CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 1 oktober 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak moet het Hof uitmaken, of de Italiaanse Republiek richtlijn 79/109/EEG [1] van de Raad van 24 januari 1979 tot wijziging van richtlijn 64/432/EEG [2], wat brucellose betreft, correct heeft uitgevoerd.

2. Volgens de rechtspraak van het Hof *vereist de omzetting van een richtlijn* in nationaal recht *niet* noodzakelijkerwijs *dat de bepalingen* ervan *formeel en woordelijk* in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling *worden opgenomen*, en kan naar gelang van de inhoud van de richtlijn worden voltstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden. [3]

3. Daarentegen zijn *eenvoudige administratieve praktijken*, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichting die artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag de Lid-Staten oplegt. [4]

4. Met inachtneming van deze beginselen wil ik nu onderzoeken, of de Italiaanse Republiek richtlijn 79/109/EEG correct heeft omgezet.

5. Ik begin met erop te wijzen, dat verweerster tijdens de mondelinge behandeling heeft toegegeven dat de gedode 45/20 entstof waaraan een adjuvans werd toegevoegd, waarvan sprake is in *artikel 6, sub b, tweede streepje*, in Italië nog niet is geregistreerd en dat deze bepaling daarom nog niet in nationaal recht is omgezet.

6. De andere problemen die de onderhavige zaak stelt, kunnen in twee rubrieken worden ingedeeld, te weten een rubriek bepalingen die in de administratieve circulaires zijn overgenomen, en een betreffende het stelsel dat geldt voor ingevoerde dieren van herkomst uit de andere Lid-Staten.

A — De bepalingen die in de administratieve circulaires zijn overgenomen

7. Blijkens de door de Italiaanse overheid verstrekte gegevens en inzonderheid de tabel die zij op verzoek van het Hof heeft opgesteld, zijn de artikelen

— 5, sub ii, tweede alinea,

* Vertaald uit het Frans.

1 — PB 1979, L 29, blz. 20.

2 — Richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens, PB 1964, blz. 1977.

3 — Arrest van 23 mei 1985, zaak 29/84, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661; arrest van 9 april 1987, zaak 363/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 1733, r. o. 7.

4 — Zie inzonderheid de arresten van 15 december 1982, zaak 160/82, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 4637, r. o. 4; 15 maart 1983, zaak 145/82, Commissie/Italië, Jurispr. 1982, blz. 711, r. o. 10; recenter, 15 oktober 1986, zaak 168/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 2945, r. o. 13.

— 7, sub c, eerste alinea,

— 8 en

— 9, sub D,

het voorwerp van de circulaires nrs. 65 van 16 april 1973, 25 van 23 juni 1981 en 32 van 30 april 1986.

8. Ter terechtzitting is gezegd, dat het hier circulaires secundum legem, en geen circulaires contra legem betrof. Afgezien van het feit dat het Hof dit onderscheid bij mijn weten nooit heeft gemaakt, blijkt uit een grondige lezing van de betrokken bepalingen evenwel, dat deze de basisrichtlijn (64/432/EEG) rechtstreeks wijzigen, dan wel alternatieve controlemethoden toestaan, die niet voorkwamen in de basisrichtlijn, hetgeen in feite ook een wijziging is.

9. Welnu, de richtlijn van 1964 is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij wet, te weten wet nr. 397 van 30 april 1976 (GURI nr. 153 van 11.6.1976). De bepalingen van richtlijn 79/109 moeten derhalve worden omgezet in nationale bepalingen met dezelfde rechtskracht als die welke zij dienen te wijzigen (arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, Commissie/België, blz. 1473, 1486, r. o. 10).

10. Ik moet evenwel toegeven, dat artikel 9, sub D, een grensgeval is. Dit artikel vult bijlage C van richtlijn 64/432/EEG aan door daaraan de *omschrijving* van drie analysemethoden of proeven toe te voegen, waarvan Italië op grond van de keuze die de Lid-Staten ter zake was gelaten, er slechts één heeft overgenomen, namelijk de brucella antigeen bufferproef (artikel 9, sub D), die in Italië bij ministerieel decreet van 15 april 1981 is erkend.

11. De *beschrijving* van die methode is evenwel niet te vinden in het ministerieel decreet, maar in circulaire nr. 25 van 23 juni 1981. De Commissie neemt daarvan akte, maar zegt niet of dit voor haar volstaat. Zulks lijkt evenwel het geval te zijn, aangezien zij artikel 9 in de loop van de mondelinge behandeling niet meer heeft genoemd.

12. Ik erken dat men zich kan afvragen, of het echt nodig is om de technische omschrijving van een analysemethode met een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling om te zetten en of een circulaire te deze niet volstaat. Deze methoden moeten immers enkel worden toegepast door erkende laboratoria of door officiële dierenartsen, niet door de handelaars.

13. Anderzijds kunnen de circulaires, zoals in de rechtspraak van het Hof is vastgesteld, volgens goeddunken van de administratie worden gewijzigd, en bieden zij derhalve niet alle waarborgen voor de rechtszekerheid. Daarbij komt, dat de omschrijvingen van de analysemethodes die in de bijlage van de basisrichtlijn van 1964 voorkomen, in Italië als bijlage bij de wet van 30 april 1976 zijn gepubliceerd.

14. Mij dunkt dan ook, dat deze nieuwe analysemethode, die hetzelfde statuut heeft als de in 1976 gepubliceerde, op haar beurt eveneens met een wettelijke bepaling in de nationale rechtsorde moest worden omgezet.

15. Samenvattend geef ik het Hof in overweging te verklaren dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de vorengenoemde artikelen niet op een voldoende en definitieve wijze in het nationale recht zijn omgezet, en dat de Italiaanse Republiek ter zake de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B — De toepassing van de bepalingen van de richtlijn op ingevoerde dieren van herkomst uit de andere Lid-Staten

16. Met betrekking tot sommige regels die in Italië zijn uitgevoerd, wat de controle op de nationale produktie betreft, of die op het nationale grondgebied niet behoefden te worden uitgevoerd, omdat de Lid-Staten terzake de keuze werd gelaten, stelt de Commissie dat Italië toch uitdrukkelijk in een bepaling had moeten vaststellen dat ter invoer aangeboden dieren die volgens die regels waren onderzocht in hun land van oorsprong, tot de invoer dienden te worden toegelaten.

17. Het eerste probleem is, dat het begrip „gebied" niet in het nationale recht is opgenomen. *Artikel 1* van richtlijn 79/109/EEG heeft artikel 2 van richtlijn 64/432/EEG gewijzigd en dit nieuwe begrip daaraan toegevoegd.

18. *Artikel 2*, juncto *artikel 4*, van richtlijn 79/109/EEG staat onder bepaalde voorwaarden een versoepeling van de controles op brucellose toe in „een gedeelte van een Lid-Staat dat bestaat uit meerdere aangrenzende gebieden". Daarvoor moet de Commissie een beschikking vaststellen overeenkomstig het advies van het Permanent Veterinair Comité (procedure voorzien in artikel 12 van richtlijn 64/432/EEG, ingevoerd bij richtlijn 71/285/EEG, PB 1971, L 179, blz. 1).

19. De Commissie is van mening, dat de huidige Italiaanse wetgeving de invoer van dieren van herkomst uit een gedeelte van het grondgebied van een andere Lid-Staat, waar de controles aldus zijn versoepeld, niet toestaat.

20. De Commissie noemt vervolgens *artikel 3* van richtlijn 79/109/EEG. Dit wijzigt bijlage A, punt II — A 1, van richtlijn 64/432/EEG, dat omschrijft wat moet worden verstaan onder „rundveebeslag (dat...) officieel als brucellosevrij (wordt) beschouwd".

21. Terwijl volgens de oude versie van punt C, sub i, van dat hoofdstuk de methode van de bloedserumagglutinatie enkel kan worden vervangen door drie ringtests, kan zij voortaan ook worden vervangen door een brucella antigeen bufferproef.

22. Zoals gezegd, is deze nieuwe methode in Italië van toepassing verklaard bij ministerieel decreet van 15 april 1981. De Commissie merkt evenwel op, dat dit ministerieel decreet als titel draagt: „*Nationaal* Plan ter voorkoming van runderbrucellose", zodat de betrokken bepaling niet van toepassing is op de invoer.

23. Ten slotte stelt *artikel 5* van richtlijn 79/109/EEG in bijlage A, punt II — A 1, sub c, ii en iii, vier serologische proeven vast, waaruit vrij kan worden gekozen. De Italiaanse Republiek heeft in het raam van hetzelfde ministerieel decreet van 15 april 1981 voor de controles die op haar nationaal grondgebied plaatsvinden, gekozen voor de serumagglutinatieproef en de brucella antigeen bufferproef. Zij heeft niet voorzien dat ook de plasma-agglutinatieproef of de plasma-melkringtest kan worden aangewend.

24. Indien ik het standpunt van de Commissie juist begrijp, had de Italiaanse Republiek in een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling uitdrukkelijk moeten vaststellen, dat runderen die waren gecontroleerd volgens deze twee methodes, die niet waren voorzien voor de controles die nationaal plaatsvinden, niettemin tot de invoer dienden te worden toegelaten.

25. Dit argument van de Commissie overtuigt mij niet en ik verwijs ter zake naar de reeds aangehaalde Italiaanse wet nr. 397 van 30 april 1976, waarbij richtlijn 64/432/EEG is uitgevoerd. Artikel 11 van deze wet bepaalt: „Runderen en varkens die vanuit een andere Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap naar Italië worden verzonden, moeten dezelfde gezondheidsgaranties bieden als zijn voorzien voor de verzending vanuit Italië naar een andere Lid-Staat. Voor de aan de grens verrichte sanitaire controle moeten deze dieren evenwel worden aangeboden, vergezeld van certificaten die conform zijn aan de modellen I tot en met IV van bijlage F en in de Italiaanse taal zijn gesteld."

26. Volgens artikel 15 van dezelfde wet „verbieden de aan de grenzen tewerkgestelde dierenartsen de toegang tot het Italiaans grondgebied van runderen en varkens van herkomst uit de andere Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap:

a) indien deze dieren lijden aan, of ervan worden verdacht te lijden aan of te zijn besmet met een besmettelijke ziekte;

b) indien bij de controle die aan de grens wordt verricht, kan worden vastgesteld, dat de dieren niet de op grond van het certificaat te verwachten garanties bieden."

27. Welke conclusies kunnen uit die teksten worden getrokken ?

28. De bevestiging van het algemene beginsel, dat dieren die naar Italië worden verzonden „dezelfde gezondheidsgaranties moeten bieden als gelden voor de verzendingen vanuit Italië naar de andere Lid-Staten", zou de indruk kunnen wekken dat Italië tot zijn grondgebied enkel dieren toelaat uit veebeslagen die zijn gecontroleerd volgens regels die op alle punten identiek zijn aan die welke voor de controle in Italië zijn vastgesteld, zelfs op punten waarop de richtlijn de Lid-Staten de keuze laat.

29. Deze indruk zou kunnen worden versterkt door de voorlaatste alinea van circulaire nr. 32 van 30 april 1986: „De bepalingen inzake brucellose voor runderen die vanuit Italië naar de Europese Economische Gemeenschap worden verzonden, gelden ook voor de uit de Lid-Staten ingevoerde fok- of produktierunderen."

30. Mijns inziens dringt die conclusie zich evenwel niet op, aangezien:

— de Commissie zelf toegeeft, dat vooralsnog geen belemmering van de handel is vastgesteld (omtrent het belang van het ontbreken van praktische problemen, zie het arrest van 10 juli 1986, zaak 235/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 2291, r. o. 14);

— de tekst van de wet voorrang heeft boven die van de circulaire;

— „dezelfde garanties" in de wet aldus kan worden uitgelegd, dat elke overeenkomstig de richtlijn in het land van herkomst verrichte controle, aan deze voorwaarde voldoet;

— het „werkzame" gedeelte van de wet van 1976 wordt gevormd door artikel 15, dat een limitatieve omschrijving geeft van de gronden waarop de toegang tot het Italiaanse grondgebied kan worden verboden.

31. Weliswaar neemt artikel 15 niet exact de bewoordingen over van artikel 6, lid 3, van richtlijn 64/432/EEG, dat luidt als volgt:

„Ieder land van bestemming kan de overbrenging van runderen en varkens naar zijn grondgebied verbieden, indien bij een onderzoek aan het grenskantoor door een officiële dierenarts is vastgesteld:

a) dat deze dieren lijden aan, of er van verdacht worden te lijden aan of te zijn besmet met een ziekte waarvoor aangifteplicht bestaat, of

b) dat het bepaalde in de artikelen 3 en 4 voor deze dieren niet in acht is genomen."

32. Volgens de richtlijn betreft het „onderzoek aan het grenskantoor" zowel de hypothesen sub a als sub b, terwijl de Italiaanse wet dit onderzoek enkel bij het punt sub b vermeldt. Het is evenwel moeilijk denkbaar, dat een officiële Italiaanse dierenarts een besmetting zou kunnen vaststellen zonder de dieren eerst te hebben onderzocht.

33. Het punt sub b in de Italiaanse wet heeft trouwens een beperktere strekking dan het het punt sub b in de richtlijn, dat op alle gevallen slaat, waarin naar aanleiding van het onderzoek kon worden vastgesteld dat het bepaalde in de artikelen 3 en 4 van de richtlijn niet in acht is genomen. De Italiaanse wet daarentegen lijkt enkel te doelen op het geval waarin het certificaat omissies of onjuistheden bevat.

34. In elk geval is de overeenstemming van de genoemde bepalingen van de Italiaanse wet met die van richtlijn 64/432/EEG bij mijn weten nooit betwist door de Commissie. Er kan dus van worden uitgegaan, dat deze wet geen aanleiding tot kritiek heeft gegeven.

35. Bovendien bepaalt richtlijn 64/432/EEG dat de uitgevoerde dieren vergezeld moeten gaan van een gezondheidscertificaat. De modellen van die certificaten in de bijlagen bij de Italiaanse wet stemmen overeen met die van de genoemde richtlijn, zoals die zijn gewijzigd bij richtlijn 71/285/EEG van 19 juli 1971 (PB 1971, L 179, blz. 1).

36. Mijns inziens volgt uit de genoemde artikelen van de Italiaanse wet en uit de wijze waarop de gezondheidscertificaten zijn geredigeerd, dat een dierenarts van de Italiaanse administratie de toegang tot het nationale grondgebied niet kan ontzeggen aan dieren die afkomstig zijn uit „een gedeelte van een Lid-Staat dat bestaat uit meerdere aangrenzende gebieden" (artikel 2 van de richtlijn van 1979) waarvoor de controles zijn versoepeld, of die zijn gecontroleerd door middel van een van de in Italië niet aanvaarde methodes.

37. Inderdaad ontbreekt op de gezondheidscertificaten het begrip „gebied", en komen daarop enkel de begrippen „officieel brucellosevrij beslag" of „brucellosevrij beslag" voor.

38. Wanneer een beslag één van deze kwalificaties krijgt toegekend, gaat het begrip „gebied" of de toepassing van een alternatieve analysemethode een rol spelen. Maar het is duidelijk, dat een Italiaanse dierenarts ter zake enkel kan afgaan op het oordeel van de dierenarts van het land van uitvoer.

39. Het gehele stelsel is duidelijk gebaseerd op het beginsel van het wederzijds vertrouwen van de officiële diensten.

40. Dit blijkt met name uit de zevende overweging van de considerans van de basisrichtlijn (64/432/EEG) die luidt:

„Overwegende dat het noodzakelijk is, ten einde de Lid-Staten *zekerheid* te kunnen bieden dat deze eisen in acht genomen worden, te voorzien in de afgifte door een officiële dierenarts van een gezondheidscertificaat, dat de dieren begeleidt tot de plaats van bestemming."

41. Het certificaat levert dus als het ware een gezondheidsvermoeden op, dat enkel kan worden omgekeerd op grond van het resultaat van het eventuele onderzoek aan de grens.

42. Overigens zij nog opgemerkt, dat naast de proeven om een beslag als „officieel brucellosevrij" of „brucellosevrij" te kunnen erkennen, volgens artikel 3 van richtlijn 64/432/EEG op de *voor uitvoer bestemde dieren* binnen dertig dagen voor de inlading bijkomende proeven moeten zijn verricht.

43. Bedoeld zijn: voor runderen een bloedserumagglutinatie (lid 3, sub c, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 66/600/EEG en 71/285/EEG) en voor varkens een bloedserumagglutinatie en een complementbindingsreactie (lid 4, gewijzigd bij richtlijn 71/285/EEG).

44. Deze beide soorten onderzoeken zijn de enige die op de gezondheidscertificaten worden genoemd. Zij zijn beide in Italië ingevoerd bij de wet van 30 april 1976.

45. Het lijkt mij dan ook uitgesloten, dat een officiële Italiaanse veearts — tenzij hij de wet van zijn land zou overtreden — een dier de toegang tot het nationale grondgebied zou kunnen weigeren op grond dat het komt uit „een gedeelte van een Lid-Staat dat bestaat uit meerdere aangrenzende gebieden" waarin de controles zouden zijn versoepeld, of uit een beslag dat is gecontroleerd met behulp van een van de nieuwe, bij richtlijn 79/109/EEG ingevoerde analysemethodes.

46. Hieruit kan men dus afleiden dat, zelfs bij haar huidige stand, de Italiaanse wetgeving niet belet, dat het met de richtlijn beoogde doel wordt bereikt wat de invoer in deze Lid-Staat betreft. Dit wordt bevestigd door het feit dat in de praktijk geen moeilijkheden zijn vastgesteld.

Conclusie

47. Op grond van alle bovengenoemde redenen geef ik het Hof in overweging, vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan de artikelen 5, sub ii, tweede alinea, 6, tweede streepje, 7, sub c, eerste alinea, 8 en 9, sub D, van richtlijn 79/109/EEG van de Raad van 24 januari 1979 tot wijziging van richtlijn 64/432/EEG, wat brucellose betreft, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het beroep dient voor het overige te worden verworpen.

Aangezien de Commissie maar voor een deel in het gelijk is gesteld, geef ik in overweging haar te verwijzen in een derde van de kosten.