CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 12 juni 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de invoer van pompelmoezen uit andere Lid-Staten via landgrensposten te verbieden, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag en richtlijn 77/93 (PB 1977, L 26, blz. 20) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Richtlijn 77/93 heeft volgens artikel 1, lid 1, betrekking op „de bescherming tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of plantaardige produkten schadelijke organismen uit andere Lid-Staten of derde landen". Voor zover hier van betekenis, bepaalt artikel 4, lid 2, het volgende:

„De Lid-Staten kunnen:

a) voorschrijven dat de in bijlage III, deel B, genoemde planten, plantaardige produkten of ander materiaal, voor zover deze op hen betrekking hebben, niet op hun grondgebied mogen worden binnengebracht

...."

Bijlage III B, van de richtlijn vermeldt voor Italië „citrusplanten". Men is het erover eens, dat daaronder ook pompelmoezen vallen.

2. In het begin van de jaren tachtig konden pompelmoezen in Italië worden ingevoerd via verscheidene weg-, spoorweg-, lucht- en zeeroutes. De Italiaanse wettelijke regeling ter zake werd later diverse malen gewijzigd en op 18 januari 1985 werd een ministerieel decreet vastgesteld (GURI nr. 17 van 21.1.1985, blz. 425) volgens hetwelk de invoer van pompelmoezen in Italië via vijf met name genoemde zeehavens diende te geschieden. De in 1980 nog zo talrijke andere punten van binnenkomst waren voortaan voor die invoer gesloten. Het aantal zeehavens waar invoer van pompelmoezen in Italië was toegestaan werd naderhand weliswaar lichtjes opgetrokken, doch de andere grensposten bleven voor pompelmoezen gesloten.

3. Deze vermindering van het aantal grensposten waarlangs pompelmoezen in Italië konden worden ingevoerd moet worden gezien tegen de achtergrond van een zeer sterke groei van de invoer van pompelmoezen in Italië uit andere Lid-Staten. Uit de door de Commissie op verzoek van het Hof verstrekte cijfers blijkt, dat ofschoon het leeuwedeel van de tussen 1980 en 1989 in Italië ingevoerde pompelmoezen uit derde landen werd ingevoerd, de invoer uit andere Lid-Staten — met inbegrip van pompelmoezen van oorsprong uit derde landen — van 85 000 kilo in 1980 was gestegen tot 6 184 000 kilo in 1983. Op te merken

* Oorspronkelijke taal: Engels.

valt, dat bij ministerieel decreet van 8 maart 1984 (GURI nr. 83 van 23.3.1984, blz. 2505) voor het eerst een bijzondere regeling voor pompelmoezen werd vastgesteld, waaronder het aantal grensposten waarlangs pompelmoezen wettig konden worden ingevoerd, drastisch werd verminderd. Tegen 1988 was de invoer uit andere Lid-Staten gedaald tot 167 000 kilo. Het jaar daarop werden helemaal geen pompelmoezen uit andere Lid-Staten in Italië ingevoerd.

4. De Commissie heeft onweersproken betoogd, dat pompelmoezen uit andere Lid-Staten gewoonlijk over land werden ingevoerd, terwijl de importen uit derde landen steeds hoofdzakelijk over zee hebben plaatsgevonden. De Italiaanse regering erkent, dat de binnenlandse produktie van pompelmoezen klein is en niet aan de vraag kan voldoen.

5. Ter terechtzitting heeft de raadsman van de Italiaanse regering erop gewezen, dat blijkens de door de Commissie overgelegde cijfers de invoer van pompelmoezen in Italië uit andere Lid-Staten in 1986 groter was dan in 1985. Voorts zou het totaal ontbreken van importen uit andere Lid-Staten in 1989 toe te schrijven zijn geweest aan een ministerieel decreet van 30 maart 1988 (GURI nr. 107 van 9.5.1988, blz. 11), waarin het aantal zeehavens waarlangs pompelmoezen in Italië konden worden ingevoerd weliswaar was verhoogd tot zeven, doch ook als nieuwe voorwaarde was gesteld, dat pompelmoezen rechtstreeks in Italië moesten worden ingevoerd, zonder eerst door derde landen te passeren.

6. Tegen dit verbod op indirecte invoer, dat haar beroep nochtans dreigt uit te hollen, heeft de Commissie niet gereageerd. Wordt de in geding zijnde maatregel — het verbod om via landgrensposten pompelmoezen uit andere Lid-Staten in te voeren — onwettig verklaard, dan zal de opheffing ervan weinig effect hebben, indien het verbod van indirecte invoer verder van toepassing blijft. Aangezien van de Lid-Staten alleen Frankrijk een landgrens heeft met Italië, zouden alleen maar de grenzen worden opengesteld voor invoer van pompelmoezen van oorsprong uit Frankrijk; en ofschoon Frankrijk weliswaar citrusvruchten produceert, blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt niet, dat Frankrijk ook pompelmoezen produceert. Men kan zich dus afvragen of de onderhavige procedure wel enig praktisch nut heeft.

7. Mijns inziens dient het Hof niettemin uitspraak te doen over de door de Commissie gestelde schending van het gemeenschapsrecht; de Italiaanse regering suggereert in ieder geval niet het tegendeel. De precieze draagwijdte en gevolgen van het verbod van indirecte invoer zijn uit de aan het Hof verstrekte gegevens niet duidelijk op te maken. Het is niet uitgesloten, dat de invoer van pompelmoezen ook zonder het verbod van indirecte invoer onder het verbod van invoer over land heeft te lijden. Voorts kan de beslissing van het Hof in deze zaak een leidraad vormen voor de beoordeling van de wettigheid van het verbod van indirecte invoer en voorkomen dat ook daarover een procedure moet worden ingeleid. Daarmee kom ik terug tot de vraag, of Italië mocht voorschrijven dat de invoer van pompelmoezen over zee dient te geschieden.

8. De in geding zijnde beperkingen zijn kennelijk bedoeld om het binnenbrengen van schadelijke organismen in Italië te voorkomen, waarbij moet worden opgemerkt, dat de Italiaanse citrusvruchten op dit moment tot de gezondste ter wereld worden gerekend. Volgens de Italiaanse regering zijn de beperkingen geoorloofd krachtens artikel 4, lid 2, sub a, en Bijlage III, B, 1, van richtlijn 77/93, omdat alleen de verplichte invoer van pompelmoezen via zeehavens een doeltreffende fytosanitaire controle kan verzekeren. Die controle zou moeten plaatsvinden bij de aankomst en het lossen van de vracht in de haven. Aan een landgrens zou die controle niet mogelijk zijn wegens gebrek aan gekwalificeerd personeel en omdat de vracht er bezwaarlijk kan worden gelost en geïsoleerd ten einde schadelijke organismen op te sporen. Bovendien zouden citrusvruchten die tussen andere soorten vruchten zijn verborgen, gemakkelijker kunnen worden ontdekt door het lossen van de vracht in een zeehaven. Volgens de Italiaanse regering is het risico van besmetting door gesmokkelde vruchten bijzonder hoog.

9. Het bijzondere fytosanitaire risico dat de invoer van citrusvruchten meebrengt, is door de Raad erkend in artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 77/93. De Commissie ontkent niet, dat er bijzondere zorg voor moet worden gedragen dat ingevoerde pompelmoezen geen dragers zijn van schadelijke organismen, doch stelt, dat de maatregelen van de Italiaanse regering onevenredig en discriminerend zijn: onevenredig, omdat de gezondheid van de Italiaanse citrusindustrie kan worden beschermd door maatregelen die minder bezwaarlijk zijn voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap; discriminerend, omdat zij nadeliger zijn voor de invoer uit andere Lid-Staten dan voor die uit derde landen. De Commissie meent dan ook, dat het sluiten van alle landgrensposten voor de invoer in Italië van pompelmoezen, onverenigbaar is met richtlijn 77/93 en artikel 30 EEG-Verdrag.

10. In de formele ingebrekestelling en het met redenen omkleed advies weerlegt de Commissie een aantal tegenargumenten. Om te beginnen wijst zij erop, dat ofschoon pompelmoezen meestal van oorsprong zijn uit derde landen, artikel 30 van toepassing is zodra produkten zich in de Lid-Staten in het vrije verkeer bevinden (zie artikel 9, lid 2, EEG-Verdrag en zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921, r. o. 17 en 18). In de zaak Dassonville (8/74, Jurispr. 1974, blz. 837) verklaarde het Hof, dat de Lid-Staten geen ongerechtvaardigd onderscheid mogen maken tussen produkten die zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevinden en produkten die rechtstreeks uit derde landen worden ingevoerd. Pompelmoezen vallen weliswaar onder de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit (PB 1972, L 118, blz. 1), zoals gewijzigd, doch artikel 30 maakt een integrerend deel uit van die marktordening. De Italiaanse regering betwist een en ander niet.

11. Daar zij de invoer van pompelmoezen in Italië uit althans een deel van de andere Lid-Staten bemoeilijkt, is de Italiaanse regeling derhalve in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag, voor zover zij niet op basis van artikel 36 kan worden gerechtvaardigd. Volgens de Italiaanse regering verleent arti-

kel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 77/93 — afgezien van artikel 36 EEG-Verdrag — de betrokken Lid-Staten een algemene en onbeperkte bevoegdheid om de invoer van pompelmoezen te verbieden. Ik ben het daar niet mee eens. De door de richtlijn aan de Lid-Staten verleende bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend in overeenstemming met het Verdrag. In casu betekent dit, dat de beperkingen op de invoer uit andere Lid-Staten overeenkomstig artikel 36 EEG-Verdrag gerechtvaardigd moeten zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van planten. Zo niet, dat wil zeggen zo artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 77/93 afwijkingen van artikel 30 EEG-Verdrag toestond onder omstandigheden die niet in artikel 36 zijn bepaald, zou de geldigheid van artikel 4, lid 2, sub a, moeten worden getoetst aan de verplichting van de gemeenschapsinstellingen „om de vrijheid van het intracommunautaire handelsverkeer — een grondbeginsel van de gemeenschappelijke markt — te eerbiedigen" (zie het arrest van 29 februari 1984, zaak 37/83, Rewe-Zentrale, Jurispr. 1984, blz. 1229, r. o. 18).

12. Ik acht het niet nodig om in het kader van de onderhavige zaak de geldigheid van artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 77/93 te onderzoeken. Indien juist uitgelegd, is dit voorschrift immers geenszins onverenigbaar met het Verdrag. Voor zover het een aantal Lid-Staten toestaat, af te wijken van het grondbeginsel van het vrije goederenverkeer, moet het strikt worden uitgelegd. Dit betekent inzonderheid, dat het aldus moet worden begrepen, dat beperkingen op de invoer uit andere Lid-Staten enkel zijn toegestaan wanneer de algemene rechtsbeginselen, met name het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod, worden geëerbiedigd. Het kan dan ook niet aldus worden begrepen, dat het strengere beperkingen op de invoer zou toestaan dan ter voorkoming van het binnenbrengen van schadelijke organismen noodzakelijk is, of beperkingen zou toelaten die een willekeurige discriminatie in het leven roepen tussen de invoer uit andere Lid-Staten en die uit derde landen. Hieruit volgt hoe dan ook, dat waar artikel 4, lid 2, sub a, van richtlijn 77/93 onder bedoelde voorwaarden een volledig invoerverbod op citrusvruchten toestaat, het aldus moet worden uitgelegd, dat het ook minder beperkende maatregelen toestaat, wanneer daarmee het binnenbrengen van schadelijke organismen in de betrokken Lid-Staten kan worden voorkomen.

13. Artikel 4, lid 2, sub a, betekent niet meer dan de erkenning door de gemeenschapswetgever, dat citrusvruchten gevoelig zijn voor ziekten waartegen eventueel bijzondere beschermende maatregelen vereist zijn. Daarmee draagt het bij aan de volledigheid van richtlijn 77/93 als code voor beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen van organismen die schadelijk zijn voor planten. Volgens mij strekt het er niet toe, afwijkingen op de verdragsregels met betrekking tot het vrije goederenverkeer in het leven te roepen die voorheen niet bestonden.

14. De hamvraag is bijgevolg, of Italië zijn citrusculturen tegen het binnenbrengen van schadelijke organismen uit het buitenland had kunnen beschermen door maatregelen die het handelsverkeer binnen de Gemeenschap minder beperkten. Bepalend voor het antwoord op deze vraag is, of ingevoerde pompelmoezen op andere punten van bin-

nenkomst dan zeehavens aan de nodige controles kunnen worden onderworpen. Het staat aan de Italiaanse regering aan te tonen, dat deze vragen ontkennend moeten worden beantwoord (zie het arrest van 8 november 1979, zaak 251/78, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1979, blz. 3369, r. o. 24).

15. Derhalve zal ik nu onderzoeken, of de Italiaanse regering het bewijs heeft geleverd dat pompelmoezen die in Italië over land worden ingevoerd, niet op ziekten kunnen worden gecontroleerd. In de formele ingebrekestelling en het met redenen omkleed advies formuleert de Commissie een aantal suggesties in dit verband. Ofschoon zij in het verzoekschrift en in repliek niet meer worden herhaald, moeten zij mijns inziens worden onderzocht om te kunnen beoordelen of de Italiaanse regering heeft aangetoond, dat de bestreden Italiaanse wettelijke regeling strookt met het evenredigheidsbeginsel.

16. De Commissie erkent, dat voor een doeltreffende controle de vracht moet worden gelost; zij geeft ook toe, dat dit moeilijker kan zijn aan landgrensposten dan in havens. Zij oppert echter, dat de vracht bij het passeren van de grens kan worden verzegeld om eerst later, op een geschiktere plaats op Italiaans grondgebied, in voorkomend geval zelfs in een nabijgelegen zeehaven, te worden gecontroleerd.

17. Dienaangaande verwijst zij in repliek naar artikel 11, lid 3, van richtlijn 77/93, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 7, van richtlijn 88/572/EEG (PB 1988, L 313, blz. 39), dat uiterlijk op 1 januari 1989 door de Lid-Staten in nationaal recht moest zijn omgezet. Daarin wordt de Lid-Staten gelast, passende maatregelen te nemen met het oog op een geleidelijke vermindering van de grenscontroles ter verzekering van de naleving van artikel 4 van de richtlijn. Deze controles dienen te 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 Commissie stelt dat, ook al zouden de Italiaanse autoriteiten terecht verlangen dat vrachten die Italië langs de landzijde binnenkomen aan de grens worden gelost, het aan de vervoerondernemers zou staan ervoor te zorgen, dat bij het vervoer van de vracht met die eventualiteit rekening wordt gehouden. Dit zou niet noodzakelijkerwijs buitensporige vertragingen met zich meebrengen.

18. De Commissie is er evenmin van overtuigd, dat Italië over onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikt om controles aan de landgrensposten te verrichten. Italië zou er tegen redelijke kosten voor kunnen zorgen, dat op gezette tijden inspecteurs aanwezig zijn, eventueel nadat deze door de vervoerder tevoren zijn verwittigd dat op hun diensten een beroep zal worden gedaan, zoals ook de aankomst van schepen van tevoren wordt aangekondigd. Ook nu zouden volgens de Italiaanse wet deskundigen op het gebied van planteziekten op een aantal landgrensposten aanwezig moeten zijn, en het zou niet moeilijk zijn die deskundigen voor de controle van pompelmoezen op te leiden.

19. Naar mijn oordeel heeft de Italiaanse regering niet weten aan te tonen, dat die voorstellen onredelijk zijn. Zij verklaart alleen, dat die voorstellen zowel voor de importeurs als voor de met de vereiste controles belaste autoriteiten te ingewikkeld zouden zijn en organisatorische problemen en onkosten zouden veroorzaken. Zij voegt daaraan toe, dat de Commissie haar bevoegdheid te buiten gaat, wanneer zij zich wil bemoeien met de manier waarop Italië zijn nationale administratie organiseert.

20. Deze tegenwerpingen overtuigen mij niet. De Commissie wil zich niet bemoeien met de manier waarop Italië zijn nationale administratie organiseert, doch tracht alleen aan te tonen, dat de beperkingen die de Italiaanse overheid ter zake van de invoer van pompelmoezen heeft opgelegd, onevenredig zijn, omdat het nagestreefde doel ook kan worden bereikt door andere maatregelen, die de intracommunautaire handel minder beperken.

21. Wat de kosten en administratieve problemen betreft, verklaarde het Hof in zaak 104/75 (arrest van 20 mei 1976, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, r. o. 18), dat artikel 36 EEG-Verdrag niet kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van regelingen of handelwijzen die het vrije goederenverkeer beperken en: „waarvan de beperkende elementen in wezen hun oorzaak vinden in de zorg de belasting van de administratie of de overheidsuitgaven te verminderen, tenzij bij ontbreken van genoemde regelingen of handelwijzen, die belasting of de uitgaven duidelijk de grenzen zouden overschrijden van wat in redelijkheid kan worden verlangd".

22. Mijns inziens heeft de Italiaanse regering niet aangetoond, dat de invoer van pompelmoezen in Italië langs de landzijde tot onredelijke belasting van de administratie of buitensporige overheidsuitgaven zou leiden. Opgemerkt zij, dat die invoer tot begin 1985 nog via een aantal landgrensposten kon geschieden. Door het Hof hierover ondervraagd, heeft de Italiaanse regering geen enkele bijzondere reden weten te noemen — zoals een forse stijging van de binnenkomst in Italië van zieke of gesmokkelde pompelmoezen uit het buitenland — die haar beslissing van 1985 om de invoer van pompelmoezen tot een aantal zeehavens te beperken, kan verklaren.

23. Het probleem van de kosten van de invoer van pompelmoezen in Italië over land in plaats van over zee is duidelijk een zaak van de betrokken importeurs. De Commissie oppert niet, dat de invoer over zee van pompelmoezen uit andere Lid-Staten moet worden verboden.

24. Uit het voorgaande volgt, dat de Italiaanse regering niet heeft weten aan te tonen, dat het sluiten van de landgrensposten voor de invoer van pompelmoezen uit andere Lid-Staten noodzakelijk was om het binnenbrengen in Italië van voor planten schadelijke organismen te voorkomen. Ik geef het Hof derhalve in overweging:

1) Te verklaren dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door de invoer van pompelmoezen uit andere Lid-Staten via landgrensposten te verbieden;

2) De Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.