CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 8 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De kern van de vragen van het Østre Landsret betreft de volledigheid van de harmonisatie op het gebied van de toevoegingsmiddelen in diervoeders.

2. Vooraf zij opgemerkt, dat de onderhavige vragen uitsluitend betrekking hebben op de stand van het gemeenschapsrecht vóór de vaststelling van richtlijn 84/587/EEG van de Raad.[1] De bepalingen van deze richtlijn behoeven hier dus niet te worden uitgelegd, en ik zal er uitsluitend naar verwijzen voor zover zij enig licht kunnen werpen op de uitleg van de eerdere richtlijnen. De bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, zijn de volgende: richtlijn 70/524/EEG[2] en de daarin bij richtlijnen 73/103/EEG[3] en 75/296/EEG[4] aangebrachte wijzigingen.

3. Bij de eerste vraag gaat het er in wezen om, of in het gemeenschapsrecht vóór richtlijn 84/587 een zodanige harmonisatie tot stand was gebracht, dat de Lid-Staten ten aanzien van de invoer uit andere Lid-Staten van diervoeders die toevoegingsmiddelen bevatten, zich in het geheel niet meer op artikel 36 EEG-Verdrag konden beroepen met betrekking tot nationale maatregelen ter verzekering van de identificatie van de toevoegingsmiddelen alsmede van de zuiverheid daarvan. Het hoofdgeding blijkt betrekking te hebben op een nationale registratieplicht van het als toevoegingsmiddel gebruikte merkprodukt.

4. In de eerste plaats wil ik eraan herinneren, dat wanneer er op gemeenschapsniveau een harmonisatie bestaat, de Lid-Staten niet langer een beroep kunnen doen op artikel 36. Dit is door het Hof in zijn arrest Tedeschi/Denkavit[5] bijzonder duidelijk gesteld:

„wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag door communautaire richtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan, (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."

De harmonisatie van communautaire maatregelen sluit dus de bevoegdheid van de Lid-Staten uit om eenzijdige maatregelen vast te stellen.

5. Hier is het juist de vraag of er zulk een harmonisatie bestaat. In artikel 6 van richtlijn 70/524/EEG is de procedure vastgesteld voor de vaststelling van de *zuiverheids-*

* Vertaald uit het Frans.

1 — Richtlijn van 29 november 1984, PB 1984, L 319, blz. 13.

2 — Richtlijn van 23 november 1970, PB 1970, L 270, blz. 1.

3 — Richtlijn van 28 april 1973, PB 1973, L 124, blz. 17.

4 — Richtlijn van 28 april 1973, PB 1975, L 124, blz. 29.

5 — Arrest van 5 oktober 1977, zaak 5/77, Jurispr. 1977, blz. 1555.

criteria van de in de richtlijn bedoelde toevoegingsmiddelen, waarbij die bevoegdheid aan de Raad werd verleend. Bij richtlijn 75/296/EEG werd deze procedure aldus gewijzigd, dat de beslissingsbevoegdheid ter zake aan het „Permanent Comité voor diervoeders" werd toevertrouwd. Voorts werd in deze tekst uitdrukkelijk bepaald dat de *criteria inzake samenstelling*, waarover voordien in de richtlijn niet uitdrukkelijk werd gesproken, alsmede de fysisch-scheikundige en biologische eigenschappen volgens vorengenoemde procedure konden worden vastgesteld.

6. Gelet op deze bepalingen staat het buiten kijf dat, wat de zuiverheidscriteria betreft, vanaf richtlijn 70/524/EEG en in ieder geval vanaf richtlijn 75/296/EEG de harmonisatie van de betrokken gemeenschapsprocedures was verwezenlijkt. Deze zienswijze wordt bekrachtigd in artikel 13 van de richtlijn, dat alle andere dan „de bij deze richtlijn voorgeschreven handelsbeperkingen" verbiedt. De Lid-Staten konden dus geen maatregelen nemen zoals die waarover het in casu gaat, aangezien zij betrekking hadden op een materie die voortaan volledig door het gemeenschapsrecht was geregeld, en dus ingevolge laatstbedoelde bepaling verboden waren. In casu is de enige oplossing dan ook die welke het Hof heeft gekozen in zijn arresten van 3 oktober 1985 (Commissie/Duitsland[6] en Denkavit[7]), naar luid waarvan:

„de twee richtlijnen (onder meer de onderhavige richtlijn toevoegingsmiddelen) dus voor alle bestanddelen die voor een verantwoorde voeding van dieren of voor de gezondheid van mens en dier problemen of gevaren kunnen opleveren een *sluitende* regeling (blijken) te bevatten, die zowel de van tijd tot tijd noodzakelijke aanpassing van de richtlijnen mogelijk maakt als het vinden van oplossingen voor dringende problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen."

7. De argumenten van de Deense regering lijken aan deze analyse niet af te doen. Omdat de aanwezigheid van onzuiverheden ernstige risico's oplevert voor de volksgezondheid, hebben wij volgens haar te maken met een aangelegenheid die ingevolge 's Hofs arresten Denkavit[8] en Denkavit Futtermittel[9] niet is geharmoniseerd. Weliswaar is in deze twee uitspraken de mogelijkheid erkend om op basis van artikel 36 eenzijdige maatregelen te nemen, doch ik wijs erop dat het daar ging om maatregelen betreffende ziektekiemen, in het kader van de *sanitaire controle* van mengvoeders ter voorkoming van veeziekten. Ziektekiemen kunnen evenwel niet worden gelijkgesteld met onzuiverheden in een toevoegingsmiddel, ook al kunnen deze laatste de gezondheid schaden. Overigens wordt bij deze vergelijking uit het oog verloren, dat de zuiverheidscriteria moeten worden vastgesteld overeenkomstig de communautaire procedure van artikel 6. De eventuele moeilijkheden bij de toepassing van deze procedure blijven zonder gevolgen voor het beginsel zelf van de harmonisatie te deze.

8. Ofschoon ten slotte bij richtlijn 84/587/EEG een regeling is ingevoerd, waarbij via de in artikel 8 daarvan voor bepaalde produkten voorziene monografie de identificatie- en zuiverheidscriteria dwingend worden voorgeschreven, kan daaruit toch niet worden afgeleid dat deze materie niet reeds eerder was geharmoniseerd. Hoewel onder de eerdere regeling niet systematisch de procedure van artikel 6 behoefde te worden toegepast, was deze procedure wel *verplicht* wanneer de criteria inzake zuiverheid of samenstelling moesten worden vastgesteld. Er is geen verband tussen het verschil in de rechtstoestand vóór en na de richtlijn en de mate waarin de harmonisatie

6 — Zaak 28/84, Jurispr. 1985, blz. 3097, 3115, r. o. 14.
7 — Zaak 195/84, Jurispr. 1985, blz. 3181.
8 — Zaak 251/78, Jurispr. 1979, blz. 3369.
9 — Zaak 73/84, Jurispr. 1985, blz. 1013.

werd verwezenlijkt. Het verschil betreft uitsluitend de stelselmatige vaststelling van de betrokken criteria. De redenen waarom deze maatregel voor sommige produkten werd vastgesteld, is volkomen duidelijk uiteengezet in de tweede overweging van de considerans van richtlijn 84/587, waarin het heet dat „de opgedane ervaring... heeft geleerd dat de huidige reglementering... niet alle noodzakelijke veiligheidsgaranties bood...". Dat een gemeenschapsregeling wordt verbeterd, betekent evenwel nog niet dat kan worden gesteld dat er voordien geen harmonisatie bestond.

9. Aldus blijkt dat ingevolge richtlijn 70/524/EEG, zoals gewijzigd vóór richtlijn 84/587, de betrokken materie in die mate was geharmoniseerd dat de nationale autoriteiten niet langer een beroep konden doen op artikel 36 met betrekking tot maatregelen ter verzekering van de identificatie en vaststelling van de zuiverheidscriteria voor toevoegingsmiddelen. Verder moet de zienswijze waarbij het criterium van de harmonisatie als formalistisch wordt beschouwd, resoluut van de hand worden gewezen. Bovendien moet de vaststelling van eenzijdige maatregelen inzake identificatie en zuiverheid van toevoegingsmiddelen door de Lid-Staten wel grote verschillen teweegbrengen, die afbreuk doen aan de beoogde harmonisatie.

10. Alleen wanneer de harmonisatie niet in die mate is verwezenlijkt dat een beroep op artikel 36 is uitgesloten, dient het Hof de tweede vraag te beantwoorden, betreffende de mogelijkheid voor de Lid-Staten om vermeldingen betreffende de registratie van de toevoegingsmiddelen verplicht te stellen. Gelet op het antwoord dat ik op de eerste vraag in overweging heb gegeven, behoeft de tweede vraag mijns inziens evenwel niet te worden beantwoord.

11. Ook wil ik enkel nog erop wijzen dat in ieder geval de betrokken vermeldingen uitdrukkelijk zijn uitgesloten door de tekst van artikel 10, lid 4, waarin met zoveel woorden wordt gezegd dat *„elke vermelding betreffende andere toevoegingsmiddelen dan die welke in deze richtlijn worden bedoeld, ...* niet (is) toegestaan", alsook door die van artikel 13, op grond waarvan de Lid-Staten ervoor zorg moeten dragen „dat diervoeders die voldoen aan het bepaalde in deze richtlijn, ten aanzien van de aanwezigheid of het ontbreken van toevoegingsmiddelen en de desbetreffende aanduidingen, alleen zijn onderworpen aan de bij deze richtlijn voorgeschreven handelsbeperkingen". Gelet op deze bepalingen zijn geen andere vermeldingen toegelaten dan die van artikel 10, lid 1, welke alleen betrekking hebben op de toevoegingsmiddelen zelf en in geen geval toestaan dat een registratie, als bedoeld door de rechter a quo, wordt vermeld.

12. De derde vraag betreft de verenigbaarheid met artikel 30 van de verplichte erkenning die geldt voor de importeurs van diervoeders die toevoegingsmiddelen bevatten. Met de vierde vraag gaat het er in wezen om te vernemen, of richtlijn 70/524/EEG in een zodanige harmonisatie voorzag, dat de Lid-Staten niet langer met een beroep op artikel 36 zulk een vereiste konden opleggen.

13. Kenmerkend voor de vergunning, die eens voor al wordt afgegeven en vergelijkbaar is met die waarover de nationale producenten moeten beschikken, is volgens de nationale rechter, dat zij de enige manier is om te weten bij welke ondernemingen de in de richtlijn voorziene controles moeten plaatsvinden. Tevens wijst hij erop dat de vergunning niet om specifieke redenen kan worden afgewezen of ingetrokken, doch conform de nationale rechtsbeginselen uitsluitend om dwingende redenen die verband houden met de gezondheid van mens of dier. Ten slotte wordt de vergunning in de praktijk na enkele weken afgegeven, op basis van een aanvraag waarin alleen de naam

en het adres van de importeur worden vermeld en is tot op heden nog geen enkele aanvraag of vergunning afgewezen of ingetrokken.

14. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak is voor artikel 30 EEG-Verdrag het potentieel beperkende karakter van een maatregel voldoende grond om deze te doen vallen onder de werkingssfeer van de maatregelen van gelijke werking, waarvan het Hof in zijn arrest Dassonville [10] de navolgende bekende definitie heeft gegeven: iedere handelsregeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of *potentieel*, kan belemmeren.

15. Waar een *vergunning* noodzakelijkerwijs een beoordelingsmarge voor de nationale administratie inhoudt, is in het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk [11] de aandacht gevestigd op de beperkende aspecten van een dergelijke regeling, en wel in de navolgende bewoordingen:

„Ofschoon het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting verklaarde, dat de huidige administratieve praktijk een automatische en snelle afgifte van vergunningen mogelijk maakt, moet toch worden vastgesteld, dat een stelsel dat de verlening van administratieve goedkeuring vereist, noodzakelijkerwijze de uitoefening van een zekere discretionaire bevoegdheid onderstelt en voor de handelaren een bron van rechtsonzekerheid is."

Ik wil er alleen op wijzen dat de Deense regering, tijdens het debat ter terechtzitting over de strekking van het begrip vergunning, heeft erkend dat theoretisch de vergunning kan worden geweigerd. De door de rechter a quo genoemde omstandigheden zijn naar mijn gevoel dus niet van dien aard dat het gewraakte vereiste niet een maatregel van gelijke werking zou zijn.

16. Mitsdien moet worden nagegaan of er in casu een zodanige harmonisatie bestond dat, conform de hierboven uiteengezette beginselen, elk beroep op artikel 36 was uitgesloten. In de eerste plaats moet duidelijk worden onderscheiden tussen harmonisatie inzake toevoegingsmiddelen en harmonisatie van de regels die gelden voor de handelaars die in deze sector bedrijvig zijn. Richtlijn 70/524/EEG betreffende de toevoegingsmiddelen rept met geen woord over de betrokken handelaars. Evenals de Commissie wil ik erop wijzen dat artikel 13, naar luid waarvan de Lid-Staten er zorg voor dragen dat diervoeders *ten aanzien van de aanwezigheid of het ontbreken van toevoegingsmiddelen* alleen zijn onderworpen aan de bij de richtlijn voorgeschreven handelsbeperkingen, een belangrijke aanwijzing oplevert voor de zienswijze dat er op dit punt geen harmonisatie bestaat: voor zover daarin de gebieden zijn aangegeven waarop de harmonisatie nationale maatregelen uitsluit. Deze uitlegging vindt steun in artikel 20 van richtlijn 84/587/EEG, waarin bovenbedoelde begrenzing niet meer voorkomt, terwijl in artikel 13, lid 3, is bepaald dat iedere Lid-Staat jaarlijks de lijst van fabrikanten van toevoegingsmiddelen publiceert. Waar deze laatste tekst ervan uitgaat dat toezicht wordt uitgeoefend op de handelaars, is het van belang op te merken dat de enkel ten aanzien van de aan- of afwezigheid van toevoegingsmiddelen aangebrachte begrenzing van de beperkingen wegvalt, waaruit duidelijk blijkt dat voortaan, dus enkel voor de toekomst, het „toezicht" op de handelaars onder de gemeenschapsregels valt. Het logisch verband tussen deze opeenvolgende bepalingen is duidelijk. Aangezien richtlijn 70/524/EEG geen bepalingen bevat betreffende een vergunning voor de handelaars, stond het in voorkomend geval aan de Lid-Staten om met een beroep op artikel 36 ter zake eventueel zelf ad hoc maatregelen vast te stellen.

10 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Jurispr. 1974, blz. 837.

11 — Arrest van 8 februari 1983, zaak 124/81, Jurispr. 1983, blz. 203.

17. In dit verband heeft de rechter a quo het Hof niet de vraag gesteld of een maatregel zoals die welke thans in geding is, aan artikel 36 moet worden getoetst. Ik zal mij dan ook bepalen tot de vaststelling dat de considerans van richtlijn 84/587/EEG, welke het toezicht op de betrokken handelaars regelt, in de negende overweging de redenen voor een vergelijkbaar vereiste aangeeft; daarin wordt namelijk verklaard dat „moet worden bepaald dat de produktie en het gebruik van antibiotica... uitsluitend in handen mogen zijn van personen die beschikken over de competentie, de installaties en de uitrustingen welke nodig zijn voor de vervaardiging van toevoegingsmiddelen... en die vermeld zijn op de lijst van fabrikanten van een Lid-Staat". Deze doelstellingen, die erop zijn gericht dat de betrokken handelaars wanneer nodig aansprakelijk worden gesteld, en men zich in ieder geval van hun betrouwbaarheid kan verzekeren, zijn zonder enige twijfel in overeenstemming met de voorschriften van artikel 36.

18. De vijfde vraag betreft de verenigbaarheid met richtlijn 70/524/EEG en met de artikelen 9 en 95 EEG-Verdrag van een jaarlijkse heffing die gelijkelijk wordt opgelegd aan de binnenlandse producenten en aan de importeurs die in het bezit zijn van vorenbedoelde vergunning, en die bedoeld is ter dekking van de kosten gemaakt bij de controle van de overeenkomstig richtlijn 70/524/EEG genomen monsters. De heffing blijkt verband te houden met het vergunningenstelsel dat, zoals gezegd, niet onder de richtlijn valt. De heffing behoeft dan ook niet op haar wettigheid te worden getoetst aan deze tekst, doch alleen aan de artikelen 9 en 95 EEG-Verdrag. Het eerste artikel, dat douanerechten en heffingen van gelijke werking verbiedt, kan zich niet verzetten tegen een heffing die — zoals in casu — jaarlijks wordt geïnd, en op identieke wijze *ongeacht de ingevoerde hoeveelheden* wordt opgelegd aan importeurs en binnenlandse producenten. Aangezien het hier om een forfaitair en zonder enige discriminatie toegepaste heffing gaat, zijn in casu naar mijn gevoel niet de kenmerken aanwezig van een „geldelijke last die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd", als bedoeld in het arrest Denkavit/Frankrijk [12].

19. Ook de zienswijze dat de betrokken maatregel in strijd zou zijn met artikel 95 EEG-Verdrag wijs ik van de hand. De betrokken binnenlandse heffing blijkt namelijk voor importeurs en nationale producenten identiek te zijn, aangezien zij volgens dezelfde criteria wordt opgelegd. In dit verband dient te worden gewezen op de criteria van het arrest Kortmann [13]:

„Het is voor de toepassing van dat artikel voldoende dat de binnenlandse belasting de nationale en de ingevoerde produkten treft volgens dezelfde, door de doelstelling van de belasting objectief gerechtvaardigde maatstaven, zodat zij niet ertoe leidt dat het ingevoerde produkt zwaarder wordt belast dan het gelijksoortige nationale produkt."

20. Denkavit stelt ter zake, dat voor een binnenlandse producent de heffing op zijn produktie niet hoger wordt, indien hij gebruik maakt van verschillende handelaars, terwijl een buitenlandse producent die een beroep doet op verschillende importeurs, geconfronteerd wordt met onredelijke kosten. Dit aspect kan mij niet overtuigen. Eén enkele importeur kan namelijk zonder bezwaar een beroep doen op onafhankelijke handelaars binnen het land van invoer, die de heffing niet behoeven te betalen. Ten slotte komt het mij voor dat de betrokken regeling, die op de handelaars in de betrokken sector en niet op de produkten drukt, niet in strijd is met de eisen in 's Hofs rechtspraak, dat de heffing de produkten in hetzelfde stadium van verhandeling dient te belasten en dat het belastbare feit hetzelfde moet zijn. [14]

12 — Arrest van 31 mei 1979, zaak 132/78, Jurispr. 1979, blz. 1923, r. o. 7.

13 — Arrest van 28 januari 1981, zaak 32/80, Jurispr. 1981, blz. 251, r. o. 28.

14 — Voormeld arrest in zaak 132/78, r. o. 8.

21. Mitsdien geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

1) Richtlijn 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970, zoals gewijzigd vóór de vaststelling van richtlijn 84/587/EEG van de Raad van 29 november 1984, voorziet in een harmonisatie die uitsluit dat de Lid-Staten bij de invoer uit andere Lid-Staten van diervoeders welke toevoegingsmiddelen bevatten, met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag maatregelen kunnen voorschrijven ter verzekering van de identificatie en de zuiverheid van die toevoegingsmiddelen.

2) Een maatregel waarbij een Lid-Staat voor de invoer van diervoeders uit andere Lid-Staten een vergunning voorschrijft, is strijdig met artikel 30.

3) Richtlijn 70/524/EEG, zoals gewijzigd vóór de vaststelling van richtlijn 84/587/EEG, voorzag niet in een zodanige harmonisatie, dat de Lid-Staten zich voor het vaststellen van nationale maatregelen betreffende het toezicht op handelaars niet op artikel 36 van het Verdrag konden beroepen.

4) Een jaarlijkse heffing die op identieke wijze wordt opgelegd aan nationale producenten en aan importeurs, is niet in strijd met de artikelen 9 en 95 EEG-Verdrag.