ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

28 september 2006 *

In de gevoegde zaken C-129/05 en C-130/05,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissingen van 17 maart 2005, ingekomen bij het Hof op 21 maart 2005, in de procedures

NV Raverco (C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (C-130/05)

tegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 maart 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— Coxon & Chatterton Ltd, vertegenwoordigd door A. Braakman, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en M. de Grave als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Charitaki en E. Svolopoulou als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Bordes en M. van Heezik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2006,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot

vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1998, L 24, blz. 9; hierna: „richtlijn"), gelezen in samenhang met de bepalingen van verordening (EEG) nr. 2377/90 van de Raad van 26 juni 1990 houdende een communautaire procedure tot vaststelling van maximumwaarden voor residuen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 224, blz. 1; hierna: „verordening").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen respectievelijk NV Raverco (hierna: „Raverco") en Coxon & Chatterton Ltd (hierna: „Coxon") enerzijds, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit anderzijds, over besluiten van deze laatste waarbij ongegrond zijn verklaard de bezwaren van Raverco en Coxon tegen besluiten van 1 respectievelijk 22 maart 2002 waarbij de vernietiging is gelast van partijen vlees uit China waarvan de invoer was geweigerd.

Het rechtskader

De richtlijn

3 De artikelen 1, 2, 17 en 22 van de richtlijn bepalen:

„Artikel 1

De lidstaten verrichten de veterinaire controles voor producten uit derde landen die op een van de in bijlage I vermelde grondgebieden worden binnengebracht overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn.

Artikel 2

[...]

2. Voorts wordt verstaan onder:

[...]

j) ‚invoervoorwaarden': de in de communautaire wetgeving vastgestelde veterinaire voorschriften waaraan in te voeren producten moeten voldoen;

[...]

Artikel 17

[...]

2. Wanneer de veterinaire autoriteit aan de hand van de in deze richtlijn bedoelde controles vaststelt, dat het product niet aan de invoervoorwaarden voldoet of dat een onregelmatigheid is begaan, besluit de bevoegde autoriteit in overleg met de belanghebbende bij de lading of zijn vertegenwoordiger:

a) ofwel het product vanuit dezelfde grensinspectiepost binnen een termijn van ten hoogste 60 dagen met hetzelfde vervoermiddel terug te zenden naar een met de

belanghebbende bij de lading overeengekomen plaats buiten de in bijlage I vermelde grondgebieden, voor zover hiertegen geen bezwaren bestaan in verband met de resultaten van de veterinaire keuring en de gezondheidsvoorschriften of de veterinairrechtelijke voorschriften.

[...]

b) ofwel het product te vernietigen in de daarvoor bestemde inrichting zoals bedoeld in richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) [...] die het dichtst bij de grensinspectiepost gelegen is, indien terugzending onmogelijk is of de onder a bedoelde termijn van 60 dagen verstreken is, of indien de belanghebbende bij de lading daar onmiddellijk mee instemt.

In afwachting van de terugzending van de in dit punt bedoelde producten of van de bevestiging van de motieven voor de afwijzing, worden de betrokken producten onder toezicht van de bevoegde autoriteit op kosten van de belanghebbende bij de lading opgeslagen door de bevoegde autoriteiten.

[...]

Artikel 22

[...]

2. Wanneer bij een van de bij deze richtlijn vastgestelde controles blijkt dat een partij producten een gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier, neemt de bevoegde veterinaire autoriteit onmiddellijk de volgende maatregelen:

— beslag op en vernietiging van de betrokken partij,

— onmiddellijke kennisgeving aan de andere grensinspectieposten en aan de Commissie van de gedane vaststellingen en van de oorsprong van de producten, overeenkomstig beschikking 92/438/EEG.

[...]"

De verordening

4 Artikel 5 van de verordening bepaalt:

„Indien blijkt dat er voor een farmacologisch werkzame substantie die wordt gebruikt in geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, geen maximumwaarde voor residuen kan worden vastgesteld omdat residuen van de betrokken substanties in levensmiddelen van dierlijke oorsprong, ongeacht de maximumhoeveelheid ervan, gevaar opleveren voor de gezondheid van de verbruiker, wordt die substantie opgenomen in een lijst in bijlage IV bij deze verordening. Deze bijlage wordt goedgekeurd volgens de procedure van artikel 8. Voor zover niet anders wordt bepaald in artikel 9, worden eventuele wijzigingen van bijlage IV eveneens volgens die procedure goedgekeurd.

Het is in de hele Gemeenschap verboden de in bijlage IV vermelde substanties aan voedselproducerende dieren toe te dienen."

5 In bijlage IV bij de verordening worden onder meer furazolidon en chlooramfenicol als farmacologisch werkzame substanties genoemd.

De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

6 In de maanden februari en maart 2002 hebben Raverco en Coxon partijen bevroren eendenborst en konijnenvlees uit China aangeboden voor invoer in de Europese Unie. Deze partijen waren voorzien van gezondheids- en exportcertificaten die de Chinese autoriteiten met het oog op de verscheping ervan hadden afgegeven.

7 Overeenkomstig de in de richtlijn voorziene controles zijn monsterextracten van die partijen genomen en geanalyseerd. In de partijen eendenborst zijn residuen chlooramfenicol (1,4 ppb) en furazolidon (49 ppb) aangetroffen en in de partijen konijnenvlees zijn residuen furazolidon (2,7 ppb) vastgesteld.

8 Op grond van de resultaten van deze analyses heeft de officiële dierenarts van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees bij besluiten van 1 respectievelijk 22 maart 2002 de invoer van die partijen geweigerd en de vernietiging ervan gelast.

9 Op 18 maart respectievelijk 26 april 2002 hebben Raverco en Coxon bij verweerder in de hoofdgedingen bezwaar aangetekend tegen deze besluiten, met het betoog dat die partijen naar China hadden moeten worden teruggezonden en niet vernietigd hadden mogen worden, aangezien:

— een eventuele terugzending naar China geen enkel gevaar voor de gezondheid van mensen of dieren in Nederland opleverde;

— de richtlijn niet ziet op de bescherming van de verbruiker buiten de Unie;

— de toepassing van artikel 5 van de verordening niet eenduidig is en er geen nullimiet ten aanzien van furazolidon of chlooramfenicol werd aangehouden;

— er tot 30 maart 2002 verscheidene besluiten zijn genomen tot terugzending van partijen vlees waarin bepaalde gehaltes van deze substanties waren aangetroffen.

10 Bij besluiten van 16 en 22 mei 2003 heeft verweerder in de hoofdgedingen de bezwaren van Raverco en Coxon ongegrond verklaard, onder meer omdat:

— op grond van artikel 22, lid 2, van de richtlijn onmiddellijke beslaglegging en vernietiging van producten die een gevaar kunnen vormen voor de gezondheid van mens en dier geboden is en terugzending derhalve niet mogelijk was;

— ingevolge artikel 5 van de verordening en bijlage IV daarbij voor furazolidon en chlooramfenicol een nullimiet geldt.

11 Tegen die besluiten hebben verzoeksters in de hoofdgedingen beroepen ingesteld bij de verwijzende rechter. Van oordeel dat voor de beslechting van de twee gedingen de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht noodzakelijk is, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende vier, in beide zaken identieke prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moet artikel 17, tweede lid, aanhef en onder a, van richtlijn 97/78/EG aldus worden geïnterpreteerd dat het bezwaar tegen terugzending van een partij die niet aan de invoervoorwaarden voldoet, is gelegen in het niet voldoen aan de communautaire voorwaarden voor invoer dan wel in de voorwaarden die gelden op de met de belanghebbende bij de lading overeengekomen plaats buiten de in bijlage I van [...] richtlijn 97/78/EG vermelde grondgebieden?

2) Moet artikel 17, tweede lid, aanhef en onder a, van richtlijn 97/78/EG, gelezen in samenhang met artikel 22, tweede lid, van richtlijn 97/78/EG en met artikel 5 van verordening (EEG) [nr.] 2377/90 aldus worden geïnterpreteerd dat deze bepaling in alle gevallen waarin na één van de bij richtlijn 97/78/EG voorziene controles blijkt dat een partij producten een gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier, imperatief de vernietiging van de betreffende partijen dierlijke producten voorschrijft?

3) Moet artikel 22 van richtlijn 97/78/EG in samenhang met artikel 5 [van] verordening (EEG) [nr.] 2377/90 aldus worden geïnterpreteerd dat de enkele omstandigheid dat in een partij een residu van een stof vermeld in bijlage [IV] van verordening (EEG) [nr.] 2377/90 is aangetroffen, meebrengt dat de betreffende partij een zodanig gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier dat terugzending is uitgesloten?

4) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 17, tweede lid, van richtlijn 97/78/EG dan aldus worden uitgelegd dat het tevens strekt tot bescherming van de belangen van het derde land waar de partij na terugzending zal worden ingevoerd, ook als dit belang niet tevens de bescherming impliceert van een belang dat in lidstaten van de EU kan worden gelokaliseerd?"

12 Bij beschikking van de president van het Hof van 25 april 2005 zijn de zaken C-129/05 en C-130/05 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

13 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of krachtens artikel 17, lid 2, sub a, van de richtlijn het bezwaar tegen de terugzending van een partij die niet aan de invoervoorwaarden voldoet, is gelegen in de niet-nakoming van de communautaire voorschriften of in het niet voldoen aan de voorschriften die gelden in het derde land waarnaar de partij kan worden teruggezonden.

14 Zowel uit de bewoordingen van artikel 17, lid 2, van de richtlijn als uit het doel van deze richtlijn blijkt dat de obstakels voor de terugzending van een product zijn gelegen in het niet voldoen aan de communautaire voorschriften.

15 Krachtens deze bepaling kan immers, wanneer de bevoegde autoriteit aan de hand van de in de richtlijn bedoelde controles vaststelt dat het product niet aan de invoervoorwaarden voldoet, de terugzending van een product onder bepaalde voorwaarden worden uitgesloten, waarbij artikel 2, lid 2, van de richtlijn preciseert dat de invoervoorwaarden overeenstemmen met de in de communautaire wetgeving vastgestelde veterinaire voorschriften waaraan de in te voeren producten moeten voldoen.

16 Zoals de advocaat-generaal in punt 22 van zijn conclusie heeft opgemerkt, voorziet de richtlijn bovendien in een stelsel van veterinaire controles teneinde vast te stellen of producten aan de communautaire invoervoorwaarden voldoen. Dat die controles uitsluitend gebaseerd zijn op de communautaire regelgeving, blijkt overigens duidelijk uit de bewoordingen van inzonderheid de artikelen 8, leden 2 en 4, 10, lid 2, sub a en f, en 12, leden 2 en 6, van de richtlijn.

17 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 17, lid 2, sub a, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het bezwaar tegen de terugzending van een partij die niet aan de invoervoorwaarden voldoet, is gelegen in het niet voldoen aan de communautaire voorschriften.

De tweede en de derde vraag

18 Met de tweede en de derde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de omstandigheid dat in een partij een krachtens artikel 5 van de verordening verboden substantie is aangetroffen bij een controle uit hoofde van de richtlijn, per definitie betekent dat de gezondheid van mens of dier in gevaar is, zodat die partij op grond van de artikelen 17, lid 2, en 22, lid 2, van de richtlijn moet worden vernietigd.

19 Om te beginnen volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 5 van de verordening dat de aanwezigheid van residuen van in bijlage IV bij die verordening genoemde substanties in levensmiddelen van dierlijke oorsprong, ongeacht de maximumhoeveelheid ervan, gevaar oplevert voor de gezondheid van de verbruiker, en dat het, gelet op de gevaarlijkheid van deze substanties, in de hele Gemeenschap verboden is deze substanties aan voedselproducerende dieren toe te dienen, zonder dat de lidstaten een beoordelingsmarge wordt gelaten.

20 Chlooramfenicol en furazolidon, die in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde partijen vlees zijn aangetroffen bij veterinaire controles, worden in bijlage IV bij de verordening genoemd als farmacologisch werkzame substanties waarvoor geen maximumwaarde kan worden vastgesteld. Derhalve staat vast dat een partij vlees waarin chlooramfenicol en furazolidon worden aangetroffen, moet worden geacht een gevaar voor de gezondheid van de verbruikers te vormen en te zijn verboden in de zin van artikel 5 van de verordening.

21 Aangaande het vraagstuk van de eventuele vernietiging in de zin van de artikelen 17, lid 2, en 22, lid 2, van de richtlijn van partijen vlees waarin die substanties worden aangetroffen, dient te worden vastgesteld dat eerstgenoemde bepaling niet meer van toepassing is wanneer is komen vast te staan dat een partij producten een gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier in de zin van artikel 22, lid 2, van de richtlijn.

22 Zoals de advocaat-generaal in de punten 29 en 30 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is artikel 17, lid 2, van de richtlijn immers algemeen van toepassing en betreft het alle situaties waarin de in de grensinspectieposten te verrichten controles aantonen dat het product niet aan de invoervoorwaarden voldoet of dat er een onregelmatigheid is begaan, ook al zou deze slechts van administratieve aard zijn. Artikel 22, lid 2, heeft daarentegen een veel beperktere werkingssfeer, daar het specifiek geldt wanneer uit de controles blijkt dat een partij producten een gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier.

23 Daar komt bij dat, terwijl artikel 17, lid 2, van de richtlijn voorziet in een algemene beoordeling om te bepalen of er al dan niet obstakels bestaan voor de terugzending van een partij die niet in overeenstemming is met de communautaire regelgeving, artikel 22 daarvan geen enkele beoordelingsmarge laat ter zake van de mogelijkheid

tot terugzending van de partij wanneer vaststaat dat deze een gevaar kan vormen voor de gezondheid van mens of dier. In dat geval schrijft deze laatste bepaling imperatief inbeslagneming en vernietiging van de betrokken partij voor.

24 Aangezien partijen vlees zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, door de aanwezigheid van krachtens artikel 5 van de verordening verboden substanties een gevaar vormen voor de gezondheid van de mens, is alleen artikel 22, lid 2, van de richtlijn van toepassing.

25 In die omstandigheden moeten de bevoegde autoriteiten ingevolge deze bepaling beslag leggen op de bedoelde partijen en ze vernietigen.

26 Aan deze uitlegging kan niet worden afgedaan door het argument van Coxon dat artikel 22, lid 2, van de richtlijn niet langer van toepassing is omdat producten die niet aan de communautaire invoervoorwaarden voldoen, na terugzending niet langer een gevaar vormen voor de gezondheid van mens of dier in de Gemeenschap.

27 Dit argument druist in tegen de bewoordingen van artikel 22, lid 2, van de richtlijn en het doel van deze laatste, zoals dit inzonderheid blijkt uit de punten 9, 10, 13 en 14 van de considerans, te weten strenge regels vast te stellen om de gezondheid van mens en dier te beschermen alsmede gevallen van fraude en onregelmatigheden te bestrijden.

28 Het staat buiten twijfel dat een uitlegging van artikel 22, lid 2, van de richtlijn volgens welke producten waarin krachtens artikel 5 van de verordening verboden substanties worden aangetroffen, kunnen worden teruggezonden, het gevaar voor frauduleuze wederinvoer in de Gemeenschap zou kunnen verhogen, aangezien de importeur zo goed als zeker zou zijn dat zijn producten niet zouden worden vernietigd en dat hij enkel de eventuele kosten voor terugzending zou moeten betalen.

29 Gelet op het voorgaande moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 22, lid 2, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 5 van de verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het de bevoegde veterinaire autoriteiten imperatief voorschrijft, producten waarin bij veterinaire controles uit hoofde van deze richtlijn een substantie wordt aangetroffen die in bijlage IV bij die verordening is genoemd, in beslag te nemen en te vernietigen.

De vierde vraag

30 Gelet op het antwoord op de tweede en de derde vraag, behoeft de vierde vraag geen beantwoording.

Kosten

31 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 17, lid 2, sub a, van richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht, moet aldus worden uitgelegd dat het bezwaar tegen de terugzending van een partij die niet aan de invoervoorwaarden voldoet, is gelegen in het niet voldoen aan de communautaire voorschriften.**

2) **Artikel 22, lid 2, van richtlijn 97/78, gelezen in samenhang met artikel 5 van verordening (EEG) nr. 2377/90 van de Raad van 26 juni 1990 houdende een communautaire procedure tot vaststelling van maximumwaarden voor residuen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong, moet aldus worden uitgelegd dat het de bevoegde veterinaire autoriteiten imperatief voorschrijft, producten waarin bij veterinaire controles uit hoofde van deze richtlijn een substantie wordt aangetroffen die in bijlage IV bij die verordening is genoemd, in beslag te nemen en te vernietigen.**

ondertekeningen