied een grondig onderzoek doen ondergaan om te zien of er geen schadelijke organismen aanwezig zijn (artikel 6). Wanneer de plant gezond is, moet die Lid-Staat de betrokken marktdeelnemer een certificaat verstrekken, waarin wordt

verklaard dat het produkt in goede conditie en uit een niet-besmet gebied afkomstig is (bijlage IV, letter A, sub 15, tweede kolom). Alleen indien vergezeld van een dergelijk certificaat kunnen de produkten naar een andere Lid-Staat worden uitgevoerd (artikel 7, lid 2).

10 Voorts machtigt of, naar gelang van het geval, verplicht de richtlijn de Lid-Staten tot het nemen van bepaalde maatregelen om de bescherming van planten op hun grondgebied te verzekeren. Zo is geregeld, dat de Lid-Staten controles kunnen verrichten om te verifiëren of de produkten in de Lid-Staat van herkomst werkelijk het vereiste onderzoek hebben ondergaan.

11 Een en ander is in artikel 11 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 88/572 en 89/439, als volgt geregeld:

„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, worden onderworpen aan een controle op de naleving van de in de artikelen 3, 4 en 5 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 (...) certificaten worden niet overgelegd;

b) (vervallen)

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

(...).

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 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 en het onderzoek op grond van artikel 12, lid 1, sub a, heeft nog niet in een andere Lid-Staat plaatsgevonden.

In alle andere gevallen blijven de officiële fytosanitaire controles, met inbegrip van identiteitscontroles, beperkt tot incidentele steekproeven. Zij worden als incidenteel beschouwd als zij op niet meer dan een bepaald percentage van de uit een bepaalde Lid-Staat binnengebrachte partijen worden uitgeoefend en als zij zo

gelijkmatig mogelijk zijn verdeeld over de tijd en over alle produkten. De Lid-Staten nemen passende maatregelen om een geleidelijke vermindering van deze controles aan de grens 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."

De verenigbaarheid van de Italiaanse regeling met de richtlijn

12 De Commissie betoogt, dat de Italiaanse regeling in strijd is met artikel 11 van de richtlijn, doordat die regeling voor het binnenbrengen van planten uit andere Lid-Staten op Italiaans grondgebied in weerwil van die bepaling een vooraf te verlenen vergunning vereist en aan dit vereiste stelselmatig de hand wordt gehouden voor alle betrokken produkten, hoewel de richtlijn de controles die in de Lid-Staat van bestemming kunnen worden verricht, tot bepaalde gevallen beperkt. Het beroep richt zich tegen het vereiste als zodanig van een vooraf en stelselmatig te verlenen vergunning en niet tegen de vertraging waarmee de bevoegde instantie soms op een aanvraag reageert.

13 De Italiaanse regering noemt het instrument van een voorafgaande vergunning geoorloofd, ten eerste omdat daarmee kan worden gecontroleerd of de marktdeelnemers de materiële vereisten van de richtlijn naleven, en ten tweede omdat de bevoegdheid de op nationaal grondgebied binnengebrachte planten te controleren, voortvloeit uit artikel 11 van de richtlijn.

14 Er zij op gewezen, dat de richtlijn de geleidelijke opheffing beoogt van de belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer van planten, en tegelijkertijd een reorganisatie van het planteziektenkundig toezicht dat in de verschillende Lid-Staten kan worden uitgeoefend (achtste overweging van de considerans).

15 Te dien einde schrijft de richtlijn voor, dat het onderzoek van de planten moet worden verricht in de Lid-Staat van herkomst, en bepaalt hij, welke controles in de Lid-Staat van bestemming kunnen worden verricht, alsmede onder welke omstandigheden die controles kunnen worden uitgevoerd (zie r. o. 8-11 supra).

16 Deze controles en omstandigheden worden strikt omschreven in lid 1 juncto lid 3 van artikel 11 van de richtlijn. Lid 1 bepaalt, dat de Lid-Staten kunnen voorschrijven dat planten, wanneer deze uit een andere Lid-Staat op hun grondgebied worden binnengebracht, worden onderworpen aan een controle op de naleving van de in de richtlijn genoemde vereisten. Lid 3 bepaalt onder meer, dat de Lid-Staten passende maatregelen nemen om een geleidelijke vermindering van deze controles aan de grens te bewerkstelligen, zodat controles alleen nog op de plaats van bestemming van de planten kunnen worden uitgevoerd, dan wel op een andere plaats die zo weinig mogelijk afwijking vergt van de route voor het vervoer van de planten. Uit deze twee bepalingen volgt, dat de door de richtlijn toegestane controles niet eerder kunnen plaatsvinden dan wanneer de planten het land van bestemming worden binnengebracht, dat wil dus zeggen aan de grens.

17 Het vereiste van een door het Ministerie van Land-en Bosbouw af te geven vergunning voordat planten uit andere Lid-Staten op Italiaans grondgebied kunnen worden binnengebracht, behoort niet tot de beschermingsmaatregelen die de Lid-Staat van bestemming ingevolge de richtlijn kan nemen.

18 De Italiaanse regering voert ter verweer aan, dat de richtlijn wel materiële vereisten ter bescherming van planten bevat, maar niet voorziet in een regeling die de controle op de naleving van die vereisten mogelijk maakt. Het is aan de Lid-Staten om de controlemaatregelen in te voeren die zij daartoe nodig achten.

19 Dit verweer kan niet worden aanvaard.

20 Enerzijds heeft de richtlijn tot doel de belemmeringen voor het handelsverkeer weg te nemen en tegelijkertijd het planteziektenkundig toezicht in de Gemeenschap te reorganiseren. Daartoe is een regeling opgezet, waarbij de Lid-Staat van herkomst nagaat of de produkten aan de fytosanitaire vereisten beantwoorden, terwijl de toegelaten maatregelen in de Lid-Staat van bestemming strikt zijn beperkt. Er moet dus van worden uitgegaan, dat met de richtlijn een harmonisatie is beoogd van alle controlemaatregelen met betrekking tot planten en dat de Lid-Staten dus niet langer eenzijdig op nationaal vlak zulke maatregelen mogen vaststellen (zie in deze zin arrest van 14 juni 1988, zaak 29/87, Dansk Denkavit, Jurispr. 1988, blz. 2965, r. o. 16).

21 Er zij nog op gewezen, dat volgens artikel 11, lid 3, van de richtlijn alleen stelselmatige controles mogen worden verricht wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de richtlijn niet wordt nageleefd, of wanneer de planten van oorsprong zijn uit een derde land, en dat de controles in alle andere gevallen beperkt moeten blijven tot incidentele steekproeven. Controles worden als incidenteel beschouwd indien zij op niet meer dan een derde deel van de uit een bepaalde Lid-Staat binnengebrachte

partijen worden uitgeoefend en zo gelijkmatig mogelijk zijn verdeeld over de tijd en over alle produkten.

22 Behalve dat een voorafgaande vergunning verder gaat dan nodig is voor een controle die op het moment van invoer behoort plaats te vinden, druist een dergelijk vereiste ook in tegen artikel 11, lid 3, voor zover het voor alle invoer van planten geldt en niet beperkt blijft tot produkten uit derde landen of tot gevallen waarin ernstige aanwijzingen doen vermoeden dat de richtlijn niet wordt nageleefd.

23 Hieruit volgt, dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning voor iedere invoer van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten te verlangen, haar verplichtingen uit hoofde van artikel 11 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 88/572 en 89/439, niet is nagekomen.

De verenigbaarheid van de Italiaanse regeling met het vrije verkeer van goederen

24 De Commissie stelt, dat het vereiste van een voorafgaande vergunning een ongerechtvaardigde belemmering vormt voor het communautaire handelsverkeer en in strijd is met artikel 30 van het Verdrag juncto artikel 10, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 234/68.

25 Bedoeld artikel 10 luidt als volgt:

„In het handelsverkeer binnen de Gemeenschap zijn verboden:

(...)

elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking."

26 De Italiaanse regering erkent, dat de in geding zijnde regeling het handelsverkeer belemmert, maar acht deze belemmering gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van planten (artikel 36 EEG-Verdrag) en evenredig met het nagestreefde doel: de betrokken maatregel behelst geen nieuwe vereiste, maar enkel een formaliteit waarmee de naleving van de in de richtlijn gestelde vereisten dient te worden geverifieerd.

27 Dienaangaande behoeft er slechts aan te worden herinnerd — zie rechtsoverweging 20 supra —, dat met de richtlijn een samenhangend en volledig stelsel van maatregelen is ingevoerd die kunnen worden toegepast om de bescherming van planten binnen de Gemeenschap te verzekeren. Wanneer met toepassing van artikel 100 van het Verdrag door gemeenschapsrichtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving ervan, is het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd en vormt de harmonisatierichtlijn het kader waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen (zie met name arrest van 5 oktober 1977, zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555, r. o. 35). Hetzelfde geldt, wanneer door een richtlijn de maatregelen worden geharmoniseerd die ter bescherming van planten nodig zijn.

28 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek, door een voorafgaande vergunning te verlangen voor alle invoer van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten, ook de krachtens artikel 30 van het Verdrag juncto artikel 10, lid 1, van verordening nr. 234/68 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende, verstaat:

1) Door een voorafgaande vergunning te verlangen voor alle invoer van voor bacterievuur (*Erwinia amylovora*) gevoelige planten, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens

— artikel 11 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, zoals gewijzigd bij 's Raads richtlijnen 88/572/EEG van 14 november 1988 en 89/439/EEG van 26 juni 1989, en

— 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.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Mancini	Diez de Velasco	Edward
Kakouris	Joliet	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 september 1994.

De griffier

R. Grass

De waarnemend president

G. F. Mancini,

kamerpresident