

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
A. LA PERGOLA  
van 3 februari 1998 \*

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 betreffende de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees (PB 1964, 121, blz. 2012), zoals gewijzigd bij de richtlijnen 91/497/EEG<sup>1</sup>, en 89/662/EEG<sup>2</sup>, en artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Zij stelt inzonderheid, dat de praktijk van de bevoegde Duitse autoriteiten met betrekking tot de invoer van varkensvlees uit andere lidstaten indruist tegen die richtlijnen en bovendien een bij artikel 30 verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking oplevert.

Richtlijn 64/433 is bij herhaling gewijzigd en is thans gecodificeerd bij richtlijn 91/497. Zij beoogt de gezondheidsvoorschriften van de lidstaten inzake de handel in vlees te harmoniseren teneinde te vermijden dat de verschillende nationale regelingen het intracommunautaire handelsverkeer belemmeren.<sup>3</sup> In deze zaak zijn de artikelen 5 en 6 van de richtlijn van belang.

## De gemeenschapsregeling

2. Ik herinner kort aan de gemeenschapsregeling die onjuist zou worden uitgevoerd.

Artikel 5, lid 1, sub o, luidt als volgt: „De lidstaten zien erop toe dat de officiële dierenarts ongeschikt voor menselijke consumptie verklaart: (...) vlees dat een *uitgesproken seksuele geur* verspreidt.”<sup>4</sup>

\* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 tot wijziging en codificatie van richtlijn 64/433/EEG teneinde deze uit te breiden tot de productie en het in de handel brengen van vers vlees (PB L 268, blz. 69).

2 — Richtlijn van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinair controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de toestandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13).

3 — Zie de tweede en de derde overweging van de considerans.

4 — Cursivering van mij. Ik wil er van meet af aan op wijzen, dat de „uitgesproken seksuele geur” niet mag worden verward met de onaangename geur die bijvoorbeeld ontstaat bij slechte conservering of bederf van het vlees. Het gaat integendeel om een geur — en partijen zijn het erover eens dat hij walgelijk is — die het vlees slechts afgeeft wanneer het wordt gekookt, wegens de geslachtshormonen in het karkas van het varken: vandaar de uitdrukking „seksuele geur”.

Het voor deze zaak relevante deel van artikel 6 bepaalt:

voorzien wordt van het speciale merk als bedoeld in beschikking 84/371/EEG en een behandeling als bedoeld in richtlijn 77/99/EEG ondergaat (...).”<sup>5</sup>

„1. De lidstaten zien erop toe dat

(...)

b) vlees

3. Blijkens de considerans strekt richtlijn 89/662 ertoe de veterinaire controles uitsluitend te laten plaatsvinden op de plaats van verzending, waartoe „de essentiële eisen op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid moeten worden geharmoniseerd”.<sup>6</sup> De volgende bepalingen van de richtlijn zijn relevant voor de onderhavige zaak. Artikel 5 luidt als volgt:

(...)

„1. De lidstaten van bestemming passen de volgende controlemaatregelen toe:

iii) onverminderd de gevallen als bedoeld in artikel 5, lid 1, sub o, van niet-gecastreerde mannelijke varkens met een geslacht gewicht hoger dan 80 kg, tenzij de inrichting op basis van een volgens de procedure van artikel 16 erkende methode, of, bij ontstentenis daarvan, op basis van een door de betrokken bevoegde autoriteit erkende methode, kan garanderen dat *karkassen met een uitgesproken seksuele geur kunnen worden opgespoord*,

a) de bevoegde autoriteit kan op de plaats van bestemming van de goederen via steekproefsgewijze en niet-discriminerende veterinaire controles nagaan of aan artikel 3 is voldaan; zij kan bij die gelegenheid monsters nemen.

5 — Cursivering van mij.

6 — Zie de vierde overweging van de considerans.

Beschikt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van doorvoer of van de lidstaat van bestemming over gegevens die een overtreding doen vermoeden, dan kunnen er bovendien nog controles worden verricht tijdens het vervoer van de goederen op haar grondgebied met inbegrip van de controle van de overeenstemming van de vervoermiddelen;

(...)"

Artikel 7 bepaalt vervolgens: „Indien de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij een controle op de plaats van bestemming of tijdens het vervoer constateren dat:

(...)

- b) de goederen niet voldoen aan de voorschriften van de communautaire richtlijnen of, bij ontstentenis van besluiten over de communautaire normen waarin de richtlijnen voorzien, aan de nationale normen, kunnen zij — indien zulks op grond van de hygiënische of veterinairerechtelijke

voorschriften mogelijk is — de verzender of diens gemachtigde de keuze laten tussen

— de destructie van de goederen, of

— het gebruik van de goederen voor andere doeleinden, met inbegrip van terugzending, met toestemming van de bevoegde autoriteit van de inrichting van oorsprong.

(...)"

Artikel 8, lid 1, voorziet in een bijzondere procedure voor de gevallen waarin de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming en die van het land van verzending de overeenstemming van het vlees met de vigerende gezondheidsvoorschriften verschillend beoordelen. Het is nuttig, het relevante deel van artikel 8 in zijn geheel te citeren:

„In de in artikel 7 bedoelde gevallen treedt de bevoegde autoriteit van een lidstaat van bestemming onverwijld in contact met de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending. Deze nemen alle nodige maatregelen en delen aan de bevoegde autoriteit van de

eerste lidstaat de aard van de verrichte controles, de genomen beslissingen en de redenen daarvan mede.

aanvaard, belasten met de controle van de feiten in de betrokken inrichting,

Indien deze vreest dat die maatregelen ontoereikend zijn, zoekt zij met de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat naar wegen en middelen om de situatie te verhelpen, in voorkomend geval door een bezoek ter plaatse.

— de bevoegde autoriteit verzoeken om intensievere monsterneming op de productie van de betrokken inrichting.

Wanneer op grond van de in artikel 7 bedoelde controles een herhaalde nalatigheid wordt geconstateerd, stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming de Commissie en de veterinaire diensten van de andere lidstaten daarvan in kennis.

De Commissie deelt de lidstaten haar conclusies mede.

De Commissie kan op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming of op eigen initiatief, gezien de aard van de geconstateerde overtreding:

Wanneer deze maatregelen worden genomen ingevolge herhaalde nalatigheden van een inrichting, verhaalt de Commissie de uit de toepassing van de streepjes van de vierde alinea voortvloeiende kosten op de betrokken inrichting.

— een inspectie ter plaatse gelasten,

— een officiële dierenarts, wiens naam moet voorkomen op een door de Commissie op voorstel van de lidstaten op te stellen lijst en die door de betrokken partijen wordt

In afwachting van de conclusies van de Commissie moet de lidstaat van verzending, op verzoek van de lidstaat van bestemming, de controle op de uit de betrokken inrichting afkomstige producten verscherpen en als het gaat om ernstige redenen uit het oogpunt van de gezondheid van mens en dier, de erkenning schorsen.

De lidstaat van bestemming kan zijnerzijds de controle op de uit diezelfde inrichting afkomstige producten verscherpen.

Op 26 januari 1993 zond de bondsminister van Volksgezondheid de hoogste veterinaire instanties van elke lidstaat een nota waarin hij meedeelde, aan welke vereisten in Duitsland ingevoerd vers vlees moest voldoen. Aan de Commissie werd een kopie van die nota gezonden.

Op verzoek van één van de twee betrokken lidstaten moet de Commissie — indien de nalatigheden in het advies van de deskundige worden bevestigd — volgens de procedure van artikel 17 passende maatregelen treffen waarbij in het uiterste geval de lidstaten zelfs kunnen worden gemachtigd om het binnenbrengen op hun grondgebied van de uit deze inrichting afkomstige producten voorlopig te verbieden. Die maatregelen moeten zo spoedig mogelijk volgens de procedure van artikel 17 worden bevestigd of opnieuw worden gezien.

In punt 1 van de nota werd gesteld, dat vlees waarin de aanwezigheid van tuberculose en/of brucellose was geconstateerd, niet voor consumptie geschikt kon worden geacht en derhalve niet in Duitsland mocht worden ingevoerd.

De algemene uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden volgens de procedure van artikel 18 vastgesteld.

Punt 2 bepaalde, dat de bevoegde Duitse autoriteiten de invoer van levers en nieren van fokvarkens, van eenhoevigen en van kalveren van meer dan twee jaar oud slechts konden toestaan na overlegging van een certificaat dat de betrokken organen niet meer residuen van zware metalen bevatten dan de door het Bundesgesundheitsamt vastgestelde referentiewaarde.

(...)"

#### *Onderwerp van de procedure*

4. Ik kom nu tot het onderwerp van de onderhavige procedure en de inhoud van de betrokken nationale maatregelen.

In punt 3 werd ten slotte gesteld, dat artikel 6, lid 1, sub b, van richtlijn 64/433, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/477, „aldus in nationaal recht is omgezet, dat los van de gewichtsbepaling een grenswaarde van 0,5 µg/g is vastgesteld voor androstenon. Daarboven

verspreid het vlees een uitgesproken seksuele geur en is het overeenkomstig artikel 5, lid 1, sub o, ongeschikt voor menselijke consumptie. Voor het aantonen van androstenon wordt enkel de gewijzigde immuno-enzymtest van professor Claus erkend. Vlees van niet-gecastreerde mannelijke varkens met een hogere waarde mag niet als vers vlees in de Bondsrepubliek Duitsland worden binnengebracht.

(...) Met goedvinden van de Commissie en de Raad (cf. de bij de goedkeuring van richtlijn 91/497/EEG in de notulen van de Raad opgenomen verklaring betreffende artikel 6, lid 1, sub b, is artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 89/662/EEG van toepassing op elke zending varkensvlees uit andere lidstaten. Ongeacht het keurmerk wordt het varkensvlees op de plaats van bestemming onderzocht op naleving van deze grenswaarde. Bij overschrijding van de grenswaarde wordt het vlees afgekeurd (...).”

Dit is de kern van de betrokken nationale regeling. Ik voeg eraan toe, dat zij een algemene strekking heeft, zodat de nota van toepassing is op producten uit alle lidstaten. De moeilijkheden die tot het onderhavige beroep hebben geleid, betreffen evenwel uitsluitend de invoer van varkensvlees uit Denemarken, daar de Duitse autoriteiten — zoals ik nog zal uiteenzetten — de methode waarmee de

Deense autoriteiten de uitgesproken seksuele geur vaststellen, niet erkennen.

5. Daar de inhoud van die nota volgens de Commissie indruiste tegen de regeling van de richtlijnen 64/433 en 89/662 en tegen artikel 30 van het Verdrag, leidde zij tegen de Bondsrepubliek Duitsland de precontentieuze procedure van artikel 169 in. In antwoord op het met redenen omkleed advies verklaarde de Duitse regering, dat zij de noodzakelijke maatregelen zou treffen om het advies op te volgen met betrekking tot de vereisten in de punten 1 en 2 van de betrokken nota. Wat punt 3 van de nota betrof, wilde de Bondsrepubliek Duitsland evenwel enkel het controlestelsel aldus veranderen, dat de controles slechts steekproefsgewijs en op niet-discriminerende wijze zouden worden verricht. Voor het overige betwistte de Duitse regering de opvatting van de Commissie en stelde zij dat punt 3 van de nota geenszins in strijd was met de bedoelde richtlijnen, noch met artikel 30 van het Verdrag.

Daarop maakte de Commissie de zaak ahangig bij het Hof. Zij beperkte het beroep tot punt 3 van de nota en concludeerde, dat het het Hof behage:

„Vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 6, lid 1, sub b, en 5, lid 1, sub o, van richtlijn 64/433/EEG,

zoals gewijzigd bij richtlijn 91/497/EEG, junctis artikel 5, lid 1, en de artikelen 7 en 8 van richtlijn 89/662/EEG, en artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen

— door voor te schrijven, dat karkassen van niet-gecastreerde mannelijke varkens overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub b, van de richtlijn van een speciaal merk moeten worden voorzien en een warmtebehandeling moeten ondergaan wanneer het vlees, ongeacht het gewicht van het dier, bij toepassing van de gewijzigde immuno-enzymtest van professor Claus een androstenongehalte van meer dan 0,5 µg/g blijkt te bevatten,

en

— door zich op het standpunt te stellen dat het vlees boven de grenswaarde van 0,5 µg/g een uitgesproken seksuele geur verspreidt, zodat het ingevolge artikel 5, lid 1, sub o, van de richtlijn ongeschikt is voor menselijke consumptie,

verweerster in de kosten te verwijzen.”

Verweerster verzet zich tegen die conclusie; zij vordert verwerping van het beroep en verwijzing van de Commissie in de kosten.

De harmonisatie door de richtlijnen 64/433 en 89/662

Alvorens ik de gegrondheid van de verschillende middelen van de Commissie onderzoek, acht ik het nuttig eerst na te gaan, of de onderhavige materie door de richtlijnen al dan niet geheel is geharmoniseerd. De Bondsrepubliek Duitsland rechtvaardigt de betrokken nationale bepalingen namelijk met het argument, dat er in casu slechts sprake is van een gedeeltelijke harmonisatie, zodat de nationale wetgevers een maximumwaarde voor de „uitgesproken seksuele geur” mogen bepalen, en de methoden om die geur vast te stellen. Het is duidelijk dat deze mogelijkheid moet worden aanvaard of afgewezen naargelang er in casu een gehele of slechts gedeeltelijke harmonisatie heeft plaatsgevonden. Daarvan is ook de beslissing van het Hof over een eventuele schending van artikel 30 van het Verdrag afhankelijk, en met name over de mogelijkheid dat verweerster de betrokken maatregelen op grond van artikel 36 van het Verdrag rechtvaardigt met een beroep op de bescherming van de volksgezondheid. Het is immers vaste rechtspraak, dat wanneer „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, het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd is en de harmonisatierichtlijn het kader vormt waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen".<sup>7</sup>

Derhalve is het onderzoek van de vraag, of hier harmonisatie heeft plaatsgevonden, volgens mij onontbeerlijk om deze zaak juist te situeren. Daarbij moeten de richtlijnen 64/433 en 89/662 mijns inziens tezamen worden onderzocht: de eerste bevat de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees; de tweede stelt regels vast inzake „veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt". De gemeenschapsregeling voor de handel in varkensvlees die hier van belang is, vloeit dus voort uit de gezamenlijke bepalingen van deze richtlijnen.

Blijkens de considerans van die richtlijnen had de gemeenschapswetgever kennelijk een gehele harmonisatie voor ogen. De tweede overweging van de considerans van richtlijn 64/433, in de versie van de bijlage bij richtlijn 91/497, noemt de belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer „door de in de lidstaten bestaande ongelijkheid op het gebied van de gezondheidsvoorschriften inzake

vlees". Volgens de derde overweging van de considerans is het ter opheffing van deze ongelijkheid noodzakelijk de voorschriften van de lidstaten op sanitair gebied nader tot elkaar te brengen, hetgeen volgens de volgende overweging van de considerans „gericht moet zijn op uniformering van de gezondheidsvoorschriften". De considerans van richtlijn 91/497 is in dat verband nog duidelijker: de gemeenschapswetgever ziet de noodzakelijke harmonisatie „van de voorschriften aan de hand waarvan bepaald vlees ongeschikt voor menselijke consumptie kan worden verklaard"<sup>8</sup> als een rechtstreeks gevolg van de afschaffing van de veterinaire controles aan de grenzen tussen de lidstaten door richtlijn 89/662. De richtlijn is één van de maatregelen om „geleidelijk de interne markt tot stand te brengen".<sup>9</sup> Richtlijn 89/662 vult in dat verband richtlijn 64/433 aan, daar zij de veterinaire controles verlegt naar de plaats van verzending en aldus in de Gemeenschap vrij verkeer mogelijk maakt van goederen die aan de gemeenschapsvoorschriften voldoen, zonder belemmeringen die zouden kunnen voortvloeien uit latere controles die hun rechtvaardiging vinden in de noodzakelijke bescherming van de volksgezondheid.

Bij onderzoek van de consideransen blijkt dus, dat de gemeenschapswetgever met de bepalingen die thans aan de orde zijn, de gezondheidsvoorschriften met betrekking tot het handelsverkeer in vlees geheel wilde harmoniseren. Dat stemt trouwens overeen met de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan richtlijn 64/433. Het kan daarbij nuttig zijn, een passage van het arrest Delhaize Frères

7 — Zie onder andere arresten van 5 oktober 1977, *Tedeschi* (5/77, Jurispr. blz. 1555, punt 35); 5 april 1979, *Ratti* (148/78, Jurispr. blz. 1629); 8 november 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, Jurispr. blz. 3369), en 23 mei 1996, *Hedley Lomas* (C-5/94, Jurispr. blz. I-2553).

8 — Zevende overweging van de considerans.

9 — Zie de derde overweging van de considerans.



„Le Lion” e. a.<sup>10</sup>, die mij van bijzonder belang lijkt, in extenso aan te halen: „dat het Hof voor wat betreft vers vlees reeds in het arrest van 15 december 1976, Simmenthal (35/76, Jurispr. blz. 1871) verklaarde, dat de onder meer bij richtlijn 64/433 geharmoniseerde regeling inzake sanitaire controles tot doel heeft, door harmonisatie van de veterinairrechtelijke maatregelen de belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees op te heffen. Uitgaande van de *gelijkwaardigheid van de* in alle lidstaten voorgeschreven *sanitaire maatregelen*, verlegt deze regeling daartoe de keuring naar de lidstaat van uitvoer en vervangt zij aldus de systematische beschermingsmaatregelen aan de grens door een eenvormig stelsel dat talrijke grenskeuringen overbodig maakt, waarbij het land van bestemming niettemin de mogelijkheid wordt gelaten erop toe te zien, dat de waarborgen van het aldus eenvormig gemaakte stelsel inderdaad worden geboden.”

6. Ik moet nu nog nagaan, of er in het licht van de materiële bepalingen van de relevante richtlijn ook sprake is van een gehele harmonisatie op het specifieke punt dat hier aan de orde is, namelijk de vaststelling van de uitgesproken seksuele geur die vlees ongeschikt maakt voor consumptie. De Duitse regering beantwoordt deze vraag ontkennend op grond van de vaststelling dat de gemeenschapsregeling geen eenvormige waarde voor de uitgesproken seksuele geur heeft vastgesteld, noch een gemeenschappelijke methode om die waarde te bepalen. Bij gebreke van een gemeenschappelijke referentiewaarde zouden de lidstaten zelf een dergelijke waarde kunnen vaststellen.

Dat standpunt kan mij evenwel niet overtuigen. Eerst en vooral zet het de door de gemeenschapswetgever met de vaststelling van de bedoelde regeling beoogde harmonisatie en dus liberalisatie op de helling. Bij andere gelegenheden<sup>12</sup> heeft het Hof reeds de voorkeur gegeven aan de uitlegging die als enige verenigbaar is met de fundamentele beginselen van de eenheid van de gemeenschappelijke markt en het vrije verkeer van goederen.

Verder is het mijns inziens verkeerd, aan te nemen, dat er slechts sprake is van harmonisatie wanneer de wetgever een eenvormige regel heeft vastgesteld. In deze zaak ontbreekt

In het arrest *Ligur Carni e. a.*<sup>11</sup> overwoog het Hof, dat „de richtlijn een *geharmoniseerd* stelsel van sanitaire keuringen [heeft] ingevoerd, dat uitgaat van de *gelijkwaardigheid van de* in alle lidstaten voorgeschreven *sanitaire maatregelen*, waardoor zowel de bescherming van de gezondheid als de gelijke behandeling der producten wordt gewaarborgd. Daartoe verlegt het stelsel de sanitaire controles naar de lidstaat van verzending.”

10 — Arrest van 6 oktober 1983 (2/82, 3/82 en 4/82, Jurispr. blz. 2973, punt 11). Cursivering van mij.

11 — Arrest van 15 december 1993 (C-277/91, C-318/91 en C-319/91, Jurispr. blz. 1-6621, punt 25). Cursivering van mij.

12 — Zie arrest van 15 april 1997, Daut (C-105/95, Jurispr. blz. 1-1877).

inderdaad een dergelijke regel, daar de wetgever de uitgesproken seksuele geur die vlees voor consumptie ongeschikt maakt, niet heeft „gekwantificeerd”; het is ook juist dat artikel 6, lid 1, sub b-iii, van de richtlijn voorziet in de vaststelling van een gemeenschappelijke methode voor het opsporen van die geur. Volgens dat artikel moet bij ontstentenis daarvan evenwel de „door de betrokken bevoegde autoriteit erkende methode” worden toegepast, dus de methode die wordt gehanteerd door de autoriteiten van het land van oorsprong. In deze zaak levert dat mijns inziens een harmonisatie op. Men moet immers voor ogen houden, dat de handeling waarbij de wetgever de gezondheidsvoorschriften inzake het handelsverkeer in vlees harmoniseert, geen doel op zich is, maar een middel om een verder doel te bereiken<sup>13</sup>; in casu het vrije verkeer mogelijk maken van producten die aan de geharmoniseerde voorschriften voldoen. Dit doel kan worden bereikt met verschillende wetgevende technieken, wier eindresultaat evenwel in wezen gelijkwaardig is. Er kan een gemeenschappelijke regel worden uitgewerkt die in de plaats komt van de overeenkomstige nationale bepalingen: dat is de eerste hypothese van artikel 6, lid 1, sub b-iii, waar sprake is van „een volgens de procedure van artikel 16 erkende methode”; of — en dat is de hypothese die hier aan de orde is — er kan worden bepaald, dat bij gebreke van een dergelijke methode de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong van de goederen bevoegd zijn om de uitgesproken seksuele geur op te sporen. Hier zijn beide hypothesen gelijkwaardig. Het is geen toeval, dat het artikel die twee mogelijkheden als absoluut gelijkwaardige alternatieven vermeldt. Derhalve wordt de doelstelling van aanpassing van de relevante gezondheidsvoorschriften

bereikt door de verbintenis die de lidstaten bij de vaststelling van de richtlijn vrijwillig op zich hebben genomen, namelijk dat zij de vaststellingen van de autoriteiten van het land van oorsprong erkennen.

7. Ten slotte herinner ik eraan, dat richtlijn 89/662 bepaalt, dat de lidstaat van bestemming van de goederen steekproefsgewijze en niet-discriminerende controles kan verrichten om te waarborgen, dat de goederen aan de vigerende gezondheidsvoorschriften voldoen.<sup>14</sup> Daarmee wordt kennelijk beoogd, de volksgezondheid te beschermen binnen het kader van de bij de richtlijn ingestelde regeling; het in de handel brengen van vlees kan worden belet, indien onregelmatigheden bij de verzending zijn vastgesteld.<sup>15</sup> In dat geval moet de lidstaat die van die mogelijkheid gebruik maakt, evenwel „onverwijld” de bijzondere procedure van artikel 8 inleiden, teneinde de geschillen betreffende de overeenstemming van de goederen met de vigerende gezondheidsvoorschriften op te lossen.

13 — Aan de harmonisatie of aanpassing van wetgevingen zijn talrijke studies gewijd. Zie met betrekking tot de functie van de aanpassing en de verschillende technieken die daarvoor worden gebruikt onder meer R. Mastroianni, „Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario”, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Turijn, 1996, deel XII, blz. 457 e. v., met een omvangrijke bibliografie.

14 — Zie artikel 5.

15 — Zie artikel 7.

De gestelde schending van de richtlijnen 64/433 en 89/662

*immuno-enzymtest van professor Claus erkend.*" Artikel 6, lid 1, sub b-iii, is dus duidelijk geschonden.

8. In het licht daarvan moet ik thans de gestelde schending van de richtlijnen onderzoeken.

Mijns inziens lijdt het geen twijfel, dat de eis van de Duitse autoriteiten dat varkensvlees van een merk wordt voorzien en een warmtebehandeling ondergaat, indruist tegen artikel 6, lid 1, sub b-iii. Dit artikel is immers duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd: enkel karkassen van *meer dan 80 kg* moeten van het speciale merk worden voorzien en een warmtebehandeling ondergaan wanneer de inrichting op basis van een gemeenschappelijke methode, of, bij ontstentenis daarvan, op basis van *een door de bevoegde autoriteit van het land van oorsprong erkende methode*, niet kan garanderen dat „karkassen met een uitgesproken seksuele geur kunnen worden opgespoord". De Duitse autoriteiten stellen de merking en de warmtebehandeling evenwel ook verplicht voor karkassen met een *gewicht van minder dan 80 kg*. Bovendien stellen zij die behandeling verplicht, ongeacht of de autoriteit van het land van oorsprong een methode gebruikt die geschikt is om vlees met een uitgesproken seksuele geur op te sporen; in de betrokken nota heet het: „*Voor het aantonen van androstenon wordt enkel de gewijzigde*

9. Ik kom thans tot het middel van de Commissie inzake schending van artikel 5, lid 1, sub o, van richtlijn 91/497, juncto artikel 8 van richtlijn 89/662. Volgens de Commissie is er sprake van niet-nakoming doordat de Duitse autoriteiten weigeren te erkennen, dat uit Denemarken ingevoerd varkensvlees gezond is, zonder evenwel de bijzondere procedure van artikel 8 in te leiden. Ook hier werpt weerster een moeilijkheid betreffende de opsporing van de uitgesproken seksuele geur van varkensvlees op: de Duitse autoriteiten erkennen niet de geldigheid van de scatolmethode die de Deense autoriteiten gebruiken om de uitgesproken seksuele geur op te sporen. Zij hanteren daarentegen de methode van professor Claus en menen overeenkomstig punt 3 van de nota, dat vlees met een androstenon-gehalte van meer dan 0,5 µg/g een uitgesproken seksuele geur verspreidt en derhalve ongeschikt is voor menselijke consumptie.

Ook deze grief van de Commissie moet mijns inziens worden aanvaard. Het geschil betreft namelijk het niet-inleiden van de procedure van artikel 8, en het leidt geen twijfel dat de Duitse autoriteiten die procedure niet hebben ingeleid. Het staat ook buiten kijf, dat de betrokken bepaling de lidstaten geen keuze laat om de procedure in te leiden. Krachtens

artikel 8 *moeten*<sup>16</sup> de bevoegde autoriteiten van het land van bestemming onverwijld in contact treden met de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending — en de verschillende fasen van de procedure van artikel 8 inleiden — wanneer zij onregelmatigheden in de verzending ontdekken en zij van de bij artikel 7 geboden mogelijkheid gebruik willen maken. De aanwezigheid van een uitgesproken seksuele geur is stellig een „onregelmatigheid” in de zin van die bepaling.

Claus vastgesteld androstenongehalte van minder dan 0,5 µg/g bevat, voert de Duitse regering in wezen twee argumenten aan. Om te beginnen zou in casu een geharmoniseerde regeling ontbreken, zodat elke lidstaat zelf kan bepalen boven welke grens de uitgesproken seksuele geur het vlees ongeschikt maakt voor consumptie. Hierbij wordt er evenwel van uitgegaan, dat de relevante regeling niet is geharmoniseerd: nu dat uitgangspunt verkeerd is, verdwijnt ook de grondslag van dit argument.

10. De stelling van verweerster kan mijns inziens niet worden aanvaard. Wat dit middel betreft, betwist de Duitse regering namelijk zonder meer, dat de betrokken procedure niet is ingeleid, maar zij voert niets aan dat haar betoog staaft. In deze procedure betekent dat, dat de Bondsrepubliek Duitsland zich niet van de op haar rustende bewijslast heeft gekwetend, zodat haar betoog bij gebreke van bewijs moet worden afgewezen.

11. Met haar verwijzing naar de betrokken nationale bepalingen, volgens welke vlees slechts geschikt is voor consumptie wanneer het een volgens de methode van professor

12. Voorts stelt verweerster, dat de Deense autoriteiten voor het opsporen van de seksuele geur een methode gebruiken die wetenschappelijk niet betrouwbaar is. In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Duitse regering namelijk, dat zelfs indien in beginsel de autoriteiten van het land van verzending volgens door hen erkende methoden de „uitgesproken seksuele geur” moeten controleren, zij alleszins *adequate methoden* moeten gebruiken. Hier zou dat niet het geval zijn, daar de door de Deense autoriteiten gehanteerde scatolmethode geen juiste opsporing van de seksuele geur mogelijk maakt. Dit betoog van de Duitse regering lijkt dus de bevoegdheid van de autoriteiten van het land van oorsprong in theorie te aanvaarden, maar de juiste toepassing daarvan in de praktijk te betwisten.

<sup>16</sup> — Het betrokken artikel is immers in de onvoltooid tegenwoordige tijd gesteld: (de bevoegde autoriteit „*treedt* onverwijld in contact”); derhalve is dit geen facultatieve maar een dwingende bepaling.

Dit argument lijkt mij evenmin gegrond. Ik ben het met de Duitse regering eens, dat de bevoegde autoriteit van het land van oorsprong „adequate methoden” moet gebruiken, dat wil zeggen methoden waarmee het door de betrokken bepalingen beoogde doel kan worden bereikt. Dit geldt te meer nu de door de richtlijn ingestelde regeling juist gebaseerd is op het vertrouwen van de autoriteit van het land van bestemming in de controles in het land van verzending; het is dan ook noodzakelijk, dat — zoals in de zesde overweging van de considerans van richtlijn 89/662 wordt gesteld — „het land van verzending erop moet toezien dat de veterinaire controles op *adequate wijze* worden verricht”. Indien verweerder meent, dat het Koninkrijk Denemarken niet aan dat vereiste voldoet, moet zij echter eerst de procedure van artikel 8 inleiden en derhalve binnen het kader van de richtlijn de geschillen oplossen met betrekking tot de gezondheid van producten die onder de geharmoniseerde regeling vallen. <sup>17</sup>

13. Zelfs afgezien van die procedure wil ik hoe dan ook opmerken, dat volgens vaste

rechtspraak van het Hof een lidstaat die meent, dat een andere lidstaat een richtlijn niet juist uitvoert, tegen die in gebreke blijvende lidstaat beroep moet instellen tot vaststelling en derhalve beëindiging van de niet-nakoming. <sup>18</sup> Ik geloof evenwel niet, dat de betrokken lidstaat eenzijdige maatregelen kan treffen en voor het in de handel brengen van varkensvlees substantiële criteria kan vaststellen waarin de relevante gemeenschapsregeling niet voorziet. Een dergelijk optreden druist niet enkel in tegen de letter van de betrokken richtlijn, maar ook tegen het algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat de lidstaten de beroepswegen van het Verdrag moeten volgen en zichzelf geen recht kunnen verschaffen. <sup>19</sup> In het licht daarvan zie ik niet in, hoe de Duitse regering de vaststelling van maatregelen waarin de betrokken richtlijn niet voorziet — zoals de verplichting om ook karkassen van minder dan 80 kg van een merkteken te voorzien en een warmtebehandeling te doen ondergaan, en het feit, dat enkel de methode van professor Claus als geldig wordt erkend — kan rechtvaardigen op grond van een gestelde niet-nakoming van de Deense autoriteiten, die geen adequate methode zouden hanteren om de uitgesproken seksuele geur op te sporen. Indien verweerder inderdaad meent, dat de Deense autoriteiten niet-adequate methoden toepassen — en derhalve de richtlijn onjuist hebben omgezet — dan kan (en moet) zij de administratieve en gerechtelijke procedures van het gemeenschapsrecht inleiden. De door de Duitse regering gekozen oplossing — die erin bestaat zelf haar rechten

17 — Ter terechtzitting is gediscussieerd over de vraag, of de procedure van artikel 8 hier wel kan worden toegepast: er is onder meer gesteld, dat er geen sprake is van een „onregelmatigheid” in de zin van dat artikel, aangezien elke lidstaat vrij de grenswaarde voor de seksuele geur en de methoden voor het opsporen daarvan kan vaststellen. Ik ben het daar evenwel niet mee eens. De uitgesproken seksuele geur dient te worden opgespoord bij controles door de autoriteit van het land van oorsprong; is de autoriteit van het land van bestemming bij de controles die zij volgens haar eigen methoden mag uitvoeren, anders dan de eerste autoriteit van mening, dat het vlees een uitgesproken seksuele geur verspreidt, dan moet zij de bedoelde procedure inleiden en betwisten dat het vlees in de handel mag worden gebracht, aangezien het een seksuele geur verspreidt. Dan moet worden onderzocht of dat het geval is, en kan betwist worden dat de gebruikte methoden adequaat zijn.

18 — Zie arrest van 29 mei 1997, Denuit (C-14/96, Jurispr. blz. I-2785); arrest Hedley Lomas, reeds aangehaald, en arrest van 10 september 1996, Commissie/België (C-11/95, Jurispr. blz. I-4115).

19 — Zie arresten van 13 november 1964, Commissie/Luxemburg en België (90/63 en 91/63, Jurispr. blz. 1277), en 25 september 1979, Commissie/Frankrijk (232/78, Jurispr. blz. 2729).

te beschermen door criteria op te leggen waarin de richtlijn niet voorziet — is daarentegen vreemd aan de logica van de gemeenschapsorde.

### De schending van artikel 30

Op grond van de vorige overwegingen moet mijns inziens ook het aan schending van artikel 30 ontleende middel van de Commissie worden aanvaard. Om te beginnen lijdt het geen twijfel, dat de praktische uitvoering van de betrokken nota door de Duitse autoriteiten binnen de werkingssfeer van artikel 30 valt. De Bondsrepubliek Duitsland geeft dat ook toe, aangezien zij erkent, dat de betrokken nationale maatregelen in de bekende bewoordingen van het arrest Dassonville „de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, [kunnen] belemmeren”.<sup>20</sup> Volgens verweerster zijn die maatregelen in casu evenwel gerechtvaardigd, daar zij strekken tot bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 van het Verdrag.

14. Op grond van een en ander meen ik, dat het uitvoerige en diepgaande betoog waarmee de Duitse regering poogt aan te tonen, dat de door de Deense autoriteiten gehanteerde scatolmethode wetenschappelijk onbetrouwbaar is, en de voordelen van de door de Duitse autoriteiten toegepaste methode van professor Claus te beklemtonen, irrelevant is. De argumenten van de Duitse regering lijken mij in casu niet pertinent: de beste methode om te beoordelen, of de scatolmethode technisch geschikt is om een uitgesproken seksuele geur op te sporen, is immers de procedure van artikel 8. Verweersters niet-nakoming in deze zaak bestaat evenwel juist uit het feit, dat zij de in de richtlijn specifiek voorgeschreven procedure niet heeft gevolgd, of zich althans niet tot de bevoegde rechterlijke instantie heeft gewend om een niet-nakoming van Denemarken te doen vaststellen.

Ik ben het evenwel niet eens met het verweer van de Duitse regering. Zoals ik al zei, is er hier sprake van voldoende harmonisatie om de toepassing van artikel 36 uit te sluiten en derhalve ook de toepassing van nationale bepalingen die zouden zijn gebaseerd op het vereiste om bij het in de handel brengen van varkensvlees de volksgezondheid te beschermen. De „uitgesproken seksuele geur” dient te worden vastgesteld bij controles in het land van oorsprong, volgens door de autoriteiten van dat land erkende methoden. Dat betekent niet, dat de lidstaat van bestemming geen controle kan uitoefenen op de juiste uitvoering van de verplichting van de lidstaat van oorsprong om adequate controles te verrichten met betrekking tot de gezondheid van

20 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

producten, en bijgevolg methoden te gebruiken die *objectief geschikt* zijn om een eventuele „uitgesproken seksuele geur” op te sporen. De bijzondere procedure van artikel 8 is immers bedoeld om snel een oplossing te vinden wanneer de nationale autoriteiten de overeenstemming van het vlees met de vigerende gezondheidsvoorschriften verschillend beoordelen.

Anderzijds lijkt de bescherming van de gezondheid van de consumenten mij in deze zaak niet in het gedrang te komen. Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat de autoriteiten van de lidstaat van bestemming van de goederen krachtens richtlijn 89/662 steekproeven mogen nemen om de naleving van de voorschriften van de gemeenschapsrichtlijnen te waarborgen. Daaronder valt duidelijk ook de afwezigheid van een uitgesproken seksuele geur, die volgens artikel 5, lid 1, sub o, van richtlijn 64/433 het vlees ongeschikt maakt voor menselijke consumptie. Indien de bevoegde autoriteit van een lidstaat constateert, dat de goederen niet aan de voorschriften voldoen, kan zij krachtens artikel 7, lid 1, sub b, „de *destructie* van de goederen, of het *gebruik van de goederen voor andere doeleinden*, met inbegrip van terugzending, met toestemming van de bevoegde autoriteit van de inrichting van oorsprong” gelasten. Gevaar voor de volksgezondheid is dus uitgesloten. Ook de Commissie betwist niet, dat verweerder het in de handel brengen van vlees kan beletten op grond van de door artikel 7 van richtlijn 89/662 geboden mogelijkheid; zij

meent evenwel — mijns inziens terecht — dat de Duitse autoriteiten onverwijld de procedure van artikel 8 hadden moeten inleiden. Ik wil daaraan toevoegen, dat de volksgezondheid adequaat kan worden beschermd via de bijzondere procedure die verweerder ten onrechte niet heeft ingeleid: de zesde alinea van dat artikel bepaalt immers het volgende: „In afwachting van de conclusies van de Commissie moet de lidstaat van verzending, op verzoek van de lidstaat van bestemming, de controle op de uit de betrokken inrichting afkomstige producten verscherpen en als het gaat om ernstige redenen uit het oogpunt van de gezondheid van mens en dier, de erkenning schorsen”. De achtste alinea luidt als volgt: „Op verzoek van één van de twee betrokken lidstaten moet de Commissie — indien de nalatigheden in het advies van de deskundige worden bevestigd — volgens de procedure van artikel 17 passende maatregelen treffen waarbij in het uiterste geval de lidstaten zelfs kunnen worden gemachtigd om het binnenbrengen op hun grondgebied van de uit deze inrichting afkomstige producten voorlopig te verbieden. Die maatregelen moeten zo spoedig mogelijk volgens de procedure van artikel 17 worden bevestigd of opnieuw worden gezien.”

Mijns inziens kan dus geen beroep worden gedaan op de rechtvaardigingsgronden van artikel 36 van het Verdrag: het stelsel van de richtlijnen is volledig en maakt het met name mogelijk het hoofd te bieden aan situaties

waarin het waarborgen van de volksgezondheid een snel optreden vergt.

tuele miskenning van het gemeenschapsrecht door een andere lidstaat".<sup>22</sup>

15. Nog afgezien van de verplichting om de procedure van richtlijn 89/662 in te leiden, herinner ik eraan, dat de grieven van de Duitse regering met betrekking tot de geldigheid van de door de Deense autoriteiten gehanteerde scatolmethode er logischerwijs op neer komen, dat Denemarken de krachtens de richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het niet heeft voldaan aan de verplichting de goederen adequaat te controleren met methoden die de uitgesproken seksuele geur kunnen opsporen. Het antwoord daarop is mijns inziens evenwel te vinden in de reeds aangehaalde vaste rechtspraak: „Indien voor het overige een lidstaat van oordeel is, dat een andere lidstaat de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, staat het hem vrij, (...) op basis van artikel 170 EG-Verdrag beroep wegens niet-nakoming in te stellen of de Commissie te verzoeken op grond van artikel 169 van het Verdrag tegen deze lidstaat op te treden.”<sup>21</sup> Het Hof concludeerde, „dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich in geen geval het recht mag aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermende maatregelen te treffen, teneinde het hoofd te bieden aan een even-

16. Ik meen derhalve dat het gedrag van verweerster, die om zo te zeggen buiten het gerecht om heeft „gereageerd” op de gestelde ongeschiktheid van de door de Deense autoriteiten gehanteerde scatolmethode, een kennelijke schending oplevert van de betrokken richtlijnen en van artikel 30. Dit is te meer het geval nu de Duitse regering ter terechtzitting verrassend genoeg heeft erkend, dat zij Denemarken voor de rechter had kunnen dagen met het oog op de vaststelling van een niet-nakoming doordat het een wetenschappelijk onbetrouwbare methode gebruikt voor het opsporen van de mogelijke aanwezigheid van een uitgesproken seksuele geur. Zij voegde daar nog aan toe, dat zij ook had kunnen opkomen tegen het besluit waarbij — in het kader van de procedure van artikel 8 die op verzoek van de Franse Republiek was ingeleid — de geldigheid van de Deense scatolmethode is erkend. De Duitse regering heeft evenwel niet verduidelijkt waarom zij voor de gemakkelijksoplossing van het nemen van eenzijdige maatregelen heeft gekozen, in plaats van voor een methode die stellig meer strookt met de kenmerken van een rechtsgemeenschap, namelijk het gebruikmaken van de door het Verdrag en het afgeleide recht geboden mogelijkheden. Het

22 — Ibidem, punt 37. Met betrekking tot het vereiste dat de legaliteit snel wordt hersteld, wijs ik er overeenkomstig het arrest Commissie/België op, dat de betrokken lidstaat „krachtens artikel 186 EG-Verdrag het Hof [kan] verzoeken, voorlopige maatregelen te gelasten wanneer dit een uitspraak moet doen in een beroep op grond van artikel 170 EG-Verdrag”.

21 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 18, punt 36.



behoeft geen betoog, dat in die rechtsgemeenschap de „eigenrichting” — die de Duitse regering in casu als uitgangspunt heeft genomen — het moet afleggen tegen een uit-

gewerkt stelsel van beroepen in rechte waaraan de lidstaten zich moeten onderwerpen. Daarom kan ik in deze zaak verweersters standpunt niet delen.

## Conclusie

17. Mitsdien geef ik het Hof in overweging het beroep van de Commissie in zijn geheel toe te wijzen en verweerster in de kosten te verwijzen.