ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

16 november 2000 *

In zaak C-37/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Hoge Raad der Nederlanden (Nederland), in de aldaar dienende strafzaak tegen

R. Donkersteeg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 1 van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PB L 81, blz. 75),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann (rapporteur), kamerpresident, J.-P. Puissochet en F. Macken, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, hoofd van de afdeling Europees recht bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door N. Green, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Lier, juridisch adviseur, C. van der Hauwaert, lid van de juridische dienst, en M. Shotter, bij die dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van R. Donkersteeg, vertegenwoordigd door D. van Niel, advocaat te Utrecht; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra; de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. van Lier en C. van der Hauwaert, ter terechtzitting van 9 maart 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 april 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 5 januari 1999, ingekomen bij het Hof op 10 februari daaraanvolgend, heeft de Hoge Raad der Nederlanden krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 1 van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PB L 81, blz. 75; hierna: „richtlijn").

2 Die vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen R. Donkersteeg, die wordt vervolgd ter zake dat hij in zijn landbouwbedrijf niet beschikte over installaties voor de ontsmetting van schoeisel en hij de op zijn bedrijf aanwezige varkens niet had doen enten tegen de ziekte van Aujeszky.

De communautaire wetgeving

3 Volgens artikel 1, punt 1, van de richtlijn is een „technische specificatie" een „specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveaus, prestatie, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voorschriften inzake terminologie, symbolen,

proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, zoals die op het product van toepassing zijn, alsmede productiemethoden en -procédés voor landbouwproducten in de zin van artikel 38, lid 1, van het Verdrag (...)".

4 In artikel 1, punt 5, van de richtlijn wordt „technisch voorschrift" gedefinieerd als „technische specificaties, met inbegrip van de hierop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor het verhandelen of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van deze staat, met uitzondering van die welke door de plaatselijke overheid zijn vastgesteld".

5 Volgens artikel 1, punt 7, omvat het begrip „product" onder meer „alle landbouwproducten".

6 Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten delen de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede, tenzij het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met een eenvoudige vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan; zij doen de Commissie tevens in beknopte vorm mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken (...)"

7 Volgens de definitie in artikel 1, punt 2, van de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 tot tweede substantiële wijziging van richtlijn 83/189 (PB L 100, blz. 30), is een „technische specificatie" een „specificatie die voorkomt in een document ter

omschrijving van de vereiste kenmerken van een product (...) Onder ‚technische specificatie' wordt ook verstaan de productiemethoden en -procédés voor de landbouwproducten uit hoofde van artikel 38, lid 1, van het Verdrag (...), wanneer die gevolgen hebben voor de kenmerken van deze producten."

De Nederlandse wetgeving

8 Artikel 2, lid 1, van de Verordening minimumeisen varkenshouderij 1993 (hierna: „MEV-verordening"), vastgesteld op 2 december 1992 en in werking getreden op 4 september 1993, luidt als volgt:

„De ondernemer is verplicht zorg ervoor te dragen dat op zijn vestiging één of meer deugdelijke ontsmettingsbakken dan wel deugdelijke reinigingsinstallaties aanwezig zijn die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel."

9 Artikel 2, lid 1, van de Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky 1993 (hierna: „BZA-verordening"), vastgesteld op 9 juni 1993 en in werking getreden op 4 september 1993, bepaalt:

„Iedere ondernemer is verplicht de op zijn vestiging aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky overeenkomstig het voor de betrokken diersoorten in de te onderscheiden gebieden op voordracht van de Stichting door de Afdeling vastgestelde entschema."

10 Een dergelijk entschema is door de nationale instanties vastgesteld en door de Commissie goedgekeurd. Ingevolge dit entschema dient een vleesvarken in de periode van de tiende tot de zestiende levensweek geënt te worden; indien bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken, dient vier weken na de eerste enting een tweede enting plaats te vinden.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

11 Tegen Donkersteeg is strafvervolging ingesteld wegens overtreding van de Nederlandse bepalingen inzake de varkenshouderij. Onder meer worden hem de volgende overtredingen ten laste gelegd:

— in de eerste plaats, dat hij op 22 maart 1995, als ondernemer als bedoeld in de MEV-verordening, niet heeft voldaan aan zijn verplichting ervoor zorg te dragen dat op zijn vestiging één of meer deugdelijke ontsmettingsbakken dan wel deugdelijke reinigingsinstallaties aanwezig waren die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel, en

— in de tweede plaats, dat hij in of omstreeks de periode van 1 december 1994 tot en met 22 maart 1995, als ondernemer als bedoeld in de BZA-verordening, niet heeft voldaan aan zijn verplichting de op zijn vestiging aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky, overeenkomstig het daartoe vastgestelde schema.

12 Met vernietiging van een in eerste aanleg bij verstek gewezen vonnis, veroordeelde het Gerechtshof te Arnhem Donkersteeg wegens onder meer de twee in het voorgaande punt genoemde overtredingen.

13 Tegen dit arrest heeft Donkersteeg beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden met het betoog, dat het Gerechtshof de ten laste gelegde feiten wat de twee betrokken overtredingen betreft, ingevolge het arrest van het Hof van 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, Jurispr. blz. I-2201), niet strafbaar had mogen verklaren, omdat de bepalingen van de nationale regeling waarop de strafvervolging is gebaseerd, niet overeenkomstig de richtlijn bij de Commissie zijn aangemeld.

14 In die omstandigheden heeft de Hoge Raad der Nederlanden besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet artikel 1 van richtlijn 83/189 aldus worden uitgelegd dat het (...) voorschrift van artikel 2, lid 1, van de Verordening minimumeisen varkenshouderij 1993, luidende: ‚De ondernemer is verplicht ervoor zorg te dragen dat op zijn vestiging één of meer deugdelijke ontsmettingsbakken dan wel deugdelijke reinigingsinstallaties aanwezig zijn die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel', aangemerkt dient te worden als een technisch voorschrift in de zin van voormelde richtlijn?

2) Moet artikel 1 van richtlijn 83/189 aldus worden uitgelegd dat het (...) voorschrift van artikel 2, lid 1, van de Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky 1993, luidende: ‚Iedere ondernemer is verplicht de op zijn vestiging aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky overeenkomstig het voor de betrokken diersoorten en de te onderscheiden gebieden op voordracht van de Stichting door de Afdeling vastgestelde entschema', aangemerkt dient te worden als een technisch voorschrift in de zin van voormelde richtlijn?

3) Indien het ontwerp voor een technisch voorschrift in de zin van richtlijn 83/189 niet overeenkomstig de artikelen 8 en 9 van die richtlijn is aangemeld bij de Commissie, leidt dit er dan toe dat een dergelijk voorschrift niet toepasselijk is voor zover het voorschrift in het concrete geval een belemme-

ring voor het handelsverkeer dan wel voor het vrije verkeer van goederen oplevert of dient te worden geoordeeld dat een dergelijke bepaling buiten toepassing moet blijven indien het voorschrift in zijn algemeenheid, los van het concrete geval, handelsbelemmerend werkt dan wel kan werken?

4) Indien vraag 2 bevestigend moet worden beantwoord, heeft dan het feit dat het Nederlands programma voor de bestrijding van de ziekte van Aujeszky bij varkens door de Europese Commissie is goedgekeurd voor het jaar 1996, consequenties voor de vraag naar de toepasbaarheid in het onderhavige geval van artikel 2, eerste lid, van de Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky? Zo ja, welke zijn die consequenties?"

De eerste vraag

15 Met de eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke in varkenshouderijen één of meer ontsmettingsbakken of reinigingsinstallaties aanwezig moeten zijn die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel, een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn is, dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.

16 De Nederlandse regering betoogt, dat artikel 2, lid 1, van de MEV-verordening geen „technische specificatie" in de zin van de richtlijn is. Het voorschrift heeft immers geen betrekking op de vereiste kenmerken van het product, terwijl het evenmin een voorschrift inzake een productiemethode betreft, aangezien geen eisen worden gesteld aan het mesten, vermeerderen of fokken van varkens.

17 Volgens de Deense regering stelt de MEV-verordening geen vereisten met betrekking tot de varkens die op de door de bepaling bedoelde vestigingen worden gehouden en omschrijft zij dus niet de vereiste kenmerken van een

product. Ook als is het varken een landbouwproduct, de verordening heeft evenmin betrekking op productiemethoden of -procédés, omdat zij de mogelijkheid om varkens die op een door de bepaling bedoelde vestiging worden gehouden, wettig te verhandelen, niet beïnvloedt. Bovendien moeten de op nationaal niveau vastgestelde productiemethoden of -procédés, om als technische specificaties in de zin van de richtlijn te kunnen worden gekwalificeerd, directe of indirecte gevolgen voor de kenmerken van de betrokken producten hebben.

18 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk bevat de MEV-verordening geen omschrijving van de kenmerken van een product, ongeacht of het gaat om fok- of vleesvarkens. De verordening bevat alleen regels die op de ondernemer toepasselijk zijn. Bovendien stelt de in geding zijnde regeling weliswaar hygiënische voorwaarden voor de varkenshouderij vast, maar zij legt geen criteria vast voor de varkensproductie als zodanig.

19 De Commissie voert aan, dat de in de MEV-verordening vervatte bepaling niet als technische specificatie aan te merken is, omdat zij geen „productiemethode of -procédé" voor landbouwproducten vastlegt als bedoeld in artikel 1, punt 1, van de richtlijn. Het betreft hier een van de vele hygiënische maatregelen die door de MEV-verordening aan varkenshouderijen worden opgelegd, maar die geen verband houden met de eigenlijke productie van het betrokken landbouwproduct. Productiemethoden en -procédés kunnen bovendien alleen als technische specificatie in de zin van de richtlijn worden aangemerkt, indien zij een merkbare weerslag hebben op de kenmerken van het betrokken product. In casu heeft de verplichting inzake ontsmettingsbakken geen gevolgen voor de kenmerken van het landbouwproduct.

20 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 1, punt 7, van de richtlijn het begrip „product" zowel industriële producten als landbouwproducten omvat en dat volgens artikel 1, punt 1, in de in casu toepasselijke versie, onder „technische specificatie" wordt verstaan een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product en, voor landbouwproducten, de productiemethoden en -procédés voor die producten.

21 Zoals de Nederlandse en de Deense regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben opgemerkt, behelst artikel 2, lid 1, van de MEV-verordening geen voorschrift dat een „vereist kenmerk" van de betrokken landbouwproducten omschrijft. Evenmin bevat het een omschrijving van een „productiemethode" of een „productieprocédé" voor deze producten. De Commissie merkt terecht op, dat genoemde nationale bepaling, door enkel te vereisen dat op een varkenshouderij ontsmettingsbakken of reinigingsinstallaties aanwezig zijn die geschikt zijn voor de ontsmetting van schoeisel, geen betrekking heeft op de eigenlijke productie van het betrokken landbouwproduct.

22 Vastgesteld moet dus worden, dat een voorschrift als neergelegd in artikel 2, lid 1, van de MEV-verordening geen technische specificatie in de zin van artikel 1, punt 1, van de richtlijn is en dat die nationale bepaling bijgevolg geen technisch voorschrift in de zin van deze richtlijn kan zijn.

23 In die omstandigheden moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke in varkenshouderijen één of meer ontsmettingsbakken of reinigingsinstallaties aanwezig moeten zijn die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel, geen technisch voorschrift in de zin van de richtlijn is dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.

De tweede vraag

24 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke iedere ondernemer verplicht is de op zijn vestiging aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky, een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn is, dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.

25 Volgens de Nederlandse regering is het in geding zijnde voorschrift niet te beschouwen als een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn. Het voorschrift beoogt immers te waarborgen dat varkens niet met het Aujeszky-virus worden besmet. Een entverplichting heeft geen betrekking op de vereiste kenmerken van een product. Het is mogelijk dat een varken dat niet is geënt, niet besmet raakt met het Aujeszky-virus. Door zijn varkens te doen enten, sluit de ondernemer enkel het risico uit dat die varkens met het Aujeszky-virus worden besmet en vermijdt hij aldus bepaalde beperkingen voor de uitvoer van besmette varkens. Wanneer de varkens niet worden geënt, dat wil zeggen wanneer het betrokken voorschrift niet wordt nageleefd, beperkt dit echter juridisch geenszins de mogelijkheid een varken dat niet tegen de ziekte van Aujeszky is geënt, te verhandelen of te gebruiken.

26 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat de BZA-verordening niet te beschouwen is als een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, punt 5, van de richtlijn. De entverplichting is voor de kenmerken van het product weliswaar in zoverre van invloed, dat tegen die ziekte geënte varkens gezond vlees produceren, maar die verplichting is niet specifiek bepalend voor de kenmerken van het product. Voorts heeft de verplichting geen betrekking op productiemethoden of -procédés. Zij beoogt de gezondheid van in gespecialiseerde varkenshouderijen gefokte varkens op een aanvaardbaar niveau te brengen en te handhaven.

27 Vervolgens betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat ofschoon het voorschrift verbindend is voor de varkenshouderij, het onvoldoende rechtstreeks verband houdt met de verhandeling en het gebruik van het product om als technisch voorschrift te kunnen worden aangemerkt. Het voorschrift ziet op een fase die aan het eigenlijke gebruik of de verhandeling van het product voorafgaat. Evenmin kan het worden opgevat als een verbodsbepaling of als een belemmering voor de verhandeling of het gebruik van het product.

28 Volgens de Commissie moet de BZA-verordening worden aangemerkt als technische specificatie in de zin van de richtlijn, omdat zij een productiemethode of -procédé voor landbouwproducten betreft. Levende dieren zijn immers landbouwproducten in de zin van artikel 38, lid 1, EG-Verdrag (thans, na

wijziging, artikel 32, lid 1, EG) en de nauwkeurige en gedetailleerde voorschriften voor enting tegen de ziekte van Aujeszky zijn rechtstreeks van invloed op de eigenlijke productie van het landbouwproduct en moeten gedurende het productieproces worden nageleefd. Bovendien heeft de enting merkbare gevolgen voor een essentieel kenmerk van het landbouwproduct, te weten de gezondheid van de betrokken dieren.

29 Ook meent de Commissie, dat het voorschrift in artikel 2, lid 1, van de BZA-verordening als technisch voorschrift te kwalificeren is. Zij betoogt in dit verband, dat de BZA-verordening geen enkele bepaling bevat die beperkingen stelt aan de verhandeling van varkens ingeval deze in strijd met genoemde bepaling niet tegen de ziekte van Aujeszky zijn geënt. Zolang een varken geen drager is van de ziekte van Aujeszky, mag het immers worden verhandeld zonder dat enting nodig is. Omdat in artikel 1, punt 5, van de richtlijn evenwel het woord „gebruik" in ruime zin wordt gebezigd, moet hieronder elke beperking worden begrepen die aan het gebruik van een landbouwproduct tijdens de productie wordt opgelegd, dat wil zeggen voordat het als eindproduct voor menselijke consumptie op de markt wordt gebracht. Het soort specificatie dat thans in geding is, heeft betrekking op een eerder stadium dan dat waarin het product als eindproduct op de markt wordt gebracht, en een beperkte uitlegging van het woord „gebruik" zou tot gevolg hebben dat het begrip technische specificatie iedere inhoud verliest.

30 Zoals in punt 20 van het onderhavige arrest in herinnering werd gebracht, is volgens artikel 1, punt 1, van de richtlijn een „technische specificatie", waar het om landbouwproducten gaat, de specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van het product of de productiemethoden en -procédés voor het product.

31 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat een voorschrift als vervat in artikel 2, lid 1, van de BZA-verordening een technische specificatie in de zin van artikel 1, punt 1, van de richtlijn is. Waar immers, zoals de Commissie terecht betoogt, de nauwkeurige en gedetailleerde voorschriften inzake enting tegen de

ziekte van Aujeszky verband houden met de eigenlijke productie van het betrokken landbouwproduct en gedurende het gehele productieproces moeten worden nageleefd, omschrijft dat voorschrift daarmee een „productieprocédé" voor dat product.

32 Om echter te kunnen worden gekwalificeerd als technisch voorschrift in de zin van de richtlijn, moet het thans in geding zijnde voorschrift ingevolge artikel 1, punt 5, van de richtlijn technische specificaties bevatten „die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor het verhandelen of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van deze staat, met uitzondering van die welke door de plaatselijke overheid zijn vastgesteld".

33 In dit verband heeft de Nederlandse regering terecht opgemerkt, dat het voorschrift in artikel 2, lid 1, van de BZA-verordening geen beperking stelt aan het verhandelen of het gebruik van de betrokken producten ingeval de varkens, in strijd met dat voorschrift, niet tegen de ziekte van Aujeszky zijn geënt.

34 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord, dat een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke iedere ondernemer verplicht is de op zijn vestiging aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky, geen technisch voorschrift in de zin van de richtlijn is dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.

35 Gelet op de antwoorden op de eerste en de tweede vraag, hoeven de derde en de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

36 De kosten door de Nederlandse en de Deense regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 5 januari 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke in varkenshouderijen één of meer ontsmettingsbakken of reinigingsinstallaties aanwezig moeten zijn die geschikt zijn ter ontsmetting van schoeisel, is geen technisch voorschrift in de zin van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988, dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.**

2) **Een bepaling zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke iedere ondernemer verplicht is de op zijn bedrijf aanwezige varkens te doen enten tegen de ziekte van Aujeszky, is geen technisch voorschrift in de zin van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, dat vóór de vaststelling ervan bij de Commissie had moeten worden aangemeld.**

Gulmann Puissochet Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann