

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)  
20 oktober 2005\*

In zaak C-111/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 12 maart 2003,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door L. Ström van Lier en A. Bordes als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,

verweerder,

\* Procestaal: Zweeds.

ondersteund door

**Republiek Finland**, vertegenwoordigd door A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris en G. Arestis, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,

griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 mei 2005,

het navolgende

### **Arrest**

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden, door een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving en sanitaire controles van de invoer van bepaalde levensmiddelen

van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz.13).

## Het rechtskader

### *De relevante communautaire regeling*

- 2 In het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt beoogt richtlijn 89/662 de veterinaire controles van producten van dierlijke oorsprong in het intracommunautaire handelsverkeer te regelen.
- 3 Ingevolge artikel 1 van deze richtlijn mogen de veterinaire controles van de in deze richtlijn bedoelde producten van dierlijke oorsprong die zijn bestemd om in de intracommunautaire handel te worden gebracht (behoudens het bepaalde in artikel 6 met betrekking tot uit een derde staat afkomstige producten) niet meer aan de binnengrenzen van de Gemeenschap worden verricht, maar moeten zij overeenkomstig richtlijn 89/662 worden uitgevoerd.
- 4 Artikel 2 van richtlijn 89/662 preciseert dat de term „veterinaire controle” in de zin van deze richtlijn ziet op materiële controles en/of administratieve formaliteiten met betrekking tot de in de richtlijn bedoelde producten die rechtstreeks of zijdelings strekken tot bescherming van de gezondheid van mens of dier.

- 5 Hoofdstuk I van de richtlijn, met het opschrift „Controle bij de oorsprong”, omvat de artikelen 3 en 4, die een regeling geven voor de veterinaire controles in de lidstaat van verzending.
- 6 Overeenkomstig de eerste van deze twee bepalingen moet de lidstaat van verzending erop toezien dat alleen voor de intracommunautaire handel bestemd zijn de producten die overeenkomstig de communautaire voorschriften voor de desbetreffende bestemming zijn verkregen, gecontroleerd, gemerkt en geëtiketteerd en die tot de erin vermelde eindbestemming vergezeld gaan van de door de communautaire veterinaire regelgeving vereiste certificaten. De inrichtingen van oorsprong oefenen voortdurend eigen controle uit om na te gaan of deze producten aan die eisen voldoen. Onverminderd de controlerende taken waarmee de officiële dierenarts door de communautaire voorschriften wordt belast, is de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending gehouden een regelmatige controle te verrichten van elke onderneming die de betrokken producten produceert, opslaat en behandelt, om zich ervan te vergewissen dat deze producten voldoen aan de communautaire eisen, en passende maatregelen te nemen, zo nodig schorsing van de erkenning, wanneer niet aan deze eisen wordt voldaan.
- 7 Ingevolge artikel 4 van richtlijn 89/662 moet de lidstaat van verzending de nodige maatregelen treffen om de naleving van de veterinaire voorschriften in alle stadia van productie, opslag, verhandeling en vervoer van de betrokken producten te waarborgen en om sancties te verbinden aan elke overtreding van de communautaire regeling die in deze context zou zijn begaan. Deze staat ziet er in het bijzonder op toe dat enerzijds de producten die overeenkomstig de in bijlage A bedoelde harmonisatierichtlijnen op veterinair gebied zijn verkregen, vanuit diergeneeskundig oogpunt op dezelfde wijze worden gecontroleerd, ongeacht of zij voor het intracommunautaire verkeer dan wel voor de nationale markt bestemd zijn, en dat anderzijds de niet aan de communautaire harmonisatie onderworpen, maar in bijlage B bij dezelfde richtlijn genoemde producten niet naar het grondgebied van een andere lidstaat worden verzonden indien zij om in artikel 36 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) aangegeven redenen op hun eigen grondgebied niet in de handel mogen worden gebracht.

8 Hoofdstuk II van richtlijn 89/662, met het opschrift „Controles ter bestemming”, omvat de artikelen 5 tot en met 8.

9 Artikel 5 bepaalt:

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

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.

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;

[...]

3. Ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen:

[...]

c) dienen op verzoek van de bevoegde autoriteit de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat aan te melden, voorzover zulks noodzakelijk is voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles;

[...]

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

[...]”

10 De artikelen 7 en 8 van richtlijn 89/662 noemen de te nemen maatregelen en de te volgen procedure indien de bevoegde autoriteit bij een controle op de plaats van bestemming constateert dat sprake is van een epidemische dierziekte of van nieuwe ernstige en besmettelijke ziekten of andere aandoeningen die een gevaar voor de menselijke gezondheid of voor dieren kunnen opleveren. De uitvoeringsbepalingen van deze twee artikelen worden volgens de procedure van artikel 18 van dezelfde richtlijn vastgesteld.

- 11 De artikelen 9, 17 en 18 staan in hoofdstuk III van richtlijn 89/662, met het opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen”.
- 12 Voor het geval er sprake is van een uitbraak van zoonoses, ziektes of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de volksgezondheid een ernstig gevaar kunnen opleveren, bepaalt artikel 9 van deze richtlijn met name dat, in afwachting van te nemen communautaire maatregelen, de lidstaat van bestemming om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid conservatoire maatregelen kan nemen ten aanzien van de betrokken inrichting dan wel, in geval van een epidemische dierziekte, ten aanzien van de in de communautaire voorschriften bedoelde beschermingszone. Deze maatregelen worden onverwijld meegedeeld aan de andere lidstaten en aan de Commissie, die erop toeziet dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken, en die de nodige maatregelen vaststelt; zij volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan de genomen beslissingen of trekt deze in.
- 13 Artikel 17 van richtlijn 89/662, zoals gerectificeerd (PB 1990, L 151, blz. 40) bepaalt:

„1. In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, leidt de voorzitter van het bij besluit 68/361/EEG ingestelde Permanent Veterinair Comité, hierna het ‚Comité’ genoemd, deze procedure, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van een lidstaat, onverwijld in bij het Comité.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het Comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn van twee dagen. Het advies wordt uitgebracht met de meerderheid van stemmen die voor de aanneming van de besluiten die de Raad op voorstel van de

Commissie dient te nemen, in artikel 148, lid 2, van het Verdrag [thans artikel 205, lid 2, EG] is voorgeschreven. Bij stemming in het Comité worden de stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten overeenkomstig genoemd artikel gewogen. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. De Commissie stelt de voorgenomen maatregelen vast indien deze met het advies van het Comité in overeenstemming zijn.

4. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of indien geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in.

De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Indien na verloop van een termijn van vijftien dagen, te rekenen vanaf de dag waarop het voorstel bij de Raad is ingediend, door deze geen besluit is genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld, behalve indien de Raad zich met gewone meerderheid tegen deze maatregelen heeft uitgesproken."

14 Artikel 18 van dezelfde richtlijn bepaalt:

„1. In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, leidt de voorzitter van het bij besluit 68/361/EEG ingestelde Permanent Veterinair Comité, hierna het ‚Comité’ genoemd, deze procedure, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van een lidstaat, onverwijld in bij het Comité.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het Comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter naar gelang van de urgentie van de betrokken aangelegenheid kan vaststellen. Het advies wordt uitgebracht met de meerderheid van stemmen die voor de aanneming van de besluiten die de Raad op voorstel van de Commissie dient te nemen, in artikel 148, lid 2, van het Verdrag is voorgeschreven. Bij stemming in het Comité worden de stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten overeenkomstig genoemd artikel gewogen. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. De Commissie stelt de voorgenoemde maatregelen vast indien deze met het advies van het Comité in overeenstemming zijn.

4. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of indien geen advies is uitgebracht, dient de Commissie bij de Raad onverwijld een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in.

De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Indien na verloop van een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de dag waarop het voorstel bij de Raad is ingediend, door deze geen besluit is genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld en onmiddellijk toegepast, behalve indien de Raad zich met gewone meerderheid tegen deze maatregelen heeft uitgesproken.”

#### *De litigieuze nationale regeling*

- 15 Artikel 8 van het besluit van het Zweedse voedingsbureau (Livsmedelsverket) van 15 december 1998 met betrekking tot veterinaire controles van levensmiddelen van dierlijke oorsprong in het intracommunautaire handelsverkeer (SLVFS 1998, nr. 39),

bepaalt dat de importeur of zijn vertegenwoordiger verplicht is om uiterlijk 24 uur voor de vermoedelijke aankomst van bepaalde producten, hiervan kennis te geven aan de bevoegde controleautoriteiten van de plaats waar de eerste ontvanger van de goederen zich bevindt.

- 16 De betrokken producten worden genoemd in bijlage 3 bij genoemd besluit. Het gaat om:
- „melk en zuivelproducten die niet thermisch zijn behandeld (wat een positieve reactie op de fosfatasetest impliceert);
  - voor directe consumptie bestemde kippeneieren (klassen A en B);
  - vers vlees van alle diersoorten (met inbegrip van bevroren vlees);
  - vleesbereidingen (met inbegrip van, bijvoorbeeld, een product dat niet thermisch is behandeld);
  - gehakt vlees;
  - elk ander product dat een gezondheidsrisico kan opleveren en met betrekking tot hetwelk het nationale voedingsbureau bijgevolg heeft voorzien in een verplichting tot voorafgaande kennisgeving op het moment van registratie”.

- 17 Vaststaat dat alle hierboven genoemde producten binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/662 vallen, hetzij rechtstreeks, hetzij, wat gehakt vlees en vleesbereidingen betreft, door een verwijzing in artikel 10 van richtlijn 94/65/EG van de Raad van 14 december 1994 tot vaststelling van voorschriften voor de productie en het in de handel brengen van gehakt vlees en vleesbereidingen (PB L 368, blz. 10).
- 18 Het begrip „eerste ontvanger” in artikel 8 van het reeds aangehaalde besluit van 15 december 1998 wordt in artikel 2 van hetzelfde besluit gedefinieerd als degene die de levensmiddelen in Zweden als eerste ontvangt en ze behandelt op de plaats waar ze worden ontvangen. Wanneer een partij goederen tijdens het vervoer wordt verdeeld, wordt iedere ontvanger van een van de delen van de partij geacht de eerste ontvanger te zijn.

### **De precontentieuze procedure**

- 19 Naar aanleiding van een klacht heeft de Commissie, van oordeel dat genoemde Zweedse regeling onverenigbaar is met artikel 5 van richtlijn 89/662, het Koninkrijk Zweden bij brief van 9 juli 1999 aangemaand, binnen twee maanden zijn opmerkingen in te dienen.
- 20 Omdat de Commissie van mening was dat de uitleg van de Zweedse regering niet toereikend was, heeft zij deze lidstaat op 21 december 2001 een met redenen omkleed advies doen toekomen, met het verzoek om binnen twee maanden na ontvangst ervan de nodige maatregelen te nemen om dit advies op te volgen.

- 21 Nadat de Zweedse regering op dit met redenen omkleed advies had geantwoord bij brief van 26 februari 2002, waarin zij haar vroegere argumenten herhaalde, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.
- 22 Bij beschikking van de president van het Hof van 23 juli 2003 is de Republiek Finland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk Zweden.

### **Het beroep**

- 23 De Commissie verwijt het Koninkrijk Zweden dat het de krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door in 1998 voor bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong afkomstig uit andere lidstaten, een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving door de importeurs en sanitaire controle bij de invoer van die producten, in te voeren en dit stelsel te handhaven.

### *Het voorwerp van het beroep*

- 24 De Commissie heeft in repleik verklaard dat zij haar grief inzake het bestaan van sanitaire controles bij de invoer van de betrokken producten laat vallen.
- 25 In deze omstandigheden moet uitsluitend de gegrondheid van de grief van de Commissie inzake het bestaan van een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving door de importeurs van de in de Zweedse regeling bedoelde producten worden onderzocht.

*Ten gronde*

De argumenten van partijen

- 26 Ter ondersteuning van haar beroep wijst de Commissie erop dat artikel 5 van richtlijn 89/662 een uitzondering vormt op het in deze richtlijn geformuleerde beginsel dat de veterinaire controles in de lidstaat van herkomst moeten worden verricht.
- 27 Als uitzondering op het primaire doel van deze richtlijn, de controleformaliteiten op de plaats van bestemming van de goederen te verminderen, moet dit artikel restrictief worden uitgelegd.
- 28 Bovendien heeft artikel 5 alleen betrekking op „steekproefsgewijze” veterinaire controles, verricht „op de plaats van bestemming van de goederen”, en is lid 3 van dit artikel slechts van toepassing op „ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen”.
- 29 Bovendien preciseert artikel 5, lid 3, sub c, dat de verplichting om de aankomst van de betrokken producten aan te melden, slechts geldt „voorzover zulks noodzakelijk is” voor het verrichten van de in lid 1 van dit artikel bedoelde steekproefsgewijze en niet-discriminerende controles.
- 30 Het nationale voorschrift ziet evenwel op „importeurs” en impliceert derhalve door richtlijn 89/662 verboden controles aan de grenzen.

- 31 Verder zijn controles op de plaats waar de producten het Zweedse grondgebied binnenkomen, discriminerend aangezien zij per definitie alleen betrekking hebben op ingevoerde goederen.
- 32 De Commissie voegt daaraan toe dat het standpunt van de Zweedse regering in strijd is met het doel en het nuttig effect van richtlijn 89/662 doordat de door de lidstaat van verzending verrichte controles niet worden erkend of niet betrouwbaar worden geacht en de verplichting tot kennisgeving systematisch voor alle importeurs van de betrokken producten geldt.
- 33 Op het argument van die regering dat is vastgesteld dat bepaalde lidstaten van verzending ernstig tekortschieten in de controle op de aanwezigheid van salmonellabacteriën in levensmiddelen van dierlijke oorsprong en dat om die reden eenvoudige steekproefsgewijze controles op de plaats van de eindbestemming van deze producten niet toereikend zijn om de volksgezondheid doeltreffend te beschermen, antwoordt de Commissie dat voor de controle op de aanwezigheid van salmonellabacteriën in levensmiddelen bijzondere regelingen bestaan, en dat een lidstaat in elk geval de niet-nakoming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen niet kan rechtvaardigen met de omstandigheid dat ook andere lidstaten hun verplichtingen niet zijn nagekomen.
- 34 Overigens verleent richtlijn 89/662 elke lidstaat de bevoegdheid passende maatregelen te nemen indien bij het nemen van monsters wordt geconstateerd dat de communautaire regels zijn overtreden. Artikel 8, lid 1, van de richtlijn geeft met name aan welke procedure hiervoor moet worden gevolgd. Op grond van artikel 9, lid 1, kunnen bovendien conservatoire maatregelen worden getroffen indien gevaren voor de volksgezondheid worden geconstateerd.
- 35 De Zweedse regering, ondersteund door de Finse regering, komt op tegen het betoeg van de Commissie.

- 36 Allereerst is de in artikel 8 van het reeds aangehaalde besluit van 15 december 1998 geformuleerde eis van voorafgaande kennisgeving van bepaalde producten ingegeven door de zorg, de in richtlijn 89/662 uitdrukkelijk voorziene steekproefsgewijze controles in de lidstaat van bestemming doeltreffend te organiseren door ervoor te zorgen dat de producten voor onderzoeksdoeleinden beschikbaar zijn en dat het toezicht door de bevoegde autoriteiten kan worden gepland. Een controle op de plaats van de eindbestemming is niet eenvoudig uitvoerbaar, omdat de betrokken producten moeilijk zijn te lokaliseren en de consument snel bereiken.
- 37 Voorts betekent een dergelijke verplichting geenszins dat de bevoegde nationale autoriteit elke partij die het Zweedse grondgebied binnenkomt, mag controleren.
- 38 Bovendien heeft de door de Commissie in geding gebrachte regeling niet per se betrekking op de importeur, maar op de ondernemer die de levensmiddelen als eerste krijgt geleverd en ze behandelt op een plaats waar zij kunnen worden ontvangen (bijv. in een verwerkingsbedrijf, een groothandel, een diepvriesinstallatie of een levensmiddelenentrepot).
- 39 Verder is het doel van deze regeling, de bevoegde nationale autoriteit de mogelijkheid te geven controles te verrichten als het vermoeden bestaat dat de communautaire regeling in een eerder stadium niet is geëerbiedigd. Steekproefsgewijze controles op de plaats van eindbestemming zijn met name niet voldoende voor de bescherming van de volksgezondheid, omdat ernstige tekortkomingen bij de naleving van de aan de lidstaten van verzending opgelegde eisen inzake de aanwezigheid van salmonellabacteriën in levensmiddelen van dierlijke oorsprong zijn vastgesteld. Immers niet alle lidstaten hebben op dit gebied hetzelfde beschermingsniveau bereikt en de besmettingen in Zweden zijn bijna uitsluitend aan „buitenlandse” producten te wijten.

40 Overigens heeft de nationale maatregel waarop het verzoek van de Commissie betrekking heeft, het handelsverkeer niet belemmerd, aangezien de invoer van vlees uit andere lidstaten sinds 1997 toeneemt.

41 Ten slotte is de litigieuze Zweedse regeling in overeenstemming met artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662, dat de lidstaten de bevoegdheid laat een kennisgevingsprocedure in te stellen voor producten uit een andere lidstaat en deze lidstaten dienaangaande een zekere beoordelingsmarge laat. Meer in het bijzonder bevat deze richtlijn geen definitie van de in artikel 5, lid 1, sub a, ervan bedoelde plaats van bestemming. De communautaire wetgever heeft evenmin gepreciseerd op welk moment of hoe vaak kennisgeving plaatsvindt. De richtlijn definieert evenmin wat onder „ondernemers” moet worden verstaan.

#### Beoordeling door het Hof

42 Ter beoordeling van de gegrondheid van het beroep van de Commissie, zoals dit in punt 25 van dit arrest is afgebakend, moet om te beginnen worden opgemerkt dat, zoals uit de titel en de eerste overweging van de considerans van richtlijn 89/662 blijkt, deze richtlijn één van de maatregelen voor de totstandbrenging van de interne markt vormt.

43 Teneinde het vrije verkeer van landbouwproducten, dat volgens de tweede overweging van de considerans van de richtlijn een „fundamenteel onderdeel is van de gemeenschappelijke marktordeningen”, te waarborgen, beoogt deze laatste de „diergeneeskundige belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in de [...] producten” van dierlijke oorsprong te doen verdwijnen.

- 44 Aangezien het, volgens de vierde overweging van de considerans, de bedoeling is de veterinaire controles van de betrokken producten uiteindelijk uitsluitend te laten plaatsvinden op de plaats van verzending, moet volgens richtlijn 89/662, zoals blijkt uit de vijfde overweging van de considerans ervan, „de nadruk [...] worden gelegd op de controles bij verzending” van de goederen „en de organisatie van de controles die kunnen worden verricht op de plaats van bestemming”, welke oplossing volgens de zesde overweging van de considerans ertoe leidt, dat wordt afgezien van de mogelijkheid om veterinaire controles te verrichten aan de binnengrenzen van de Gemeenschap en dat meer vertrouwen wordt gesteld in de veterinaire controles die in het land van verzending zijn verricht.
- 45 Derhalve bepaalt artikel 1 van richtlijn 89/662 dat de veterinaire controles van onder deze richtlijn vallende producten van dierlijke oorsprong niet meer aan de grenzen mogen worden verricht. Overigens maakt deze richtlijn een fundamenteel onderscheid tussen controles bij de oorsprong en controles ter bestemming, door in de zevende overweging van de considerans ervan te preciseren dat in de lidstaat van bestemming de veterinaire controles in beginsel slechts steekproefsgewijs op de plaats van bestemming kunnen worden verricht.
- 46 Uit dit oogpunt regelt de richtlijn in de artikelen 3 en 4 ervan de controles bij de oorsprong tot in de details, na een ruime definitie te hebben gegeven van het begrip „veterinaire controle”, dat alle materiële controles en/of administratieve formaliteiten met betrekking tot de betrokken producten omvat die rechtstreeks of zijdelings strekken tot bescherming van de gezondheid van mens of dier.
- 47 Met betrekking tot de controles ter bestemming bepaalt artikel 5 van de richtlijn dat de bevoegde nationale autoriteit via veterinaire controles kan nagaan of aan artikel 3 is voldaan, op de uitdrukkelijke voorwaarde dat de controles op de plaats van bestemming van de goederen worden verricht, beperkt zijn tot steekproefsgewijze controles en niet discriminerend zijn. Indien de bevoegde autoriteit van de lidstaat van doorvoer of van bestemming over gegevens beschikt die een overtreding doet vermoeden, kunnen weliswaar nog controles worden verricht tijdens het vervoer van de goederen op het grondgebied van die lidstaat, maar niet aan de grens. Artikel 5, lid 4, preciseert dat de uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden vastgesteld volgens de communautaire procedure van artikel 18 van richtlijn 89/662.

- 48 Verder leggen de artikelen 7 en 8 ervan vast welke procedure de lidstaat van bestemming moet volgen ingeval bij een op de plaats van bestemming van de zending of tijdens het vervoer verrichte controle blijkt dat een product van dierlijke oorsprong de volksgezondheid ernstig in gevaar kan brengen. Deze bepalingen verplichten de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming in het bijzonder, onverwijld contact op te nemen met die van de lidstaat van verzending. In voorkomend geval kan de Commissie ertoe worden gebracht passende maatregelen vast te stellen om tot een gezamenlijke aanpak in de lidstaten te komen; deze maatregelen moeten volgens de communautaire procedure van artikel 17 van richtlijn 89/662 worden bevestigd of herzien. De uitvoeringsbepalingen van bovengenoemde artikelen 7 en 8 worden vastgesteld volgens de communautaire procedure van artikel 18 van de richtlijn.
- 49 Ten slotte worden, overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn, de door een lidstaat in geval van ernstig gevaar inderhaast genomen en eventueel uiteenlopende conservatoire maatregelen vervangen door een communautaire beschermingsregeling waarvan dit artikel de contouren vastlegt en waarvan de uitvoeringsbepalingen eveneens worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 18.
- 50 Uit de in de punten 42 tot en met 49 van dit arrest genoemde elementen volgt derhalve duidelijk dat de litigieuze Zweedse regeling niet voldoet aan de eisen van richtlijn 89/662.
- 51 Het door deze richtlijn ingestelde geharmoniseerde stelsel van veterinaire controles, dat op een volledige controle van de goederen in de lidstaat van verzending is gebaseerd, is in beginsel bedoeld om controle in de lidstaat van bestemming te vervangen en om het vrije verkeer van de betrokken producten mogelijk te maken onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van een interne markt. Dienaangaande kunnen overwegingen met betrekking tot de noodzaak van bescherming van de volksgezondheid geen rechtvaardiging vormen voor door een lidstaat eenzijdig gestelde specifieke aanvullende eisen bij overschrijding van de grens, zoals de door de betrokken Zweedse regeling aan de importeurs van uit andere lidstaten afkomstige producten van dierlijke oorsprong opgelegde verplichting tot voorafgaande kennisgeving.

- 52 Aangezien de richtlijn tot in de details bepaalt welke veterinaire controles bij vertrek van de goederen moeten worden verricht, teneinde de controles ter bestemming zo veel mogelijk te beperken en, a fortiori, de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen om geleidelijk de interne markt tot stand te brengen, moet deze richtlijn aldus worden opgevat dat de bevoegdheid van de lidstaten bij de instelling van sanitaire controles die nog op de plaats van bestemming kunnen worden verricht, daarin helder en precies is afgebakend.
- 53 In deze context kan artikel 5 van richtlijn 89/662, anders dan de Zweedse regering betoogt, geen rechtvaardigingsgrond vormen voor een nationale regeling als die waartegen de Commissie in het kader van de onderhavige procedure opkomt.
- 54 In de regel moet artikel 5 dus, als uitzondering op het essentiële doel van richtlijn 89/662 om de controles en formaliteiten op de plaats van bestemming van producten van dierlijke oorsprong te verminderen, strikt worden uitgelegd.
- 55 Deze bepaling ziet met name, zoals uit de bewoordingen zelf ervan blijkt, alleen op de „steekproefsgewijze en niet discriminerende” veterinaire controles, verricht „op de plaats van bestemming van de goederen” en bedoeld om „[na te gaan] of aan artikel 3 is voldaan”.
- 56 Bovendien is lid 3 ervan slechts van toepassing op „ondernemers die zich producten laten toezenden uit een andere lidstaat of een partij van dergelijke producten volledig verdelen” en dienen deze ondernemers, uit hoofde van ditzelfde lid, sub c, „op verzoek van de bevoegde autoriteit de aankomst van producten afkomstig uit een andere lidstaat aan te melden, voorzover zulks noodzakelijk is voor het verrichten van de [...] controles” zoals omschreven in het voorgaande punt van dit arrest.

- 57 Daarentegen ziet de door de Commissie gelaakte nationale regeling ten eerste uitdrukkelijk op de „importeurs”, een begrip dat het in artikel 5, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 89/662 gehanteerde begrip niet dekt en niet alleen impliceert dat de litigieuze formaliteit alleen geldt voor producten uit het buitenland, met uitsluiting van producten uit Zweden, maar ook controles bij het overschrijden van de grens kan meebrengen, wat deze richtlijn verbiedt. In elk geval garandeert de tekst van de gelaakte Zweedse regeling niet dat, zoals artikel 5 van richtlijn 89/662 eist, de controles worden verricht op de plaats van bestemming van de goederen, en heeft de verwerende regering overigens melding gemaakt van praktische moeilijkheden die inherent zouden zijn aan controle ter bestemming.
- 58 Voorts heeft de door die regeling ingestelde verplichting tot voorafgaande kennisgeving een algemeen karakter en kan niet worden uitgesloten dat zij leidt tot controles die verder gaan dan een eenvoudige steekproefsgewijze controle zoals door artikel 5 wordt toegestaan.
- 59 Ten slotte voldoet de betrokken regeling niet aan de strikte voorwaarden van artikel 5, lid 3, sub c, van richtlijn 89/662. Deze geven duidelijk aan dat de verplichting om de aankomst van producten uit een andere lidstaat aan te melden, niet in alle gevallen geldt, maar afhankelijk is van een daartoe strekkend specifiek verzoek van de bevoegde autoriteit in het enkele geval dat deze maatregel absoluut noodzakelijk is voor de juiste uitvoering van de in lid 1 van dit artikel bedoelde controles.
- 60 In deze omstandigheden is de door de Commissie gelaakte Zweedse regeling niet in overeenstemming met artikel 5 van richtlijn 89/662.

- 61 Voorts houdt de regeling een ernstig risico van dubbele controle in, een controle die bovendien wordt verricht op het moment dat het product het nationale grondgebied binnenkomt, en aldus blijkt geeft van een evident gebrek aan vertrouwen in de doeltreffendheid van de controles die op de plaats van vertrek zijn verricht.
- 62 In het bijzonder verdraagt de door de verwerende regering gegeven toelichting van de ratio legis van het door de Commissie gelaakte nationale voorschrift, te weten waarborgen dat de sanitaire controles doeltreffend zijn om te vermijden dat met salmonellabacteriën besmette levensmiddelen Zweden kunnen binnenkomen, zich niet met de aan richtlijn 89/662 ten grondslag liggende idee om het vrije verkeer van landbouwproducten te bevorderen door de nadruk te leggen op controles die in de lidstaat van oorsprong hebben plaatsgevonden.
- 63 Dit doel van de richtlijn en het nuttig effect ervan kunnen niet worden verwezenlijkt indien het de lidstaten vrij zou staan om verder te gaan dan deze richtlijn, zodat de handhaving of de vaststelling van andere dan de uitdrukkelijk voorziene nationale maatregelen in strijd is met het doel van deze richtlijn.
- 64 Overigens kan de lidstaat van bestemming op grond van de artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn 89/662 maatregelen nemen in geval van ernstig gevaar voor met name de volksgezondheid, maar hiervoor gelden procedurele waarborgen om ze op communautair niveau te begeleiden, en deze maatregelen hebben slechts een voorlopig karakter, in afwachting dat gemeenschappelijke maatregelen worden vastgesteld.
- 65 Bovendien heeft het Koninkrijk Zweden, net als overigens de Republiek Finland, zoals de advocaat-generaal in de punten 14, 77 en 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in het kader van de toetreding tot de Europese Unie aanvullende garanties gekregen met betrekking tot de controle op salmonellabacteriën bij de levering van bepaalde producten van dierlijke oorsprong die voor hem zijn bestemd.

- 66 In elk geval is het vaste rechtspraak dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van zijn verplichtingen niet kan beroepen op een eventuele schending van het gemeenschapsrecht door een andere lidstaat. Een lidstaat mag zich derhalve in geen geval het recht aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermende maatregelen vast te stellen teneinde het hoofd te bieden aan een dergelijke schending, maar is gehouden om te handelen binnen de procedures en beroepswegen waarin het Verdrag daartoe voorziet (zie in die zin met name arresten van 25 september 1979, Commissie/Frankrijk, 232/78, Jurispr. blz. 2729, punt 9; 14 februari 1984, Commissie/Duitsland, 325/82, Jurispr. blz. 777, punt 11; 9 juli 1991, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-146/89, Jurispr. blz. I-3533, punt 47, en 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 20).
- 67 Daarbij komt dat het argument van de Zweedse regering dat de litigieuze nationale maatregel de invoer van vlees uit andere lidstaten niet ongunstig heeft beïnvloed, moet worden afgewezen, gelet op de rechtspraak van het Hof dat het niet voldoen aan een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting op zich reeds een niet-nakoming vormt, en dat het argument dat deze niet-nakoming geen nadelige gevolgen heeft gehad, niet van belang is (zie arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk, C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 62).
- 68 Gelet op het voorgaande moet het beroep van de Commissie gegrond worden verklaard.
- 69 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Zweden, door een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving van de invoer van bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong uit de andere lidstaten te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662.

## **Kosten**

- 70 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Zweden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit reglement zal de Republiek Finland, die in het geding is tussengekomen, haar eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

- 1) Door een stelsel van verplichte voorafgaande kennisgeving van de invoer van bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong uit de andere lidstaten te handhaven, is het Koninkrijk Zweden de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt.**
  
- 2) Het Koninkrijk Zweden wordt verwezen in de kosten.**
  
- 3) De Republiek Finland draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen