CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 9 juli 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De regeling die het Hof ter beoordeling is voorgelegd, vloeit voort uit een wijziging van de Duitse wetgeving inzake diervoeders, waarbij de regering van de Bondsrepubliek Duitsland voor kunstmelkvoeders voor mest- en fokkalveren een minimumgehalte aan ijzer en een maximumgehalte aan natrium heeft voorgeschreven.

Volgens de Commissie zijn die bepalingen vastgesteld in strijd met de materiële en formele voorschriften van de richtlijnen tot harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen ter zake. In wezen wordt het Hof een uitspraak gevraagd over de werkelijke draagwijdte van de communautaire harmonisatie, ten einde de restbevoegdheden van de Lid-Staten nauwkeurig te kunnen afbakenen.

Maar laten wij terugkomen op de Duitse regeling die in het onderhavige geding aan de orde is.

Normatief kader

2. § 7, lid 2, van de Futtermittelverordnung van 16 juni 1976 (BGBl I, blz. 1497) — zoals gewijzigd op 19 juli 1979 (BGBl I, blz. 1122); thans § 8, lid 3, van de nieuwe Verordnung van 8 april 1981 (BGBl I, blz. 352) — bepaalt dat *volledige* kunstmelkvoeders per kg droge stof

— ten minste 60 mg ijzer moeten bevatten, wanneeer zij bestemd zijn voor fokkalveren, en

— ten minste 40 mg ijzer moeten en ten hoogste 6 000 mg natrium mogen bevatten, wanneer zij bestemd zijn voor mestkalveren.

Ingevolge § 14, lid 1, van het Futtermittelgesetz van 2 juli 1975 (BGBl I, blz. 1745) mogen diervoeders die niet aan deze voorschriften voldoen, niet op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland in de handel worden gebracht.

Volgens de verklaringen van de Duitse regering tijdens de precontentieuze procedure zou deze regeling gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de gezondheid van mens en dier. Het voorgeschreven minimum-ijzergehalte zou noodzakelijk zijn ter bestrijding van de praktijk om kalveren ijzerarme voeders te geven, ten einde zo kunstmatig de lichte kleur vlees te verkrijgen die de consumenten ten onrechte als kenmerk van kwaliteit beschouwen. Deze praktijk zou bij de dieren bloedarmoede veroorzaken en indirect gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens. Het voorgeschreven maximum-natriumgehalte zou gericht zijn tegen een andere praktijk, namelijk om in de voeders bovenmatig veel zout te doen, ten einde de kalveren ertoe te brengen meer vocht op te nemen. Een te hoge natriumconcentratie zou echter verlammingen of andere stoornissen in het zenuwstelsel veroorzaken, waaraan het dier kan sterven.

* Vertaald uit het Frans.

Dit zijn de nationale wettelijke bepalingen met hun feitelijke achtergrond, die de inzet van het onderhavige geschil vormen. Ik wijs erop, dat de Commissie het theoretische gevaar dat te weinig ijzer of te veel natrium voor de gezondheid van dieren kan opleveren, geenszins onderschat; zij trekt de feitelijke gevolgen ervan echter in twijfel en betwist de maatregelen die verweerster heeft genomen om aan dat gevaar het hoofd te bieden, zulks op grond dat de harmonisatierichtlijnen inzake diervoeders een dwingend juridisch kader zouden vormen.

Ik moet daarom nu ingaan op de ter zake relevante gemeenschapsvoorschriften.

3. Zoals gezegd, heeft de gewraakte regeling betrekking op *volledige voeders voor kalveren.*

Het gebruik daarvan wordt geregeld door de drie navolgende richtlijnen van de Raad:

— richtlijn nr. 70/524 van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (hierna: de richtlijn „toevoegingsmiddelen"; PB 1970, L 270, blz. 1), zoals gewijzigd bij de richtlijnen van de Raad nrs. 73/103 van 28 april 1973 (PB 1973, L 124, blz. 17) en 75/296 van 28 april 1975 (PB 1975, L 124, blz. 29);

— richtlijn nr. 74/63 van 17 december 1973 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders (hierna: de richtlijn „ongewenste stoffen"; PB 1974, L 38, blz. 31), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 80/502 van de Raad van 6 mei 1980 (PB 1980, L 124, blz. 17);

— richtlijn nr. 79/373 van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (hierna: de richtlijn „mengvoeders"; PB 1979, L 86, blz. 30).

Onder diervoeders zijn volgens de door deze richtlijnen gegeven definitie te verstaan „organische of anorganische stoffen, enkelvoudig of gemengd, met of zonder toevoegingsmiddelen, bestemd voor dierlijke voeding langs orale weg" (zie met name artikel 2, sub a, van richtlijn nr. 79/373).

De eerste twee richtlijnen bepalen de toegestane toevoegingsmiddelen en de verboden schadelijke stoffen. De derde richtlijn heeft betrekking op mengvoeders, die met de enkelvoudige voeders een van de twee voornaamste categorieën diervoeders zijn. Het bijzondere van mengvoeders is, dat zij bestaan uit een mengsel „in de vorm van volledige diervoeders of aanvullende diervoeders" (artikel 2, sub b, van richtlijn nr. 79/373). De volledige diervoeders waarop de Duitse regeling betrekking heeft, zijn in richtlijn nr. 79/373 omschreven als „mengsels van diervoeders die door hun samenstelling op zichzelf een totaal dagrantsoen vormen", dat wil zeggen „de totale hoeveelheid diervoeders ..., welke een dier ... gemiddeld dagelijks nodig heeft om in zijn algehele behoefte te voorzien" (artikel 2, respectievelijk sub d en c, van richtlijn nr. 79/373).

Kort samengevat vallen de volledige voeders voor kalveren dus zowel onder de eerste twee — specifieke — richtlijnen die voor alle diervoeders gelden, als onder richtlijn nr. 79/373, aangezien volledige diervoeders als mengvoeders worden gebruikt.

Deze op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag gebaseerde richtlijnen hebben volgens laatstgenoemd artikel derhalve tot doel, het nader tot elkaar brengen van de „wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de ge-

meenschappelijke markt", in casu de gemeenschappelijke landbouwmarkt, en daardoor bij te dragen tot de verdere verwezenlijking van het beginsel van het vrije verkeer van voor de landbouw bestemde produkten (artikel 38, leden 1 en 2, EEG-Verdrag). De drie richtlijnen hebben een nagenoeg gelijke structuur: toepassingsgebied van de beoogde harmonisatie en procedures voor eventueel noodzakelijke aanpassingen.

Laten wij op deze twee aspecten nader ingaan.

a) Toepassingsgebied van de richtlijnen

— Bijlage I bij richtlijn nr. 70/524 bevat een lijst van toegelaten toevoegingsmiddelen, met vermelding van het minimum- en maximumgehalte of enkel van het minimumgehalte. Ingevolge deze richtlijn zijn de Lid-Staten verplicht voor te schrijven, dat „slechts" de daarin vermelde toevoegingsmiddelen „in veevoeders aanwezig mogen zijn en uitsluitend onder de daarin aangegeven voorwaarden" (artikel 3, lid 1). Ik wijs erop, dat deze bijlage onder I, „Sporenelementen", nr. E 1, een lijst van ijzerhoudende toevoegingsmiddelen bevat, waarvoor het toegestane maximumgehalte is vastgesteld op 1 250 mg per kg volledig diervoeder.

— Ingevolge de richtlijn „ongewenste stoffen", die geldt onverminderd de richtlijn „toevoegingsmiddelen" (artikel 1, lid 2, sub a), „schrijven de Lid-Staten voor dat de in de bijlage vermelde stoffen en produkten slechts onder de in deze bijlage vastgestelde voorwaarden in diervoeders worden toegelaten" (artikel 3, lid 1).

— De richtlijn „mengvoeders", die ook geldt onverminderd de richtlijnen „toevoegingsmiddelen" en „ongewenste stoffen" (artikel 1, lid 2, sub b en c), heeft een ruimer toepassingsgebied. De Lid-Staten worden verplicht voor te schrijven, dat mengvoeders „slechts in de handel mogen worden gebracht indien ze gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn", voorts dat zij „geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier en niet mogen worden aangeboden of in de handel gebracht op een wijze die misleidend kan zijn" (artikel 3).

Daartoe behelst de richtlijn een aantal voorschriften over de opmaak van de mengvoeders, die inzonderheid het verpakken (artikel 4) en het kenmerken (artikel 5) betreffen.

In verband met deze bepalingen is in de bijlage een lijst opgenomen van de te vermelden gehalten aan analytische bestanddelen (punten 5-8), alsmede van de toleranties die gelden in geval een verschil wordt geconstateerd met het opgegeven gehalte (punten 9 en 10).

Voorts kent de richtlijn enkele bepalingen over de samenstelling van de mengvoeders. Zo verwijzen de artikelen 6 en 7 naar de in acht te nemen maximumgehalten aan water en as (punten 2-4 van de bijlage). Ingevolge artikel 8 mogen de Lid-Staten,

„als hun nationale bepalingen op het ogenblik dat de onderhavige richtlijn wordt aangenomen, hierin voorzien, de handel in mengvoeders beperken tot die voeders

— welke op basis van bepaalde ingrediënten zijn vervaardigd, of

— die vrij zijn van bepaalde ingrediënten".

Ten slotte wordt in artikel 14, sub a, bepaald, dat de „Lid-Staten onverminderd gerechtigd blijven om typen mengvoeders aan te bevelen, die aan analytische kenmerken beantwoorden".

De naleving van de voorschriften van de drie richtlijnen wordt verzekerd door officiële controles van de Lid-Staten (respectievelijk artikel 15, 8 en 12 van de richtlijnen). Bovendien mogen diervoeders door de Lid-Staten niet aan andere handelsbeperkingen worden onderworpen dan die waarin de richtlijnen uitdrukkelijk voorzien (artikel 13 van de richtlijn „toevoegingsmiddelen", 7 van de richtlijn „ongewenste stoffen", en 9 van de richtlijn „mengvoeders"). Er zijn evenwel een aantal procedures vastgesteld ter versoepeling van deze bepalingen.

b) De aanpassingsprocedures

De richtlijnen „toevoegingsmiddelen" en „ongewenste stoffen" kennen elk dezelfde procedure in geval van gevaar voor de gezondheid van mens of dier: de Lid-Staten kunnen dan eenzijdig vrijwaringsmaatregelen treffen, waarbij „voorlopig" wordt afgeweken van de voorschriften der richtlijnen (artikel 7, lid 1, van richtlijn nr. 70/524, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 73/103, en artikel 5 van richtlijn nr. 74/63). Daardoor wordt een spoedprocedure op gang gebracht, in het kader waarvan de Commissie of, zo nodig, de Raad, na advies van het Permanente Comité voor veevoeders, onverwijld besluit „of de bijlage moet worden gewijzigd" (artikel 7, lid 2, van richtlijn nr. 70/524, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 73/103, en artikel 5, lid 2, van richtlijn nr. 74/63).

Bovendien is een soortgelijke, in beide richtlijnen gelijk gestructureerde procedure voorzien om de lijst van toegelaten toevoegingsmiddelen en verboden ongewenste stoffen aan te passen aan de stand van wetenschap en techniek (artikel 6 van richtlijn nr. 70/524, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 75/296, en artikel 6 van richtlijn nr. 74/63).

Een dergelijke aanpassingsprocedure is ook voorzien in de richtlijn „mengvoeders" (artikelen 10, sub a, en 13). Deze richtlijn bevat bovendien nog een bijzondere bepaling. Ingevolge artikel 15 is de Commissie verplicht binnen drie jaar na de kennisgeving van de richtlijn, „op basis van de opgedane ervaring" wijzigingen voor te stellen waardoor het vrije verkeer in mengvoeders kan worden verwezenlijkt en een einde wordt gemaakt aan een aantal dispariteiten, met name betreffende het gebruik der ingrediënten en op het gebied van de etikettering; over deze voorstellen dient de Raad te beslissen binnen vijf jaar na de kennisgeving van de richtlijn.

Middelen van partijen

4. Tot staving van haar beroep wegens niet-nakoming heeft de Commissie de navolgende argumenten aangevoerd:

— de in de richtlijnen neergelegde gemeenschapsregeling is uitputtend en laat daarom, behalve onder de daarvoor vastgestelde voorwaarden, geen ruimte voor eenzijdige maatregelen van de Lid-Staten, zoals die welke de Bondsrepubliek Duitsland worden verweten;

— daarenboven legt de Duitse regeling beperkingen op, die in strijd zijn met de materiële en formele voorschriften van elk van de drie richtlijnen;

— ten slotte, en subsidiair, is voor de door de Duitse regeling in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag ingevoerde beperkingen geen rechtvaardiging te vinden in artikel 36 EEG-Verdrag op grond van bescherming van de gezondheid van mens en dier.

Ik zal deze drie argumenten, die alle door verweerster worden betwist, na elkaar behandelen.

a) Het uitputtend karakter van de communautaire harmonisatie

De *Commissie* stelt niet, dat de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen inzake diervoeding *helemaal voltooid* is. Met name de sector pathogene micro-organismen zou nog moeten worden geharmoniseerd. Daarentegen zou sedert de inwerkingtreding van richtlijn nr. 79/373 op 1 januari 1981 wel de *samenstelling* van mengvoeders door de drie richtlijnen uitputtend zijn geregeld. Zo zouden de eerste twee richtlijnen het gebruik van de werkelijk „problematische" stoffen regelen en daarvoor de gehalten hebben vastgesteld. Ingevolge deze richtlijnen zou het de Lid-Staten uitdrukkelijk zijn verboden andere dan de daarin voorziene handelsbeperkingen in te voeren, althans buiten de daartoe voorgeschreven procedures om. Blijkens de richtlijn „mengvoeders", die voornamelijk voorschriften betreffende het verpakken en het kenmerken van de voeders bevat, zou de wetgever hebben beoogd, binnen de Gemeenschap te komen tot een vrije handel in alle voeders die aan de eisen van de richtlijn voldoen, waarbij de keuze van de juiste samenstelling aan de fabrikant wordt overgelaten; de richtlijn zou de Lid-Staten enkel verbieden om met betrekking tot de aanwezigheid of afwezigheid van ingrediënten nieuwe beperkingen in te voeren en zou hun enkel toestaan om mengvoeders aan te bevelen die aan bepaalde analytische kenmerken voldoen.

Ten slotte zou, uit de richtlijn „mengvoeders", afgezien van de toegelaten toevoegingsmiddelen en de verboden ongewenste stoffen, blijken dat de gemeenschapswetgever, behoudens andersluidende bepaling, de samenstelling van mengvoeders buiten het bereik van nationale regelingen heeft willen plaatsen, zodat de gewraakte Duitse maatregel indruist tegen het vrije verkeer van mengvoeders in welke samenstelling dan ook. Tegenover de vrijheid van de fabrikanten wat de samenstelling van diervoeders betreft, zou de bevoegdheid van de Lid-Staten staan om op grond van artikel 3 van de richtlijn strafrechtelijk op te treden tegen misbruiken. Deze laatste bepaling zou niet zo kunnen worden uitgelegd, dat de Lid-Staten algemeen bevoegd zijn om eenzijdig preventieve maatregelen vast te stellen, zonder daarmee de bereikte harmonisatie terug te draaien.

Anders dan de Commissie is de *Bondsrepubliek Duitsland* van mening, dat de drie richtlijnen geen *volledige* harmonisatie inhouden van de voorschriften inzake de samenstelling van mengvoeders, met name wat de „bestanddelen" der voeders betreft, zoals ijzer en natrium, die volgens haar noch als toevoegingsmiddelen noch als ongewenste stoffen kunnen worden aangemerkt.

Deze opvatting zou met name steun vinden in de bewoordingen van richtlijn nr. 79/373 zelf; zo zou uit de artikelen 8 en 15 van deze richtlijn volgen, dat de Lid-Staten hun eigen regeling betreffende ingrediënten mogen handhaven totdat een communautaire regeling is vastgesteld. De Commissie nu zou ondanks de in artikel 15 neergelegde verplichting nog geen wijzigingsvoorstellen hebben gedaan, zodat de harmonisatie op het gebied van de bestanddelen van mengvoeders nog onvolledig is. Dat de richtlijnen niet uitputtend zijn, zou ook uit andere communautaire bepalingen blijken, met name richtlijn nr. 82/471 betreffende de bioproteïnen, waarbij voor het eerst het ge-

bruik van bepaalde bestanddelen werd geregeld. Bovendien zouden richtlijnen in de rechtspraak van het Hof slechts als uitputtend worden aangemerkt, wanneer de beoogde harmonisatie volledig is.

De drie richtlijnen zouden het probleem van de bestanddelen van mengvoeders in feite slechts ten dele hebben geregeld. De Lid-Staten zouden derhalve bevoegd zijn gebleven om alle passende regelingen vast te stellen, in ieder geval wanneer maatregelen nodig zijn om de gezondheid van mens of dier te beschermen. Verweerster wijst in dit verband erop, dat richtlijn nr. 79/373, in tegenstelling tot de twee andere, geen bijzondere procedure bevat die het de Lid-Staten mogelijk maakt om een dergelijke verplichting na te komen. Door aan te nemen dat de harmonisatie een uitputtend karakter heeft, zou men de Lid-Staten elke mogelijkheid ontnemen om de maatregelen te nemen die op een dergelijk gebied in dringende gevallen nodig zijn, terwijl aan de fabrikanten volledig de vrije hand wordt gelaten.

Dit zou zeker niet de bedoeling zijn van artikel 3, waarvan de tweede zin de Lid-Staten heel in het algemeen het recht geeft om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de gezondheid van mens of dier te beschermen tegen gevaren die kunnen voortvloeien uit het ontbreken of een te hoge concentratie van bepaalde analytische bestanddelen, zoals ijzer- en natrium.

Verder zou het verbod van bijkomende handelsbeperkingen in artikel 9 van richtlijn nr. 79/373 de bevoegdheden die de Lid-Staten aan voornoemde artikelen 3, tweede zin, 8 en 15 ontlenen, niet kunnen beperken.

b) Toepasselijkheid van de afzonderlijke richtlijnen

Volgens de *Commissie* maakt de Duitse regeling inbreuk zowel op de bepalingen van de richtlijnen „toevoegingsmiddelen" en „ongewenste stoffen" als op die van de richtlijn „mengvoeders".

Zij is van mening dat de fabrikant, die vrij is zelf uit te maken hoe het minimum-ijzergehalte wordt bereikt, noodzakelijkerwijs liever gebruik zal maken van de ijzerhoudende toevoegingsmiddelen bedoeld in richtlijn nr. 70/524, dan van ijzerrijke ingrediënten. Zou hij namelijk aan die ingrediënten de voorkeur geven boven de toevoegingsmiddelen, dan zou hij in belangrijke mate moeten afzien van de normaal gebruikte grondstoffen met een ijzergehalte van ongeveer 30 mg per kg, en met name van het door de Gemeenschap gesubsidieerde melkpoeder. Voor ijzerhoudende toevoegingsmiddelen voorziet de richtlijn echter alleen een maximumgehalte en verbiedt zij alle handelsbeperkingen die niet in de richtlijn zijn voorzien, zodat de Duitse regeling op zijn minst indirect inbreuk maakt op de richtlijn en daardoor zelfs in strijd is met artikel 5 EEG-Verdrag.

Natrium zou zijn te beschouwen als een ongewenste stof die slechts onder richtlijn nr. 74/63 kan vallen, daar het vanaf een bepaalde concentratie gevaar voor de gezondheid oplevert. Daar deze richtlijn geen enkel voorschrift over natrium bevat, zou een beperking als die welke bij de Duitse regeling is ingevoerd, verboden zijn.

Bovendien zou bij de vaststelling van de gewraakte bepalingen opzettelijk geen gebruik zijn gemaakt van de geëigende procedures die de twee genoemde richtlijnen voorzien om het hoofd te bieden aan een dreigend gevaar voor de gezondheid van mens of dier en om rekening te houden met nieuwe inzichten.

Ten slotte, zo betoogt de Commissie, ook al zou met verweerster moeten worden aangenomen dat de bestreden bepalingen niet zien op het gebruik van ijzer en natrium als toe-

voegingsmiddelen of ongewenste stoffen, maar als analytische bestanddelen van de ingrediënten, dan nog zou het ingevolge artikel 8 van richtlijn nr. 79/373 de Lid-Staten sedert 2 april 1979 niet meer zijn toegestaan om, zoals de Bondsrepubliek Duitsland bij de bestreden Verordnung heeft gedaan, een nieuwe regeling vast te stellen waarbij het gebruik van bepaalde ingrediënten wordt voorgeschreven dan wel verboden. Een dergelijke niet-nakoming zou niet kunnen worden gerechtvaardigd door de Commissie te verwijten, dat deze de procedure van artikel 15 van richtlijn nr. 79/373 nog niet op gang heeft gebracht.

De *Duitse regering* daarentegen betwist de toepasselijkheid van de „specifieke" richtlijnen.

Haars inziens is richtlijn nr. 70/524 enkel van toepassing op ijzer als toevoegingsmiddel, dat wil zeggen op ijzerverbindingen zoals de in de bijlage bij de richtlijn genoemde, die weloverwogen aan het voeder worden toegevoegd, maar niet op ijzer in de vorm van een analytisch bestanddeel dat in bepaalde ingrediënten van nature aanwezig is. De Duitse regeling zou de fabrikanten juist vrijlaten ijzerrijke ingrediënten (bijvoorbeeld vismeel) te kiezen, waarmee zij het vereiste minimumgehalte voor volledige kalvervoeders kunnen bereiken. De richtlijn „toevoegingsmiddelen" zou dus niet van toepassing zijn op de Duitse regeling.

Richtlijn nr. 74/63 zou slechts stoffen verbieden die schadelijk zijn ongeacht in welke concentratie zij in het diervoeder voorkomen. Natrium daarentegen zou een voor de dierlijke voeding noodzakelijke stof zijn, waarvan de aanwezigheid in het voeder gewenst is omdat het een wezenlijk element van de voedingswaarde ervan vormt. Mitsdien zou natrium niet als een ongewenste stof mogen worden aangemerkt op de enkele grond, dat een te hoge dosis gevaarlijk kan zijn.

Kortom, de richtlijn „toevoegingsmiddelen", die enkel betrekking heeft op opzettelijk aan de diervoeders toegevoegde stoffen, en de richtlijn „ongewenste stoffen", die enkel de van nature schadelijke stoffen betreft, zouden niet van toepassing zijn op analytische bestanddelen of „Inhaltsstoffe" van diervoeders, die van nature daarin voorkomen en bepalend zijn voor de voedingswaarde ervan.

De *Commissie* betwist de draagwijdte van dit door verweerster gemaakte onderscheid. De grens tussen „Inhaltsstoffe", ongewenste stoffen en toevoegingsmiddelen is volgens haar vaag, zodat een stof niet zonder meer a priori in de ene of de andere categorie kan worden ingedeeld. De term „Inhaltsstoffe" zou alle in een voeder voorkomende stoffen omvatten. Derhalve zou, naar gelang van het geval, een zelfde stof bij te hoge dosis als ongewenste stof, indien opzettelijk toegevoegd als toevoegingsmiddel, ofwel als gewoon bestanddeel zonder bijzondere eigenschap kunnen worden aangemerkt.

c) De aan bescherming van de gezondheid van mens of dier ontleende rechtvaardigingsgrond

De *Commissie* stelt op grond van 's Hofs vaste rechtspraak, dat wegens het uitputtende karakter van de harmonisatie die de drie richtlijnen op dit gebied hebben tot stand gebracht, de invoering van een daarin niet uitdrukkelijk voorzien verhandelingsverbod niet meer is te rechtvaardigen met een beroep op de afwijkingsbepalingen van artikel 36 EEG-Verdrag.

Verweerster zou zich evenmin kunnen beroepen op de in de richtlijnen „toevoegingsmiddelen" en „ongewenste stoffen" voorziene aanpassingsprocedures, daar zij zich in het onderhavig geval bewust buiten het

toepassingsgebied van deze richtlijnen heeft begeven. Ingevolge artikel 3 van richtlijn nr. 79/373 zouden de Lid-Staten enkel mogen optreden tegen misbruiken in op zichzelf staande gevallen.

De Commissie betoogt dat de Duitse regeling in geen geval kan worden gerechtvaardigd met het argument, dat de gezondheid van mens en dier moest worden beschermd. Zij merkt dienaangaande op, dat verweerster niet aannemelijk heeft kunnen maken dat er concreet gevaar dreigde, en zelfs niet dat de gestelde praktijken daadwerkelijk plaatsvonden. Zij wijst erop dat, nu het gemiddelde ijzergehalte van diervoeders in de Gemeenschap om en nabij de 30 mg bedraagt, een gering ijzergehalte van de mengvoeders voor kalveren niet noodzakelijkerwijs gevaar oplevert voor deze dieren. Verder zou niet zijn in te zien, welk economisch belang de fabrikanten kunnen hebben bij een overdreven gebruik van natrium. Ten slotte merkt de Commissie op, dat er krachtens richtlijn nr. 79/373 minder ingrijpende middelen ter beschikking van verweerster stonden om de gestelde gevaren tegen te gaan; zij kon namelijk een passende etikettering voorschrijven dan wel gebruik maken van het recht van aanbeveling (artikel 14, sub a). Voor het overige herinnert zij eraan, dat het Permanente Comité voor veevoeders het wijzigingsvoorstel, dat de Bondsrepubliek Duitsland na het met redenen omkleed advies aldaar had ingediend en waarin de betwiste regeling inhoudelijk was overgenomen, heeft afgewezen op in wezen dezelfde gronden als die welke de Commissie hier heeft aangevoerd.

De *Bondsrepubliek Duitsland* betoogt dat de betrokken regeling duidelijk geschikter is om de gestelde misbruiken te bestrijden dan de door de Commissie voorgestelde maatregelen; zij wijst erop, dat het gevaar waaraan zij het hoofd heeft willen bieden, door de Commissie niet wordt ontkend. Bijgevolg had zij het recht de gewraakte maatregelen vast te stellen, hetzij op grond van artikel 3, tweede zin, hetzij krachtens de afwijkingen waarin artikel 36 EEG-Verdrag voorziet.

Bespreking van de middelen

5. De oplossing van het geschil moet worden gezocht in de draagwijdte van de harmonisatie die door de drie ter zake van mengvoeders relevante richtlijnen tot stand is gebracht.

Zoals reeds gezegd, passen deze drie richtlijnen in het ruimere verband van het vrije verkeer van landbouwprodukten, dat onmisbaar is voor de goede werking van de gemeenschappelijke landbouwmarkt en berust op het beginsel van vrije toegang voor alle betrokken marktdeelnemers, met name de fabrikanten van dit soort produkten (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555, r.o. 32; zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, r.o. 57). In het onderhavige geval geldt dit vrije verkeer evenwel enkel voor voeders die voldoen aan de samenstellings- en opmaakeisen van, respectievelijk, de artikelen 14, 7 en 9 van de richtlijnen „toevoegingsmiddelen", „ongewenste stoffen" en „mengvoeders" (arrest van 27 maart 1985, zaak 73/84, Denkavit, r.o. 11). Deze voorschriften zijn vastgesteld zowel wegens het belang van de diervoeding in de communautaire landbouwsector als wegens de noodzaak, te verzekeren dat geschikte diervoeders van goede kwaliteit worden gebruikt; zij leveren dus „een wezenlijke bijdrage aan de stijging van de produktiviteit in de landbouw" (eerste en tweede overweging van de considerans van de drie genoemde richtlijnen).

Zijn de Lid-Staten in dit verband nog bevoegd, om redenen van bescherming van de gezondheid van mens en dier grenswaarden vast te stellen voor bepaalde in mengvoeders voorkomende stoffen, nu niet kan worden betwist dat het volledig ontbreken van ijzer en een overdosis natrium in het voeder de gezondheid van het dier in gevaar kan brengen ?

Dat de Duitse regeling een door artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormt, omdat zij de invoer in Duitsland verbiedt van volledige diervoeders die niet aan de daarin vastgestelde eisen voldoen, kan niet serieus worden betwist. Volgens de rechtspraak van het Hof is het immers voldoende dat „de betrokken maatregelen geëigend zijn de handel tussen Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel te belemmeren" (zaak 4/75, Rewe, Jurispr. 1975, blz. 843, r.o. 3). Een dergelijke handelsbeperking kan evenwel onder de afwijkingsbepalingen van artikel 36 EEG-Verdrag vallen, wanneer zij aan de aldaar gestelde voorwaarden voldoet en noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van mens of dier. Het beroep op artikel 36 is echter niet meer gerechtvaardigd

„wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag door communautaire richtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan...".

In dat geval

„vormt de harmonisatierichtlijn het kader waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen" (zaak 5/77, reeds aangehaald, r.o. 35).

Dit is dus het kader waarbinnen de wettigheid van de nationale maatregel moet worden getoetst.

In deze benadering hangt de wettigheid van de bestreden regeling af van de „graad" van harmonisatie die door de drie richtlijnen betreffende het gebruik van mengvoeders in de diervoeding tot stand is gebracht. Zoals de Commissie echter zelf heeft toegegeven, kan de harmonisatie van de voor alle diervoeders geldende nationale voorschriften niet volstrekt uitputtend worden geacht. Dit wordt bevestigd door artikel 1, lid 2, van richtlijn nr. 79/373, waarin wordt verwezen naar „de vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen", wat tot op heden nog niet is gebeurd. Overigens zij eraan herinnerd, dat het Hof bij het onderzoek van juist deze richtlijn heeft verklaard dat zij niet van toepassing is op de gezondheidscontrole van mengvoeders (zaak 73/84, Denkavit, reeds aangehaald, r.o. 12). Deze restricties sluiten echter niet uit, dat door de drie richtlijnen een zekere graad van harmonisatie kan zijn bereikt wat de samenstelling en de *opmaak van mengvoeders betreft.*

Vaststaat in dit verband, dat de twee „specifieke" richtlijnen betrekking hebben op de samenstelling van diervoeders. Evenmin kan worden betwist, dat de derde richtlijn primair de *opmaak* beoogt te regelen van voeders als die waarop de Duitse regeling be-

trekking heeft, namelijk mengvoeders in de vorm van volledige diervoeders. De *samenstelling* van de mengvoeders komt daarbij slechts zijdelings aan de orde.

Zoals wij hebben gezien, komt het betoog van de Bondsrepubliek Duitsland in wezen hierop neer:

— de specifieke richtlijnen zijn niet van toepassing op de stoffen waarvan zij het gehalte heeft willen regelen; de gewraakte regeling heeft immers betrekking op een soort stoffen — analytische bestanddelen — dat niet onder deze richtlijnen valt;

— op grond van de „leemten" in richtlijn nr. 79/373 met betrekking tot de samenstelling zijn de Lid-Staten bevoegd om eenzijdige maatregelen te treffen, die in het onderhavige geval zijn gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de gezondheid van mens en dier overeenkomstig artikel 3, tweede zin, van die richtlijn.

Dit betoog kan niet worden aanvaard. Uit het onderzoek van het ter zake geldende afgeleide recht blijkt immers niet alleen, dat de Duitse regeling onverenigbaar is met elk van de drie genoemde richtlijnen *afzonderlijk*, maar ook dat *de door deze richtlijnen tot stand gebrachte coherente regeling* van dien aard is, dat er op het betrokken gebied geen ruimte meer is voor andere maatregelen van de Lid-Staten dan die waarin de gemeenschapswetgever uitdrukkelijk heeft voorzien.

6. In dit stadium dient — mede gezien hun plaats in het betoog van verweerster — nader te worden ingegaan op de betekenis van de termen „analytische bestanddelen" en „ingrediënten".

Zonder in te gaan op de termen „wezenlijke bestanddelen", „componenten", „analytische bestanddelen", „ingrediënten", die verweerster in de procedure door elkaar heeft gebruikt en volgens haar alle hetzelfde betekenen, kan met de Commissie worden aangenomen, dat onder analytisch bestanddeel moet worden verstaan elke in de diervoeders voorkomende minerale of plantaardige stof. Zoals uit richtlijn nr. 79/373 duidelijk blijkt, wordt door sommige daarvan de kwaliteit van de voeding zo wezenlijk beïnvloed, dat het noodzakelijk is gehalten ervoor vast te stellen (vierde overweging van de considerans): bij voorbeeld natrium, ruwe celstof, calcium en suiker (artikel 5, lid 1, sub e, juncto punt 5 van de bijlage bij genoemde richtlijn). De analytische bestanddelen die niet tot deze eerste categorie behoren, kunnen — zoals door de Commissie is opgemerkt — worden aangemerkt hetzij als toevoegingsmiddelen wanneer zij in geconcentreerde vorm aan de voeders worden toegevoegd, hetzij als schadelijke stoffen wanneer zij bij een bepaald gehalte gevaar voor de gezondheid opleveren. Volgens verweerster kunnen ijzer en natrium worden omschreven als analytische bestanddelen die de kwaliteit van de mengvoeders voor kalveren wezenlijk beïnvloeden.

Van dit eerste begrip moet het begrip „ingrediënten" worden onderscheiden, zoals overduidelijk blijkt uit richtlijn nr. 79/373 (vijfde tot en met zevende overweging van de considerans, artikel 5, lid 1, sub e, en lid 4, sub b en f, artikelen 8, 14, sub a, en 15). Gelijk de Commissie heeft aangegeven, zijn ingrediënten basisprodukten zoals graan en melkpoeder (artikel 5, lid 4, sub f), waarvan het mengsel het specifieke

karakter van de mengvoeders bepaalt. Ook deze definitie kan aan richtlijn nr. 79/373 worden ontleend (artikel 5, lid 1, laatste alinea; artikel 5, lid 4, sub f en lid 7).

Kortom, ijzer en natrium dienen, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard, te worden aangemerkt *als analytische bestanddelen van de ingrediënten* die bij de samenstelling van volledige kalvervoeders worden gebruikt. Volgens de Duitse regering vallen zij door deze omschrijving buiten het toepassingsgebied van de twee specifieke richtlijnen, omdat de door de derde richtlijn tot stand gebrachte harmonisatie in zoverre nog onvolledig zou zijn.

7. Laten wij vooreerst nagaan *of richtlijn nr. 74/63 van toepassing is op natrium,* wat niet moeilijk kan zijn. Met betrekking tot de vaststelling van een maximumgehalte aan natrium betoogt de Bondsrepubliek Duitsland, zoals wij hebben gezien, dat voor de toepassing van deze richtlijn onderscheid moet worden gemaakt tussen stoffen die van nature schadelijk zijn — deze zouden onder de richtlijn vallen — en stoffen zoals natrium, waarvan de aanwezigheid in volledige diervoeders juist wenselijk is, en die daarom buiten het toepassingsgebied van de richtlijn zouden vallen.

Dit onderscheid moet, gelet op de overwegingen van het arrest Tedeschi, worden verworpen. Daar heeft het Hof de ongewenste stoffen afgezet tegen de „toevoegingsmiddelen" die „opzettelijk" aan diervoeders worden toegevoegd „ter verbetering van de eigenschappen daarvan", en ze omschreven als „stoffen die onvermijdelijk in die voeders voorkomen, hetzij van nature, hetzij als residu van eerdere behandelingen welke die voeders of hun bestanddelen hebben ondergaan" (zaak 5/77, reeds aangehaald, r.o. 28). In verband met de bij dreigend gevaar voor de gezondheid van mens of dier voorziene vrijwaringsprocedure besliste het Hof vervolgens, dat deze gebeurlijkheid „ook het geval omvat dat voorheen onschadelijk geachte stoffen wel schadelijk blijken te zijn, met name wanneer zij eerst als onschadelijk werden beschouwd vanwege de uiterst geringe hoeveelheden waarin zij voorkwamen, terwijl later blijkt dat zij in andere mengvoeders of in voeders met andere mengverhoudingen aanwezig zijn in hoeveelheden die ze ongewenst kunnen maken" (zaak 5/77, r.o. 39).

Anders dan verweerster stelt, dienen dus onder ongewenste stoffen niet enkel te worden verstaan stoffen die *van nature* schadelijk zijn, maar ook stoffen die dit *„vanwege hun gehalte"* (zaak 5/77, r.o. 43, cursivering van mij) worden, ofschoon zij, zoals natrium, in geringe hoeveelheden onschadelijk, ja zelfs noodzakelijk zijn.

Gezien deze omschrijving, moet de vraag of de eenzijdige vaststelling van een maximumgehalte aan natrium toelaatbaar is, worden getoetst binnen het door de gemeenschapswetgever vastgestelde kader, daar dit gebied door richtlijn nr. 74/63 ontegenzeglijk is geharmoniseerd.

De bijlage bij richtlijn nr. 74/63 bevat geen enkele bepaling betreffende het natriumgehalte van diervoeders. Ingevolge artikel 3 van die richtlijn zijn de Lid-Staten echter

verplicht voor te schrijven, dat „de in de bijlage vermelde stoffen en produkten *slechts onder de in deze bijlage vastgestelde voorwaarden* in diervoeders worden toegelaten" (cursivering van mij). Dat in deze bijlage natrium niet wordt genoemd, moet derhalve, wil men die bepaling niet elke betekenis ontnemen, worden uitgelegd als een bevestiging dat voeders *ongeacht hun natriumgehalte* in beginsel aan de communautaire voorschriften voldoen. De vaststelling van een maximumgehalte aan natrium vormt mitsdien een niet uitdrukkelijk in de richtlijn voorziene handelsbeperking en dus ook een inbreuk op artikel 7, volgens hetwelk de Lid-Staten verplicht zijn erop toe te zien dat

„diervoeders *die aan deze richtlijn voldoen*, ten aanzien van de *aanwezigheid* van ongewenste stoffen en produkten aan geen andere handelsbeperkingen worden onderworpen" (cursivering van mij).

Dit betekent echter niet, dat aan de Lid-Staten iedere bevoegdheid is ontnomen, mits zij maar handelen binnen het door de richtlijn vastgestelde kader en overeenkomstig de daarin neergelegde formele en materiële voorwaarden. Zo biedt

— de spoedprocedure van artikel 5, zoals aangevuld door die van artikel 10, hun „een middel om te voorzien in een lacune in de geharmoniseerde wetgevingen wanneer zich een gevaar voordoet waartegen onverwijld moet worden opgetreden" (zaak 5/77, reeds aangehaald, r.o. 38);

— de procedure van artikel 6 juncto artikel 9 hun de mogelijkheid, de richtlijn aan de ontwikkeling van de wetenschappelijke en technische kennis te doen aanpassen.

In het onderhavige geval heeft de Duitse regering gemeend van deze procedures geen gebruik te hoeven maken. Bijgevolg heeft de Bondsrepubliek Duitsland met haar regeling inzake natrium zowel de formele als de materiële voorschriften van richtlijn nr. 74/63 miskend.

8. Of het *minimumgehalte aan ijzer* in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, valt moeilijker te beoordelen. In de redenering van verweerster zouden de voor volledige kalvervoeders voorgeschreven gehalten ook zonder ijzerhoudende toevoegingsmiddelen kunnen worden bereikt, daar de fabrikanten immers kunnen kiezen voor ijzerrijke ingrediënten, die als zodanig niet onder de richtlijn „toevoegingsmiddelen" vallen, maar enkel onder de richtlijn „mengvoeders". In § 7, lid 2 — thans § 8, lid 3 — van de Duitse regeling inzake diervoeders wordt echter niet aangegeven, op welke wijze de fabrikanten aan de voorschriften moeten voldoen. Aangezien de fabrikanten zelf mogen uitmaken, of zij ijzerhoudende toevoegingsmiddelen dan wel ijzerrijke ingrediënten gebruiken, moeten dus beide mogelijkheden worden bekeken.

Dat de fabrikanten voor toevoegingsmiddelen zouden kiezen, is niet zonder meer ondenkbaar. Met de Commissie kan worden aangenomen, dat zij over het algemeen de voorkeur zullen geven aan ijzerhoudende toevoegingsmiddelen boven ijzerrijke ingrediënten. Eerstgenoemde bieden namelijk het

voordeel dat de voedingformule niet verandert, dat wil zeggen de combinatie van ingrediënten die het volledige diervoeder vormen en waarin melkpoeder een belangrijke plaats inneemt, terwijl bovendien de Gemeenschap voor dat produkt subsidies verleent. In dat geval zou richtlijn nr. 70/524 van toepassing zijn, aangezien zij betrekking heeft op alle stoffen die „opzettelijk" aan diervoeders „worden toegevoegd ter verbetering van de eigenschappen daarvan" (zaak 5/77, r.o. 28).

Volgens de Duitse wetgever is dit precies het doel van het gebruik van ijzerhoudende toevoegingsmiddelen. Maar ingevolge de richtlijn is enkel het gebruik van de daarin opgesomde toevoegingsmiddelen — en tot het voorgeschreven gehalte — toegestaan. Dit blijkt niet alleen uit artikel 3, lid 1, volgens hetwelk

„de Lid-Staten voorschrijven dat ... *slechts* de in bijlage I genoemde toevoegingsmiddelen in veevoeders aanwezig mogen zijn en *uitsluitend* onder de daarin aangegeven voorwaarden" (cursivering van mij),

maar ook uit artikel 13, krachtens hetwelk zij er zorg voor moeten dragen dat diervoeders die voldoen aan het bepaalde in deze richtlijn,

„ten aanzien van *de aanwezigheid* of het ontbreken van toevoegingsmiddelen... alleen zijn onderworpen aan de bij deze richtlijn voorgeschreven handelsbeperkingen" (cursivering van mij).

Met andere woorden, terwijl de richtlijn „ongewenste stoffen" enkel de aldaar vermelde schadelijke stoffen verbiedt, zodat de niet uitdrukkelijk vermelde stoffen als toegelaten kunnen worden beschouwd, is volgens de richtlijn „toevoegingsmiddelen" alleen het gebruik van de in de bijlage vermelde toevoegingsmiddelen in de aldaar vastgestelde gehalten toegestaan, zodat enkel de uitdrukkelijk voorziene concentraties zijn toegelaten. Nu is het zo, dat onder punt I van voornoemde bijlage voor de aldaar bedoelde sporenelementen enkel een *maximumgehalte* wordt vastgesteld. Hieruit moet worden geconcludeerd, dat de Lid-Staten niet bevoegd zijn om voor diervoeders een minimumgehalte aan ijzer voor te schrijven, tenzij in het kader van de aanpassingsprocedures waarin de richtlijn zelf heeft voorzien voor het geval dat er gevaar dreigt voor de gezondheid van mens of dier, of om rekening te houden met de ontwikkeling van de wetenschappelijke of technische kennis. In het onderhavige geval zou enkel deze laatste procedure, waarvan verweerster geen gebruik heeft willen maken, van toepassing zijn geweest, aangezien de noodregeling van artikel 7 het een Lid-Staat bij gevaar voor de gezondheid enkel toestaat, het gebruik van een toevoegingsmiddel te schorsen of het maximumgehalte daarvan te verlagen.

Aangezien de gewraakte regeling *niet uitsluit* dat de fabrikanten ijzerhoudende toevoegingsmiddelen door de kalvervoeders mengen om het vereiste minimumgehalte aan ijzer te bereiken, is de Bondsrepubliek Duitsland, gelet op het uitputtende karakter van de harmonisatie op dit gebied, de krachtens richtlijn nr. 74/63 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen. De onzekerheid die voortvloeit uit de omstandigheid dat de regeling dienaangaande niets bepaalt, volstaat mijns inziens om ook met betrekking tot het minimumgehalte aan ijzer de aan de Bondsrepubliek verweten niet-nakoming te kunnen vaststellen.

9. Laten wij echter nog de andere keuzemogelijkheid onderzoeken waarover de fabrikanten volgens verweerster beschikken, te weten het gebruik van ijzerrijke ingrediën-

ten in plaats van ijzerhoudende toevoegingsmiddelen. Volgens verweerster is in dat geval enkel de richtlijn „mengvoeders" van toepassing, en die zou lacunes vertonen met betrekking tot de *samenstelling* van deze voeders.

Dit argument kan evenmin als het vorige de toets der kritiek doorstaan.

Richtlijn nr. 79/373 heeft een ander doel dan de specifieke richtlijnen. Terwijl de gemeenschapswetgever met de richtlijnen „toevoegingsmiddelen" en „ongewenste stoffen" de in de Gemeenschap geldende voorschriften inzake het gebruik van *bijzondere analytische bestanddelen* wilde harmoniseren, heeft de richtlijn „mengvoeders" in de eerste plaats betrekking op de voorwaarden voor het verhandelen van een *bijzonder type diervoeders*, — mengvoeders — op de diervoedermarkt. Hierbij gaat het om de harmonisatie van de materiële vereisten inzake de informatie van de gebruiker en de opmaak van het produkt. Zoals ik bij het onderzoek van de bepalingen van de richtlijn reeds heb opgemerkt, wordt het probleem van de samenstelling er slechts *zijdelings* behandeld.

Heeft de gemeenschapswetgever het aan de Lid-Staten willen overlaten de „lacunes" van deze richtlijn op te vullen ? Niets wijst daarop; integendeel, uit verschillende bepalingen blijkt de bedoeling van de gemeenschapswetgever om elk eenzijdig optreden van de Lid-Staten uit te sluiten waardoor niet alleen hetgeen door de richtlijn reeds tot stand is gebracht, maar ook dat wat nog moet worden uitgewerkt, in gevaar zou kunnen worden gebracht.

In de eerste plaats is dit de aan de „stand still"-verplichting van artikel 8 te geven uitlegging: het nationale recht van de Lid-Staten op het gebied van de ingrediënten wordt „bevroren" in de stand waarin het zich bevond ten tijde van de vaststelling van de richtlijn op *2 april 1979*. Elke nieuwe regeling betreffende de ingrediënten is daarmee dus verboden. Voor zover de Duitse regeling van *19 juli 1979* de fabrikanten van volledige diervoeders een bepaald type ijzerrijke ingrediënten voorschrijft, maakt zij dus sedert 1 januari 1981, de datum van de inwerkingtreding van de richtlijn, inbreuk op de in artikel 8 neergelegde „stand still"-verplichting.

In de tweede plaats worden de Lid-Staten door de communautaire procedure ter aanpassing van de bijlage bij de richtlijn aan de ontwikkeling van de wetenschappelijke en technische kennis, gedwongen binnen het kader van de richtlijn te handelen. Door in de loop van de precontentieuze procedure een voorstel tot wijziging van richtlijn nr. 79/373 in te dienen, lijkt de Bondsrepubliek Duitsland op dat ogenblik te hebben ingezien dat die procedure de aangewezen weg was.

In de derde plaats heeft de gemeenschapswetgever, door de Lid-Staten het recht te geven „om typen van mengvoeders *aan te bevelen*, die aan bepaalde analytische kenmerken beantwoorden" (cursivering van mij), hun duidelijk de mogelijkheid willen ontnemen om de fabrikanten te *verplichten* tot het gebruik van een bepaald type mengvoeders, bijvoorbeeld ijzerrijke mengvoeders (artikel 14, sub a).

In de vierde plaats heeft de gemeenschapswetgever met artikel 15, volgens hetwelk de Commissie binnen bepaalde termijnen voorstellen moet doen en de Raad moet beslissen over wijziging van de richtlijn, met name betreffende „het gebruik van de ingrediënten", de vaststelling van aanvullende gemeenschapsvoorschriften *uitsluitend* willen voorbehouden aan de gemeenschapsinstellingen en zodoende elk eenzijdig optreden

van de Lid-Staten voorkomen. Daarom kan de achterstand van de instellingen bij het nakomen van die verplichting, hoe betreurenswaardig ook, geen rechtvaardiging vormen om in strijd met artikel 8 van de richtlijn eenzijdig nieuwe nationale voorschriften in te voeren.

De strekking van deze verschillende bepalingen wordt bevestigd door die van artikel 9, volgens hetwelk de mengvoeders *„om redenen inzake de in deze richtlijn vervatte bepalingen"* (cursivering van mij) niet mogen worden onderworpen aan andere handelsbeperkingen dan die waarin de richtlijn voorziet.

Ten aanzien van de samenstelling van mengvoeders laat richtlijn nr. 79/373 geenszins een rechtsvacuüm bestaan, maar bevestigt zij op dit gebied het vrije verkeer van mengvoeders en biedt zij tal van legale interventiemogelijkheden aan de Lid-Staten. Behalve de mogelijkheid om overeenkomstig de daartoe voorziene gemeenschapsprocedure (artikelen 10 en 13) een passende wijziging van de bijlage met betrekking tot het daarin niet genoemde ijzer voor te stellen, had de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 14, sub a, het gebruik kunnen aanbevelen van voeders met een bepaald gehalte aan ijzer.

Artikel 3, dat alle nationale maatregelen ter bestraffing van oneerlijke of voor de gezondheid van dieren gevaarlijke praktijken toestaat, kan niet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten bevoegd zouden zijn om een algemene regeling betreffende de samenstelling van diervoeders vast te stellen. Zoals het Hof in het arrest-Denkavit (reeds aangehaald) overwoog, legt dit artikel, gezien in verband met de andere bepalingen van de richtlijn, „de Lid-Staten enkel een algemene verplichting op om alle nodige maatregelen op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak te nemen ten einde de naleving van zekere kwaliteitsnormen af te dwingen, de gezondheidscontrole van de diervoeders te verzekeren en de eerlijkheid van het handelsverkeer te waarborgen ...", zulks ongeacht van wie de toe te passen voorschriften afkomstig zijn (r.o. 11).

Ingevolge artikel 3 zijn de Lid-Staten met betrekking tot de voorschriften van de richtlijn zelf of de nationale voorschriften waarnaar zij verwijst, dus verplicht niet enkel om de kwaliteit van de op hun grondgebied vervaardigde mengvoeders te *waarborgen*, maar ook om de niet-naleving van die voorschriften door de betrokken marktdeelnemers te *bestraffen*, inzonderheid wanneer deze laatsten door manipulaties die de betwiste regeling wil bestrijden, de gezondheid van mens of dier in gevaar brengen. De Lid-Staten zijn in dat geval verplicht tegen deze misbruiken *op te treden*, doch zij mogen niet eenzijdig een *algemene preventieve* regeling vaststellen.

De artikelen 3, 8 en 15 van de richtlijn vormen dus een drieluik dat aansluit bij de legitieme strevingen van de Lid-Staten: artikel 8 „bevriest" het nationale recht inzake de ingrediënten, artikel 15 maakt op termijn een einde aan de daaruit voortvloeiende dispariteiten, en artikel 3 legt de verplichting op om de eerlijkheid der handelstransacties en de onschadelijkheid van het produkt voor de gezondheid van mens of dier te verzekeren.

Uit het onderzoek van richtlijn nr. 79/373 blijkt derhalve duidelijk, dat de Duitse regering, door een regeling vast te stellen die de betrokkenen verplicht om in volledige kalvervoeders ijzerrijke ingrediënten te gebruiken, de materiële en formele vereisten van die richtlijn niet is nagekomen. Deze laatste vaststelling bevestigt de door de Commissie gestelde niet-nakoming.

10. Moet men, zoals de Commissie suggereert, nog een stap verder gaan en aannemen, dat met de vaststelling van richtlijn nr. 79/373 de harmonisatie van de voorschriften betreffende de samenstelling van mengvoeders voltooid is ? Voor het antwoord op deze vraag moeten wij ons onderzoek, dat tot nog toe beperkt bleef tot de afzonderlijke richtlijnen, uitbreiden tot het totale stelsel dat zij tot stand hebben gebracht.

Dit stelsel kan als volgt worden beschreven:

de richtlijnen nrs. 70/524 en 74/63 stellen voorschriften vast voor analytische bestanddelen waarvan de normering *noodzakelijk* was gebleken, hetzij wegens hun gebruik als toevoegingsmiddelen hetzij wegens hun schadelijk karakter; voor analytische bestanddelen, niet zijnde toevoegingsmiddelen of ongewenste stoffen, behelzen zij voorschriften betreffende het water- en asgehalte, terwijl de Lid-Staten het recht hebben „om typen mengvoeders aan te bevelen, die aan bepaalde analytische kenmerken beantwoorden" (artikel 14, sub a, van richtlijn nr. 79/373). Ten aanzien van de ingrediënten mogen de Lid-Staten de status quo ante handhaven totdat de communautaire regeling ter zake is voltooid (artikelen 8 en 15 van richtlijn nr. 79/373).

Verder zijn er de gemeenschapsprocedures waardoor de richtlijnen inhoudelijk kunnen worden aangevuld, via de procedure van aanpassing aan nieuwe inzichten, en waardoor met betrekking tot de meest problematische bestanddelen (toevoegingsmiddelen en ongewenste stoffen) in dringende gevallen maatregelen kunnen worden genomen onder strikt toezicht van de gemeenschapsinstellingen. De reden waarom een dergelijke procedure in de richtlijn „mengvoeders" niet is voorzien, is dat de gevaren voor de gezondheid van mens en dier zich gewoonlijk voordoen op het door de specifieke richtlijnen geregelde gebied. Hoe de bescherming van de gezondheid in het kader van richtlijn nr. 79/373 kan worden verzekerd, hebben wij reeds gezien.

Uit al het voorgaande blijkt, dat op het gebied van de samenstelling van mengvoeders op communautair vlak zowel de essentiële maatregelen voor de bescherming van mens en dier als de procedures voor het toezicht op de naleving daarvan zijn vastgesteld. De harmonisatie van de nationale voorschriften betreffende de samenstelling van mengvoeders blijkt zo al niet definitief voltooid, dan toch zo ver gevorderd, dat de Lid-Staten, willen zij niet „de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar brengen" (artikel 5, tweede alinea, EEG-Verdrag), enkel nog binnen het kader van het totale stelsel kunnen optreden. Elke andere oplossing zou de deur wijd open zetten voor een geleidelijke ontmanteling van dit stelsel, waardoor het aanpassingsproces van de richtlijnen, dat de gemeenschapswetgever in eigen hand wilde houden, in gevaar zou worden gebracht.

11. Omdat het derhalve niet nodig is het beroep van verweerster op de bepalingen van artikel 36 EEG-Verdrag te onderzoeken, geef ik het Hof in overweging,

— vast te stellen dat de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, door een regeling vast te stellen volgens welke op Duits grondgebied geen mengvoeders in de handel mogen worden gebracht die niet een minimumgehalte aan ijzer bevatten of die een maximumgehalte aan natrium overschrijden, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten ingevolge 's Raads richtlijnen nrs. 70/524 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PB 1970, L 270, blz. 1), 74/63 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders (PB 1974, L 38, blz. 31) en 79/373 van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB 1979, L 86, blz. 30);

— verweerster te verwijzen in de kosten van de procedure.