

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
P. VERLOREN VAN THEMAAT
VAN 7 DECEMBER 1982

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

I — Inleiding

In de zaak 124/81 verzoekt de Commissie Uw Hof te verklaren, dat het Verenigd Koninkrijk, door de invoer van UHT-melk en -room te onderwerpen aan de door haar vermelde beperkingen en verboden, zijn verplichtingen op grond van artikel 30 van het EEG-Verdrag niet is nagekomen. Onder UHT-melk wordt daarbij verstaan melk die gedurende ten minste één seconde aan de ultra hoge temperatuur van ten minste 132,2 °C is blootgesteld geweest en onmiddellijk daarna aseptisch is verpakt.

De vermelde beperkingen en verboden zijn in het verzoekschrift nauwkeurig omschreven en kunnen, na de door het Verenigd Koninkrijk in zijn verdediging aangebrachte correcties, als volgt worden samengevat:

- a) UHT-melk en -room mogen — ongeacht hun bestemming voor dierlijke of menselijke consumptie — in het Verenigd Koninkrijk slechts met een algemene of specifieke vergunning van de bevoegde minister ingevoerd worden. In feite worden slechts specifieke invoervergunningen verleend. Een invoervergunning is echter niet nodig voor de directe invoer in Noord-Ierland uit Ierland.

b) In Engeland, Wales en Schotland mag UHT-melk, bestemd voor menselijke consumptie, ongeacht haar oorsprong uit het Verenigd Koninkrijk of uit andere landen, slechts door goedgekeurde melkinrichtingen of door handelaren met een handelaarsvergunning op de markt worden gebracht. De handelaarsvergunning wordt slechts verleend onder voorwaarde van een UHT-behandeling door een melkinrichting, goedgekeurd door de plaatselijke autoriteit.

- c) In Noord-Ierland mogen UHT-melk en -room voor menselijke consumptie slechts verkocht worden onder soortgelijke voorwaarden als onder b) vermeld.

Voor een overzicht van de wettelijke grondslagen voor deze invoer- en distributievoorschriften verwijs ik naar de memories van partijen.

Zoals reeds uit bovenstaande samenvatting blijkt, kunnen de voorschriften worden verdeeld over enerzijds het invoerregime en anderzijds het distributieregime. In verband met de vordering van de Commissie zal ik beide regimes hierna met name onderzoeken, voor zover zij betrekking hebben op ingevoerde UHT-melk en -room, daarbij echter niet uit het oog verliezend dat zij in werkelijkheid ook op andere melk en room betrekking hebben. Bij mijn onderzoek zal ik elke groep van voorschriften eerst toetsen aan artikel 30 en vervolgens aan artikel 36 van het EEG-Verdrag.

2. De toepasselijkheid van de artikelen 30 en 36 EEG op het invoerregime

2.1. *Toetsing van het invoerregime aan artikel 30 EEG*

Afgezien van de vrije invoer van melk, afkomstig uit Ierland en bestemd voor Noord-Ierland, is de invoer van onder meer melk en room in alle delen van het Verenigd Koninkrijk slechts mogelijk krachtens een algemene of specifieke vergunning, afgegeven door de bevoegde minister. Blijkens de memories van het Verenigd Koninkrijk en zijn antwoord op een door het Hof gestelde vraag is voor de invoer van melk en room uit andere Lid-Staten met inbegrip van UHT-melk en -room steeds een voorafgaande specifieke vergunning nodig. Deze vergunning wordt blijkens dit antwoord en de nadere toelichting daarop tijdens de mondelinge behandeling automatisch en onmiddellijk verleend, onder de voorwaarde, dat de melk bij invoer begeleid wordt door een certificaat, dat deze melk, casu quo room - afhankelijk van de ziekte-toestand ter plaatse van de voorzieningsbron - hetzij gepasteuriseerd is, hetzij gedurende drie seconden aan een ultra hoge temperatuurbehandeling van 140 °C onderworpen is geweest. De specifieke vergunning kan hetzij op één concrete invoertransactie, hetzij op een bepaalde invoerperiode betrekking hebben. Invoervergunningen worden geweigerd, wanneer ten tijde van de aanvraag reeds een ongecontroleerde ziekte in het gebied van herkomst van de melk was uitgebroken. Kwaliteitscontrole bij een aldus geautoriseerde invoer wordt uitsluitend uitgeoefend, wanneer na de verschepping de ziektestatus van het gebied

van herkomst gewijzigd blijkt te zijn. Krachtens de specifieke vergunning kennen de veterinaire autoriteiten reeds vóór de feitelijke invoer zowel de herkomst als de importeur van de ingevoerde goederen. Bij het uitbreken van een ziekte in het exportland na verschepping kunnen zowel verdere verscheppingen en invoer tijdens het voortbestaan van de noodtoestand verhinderd worden als infecties van de reeds ingevoerde melk snel bestreden worden. Van specifieke klachten over de werking van dit systeem in de praktijk is tijdens de procedure niets gebleken.

Anders dan het Verenigd Koninkrijk in zijn verdediging meent, is het blijkens Uw arresten in de zaak *International Fruit Company* (zaken 51-54/71, Jurispr. 1971, blz. 1107, rechtsoverweging 9), *Donckerwolcke* (zaak 41/76, Jurispr. 1976, blz. 1921, rechtsoverwegingen 19 en 20), *Commissie t. Frankrijk* (zaak 68/76, Jurispr. 1977, blz. 515, rechtsoverwegingen 14 en 16) en *Denkavit* (zaak 251/78, Jurispr. 1979, blz. 3369, rechtsoverweging 26) evident, dat een dergelijk invoerregime, behoudens eventuele toepasselijkheid van artikel 36, in strijd is met artikel 30 van het EEG-Verdrag. In alle genoemde arresten worden immers zelfs zuiver formele vereisten van invoervergunningen onder de werking van artikel 30 gebracht.

Van toepasselijkheid van de „rule of reason” van het *Dassonville*-arrest (zaak 8/74, Jurispr. 1974, blz. 837, rechtsoverweging 6) kan in het bijzonder sinds de precisering van deze versoepelingsregel in Uw latere rechtspraak (onder meer Uw arresten in de zaken *Commissie tegen Ierland* (zaak 113/80, Jurispr. 1981, blz. 1625, rechtsoverwegingen 10 en 11) en *Beele* (zaak 6/81, arrest van 2 maart

1982, nog niet gepubliceerd) reeds daarom geen sprake zijn, omdat het invoerregime naar zijn aard uitsluitend voor ingevoerde produkten geldt.

2.2. *Toetsing van het invoerregime aan artikel 36 EEG*

Over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden, een Lid-Staat, bij ontbreken van een harmonisatierichtlijn of andere communautaire regeling terzake, in het belang van de bescherming van de gezondheid van mensen of dieren bij de invoer van een produkt uit andere Lid-Staten een specifieke invoervergunning mag eisen, bestaat nog geen duidelijke rechtspraak.

In casu staat vast, blijkens de preciseringen tijdens de mondelinge behandeling, dat de specifieke vergunningen onder meer onverwijld en automatisch worden afgegeven, indien voldaan wordt aan de voorwaarde, dat de krachtens de vergunning ingevoerde UHT-melk, casu quo -room, begeleid wordt door een certificaat omtrent UHT-behandeling in het uitvoerland als eerder in mijn conclusie omschreven. In de regel, namelijk voor herkomstgebieden, waar geen besmettelijke ziekte is vastgesteld, is echter voldoende als aan de lichtere voorwaarde van pasteurisering is voldaan. Wanneer de melk bestemd is voor dierlijke consumptie zijn de nog te behandelen bijkomende voorwaarden voor de wederverkoop van melk niet van toepassing.

De Commissie meent in haar repliek (blz. 4-7), dat het doel van de bescherming van de gezondheid van dieren even goed en met minder invoerbelemmerende gevolgen verzekerd kan worden door *al-*

gemene vergunningen, die de importeurs informeren omtrent de bij elke invoer over te leggen certificaten. Daar tijdens de mondelinge behandeling door het Verenigd Koninkrijk bevestigd werd, dat het invoerregime voor melk bestemd voor menselijke consumptie indientiek is aan het invoerregime voor melk, bestemd voor dierlijke consumptie, dient dezelfde vraag van de rechtvaardiging van het invoerregime ook onderzocht te worden voor melk, casu quo room, bestemd voor menselijke consumptie. Slechts de bijkomende vereisten voor de wederverkoop van deze laatste categorie melk, casu quo room, dienen afzonderlijk te worden onderzocht.

Het in de onderhavige procedure gezeten probleem van de rechtvaardiging van een stelsel van specifieke invoervergunningen uit een oogpunt van bescherming van de gezondheid van mensen en dieren, is als zodanig nog niet in Uw rechtspraak behandeld. Uit Uw arrest in de zaak Denkavit (zaak 251/78, Jurispr. 1979, blz. 3369) kan slechts worden afgeleid, dat de rechter in elk afzonderlijk geval dient te beoordelen of de gestelde voorwaarden *noodzakelijk* zijn om de krachtens artikel 36 toegelaten doelstelling te bereiken. In de zaak 40/82 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk, arrest van 15 juli 1982, nog niet gepubliceerd) was weliswaar voor de invoer van eieren een vrijwel identieke vraag aan de orde, maar in de rechtsoverwegingen 49-52 van Uw arrest terzake heeft U een standpuntbepaling over dit vraagpunt uitdrukkelijk voor een later arrest voorbehouden. De advocaat-generaal Capotorti heeft in zijn conclusie van 7 juli 1982 over genoemde zaak echter al wel een standpunt over dit vraagpunt bepaald. In paragraaf 11 van zijn conclusie concludeerde hij dienaangaande als volgt: „Deze belemmeringen voor de intracommunautaire handel lijken ... niet gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de gezondheid van die-

ren, omdat de ter verkrijging van de bijzondere vergunning te volgen procedure niets toevoegt aan de waarborgen die geboden zouden worden indien men de produkten zou toelaten op basis van een maatregel van algemene strekking, waarbij documenten zouden worden verlangd, die aantonen dat de produkten de gewenste thermische behandeling hebben ondergaan”.

In de onderhavige zaak heeft de Commissie een soortgelijk standpunt verdedigd (zie met name paragraaf IV van haar repliek, alsmede de nadere preciseringen daarvan tijdens de mondelinge behandeling). Bij de beoordeling van dit standpunt zal niet uit het oog mogen worden verloren, dat blijkens de eerder door mij gegeven samenvatting, het invoerregime in de regel uitsluitend overlegging van een certificaat van pasteurisering bij de concrete invoer vereist, doch dat het voldoen aan dit vereiste — met name indien na het afgeven van de vergunning in het exportland mond- en klauwzeer uitbreekt — op het moment van de invoer zelf onvoldoende kan worden geacht, terwijl dan voorts op grond van de gegevens van de specifieke invoervergunning reeds ingevoerde melk uit de markt kan worden genomen. Naar mijn oordeel heeft de Commissie niet aangetoond en is ook niet zonder meer aannemelijk, dat deze twee extra waarborgen even goed bereikt zouden kunnen worden op grond van een stelsel van algemene vergunningen als door haar bepleit. Op het tijdstip van invoer zou een conform de hoofdregel overgelegd certificaat van pasteurisering intussen onvoldoende kunnen zijn gebleken en reeds ingevoerde gepasteuriseerde melk zal na het uitbreken van mond- en klauwzeer in het exportland op grond van een aan de feitelijke invoer voorafgaande invoervergunning onder omstandigheden sneller achterhaald kunnen worden dan op grond van een centraal register van over-

gelegde certificaten, zelfs als deze certificaten eveneens gegevens over de oorsprong van de melk en de identiteit van de importeur zouden bevatten. Niet geheel uitgesloten lijkt echter, dat in de uitzonderingsgevallen waarin overlegging van het UHT-certificaat wordt vereist, daaraan in feite zwaardere eisen worden gesteld dan bij de UHT-behandeling van melk, afkomstig uit het eigen land¹. Ter voorkoming van discriminatie tussen ingevoerde en in het eigen land geproduceerde melk zal op dit punt een voorbehoud moeten worden gemaakt.

Ten aanzien van het bestaande systeem van specifieke invoervergunningen voor melk kom ik derhalve voorlopig tot de conclusie, dat de daarin besloten liggende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van artikel 36 van het EEG-Verdrag, voorzover deze vergunningen onverwijld en automatisch worden afgegeven op voorwaarde van overlegging bij de invoer van gezondheidscertificaten van het uitvoerland, en aan deze certificaten geen zwaardere eisen worden gesteld dan ten aanzien van binnen het Verenigd Koninkrijk geproduceerde melk gelden. Ten aanzien van ingevoerde UHT-melk, bestemd voor menselijke consumptie, zal deze voorlopige conclusie nog nader moeten worden aangepast. Bij deze toespitsing van de conclusie op UHT-melk zal echter als opgemerkt niet uit het oog mogen worden verloren, dat het aangevochten invoerregime in feite voor alle

¹ — In het bijzonder denk ik hierbij aan de niet door het Verenigd Koninkrijk bestreden vaststelling in het verzoekschrift van de Commissie, dat aldaar slechts een ononderbroken UHT-behandeling gedurende tenminste één seconde op een temperatuur van 132,2° C wordt vereist, terwijl voor ingevoerde melk, afkomstig uit gebieden waar mond- en klauwzeer heeft geheerst, een langduriger behandeling op een temperatuur van 140° C wordt verlangd.

soorten melk geldt en juist daaraan haar rechtvaardiging ontleent.

3. Toetsing van het wederverkoop-regime voor ingevoerde melk, bestemd voor menselijke consumptie, aan de artikelen 30 en 36 van het EEG-Verdrag.

3.1. Toetsing aan artikel 30.

Als opgemerkt mag ingevoerde UHT-melk (en in Noord-Ierland ook de UHT-room) in het Verenigd Koninkrijk slechts op de markt worden gebracht door middel van een erkende handelaar en na een nieuwe UHT-behandeling te hebben ondergaan in een melkinrichting goedgekeurd door de plaatselijke autoriteit.

Harmonisatiemaatregelen op communautair vlak zijn terzake wel voorgesteld, maar nog niet aanvaard.

In paragrafen 9 (laatste zin) en 62 van zijn memorie van verdediging erkent het Verenigd Koninkrijk, dat het hier aan de orde zijnde vereiste van een tweede UHT-behandeling de invoer van UHT-melk uit andere Lid-Staten, feitelijk (economisch) onmogelijk maakt wegens de daaraan verbonden hoge extra kosten.

Ter verdediging van de genoemde voorschriften voert het Verenigd Koninkrijk allereerst aan, dat deze zonder onderscheid gelden voor ingevoerde en binnenlandse melk (c.q. room). Omdat ook aan de overige hiertoe in het arrest *Cassis de Dijon* (zaak 120/78, Jurispr. 1979, blz. 649, met name rechtsoverweging 8) gestelde voorwaarden zou zijn voldaan, zou artikel 30 in casu niet van toepassing zijn. Genoemde „rule of reason”, die als

eerder opgemerkt, haar oorsprong vindt in het *Dassonville*-arrest, is echter, blijkens Uw vaste rechtspraak (o.m. het reeds geciteerde arrest Commissie t Ierland), uitsluitend van toepassing met betrekking tot maatregelen die zonder onderscheid voor ingevoerde en voor binnenlandse produkten gelden. Aan deze eis wordt niet voldaan, wanneer voor ingevoerde UHT-melk, casu quo UHT-room, een tweede UHT-behandeling wordt voorgeschreven, terwijl voor de binnenlandse melk slechts één UHT-behandeling wordt vereist. Dit verweermiddel moet derhalve falen. Daar de regeling aldus enerzijds een erkende gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking heeft en anderzijds niet voldoet aan een centraal criterium van de „rule of reason”, waardoor de basisformule van het *Dassonville*-arrest in Uw vaste rechtspraak is verzacht, valt het wederverkoopregime voor ingevoerde UHT-melk (c.q. -room) in beginsel onder het verbod van artikel 30 van het EEG-Verdrag.

3.2. Toetsing aan artikel 36.

Met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 36 beroept het Verenigd Koninkrijk zich met name op de conclusie van de advocaat-generaal Mayras in de zaak *Union Laitière Normande tegen French Dairy Farmers Limited* (zaak 244/78, Jurispr. 1979, blz. 2663). Deze conclusie luidt als volgt: „Gestandaardiseerde volle melk uit een andere Lid-Staat, waarvan het vetgehalte niet minder was dan een door de Raad bepaald indicatief percentage, mocht op het grondgebied van een Lid-Staat die heeft geopteerd voor de formule van niet-gestandaardiseerde volle melk, in 1978 enkel worden verhandeld overeenkomstig de voorschriften betreffende het voorverpakken en de bescherming van de gezondheidszorg, die van kracht zijn in de Lid-Staten van bestemming”.

Met name in zijn dupliek stelt het Verenigd Koninkrijk, dat genoemde conclusie van de advocaat-generaal Mayras nooit terzijde is gesteld door Uw latere rechtspraak¹. Het lijkt mij wenselijk aan genoemde conclusie iets uitvoeriger aandacht te schenken, niet alleen omdat zij afkomstig is van de advocaat-generaal Mayras, maar ook omdat zij inderdaad de kern betreft van het hier aan de orde zijnde vraagstuk.

In zijn memorie van verdediging heeft het Verenigd Koninkrijk ook nog een aan de geciteerde eindconclusie onmiddellijk voorafgaande passage uit de conclusie van de heer Mayras geciteerd.

Deze luidt als volgt: „bij gebreke van communautaire harmonisatiemaatregelen blijft de veterinaire rechtelijke controle in het Verenigd Koninkrijk wettig, zelfs indien deze zou bijdragen tot afscherming van de markt”.

Met deze redengevende zin zet de advocaat-generaal zich met name af tegen het op blz. 2689 van zijn conclusie gereleveerde standpunt van de Commissie, volgens welk standpunt „de autoriteiten van de staat van bestemming hun eigen wettelijke regeling niet (behoeven) toe te passen, *indien* de veterinaire instanties van de staat van verzending verklaren dat in hun land dezelfde of gelijkwaar-

dige waarborgen bestaan en de veterinaire instanties van de Lid-Staat „uitnodigen” dit ter plaatse te controleren, en „*indien* deze controle positief uitvalt” (cursiveringen in conclusie).

Ik breng in herinnering dat genoemde conclusie op hetzelfde wettelijke feitencomplex betrekking had als de onderhavige zaak en ook daarom nog steeds lezenswaardig is. Voorts is ook in de onderhavige zaak deel van het standpunt van de Commissie, dat aan het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid dient te worden toegekend, controles in het uitvoerland uit te voeren. Naast het standpunt van de heer Mayras, dat bij gebreke aan communautaire harmonisatiemaatregelen, in beginsel de controles van het invoerland en niet die van het uitvoerland van toepassing dienen te zijn, is dus ook van belang zijn standpunt, dat de door de Commissie voorgestelde bilaterale controlecoördinatie „in de praktijk moeilijk te verwezenlijken en een bron van ongelijkheden (is)” (laatste alinea van blz. 2689 van zijn conclusie).

Het standpunt van de heer Mayras, dat veterinaire rechtelijke controles in het invoerland in beginsel wettig zijn en dat dus van het invoerland niet verlangd mag worden, dat het daarvan ten gunste van *door het uitvoerland* gelijkwaardig geachte controles afziet, lijkt mij juist en met name in overeenstemming met tekst en strekking van artikel 36 EEG. In Uw rechtspraak heb ik ook evenmin als het Verenigd Koninkrijk iets kunnen vinden, dat dit standpunt van de heer Mayras zou ontkrachten. Integendeel zal nog blijken, dat Uw rechtspraak dit standpunt in beginsel onderschrijft.

Op enkele voor de onderhavige procedure belangrijke punten heeft Uw rechtspraak het beginsel van de toepasselijk-

1 — Ter voorkoming van eenzelfde misverstand terzake bij derden zou ik hier willen opmerken, dat het Verenigd Koninkrijk aan de conclusies van een advocaat-generaal wel wat te veel eer bewijst, wanneer het in de dupliek suggereert, dat conclusies van een advocaat-generaal de geldende stand van het recht bindend zouden weergeven, zolang of voorzover het Hof zelf niet anders heeft beslist. Een advocaat-generaal is geen rechter in eerste instantie, al zal hij bij de formulering van zijn onafhankelijk rechtsoordeel over het geldend gemeenschapsrecht evenals een rechter uiteraard evenveel aandacht moeten besteden aan het belang van de Gemeenschap als aan de belangen van de Lid-Staten, casu quo andere justitiabelen.

heid van de wetgeving van het invoerland intussen wel nader gepreciseerd. Vele van deze preciseringen hebben betrekking op de door artikel 36 gestelde eis, dat de opgelegde verboden of beperkingen van de invoer gerechtvaardigd moeten zijn uit hoofde van de in dit artikel genoemde niet-economische doelstellingen van dringend algemeen belang, waaronder de bescherming van de menselijke gezondheid. Uit deze rechtvaardigingseis wordt in Uw rechtspraak met name een evenredigheidsbeginsel afgeleid of, in andere bewoordingen, de eis, dat met de invoer minder beperkende maatregelen moet worden volstaan, wanneer de menselijke gezondheid met die minder beperkende maatregelen even doeltreffend kan worden beschermd. Ik verwijs hiervoor met name naar de arresten in de zaken de Peijper (zaak 104/75, Jurispr. 1976, blz. 613) en United Foods (zaak 132/80, Jurispr. 1981, blz. 995). De opgelegde beperkingen moeten dus noodzakelijk zijn voor het beoogde doel en partijen in de onderhavige procedure zijn het erover eens, dat de bewijslast van die noodzakelijkheid rust op het land dat die beperkingen toepast.

Uit de omstandigheid, dat ten aanzien van ingevoerde UHT-room in Engeland, Schotland en Wales sinds 1977 geen tweede UHT-behandeling wordt voorgeschreven, zonder dat dit ooit tot aantasting van de menselijke gezondheid heeft geleid, leidt de Commissie naar mijn oordeel terecht af, dat niet is aangetoond, dat het voorschrijven van een tweede UHT-behandeling van ingevoerde UHT-melk (en in Noord-Ierland ook van ingevoerde UHT-room) inderdaad noodzakelijk is. Het spreekt vanzelf, dat de thans voor het gehele Verenigd Koninkrijk overwogen uitbreiding

van de eis van een tweede UHT-behandeling tot ingevoerde UHT-room aan dit oordeel geen afbreuk kan doen. Nu het in casu gaat om een produkt, waarvan de verkoop — anders dan in de zaak Eyssen (zaak 53/80, Jurispr. 1981, blz. 409) — door het invoerland niet per se en ongeacht de herkomst onverenigbaar met de gezondheid van mensen of dieren wordt geacht, zou ik bovendien het standpunt willen verdedigen, dat analoog aan artikel 85, derde lid, sub b, van het EEG-Verdrag een regeling, die praktisch neerkomt op een volledig verbod van de invoer van UHT-melk, per se in strijd moet worden geacht met het evenredigheidsbeginsel.

Een verdere precisering in Uw rechtspraak betreft de — ook bij afwezigheid van communautaire harmonisatierichtlijnen terzake bestaande — verplichting tot samenwerking met andere Lid-Staten terzake van de door artikel 36 beschermde belangen, teneinde aldus de noodzaak van invoerbelemmerende voorschriften te beperken. In de zaak Denkavit (zaak 251/78, Jurispr. 1979, blz. 3395) heeft U reeds overwogen, dat een dubbele controle in het uitvoerland en in het invoerland verder kan gaan dan artikel 36 toestaat, wanneer aan de behoeften inzake de gezondheidszorg even doeltreffend kan worden voldaan door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken. In de zaak United Foods (zaak 132/80, Jurispr. 1981, blz. 995) overwoog U (rechts-overweging 29) daarop aansluitend. „Aangezien de vis in casu in het land van uitvoer reeds een sanitaire controle heeft ondergaan welke werd verricht *volgens de voorschriften van de wettelijke regeling van het land van bestemming zelf*, moet

de controle bij de invoer in elk geval worden beperkt tot maatregelen, die er toe dienen om de risico's bij het vervoer of als gevolg van eventuele behandeling na de bij vertrek verrichte controle tegen te gaan". Zoals uit de door mij gecursiveerde passage blijkt, wordt in deze rechtsoverweging het door de advocaat-generaal Mayras geponeerde beginsel, dat de door de wetgeving van het invoerland geëiste waarborgen in beginsel van toepassing zijn, volledig gerespecteerd. In de zaak *Biologische Produkten BV* (zaak 272/80, Jurispr. 1981, blz. 3277), poneerde Uw Hof in de volgende bewoordingen nog duidelijker een samenwerkingsverplichting terzake met betrekking tot het uitvoerland:

„Het staat een Lid-Staat weliswaar vrij om een produkt als het onderhavige, dat in een andere staat reeds is toegelaten, aan een nieuwe onderzoeks- en toelatingsprocedure te onderwerpen, doch de autoriteiten van de Lid-Staten moeten niettemin bijdragen aan een verlichting van de controles in het intracommunautaire handelsverkeer. Hieruit volgt dat zij niet nodeloos technische of chemische analyses of laboratoriumproeven mogen eisen, wanneer dezelfde analyses en proeven reeds in een andere Lid-Staat zijn verricht en de resultaten ervan ter beschikking van die autoriteiten staan of hun desgewenst ter beschikking kunnen worden gesteld" (rechtsoverweging 14) en voorts: „Om dezelfde redenen moet de Lid-Staat die een toelatingsprocedure hanteert, ervoor zorgen geen onnodige controlekosten te veroorzaken, *indien de resultaten van de door de Lid-Staat van oorsprong verrichte controle voldoen aan de behoeften van bescherming van de gezondheid in de Lid-Staat van invoer*" (rechtsoverweging 15, eerste zin, cursivering toegevoegd).

Aan het gegeven overzicht van Uw terzake relevante rechtspraak voeg ik nog toe, dat het Verenigd Koninkrijk er in zijn verdediging niet in is geslaagd het standpunt van de Commissie te weerleggen, dat de voorgeschreven tweede UHT-behandeling geen grotere waarborg ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen ziekten kan bieden dan een eerste UHT-behandeling in het uitvoerland, mits deze eerste UHT-behandeling gelijke waarborgen biedt als de in het Verenigd Koninkrijk in dit opzicht voorgeschreven waarborgen.

Tenslotte merk ik nog op, dat Uw Hof reeds in de zaak 13/78 (Eggers, Jurispr. 1978, blz. 1935, rechtsoverweging 25) heeft overwogen „dat de Lid-Staten weliswaar bevoegd zijn kwaliteitsnormen vast te stellen voor produkten die op hun grondgebied worden verhandeld ... doch slechts voorzover deze normen ... niet zijn gebonden aan de voorwaarde dat het productieproces van de betrokken produkten in het binnenland plaats vindt doch uitsluitend aan de aanwezigheid van objectieve wezenskenmerken die de produkten de wettelijk vereiste kwaliteit verlenen". De ratio van deze rechtsoverweging brengt naar mijn oordeel mede, dat zij ook geldt voor een voorwaarde als hier in het geding, waarin wordt voorgeschreven, dat een belangrijk *deel* van het productieproces (in casu de UHT-behandeling) binnen het eigen grondgebied dient plaats te vinden. Een dergelijke voorwaarde acht ik per definitie overeenigbaar met de beginselen van het vrije goederenverkeer.

Zonder daartoe mede een beroep te doen op de tweede zin van artikel 36 concludeer ik op grond van Uw geciteerde rechtspraak, dat het Verenigd Koninkrijk (zonder rechtvaardiging op grond van artikel 36 van het EEG-Verdrag) in strijd

handelt met artikel 30 van het Verdrag door naast de op het tijdstip van invoer hetzij vereiste hetzij vrijwillig overgelegde, maar aan dezelfde voorwaarden beantwoordende certificaten van UHT-behandeling in het uitvoerland conform de in het geding zijnde eigen wetgeving nog een tweede UHT-behandeling binnen het Verenigd Koninkrijk voor te schrijven.

4. Slotopmerkingen

Aan mijn eerdere conclusies over deze zaak voeg ik nog de volgende drie opmerkingen toe.

Daar Uw tot dusverre geciteerde rechtspraak terzake geen uitvoerige motivering bevat, heb ik er, op grond van mijn academische verleden, om te beginnen behoefte aan nog iets nader in te gaan op de mogelijke achtergronden van de in Uw rechtspraak neergelegde samenwerkingsverplichtingen ter vermindering van invoerbelemmerende controles van het invoerland. Deze achtergronden moeten naar mijn oordeel gezien worden in het geheel eigen karakter van de Gemeenschap. In dit opzicht merk ik in de eerste plaats op, dat blijkens Uw rechtspraak (zie Uw arresten in de zaken *Simmenthal* (zaak 35/76, *Jurispr.* 1976, blz. 1871), *Tedeschi* (zaak 5/77, *Jurispr.* 1977, blz. 1576), *Commissie tegen Duitsland* (zaak 153/78, *Jurispr.* 1979, blz. 2566) en *Denkavit* (zaak 251/78, *Jurispr.* 1979, blz. 3369)), artikel 36 niet gezien kan

worden als een soevereiniteitsvoorbehoud ten gunste van de Lid-Staten die zich op deze bepaling beroepen. In de tweede plaats heeft Uw Hof in de zaak 193/80 (*Commissie tegen Italië*, *Jurispr.* 1981, blz. 3019) in rechtsoverweging 17 reeds opgemerkt, dat „het grondbeginsel van de eenheid van de markt en het daaruit voortvloeiende vrije verkeer van goederen ... in geen geval afhankelijk (kunnen) worden gesteld van de voorwaarde dat eerst de wetgevingen worden geharmoniseerd, daar zulks het beginsel van zijn inhoud zou ontdoen”. Hoewel in de zaak geen beroep kon worden gedaan op artikel 36, lijkt mij genoemd grondbeginsel *mutatis mutandis* ook voor de onderhavige zaak van belang. Ingevolge artikel 8, lid 7, van het Verdrag, hadden de in casu in 1971 door de Commissie voorgestelde harmonisatiemaatregelen reeds voor het einde van de overgangperiode moeten zijn verwezenlijkt. Nu dit niet is geschied (waarbij voor het Verenigd Koninkrijk een langere overgangperiode gold), kan van de Lid-Staten worden verlangd, dat zij door onderlinge samenwerking de invoerbelemmeringen zodanig verlichten als met de in hun nationale wetgeving beoogde waarborgen voor de bescherming van de in artikel 36 omschreven doeleinden verenigbaar is. Voor landbouwprodukten geldt dit in het voetspoor van Uw *Charmasson-leer* (zaken 48/74, *Jurispr.* 1974, blz. 1383; 118/78, *Jurispr.* 1979, blz. 1387; 231/78, *Jurispr.* 1979, blz. 1447 en 232/78, *Jurispr.* 1979, blz. 2729) in verstrekte mate op grond van artikel 38, tweede lid, van het Verdrag, nu het betrokken harmonisatievoorstel was gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag. Slechts de harmonisatie van de waarborgen zelf met de daaruit voortvloeiende verdere liberalisatie van het goederenverkeer en gemeenschappelijke controlemaatregelen zal dan aan de betrokken harmonisatielijnen moeten worden overgelaten. De verplichting tot het bevorderen van samenwerking kan tenslotte ook worden afgeleid uit de artike-

len 2 (het instellen van een gemeenschappelijke markt en de bevordering van nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde Staten), 3, sub a), 4, lid 1, en 5 van het Verdrag. Met name dient ingevolge artikel 4, eerste lid, ook het Hof van Justitie de bevordering van de aan de Gemeenschap in de artikelen 2 en 3 opgedragen taken te verzekeren. Samenvattend kan aan deze argumenten nog worden toegevoegd, dat het aan het beginsel van een gemeenschappelijke markt inherent is, dat het bedrijfsleven dat steeds meer afhankelijk is geworden van zijn exportmogelijkheden naar andere Lid-Staten, moet kunnen vertrouwen op een zodanige samenwerking tussen de Lid-Staten, dat aan deze exportmogelijkheden niet zonder dringende noodzaak op gronden als in artikel 36 bedoeld, afbreuk worden gedaan. In het bijzonder de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten zou in haar grondslagen worden aangetast wanneer te gemakkelijk beperkingen van de invoer uit andere Lid-Staten op genoemde gronden zouden worden toegelaten.

Mijn tweede slotopmerking betreft de draagwijdte van het door U te wijzen arrest. Zoals reeds uit Uw vervolgarrest op het Dassonville-arrest (zaak 8/74, Jurispr. 1974, blz. 837), te weten Uw arrest in de zaak 2/78 (Commissie t. België, Jurispr. 1979, blz. 1761), alsmede uit de praktische uitwerking van Uw arrest in de zaak 40/82 (Commissie t. Verenigd Koninkrijk, arrest van 15 juli 1982) is gebleken, laat de enkele vaststelling dat een Lid-Staat door bepaalde maatregelen in strijd met het gemeenschapsrecht heeft gehandeld, de vraag nog volledig open welke vervangende maatregelen de betrokken Lid-Staat wel kan treffen zonder in strijd met het gemeenschapsrecht te handelen. Tijdens de onderhavige procedure heeft de vertegenwoordiger van het

Verenigd Koninkrijk reeds met zoveel woorden aangekondigd, dat het Verenigd Koninkrijk na veroordeling in de onderhavige zaak, alternatieve maatregelen zou moeten overwegen, die ten opzichte van ingevoerde melk dezelfde waarborgen voor de menselijke gezondheid vanaf de koe tot de consument zouden bieden als de huidige (invoer onmogelijk makende) verplichting tot een tweede behandeling van ingevoerde UHT-melk (zie paragrafen 61 en 62 van de memorie van verdediging).

Bij de bespreking van dit probleem moet ik vooropstellen, dat het Hof uiteraard niet de bevoegdheid heeft uit de alternatieve maatregelen die overwogen zouden kunnen worden één bepaald alternatief aan de betrokken invoerstaat voor te schrijven. Binnen het kader van het gemeenschapsrecht, zoals in Uw arresten gepreciseerd, is de betrokken Lid-Staat stellig vrij zelf een keuze te maken tussen de zich aanbiedende alternatieven om de menselijke gezondheid te waarborgen. Wel zal de betrokken Lid-Staat daarbij slechts redelijke alternatieve maatregelen mogen invoeren, die de invoer niet meer belemmeren, dan de ook voor binnenlandse produkten nagestreefde waarborgen voor de menselijke gezondheid strikt vereisen. Behalve aan controles door ambtenaren van het invoerland ter plaatse van de melkinrichtingen van het uitvoerland als door de Commissie gesuggereerd, kan daarbij met name ook gedacht worden aan een nadere precisering van de inhoud van de gezondheids-certificaten die bij invoer van UHT-melk uit andere Lid-Staten moeten worden overgelegd, al dan niet gecombineerd met steekproeven ten aanzien van de kwaliteit van de ingevoerde melk, zoals

in sommige andere Lid-Statens plaats vinden. Een dergelijke precisering van de aan certificaten te stellen eisen zou ik in het licht van artikel 36 niet per se in strijd achten met de verboden in de artikelen 31 en 32 om nieuwe maatregelen van gelijke werking in te voeren of om bestaande maatregelen beperkender te maken. Wel zou ik met die verbodsbepalingen, ook rekening houdend met artikel 36, onverenigbaar achten, indien maatregelen zouden worden ingevoerd, die verdergaande waarborgen tegen de verspreiding van ziekten als tuberculose en mond- en klauwzeer bevatten dan thans door de controle van de melkinrichtingen in het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van binnenlandse melk worden verschaft.

De wetgeving van het Verenigd Koninkrijk zal op dit punt serieus moeten worden genomen en dan dient van de veronderstelling te worden uitgegaan, dat de voorgescreven UHT-behandeling ook ten aanzien van ingevoerde melk voldoende waarborgen voor de menselijke gezondheid bevat.

Ik acht het dan ook wenselijk, dat Uw arrest aan het hier behandelde probleem

althans in zijn rechtsoverwegingen voldoende aandacht besteedt om de wetgever van het Verenigd Koninkrijk van nut te zijn bij zijn moeilijke taak aan Uw arrest het in artikel 171 van het Verdrag bedoelde gevolg te geven, alsmede om aan Uw arrest ook het wenselijke nuttige effect ten aanzien van de vermindering van de bestaande handelsbelemmeringen te verschaffen.

Mijn derde slotopmerking houdt in, dat het vereiste, dat zowel binnenlandse als ingevoerde melk slechts door erkende wederverkopers mag worden verhandeld, als zodanig naar mijn oordeel niet in strijd met artikel 30 kan worden geacht. Ook in dit opzicht gaat de vordering van de Commissie derhalve naar mijn oordeel te ver. Voor zover bij die erkenning gediscrimineerd zou worden naar nationaliteit, zou toetsing aan artikel 52 van het EEG-Verdrag moeten plaats vinden, maar een dergelijke discriminatie is door de Commissie niet gesteld. De Commissie heeft in feite slechts de aan de handelaren gestelde voorwaarde van binnenlandse UHT-behandeling bestreden, voor zover het ingevoerde UHT-melk, casu quo -room betreft.

5. Conclusie

Samenvattend concludeer ik:

1. Het Verenigd Koninkrijk handelt niet in strijd met artikel 30 van het EEG-Verdrag, voor zover het als uitvloeisel van zijn invoerregime ten aanzien van melk en melkprodukten in het algemeen ook de invoer van UHT-melk, casu quo -room uit andere Lid-Statens, bestemd voor menselijke consumptie, onderwerpt aan een systeem van specifieke invoervergunningen, zolang deze vergunningen onverwijld en automatisch worden afgegeven op voorwaarde van overlegging bij invoer van certificaten van UHT-behandeling in het uitvoerland en voor zover aan deze certificaten

geen zwaardere eisen worden gesteld dan ten aanzien van de UHT-behandeling van binnen het Verenigd Koninkrijk geproduceerde melk van kracht zijn.

2. Door naast de op het tijdstip van invoer van melk, casu quo room ver- eiste of vrijwillig overgelegde, maar aan dezelfde voorwaarden beant- woordende certificaten van UHT-behandeling in het uitvoerland nog een tweede UHT-behandeling van deze produkten binnen het Verenigd Ko- ninkrijk conform de in het geding zijnde wetgeving voor te schrijven, handelt het Verenigd Koninkrijk in strijd met artikel 30 van het EEG- Verdrag.
3. Daar verzoekster slechts voor een gedeelte van haar vordering in het ge- lijk is gesteld, dient elke partij, alsmede de in haar interventie de Commis- sie ondersteunende Franse Republiek op grond van artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering haar eigen proceskosten te dragen.