ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
27 maart 1985 *

In zaak 73/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, in het aldaar aanhangig geding tussen

Denkavit Futtermittel GmbH, te Warendorf (Bondsrepubliek Duitsland),

en

Deelstaat Nordrhein-Westfalen, vertegenwoordigd door de minister van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 3 en 9 van richtlijn nr. 79/373 van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, en van artikel 30 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, P. Pescatore en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: P. Heim

**

het navolgende

* Procestaal: Duits.

** gelet op de opmerkingen ingediend door:
— verzoekster, vertegenwoordigd door Dr. A. Ehle, advocaat,
— verweerder, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door Dr. Ebert en voor de mondelinge procedure door N. Fischer, Regierungsdirektor,
— de Deense regering, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door L. Mikaelsen als gemachtigde, en voor de mondelinge procedure door L. Mikaelsen, bijgestaan door Gregers Larsen, advocaat,
— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Karpenstein als gemachtigde,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 februari 1985,

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij beschikking van 16 februari 1984, ingekomen ten Hove op 15 maart daaraanvolgend, heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag en de artikelen 3 en 9 van richtlijn nr. 79/373 van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB 1979, L 86, blz. 30), met name in verband met de sanitaire controles bij de invoer van mengvoeders.

De voorgeschiedenis

2 Verzoekster in het hoofdgeding, Denkavit Futtermittel GmbH (hierna: Denkavit), een vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Warendorf, importeert regelmatig melksubstitutievoeders, afkomstig van haar Nederlandse zusteronderneming Denkavit Nederland BV. De controlevoorschriften waaraan zij op grond van de Duitse wettelijke regeling inzake veeziekten bij die importen moest voldoen, waren onderwerp van 's Hofs arrest van 8 november 1979 (zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369), gewezen naar aanleiding van een verzoek van het Verwaltungsgericht Münster om een prejudiciële beslissing. In dat arrest analyseerde het Hof de draagwijdte van de gemeenschapsrichtlijnen en stelde het vast dat, ten tijde van de aan het bodemgeschil ten grondslag liggende feiten — en op een moment waarop richtlijn nr. 79/373 nog niet van kracht was -, ten aanzien van mengvoeders en met name wat de bestrijding van ziektekiemen betreft, niet was voldaan aan de voorwaarden waaronder een beroep van de Lid-Staten op de door artikel 36 EEG-Verdrag ter bescherming van de volksgezondheid toegelaten uitzonderingen uitgesloten is.

3 Na dit arrest en het op grond daarvan gewezen vonnis van het Verwaltungsgericht Münster van 2 april 1980, verleende de minister van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw van Nordrhein-Westfalen op 19 augustus 1980 Denkavit een minder restrictieve invoervergunning krachtens de artikelen 5 en 9 van de Futtermittel-Einfuhrverordnung van 15 augustus 1978 (BGBl. I, blz. 1375), inmiddels vervangen door de artikelen 3 en 8 van de nieuwe versie van deze verordening van 19 juli

1983 (BGBl. I, blz. 999). Deze invoervergunning geldt voor een onbeperkte hoeveelheid melksubstitutievoeders en bevat de verplichting bij iedere invoer het origineel of een voor conform gewaarmerkt afschrift van de vergunning over te leggen, alsmede een voor een jaar geldige verklaring van de voor de plaats van fabricage bevoegde dierenarts, inhoudende dat het diervoeder als bestanddelen van dierlijke oorsprong enkel melkprodukten in poedervorm en dierlijke vetten bevat, dat de melkprodukten uitsluitend uit gepasteuriseerde melk zijn vervaardigd, dat de vetten tot minimaal 85° C zijn verhit en dat de gehele vervaardiging in een gesloten procédé heeft plaatsgevonden. Wanneer er gevaar bestaat voor veeziekten, kan de vergunning te allen tijde zonder schadeloosstelling worden ingetrokken.

4 Op 5 februari 1981 stelde Denkavit beroep in bij het Verwaltungsgericht Düsseldorf en vorderde een verklaring voor recht, dat zij gerechtigd was, zonder invoervergunning of verklaring mengvoeders in te voeren. Zij beriep zich hiertoe op richtlijn nr. 79/373 en inzonderheid op artikel 3 daarvan, dat volgens haar uitsluit dat de Lid-Staten sanitaire controlemaatregelen met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag kunnen rechtvaardigen.

5 Bij vonnis van 29 januari 1982 wees het Verwaltungsgericht Düsseldorf, na een diepgaand onderzoek van de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht, het beroep af op grond dat de tot dusver vastgestelde communautaire richtlijnen geen regeling bevatten van het vraagstuk der sanitaire controles en bijgevolg het beroep van de Lid-Staten op artikel 36 EEG-Verdrag niet uitsloten.

6 Denkavit kwam van dit vonnis in hoger beroep bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dat, na een onderzoek van de argumenten voor en tegen verzoeksters opvatting, besloot het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, en met name de artikelen 3 en 9 daarvan, gelezen in samenhang met artikel 30 EEG-Verdrag, aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet is toegestaan, de invoer van mengvoeders in de zin van artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373/EEG uit andere Lid-Staten met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag afhankelijk te stellen van de overlegging van een invoervergunning van de veterinaire instanties of van een verklaring van de veterinaire instanties van de staat van uitvoer ?"

Ten gronde

7 Denkavit betoogt in wezen, dat richtlijn nr. 79/373 een volledige regeling van de materie bevat, zodat mengvoeders die in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn in het verkeer zijn gebracht, vrij in de Gemeenschap moeten kunnen circuleren zonder dat de Lid-Staten met betrekking tot sanitaire controles eisen kunnen stellen die niet in de richtlijn zijn voorzien. In tegenstelling tot richtlijn nr. 74/63 van 17 december 1973 betreffende ongewenste stoffen in diervoeders (PB 1974, L 38, blz. 31), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 80/502 van 6 mei 1980 (PB 1988, L 124, blz. 17), waarvan artikel 1, lid 2, het uitdrukkelijke voorbehoud maakt dat de Gemeenschap bepalingen inzake micro-organismen in mengvoeders kan vaststellen, zou richtlijn nr. 79/373 betreffende de handel in mengvoeders niet een dergelijk voorbehoud bevatten. De Lid-Staten zouden dus niet meer bevoegd zijn sanitaire controles te verrichten, daar zij ingevolge artikel 9 van de richtlijn de handel in mengvoeders niet mogen onderwerpen aan andere handelsbeperkingen dan die waarin de richtlijn voorziet. De verantwoordelijkheid dat de mengvoeders overeenkomstig de in artikel 3 van de richtlijn gestelde voorwaarden gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn en geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier, zou derhalve berusten bij de Lid-Staat op wiens grondgebied de mengvoeders worden vervaardigd. Volgens de rechtspraak van het Hof, inzonderheid de arresten van 15 december 1976 (zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871), 25 januari 1977 (zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5) en 8 november 1979 (reeds aangehaald), zouden de Lid-Staten in het kader van het handelsverkeer dat zich afspeelt onder overeenkomstige voorwaarden als op een binnenmarkt bestaan, zich moeten verlaten op de controles verricht in de Lid-Staat waaruit de diervoeders zijn uitgevoerd. De staat van invoer zou dan ook slechts steekproefsgewijze sanitaire controles mogen verrichten. Wanneer de staat van invoer vaststelt dat zich in de diervoeders ziektekiemen bevinden, zou hij slechts de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen mogen nemen die zijn nationale recht voorziet voor het geval er binnenslands besmette diervoeders in het verkeer worden gebracht.

8 De deelstaat Nordrhein-Westfalen betoogt, dat richtlijn nr. 79/373 noch naar haar letter genomen, noch in samenhang met andere gemeenschapsbepalingen betrekking heeft op de sanitaire controle van mengvoeders. Ook richtlijn nr. 74/63 inzake ongewenste stoffen zou geen regeling betreffende de aanwezigheid van ziektekiemen bevatten. In zijn arrest van 8 november 1979 zou het Hof zelf hebben beklemtoond, dat de Raad op het gebied van de nationale gezondheidsregelingen heeft gekozen voor een „geleidelijke en puntsgewijze" harmonisatie; sedert dat

arrest zou echter met de harmonisatie op dit gebied geen verdere voortgang zijn gemaakt.

9 De Deense regering wijst in haar opmerkingen op de ernstige gevaren die de aanwezigheid van ziektekiemen in mengvoeders meebrengt. De wijze waarop deze gevaren worden bestreden, zou samenhangen met het veterinaire beleid dat in de verschillende Lid-Staten wordt gevoerd en een bijzonder karakter vertonen in de staten die, zoals Denemarken, erin geslaagd zijn bepaalde ziekten buiten hun grenzen te houden. Handhaving van deze situatie zou van groot belang zijn voor de export van deze staten naar derde landen die eveneens vrij zijn van die ziekten. Zolang een nauwkeurige communautaire regeling van de gezondheidsproblemen in de betrokken sector ontbreekt, zou iedere Lid-Staat zijn verantwoordelijkheid voor de in het kader van artikel 36 EEG-Verdrag te nemen preventieve maatregelen behouden. Daarom zou de Deense regeling strenger zijn dan de Duitse, in zoverre er voor iedere ingevoerde partij diervoeders een begeleidend gezondheidsattest wordt verlangd. In het arrest van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 203) zou het Hof, na te hebben gewezen op de noodzaak van samenwerking tussen de gezondheidsautoriteiten van de Lid-Staten, het recht van de invoerende staten hebben erkend door zich op passende wijze te vergewissen van de doeltreffendheid van de controle in de staat van oorsprong.

10 Na een onderzoek van alle richtlijnen op het gebied van diervoeders constateert de Commissie, dat deze een volledige harmonisatie van de materie beogen, doch telkens slechts op de gebieden die zij bestrijken. De harmonisatie zou zich nog niet uitstrekken tot de problemen van de gezondheidsbescherming. Zolang de ter verzekering van de gezondheidsbescherming noodzakelijke maatregelen nog niet door handelingen van de Gemeenschap zijn geregeld en er nog geen gemeenschappelijke procedures voor het toezicht op de toepassing ervan bestaan, zou het de Lid-Staten vrijstaan om in het kader van artikel 36 de passende preventieve maatregelen tegen besmetting met ziektekiemen te nemen.

11 Gelijk de Commissie terecht heeft betoogd, moet ervan worden uitgegaan, dat richtlijn nr. 79/373 betreffende de handel in mengvoeders, bezien in samenhang met de richtlijnen nrs. 70/524 van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PB 1970, L 270, blz. 1) en 74/63 betreffende ongewenste stoffen, de handel in mengvoeders in de Gemeenschap inderdaad uitputtend wil regelen. In het kader van het onderhavige geding lijkt het echter niet noodzakelijk

vast te stellen, of dit doel bij de huidige stand van genoemde richtlijnen volledig is bereikt. Voor zover dit het geval is, bepaalt artikel 9 van richtlijn nr. 79/373: „De Lid-Staten zien erop toe dat mengvoeders om redenen inzake de in deze richtlijn bevatte bepalingen niet worden onderworpen aan andere handelsbeperkingen dan die waarin deze richtlijn voorziet." Overeenkomstige bepalingen zijn te vinden in artikel 14 van richtlijn nr. 70/524 en artikel 7 van richtlijn nr. 74/63. Voor zover het gaat om de samenstelling en de verpakking van voedermiddelen, mag het vrije verkeer ervan binnen de Gemeenschap derhalve niet worden belemmerd wanneer de produkten voldoen aan de in deze richtlijnen gestelde voorwaarden.

12 Tegelijkertijd moet echter worden vastgesteld, dat bedoelde richtlijnen en meer in het bijzonder richtlijn nr. 79/373 niet ten doel hebben de gezondheidscontrole van mengvoeders te regelen. In tegenstelling tot wat verzoekster in het hoofdgeding betoogt, kan zulks niet worden afgeleid uit artikel 3 van richtlijn nr. 79/373, luidende:

„De Lid-Staten schrijven voor dat mengvoeders slechts in de handel mogen worden gebracht indien ze gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn. De Lid-Staten schrijven voor dat mengvoeders geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier en niet mogen worden aangeboden of in de handel gebracht op een wijze die misleidend kan zijn."

Deze bepaling legt de Lid-Staten immers enkel een algemene verplichting op om alle nodige maatregelen op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak te nemen teneinde de naleving van zekere kwaliteitsnormen af te dwingen, de gezondheidscontrole van de diervoeders te verzekeren en de eerlijkheid van het handelsverkeer te waarborgen; daarbij is het onverschillig of het bij de toe te passen voorschriften om zuiver nationale dan wel om krachtens het gemeenschapsrecht geharmoniseerde bepalingen gaat.

13 Zolang er op het gebied van de gezondheidszorg in deze sector geen harmonisatie tot stand is gekomen, dienen de Lid-Staten de in het kader van artikel 36 EEG-Verdrag noodzakelijke controlemaatregelen te nemen. Dergelijke controles kunnen derhalve in beginsel niet worden beschouwd als maatregelen die de intracommunautaire handel beperken in de zin van artikel 30.

14 Volgens vaste rechtspraak van het Hof, zoals deze is neergelegd in de reeds aangehaalde arresten van 15 december 1976 (zaak 35/76, Simmenthal), 25 januari 1977 (zaak 46/76, Bauhuis), 8 november 1979 (zaak 251/78, Denkavit) en 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk), zijn de door de Lid-Staten in het kader van artikel 36 genomen sanitaire controlemaatregelen slechts gerechtvaardigd wanneer de gebruikte middelen evenredig zijn aan het nagestreefde doel en de bescherming van de gezondheid niet even doeltreffend kan worden bereikt door middel van maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk beklemtoond, dat de vrijheid van het goederenverkeer wordt gediend wanneer de sanitaire controles worden verricht in het land van produktie, en heeft het gewezen op het nut van samenwerking tussen de sanitaire autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, teneinde te voorkomen dat controles die reeds in het land van produktie zijn verricht, in het land van bestemming van de goederen nog eens worden herhaald.

15 Maatregelen als die welke de deelstaat Nordrhein-Westfalen op grond van 's Hofs arrest van 8 november 1979 heeft genomen, beantwoorden ten volle aan deze vereisten. Er wordt immers een invoervergunning voor onbeperkte tijd en voor een onbeperkte hoeveelheid diervoeders afgegeven, wanneer de produkten gedekt zijn door een gezondheidsverklaring, afgegeven door de bevoegde dierenarts van de plaats van produktie, die voor een langere periode geldig is. Ook de overige voorwaarden die voor de afgifte van die vergunning worden gesteld, staan in een redelijke verhouding tot de eisen van de gezondheidsbescherming.

16 Op de vraag van de verwijzende rechter moet mitsdien worden geantwoord, dat de bepalingen van richtlijn nr. 79/373 van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in diervoeders, met name de artikelen 3 en 9 daarvan, gelezen in samenhang met artikel 30 EEG-Verdrag, aldus moeten worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet verboden is om de invoer uit andere Lid-Staten van mengvoeders in de zin van artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373, met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag afhankelijk te stellen van de overlegging van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van uitvoer afgegeven verklaring of van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van invoer afgegeven invoervergunning, mits de voor de afgifte van deze vergunning gestelde voorwaarden in een redelijke verhouding staan tot de vereisten van de in artikel 36 bedoelde bescherming.

Kosten

17 De kosten door de regering van het Koninkrijk Denemarken en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen bij beschikking van 16 januari 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De bepalingen van richtlijn nr. 79/373 van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in diervoeders, met name de artikelen 3 en 9 daarvan, gelezen in samenhang met artikel 30 EEG-Verdrag, moeten aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet verboden is om de invoer uit andere Lid-Staten van mengvoeders in de zin van artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373, met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag afhankelijk te stellen van de overlegging van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van uitvoer afgegeven verklaring of van een door de veterinaire instanties van de Lid-Staat van invoer afgegeven invoervergunning, mits de voor de afgifte van deze vergunning gestelde voorwaarden in een redelijke verhouding staan tot de vereisten van de in artikel 36 bedoelde bescherming.

Due Pescatore Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1985.

De griffier
P. Heim

De president van de Tweede kamer
O. Due