ving waarbij, zij het ook zuiver formeel, het vereiste van invoervergunningen of enig soortgelijk middel zou worden gehandhaafd. Ter rechtvaardiging van het laten voortbestaan van dergelijke wetgeving kan geen beroep worden gedaan, zelfs niet tijdelijk, op de afwijking van artikel 36 EEG-Verdrag ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren, wanneer communautaire richtlijnen voorzien in geharmoniseerde controleprocedures. Uitsluitend deze gemeenschapsbepalingen vormen het kader waarbinnen de passende controles moeten worden uitgevoerd.

2. De onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met communautaire bepalingen, ook al zijn deze rechtstreeks toepasselijk, kan enkel definitief worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt.

RAPPORT VAN DE RECHTER-RAPPORTEUR
in zaak C-235/91 *

I — De achtergrond van het geschil en de precontentieuze procedure

A — *De communautaire regeling*

Evenals artikel 30 EEG-Verdrag bepaalt artikel 22, lid 1, van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24), dat kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap zijn verboden. Dit verbod is herhaald in artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten (PB 1968, L 151, blz. 16). Het verbod geldt ook voor dierlijk sperma, dat valt onder tariefpost 05.15 ex B, genoemd in de bijlage bij laatstgenoemde verordening, zoals gewijzigd bij artikel 10 van verordening (EEG) nr. 2560/77 van de Raad van 7 november 1977 tot wijziging van de nomenclatuur voor sommige landbouwprodukten, van een aantal verordeningen betreffende deze produkten en van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1977, L 303, blz. 1).

Zoötechnische redenen die tot invoerbeperkingen kunnen leiden, zijn geleidelijk op communautair niveau aan regels gebonden, in eerste instantie bij richtlijn 77/504/EEG

* Procestaal: Engels.

van de Raad van 25 juli 1977 betreffende raszuivere fokrunderen (PB 1977, L 206, blz. 8). Artikel 2 daarvan bepaalt met name, dat de Lid-Staten erop toezien, dat de intracommunautaire handel in sperma en bevruchte eicellen van raszuivere fokrunderen niet wordt verboden, beperkt of belemmerd om zoötechnische redenen. Voorts bepaalt artikel 3, dat de Raad bepalingen vaststelt voor de toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting, en artikel 6, dat er beoordelingsmethoden voor de genetische waarde van runderen worden vastgesteld.

Dit laatste punt is het onderwerp geweest van verscheidene regelingen van de Commissie:

— beschikking 86/130/EEG van 11 maart 1986 houdende vaststelling van methoden inzake prestatie-onderzoek en van methoden voor de beoordeling van de genetische waarde van raszuivere fokrunderen (PB 1986, L 101, blz. 37);

— beschikking 86/404/EEG van 29 juli 1986 houdende vaststelling van het model van en de gegevens die moeten voorkomen in het stamboekcertificaat voor raszuivere fokrunderen (PB 1986, L 233, blz. 19);

— beschikking 88/124/EEG van 21 januari 1988 houdende vaststelling van het model van en de gegevens die moeten voorkomen op de stamboekcertificaten voor sperma en embryo's van raszuivere fokrunderen (PB 1988, L 62, blz. 32).

De bepalingen bedoeld in artikel 3 van richtlijn 77/504 zijn vastgesteld bij richtlijn 87/328/EEG van de Raad van 18 juni 1987 betreffende de toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting (PB 1987, L 167, blz. 54). Deze richtlijn bepaalt in artikel 2, lid 1, dat een Lid-Staat niet mag verbieden, beperken of belemmeren:

— de toelating tot officieel testen van raszuivere stieren of het gebruik van het sperma van die dieren, binnen de kwantitatieve grenzen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de officiële tests door erkende organisaties of associaties;

— de toelating tot de kunstmatige inseminatie op zijn grondgebied van raszuivere stieren of het gebruik van het sperma van die dieren, wanneer die stieren in een Lid-Staat zijn toegelaten tot de kunstmatige inseminatie op basis van tests uitgevoerd overeenkomstig beschikking 86/130.

Voor de beperkingen van de invoer op veterinaire gronden en wegens de gezondheid van dieren tenslotte is een regeling getroffen bij richtlijn 88/407/EEG van de Raad van 14 juni 1988 tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften van toepassing op het intracommunautaire handelsverkeer in diepgevroren sperma van runderen en de invoer daarvan (PB 1988, L 194, blz. 10). Ingevolge artikel 15 mag een Lid-Staat, indien er gevaar bestaat voor verspreiding van een dierziekte doordat op zijn grondgebied sperma afkomstig van een andere Lid-Staat wordt binnengebracht, het binnenbrengen van sperma uit de tot die Lid-Staat behorende gebieden waar de ziekte is uitgebroken, tijdelijk verbieden of beperken, en indien de ziekte algemeen verspreid

raakt, mag hij dit doen voor sperma uit het gehele grondgebied van die Lid-Staat.

B — *De nationale bepalingen*

In Ierland machtigt artikel 3, lid 1, van de „Live Stock (Artificial Insemination) (nr. 32) Act" van 1947 de minister van Landbouw, regelingen vast te stellen voor de controle op de praktijk van de kunstmatige inseminatie van runderen, schapen, geiten, varkens en paarden. Verder bepaalt de Act in de artikelen 5 en 7, dat geen dierlijk sperma mag worden ingevoerd behoudens vergunning van de minister, die daaraan de voorwaarden mag verbinden die hij passend acht.

De Act van 1947 is aangevuld door verschillende regelingen, waaronder de volgende:

— voor runderen, de „Live Stock (Artificial Insemination) Regulations" van 1948 (SI nr. 55);

— voor varkens, de „Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) Regulations" van 1965 (SI nr. 255).

Deze regelingen bepalen onder meer, dat de verspreiding of verkoop van sperma van runderen of varkens verboden is behoudens vergunning, en dat kunstmatige inseminatie met geïmporteerd sperma verboden is behoudens uitdrukkelijke goedkeuring van de minister (artikelen 4 en 7).

Ten slotte worden in de praktijk beperkende voorwaarden gesteld aan de verlening van invoervergunningen, zoals de ondertekening door een daartoe gemachtigd persoon van het bij het ingevoerde sperma gevoegde exportcertificaat en de verplichting om ingevoerd sperma een maand in quarantaine te houden.

C — *De precontentieuze procedure*

Van mening, dat de beperkingen neergelegd in de Act van 1947, de regelingen van 1948 en 1965 en de administratieve praktijk in strijd waren met de hiervóór genoemde gemeenschapsbepalingen, zond de Commissie de Ierse regering op 28 december 1988 een aanmaningsbrief met het verzoek, haar opmerkingen ter zake te maken overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag.

Aangezien deze brief onbeantwoord bleef, richtte de Commissie op 12 oktober 1989 krachtens artikel 169 EEG-Verdrag aan Ierland een met redenen omkleed advies waarin zij stelde, dat deze staat zijn verplichtingen niet was nagekomen, en zij verzocht, de voor de nakoming daarvan noodzakelijke maatregelen te nemen.

Op 14 februari 1990 antwoordden de Ierse autoriteiten, dat zij voornemens waren het stelsel van invoervergunningen te vervangen door een nieuw stelsel van algemene vergunningen, in overeenstemming met de richtlijnen 87/328 en 88/407. Totdat de noodzakelijke wetgeving was aangenomen, zouden alle verzoeken om invoer van sperma van runderen worden getoetst aan de gemeenschapsbepalingen.

Op 31 mei 1991 beschreven de Ierse autoriteiten, hoever zij waren gevorderd met de vaststelling van passende wetgeving, en verzekerden zij de Commissie, dat aan de door haar geuite bezwaren reeds in de praktijk werd tegemoetgekomen.

Ten slotte deelde de Ierse regering na een vergadering op 8 juli 1991 tussen ambtenaren van de Commissie en van de Ierse regering bij brief van 24 juli 1991 mee, dat zij voornemens was eind oktober 1991 de nieuwe regelgeving ter zake voor te leggen.

II — Het procesverloop en de conclusies van partijen

Het verzoekschrift van de Commissie is op 17 september 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, en met uitdrukkelijke instemming van partijen, krachtens artikel 44 bis van het Reglement voor de procesvoering besloten, dat de procedure geen mondelinge behandeling zal omvatten.

De *Commissie* concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat Ierland, door alle invoer van sperma afhankelijk te stellen van een vergunning, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 30 EEG-Verdrag, verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, en verordening (EEG) nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten;

— vast te stellen dat Ierland, door beperkende voorwaarden te stellen aan de invoer van dierlijk sperma, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 77/504/EEG van de Raad van 25 juli 1977 betreffende raszuivere fokrunderen, en beschikking 88/124/EEG van de Commissie van 21 januari 1988 houdende vaststelling van het model van en de gegevens die moeten voorkomen op de stamboekcertificaten voor sperma en embryo's van raszuivere fokrunderen;

— Ierland in de kosten te verwijzen.

Ierland verzoekt het Hof om de procedure, hangende de aanneming van nieuwe regelgeving, te schorsen en „zo nodig en in elk geval":

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *De grieven van de Commissie*

De *Commissie* is allereerst van mening, dat het vereiste van een invoervergunning in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag, artikel 22, lid 1, van verordening nr. 805/68 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 827/68.

Zoals het Hof heeft verklaard in het arrest van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1983, blz. 203), kan een dergelijke vergunning, die het intracommunautaire handelsverkeer belemmert, enkel gerechtvaardigd zijn in uitzonderlijke gevallen, waarin het in de praktijk onmogelijk is de vergunning door een minder beperkende maatregel te vervangen.

In casu is het omstreden stelsel des te meer onverenigbaar met de gemeenschapsbepalingen, daar het beperkende voorwaarden omvat die niet openbaar zijn gemaakt.

Bovendien zijn de beperkingen niet te rechtvaardigen op veterinaire gronden. Een algemene regel die quarantaine voorschrijft voor alle invoer van dierlijk sperma, kan niet stroken met de door de rechtspraak van het Hof en richtlijn 88/407 toegestane tijdelijke veterinaire maatregelen.

Ten slotte moet eraan worden herinnerd, dat ofschoon het gebruik van sperma ingevolge richtlijn 77/504 tot de inwerkingtreding van de communautaire bepalingen voor de toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting, onderworpen bleef aan de nationale wetgeving, de Lid-Staten geen stringentere zoötechnische normen mochten hanteren dan die welke van toepassing waren op sperma dat was geproduceerd en gebruikt op hun eigen grondgebied. Enerzijds zijn de omstreden bepalingen kennelijk niet in overeenstemming met dit vereiste en anderzijds zijn er bij richtlijn 87/328 communautaire bepalingen vastgesteld voor de toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting.

B — *De argumenten van de Ierse regering*

Ierland betoogt in het algemeen, dat hangende de aanneming van de thans in voorbereiding zijnde wetgeving, aan alle door de Commissie in haar met redenen omkleed advies geuite bezwaren in de praktijk is tegemoetgekomen door administratieve maatregelen. In het bijzonder stelt de Ierse regering in dit verband, dat aanvragen om invoer van sperma van runderen en varkens binnen enkele dagen worden afgehandeld, dat voor importen geen quarantaine meer vereist is en dat er voor importen geen stringentere zoötechnische normen worden toegepast dan in de communautaire bepalingen zijn gesteld.

Het vergunningstelsel, dat moet worden vervangen door een toelatingsprocedure, functioneert in wezen in overeenstemming met de desbetreffende richtlijnen, die noodzakelijkerwijs ook in een zekere mate van controle voorzien [zie bij voorbeeld artikel 5, lid 2, van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en produkten in het vooruit-

zicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1990, L 224, blz. 29)]. De voorwaarden waaronder importen worden toegestaan, worden op aanvraag medegedeeld en zijn derhalve, anders dan de Commissie stelt, voor het publiek toegankelijk. Ter rechtvaardiging van het feit dat zij het stelsel tijdelijk laat voortbestaan, verwijst de Ierse regering naar de rechtspraak van het Hof waarin werd aanvaard, dat nationale maatregelen betreffende de gezondheid van dieren onder bepaalde voorwaarden een stelsel van invoervergunningen mogen inhouden (zie de arresten van 31 januari 1984, zaak 40/82, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1984, blz. 283, en zaak 74/82, Commissie/Ierland, Jurispr. 1984, blz. 317).

Ofschoon de Ierse regering erkent, dat er wettelijke regelingen moeten worden vastgesteld teneinde de reeds getroffen administratieve maatregelen te regulariseren, wijst zij er met nadruk op, dat de Commissie volledig op de hoogte is gehouden van de ter voorbereiding van de regeling ondernomen stappen en dat zij niet begrijpt, waarom dit nietnakomingsberoep is ingesteld.

C — *De antwoorden van de Commissie op deze argumenten*

De *Commissie* stelt in de eerste plaats, dat Ierland zich niet kan beroepen op de rechtspraak van het Hof waarin werd aanvaard, dat een vergunning gerechtvaardigd kan zijn op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, nu de genoemde communautaire bepalingen inzake fytosanitaire en zoötechnische waarborgen eenmaal zijn vastgesteld (zie op dit punt het arrest van 8 november 1979, zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369).

Vervolgens wijst zij erop, dat volgens vaste rechtspraak eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het gemeenschapsrecht oplegt. Ierland erkent bovendien uitdrukkelijk, dat er wettelijke maatregelen moeten worden genomen om de genoemde praktische regelingen te regulariseren.

Ten slotte stelt de Commissie, dat de Ierse autoriteiten, die de nieuwe maatregelen eind oktober 1991 in ontwerpvorm gereed zouden hebben, nog steeds geen precieze datum voor de vaststelling van de noodzakelijke wettelijke regeling hebben genoemd. Om die reden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld en gehandhaafd.

F. Grévisse
rechter-rapporteur