ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
1 april 2004 *

In zaak C-286/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunale di Treviso, (Italië), in het aldaar aanhangige geding tussen

Bellio F.lli Srl

en

Prefettura di Treviso,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van beschikking 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (PB L 306, blz. 32) en beschikking 2001/9/EG van de Commissie van 29 december 2000 betreffende controlemaatregelen voor de tenuitvoerlegging van beschikking 2000/766 (PB 2001, L 2, blz. 32),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, R. Schintgen en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Bellio F.lli Srl, vertegenwoordigd door F. Capelli en R. Bordignon, avvocati,

— de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Palmieri en M. Fiorilli, avvocati dello Stato,

— Ierland, vertegenwoordigd door D. J. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door N. Butler, BL,

— het Koninkrijk Noorwegen, vertegenwoordigd door I. Høyland en A. Enersen als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en V. Di Bucci als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Bellio F.lli Srl, vertegenwoordigd door F. Capelli; de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. Palmieri; Ierland, vertegenwoordigd door D. C. Smyth, BL; het Koninkrijk Noorwegen, vertegenwoordigd door A. Enersen, en de Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, ter terechtzitting van 4 december 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 januari 2004,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 26 juni 2002, ingekomen bij het Hof op 5 augustus daaraanvolgend, heeft het Tribunale di Treviso het Hof krachtens artikel 234 EG verzocht om een prejudiciële beslissing over verschillende vragen over met name de uitlegging van beschikking 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (PB L 306, blz. 32) en beschikking 2001/9/EG van de Commissie van 29 december 2000 betreffende controlemaatregelen voor de tenuitvoerlegging van beschikking 2000/766 (PB 2001, L 2, blz. 32).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de vennootschap Bellio F.lli Srl (hierna: „Bellio Fratelli") en de Prefettura di Treviso over de inbeslagneming van een partij vismeel uit Noorwegen.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte

3 Artikel 6 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-overeenkomst") bepaalt:

„Onverminderd de toekomstige ontwikkelingen van de jurisprudentie, worden de bepalingen van deze overeenkomst, voorzover zij in essentie gelijk zijn aan de overeenkomstige regels van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de ter uitvoering van die Verdragen aangenomen besluiten, wat de tenuitvoerlegging en toepassing betreft, uitgelegd overeenkomstig de desbetreffende uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen daterende van vóór de ondertekening van deze overeenkomst."

4 Artikel 13 van deze overeenkomst is in essentie gelijk aan artikel 30 EG en luidt als volgt:

„Het bepaalde in de artikelen 11 en 12 vormt geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit

hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren, planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de overeenkomstsluitende Staten vormen."

5 Artikel 20 van de EER-overeenkomst bepaalt:

„Protocol 9 bevat bepalingen en regelingen die van toepassing zijn op vis en andere producten van de zee."

6 Artikel 2, lid 5, van protocol 9 bij de EER-overeenkomst, inzake de handel in vis en andere producten van de zee, bepaalt:

„De Gemeenschap past geen kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking toe op de producten die zijn vermeld in aanhangsel 2. In dit verband is artikel 13 van de overeenkomst van toepassing."

7 Tabel I van aanhangsel 2 van dit protocol luidt:

GS-post	Omschrijving
[...]	[...]
2301	Meel, poeder en pellets van vlees, van slachtafvallen, van vis, van schaaldieren, van weekdieren of van andere ongewervelde waterdieren, ongeschikt voor menselijke consumptie; kanen
[...]	[...]

Beschikking 2000/766

8 Beschikking 2000/766 is vastgesteld op basis van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 (PB 1993, L 62, blz. 49; hierna: „richtlijn 90/425"), en met name artikel 10, lid 4, daarvan, alsmede 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), en met name artikel 22 daarvan.

9 De eerste twee punten van de considerans van beschikking 2000/766 brengen in herinnering dat „de communautaire regels voor de controle op bepaalde verwerkte dierlijke eiwitten in voeder voor herkauwers in juli 1994 van kracht

zijn geworden", maar dat „in bepaalde lidstaten gevallen van boviene spongiforme encefalopathie (BSE) zijn geconstateerd bij dieren die in 1995 of later geboren waren".

10 Punt 3 van de considerans van deze beschikking herinnert er tevens aan dat „de Wetenschappelijke Stuurgroep op 27-28 november 2000 een advies heeft uitgebracht, waarin wordt aanbevolen om, waar het risico van kruisbesmetting van voeder voor runderen met voeder voor andere diersoorten dat dierlijke eiwitten bevat die mogelijkerwijs met BSE besmet zouden kunnen zijn, niet kan worden uitgesloten, het gebruik van dierlijke eiwitten in diervoeders [tijdelijk te verbieden]".

11 Punt 6, eerste volzin, van de considerans van beschikking 2000/766 luidt als volgt:

„In het licht van het voorafgaande is het zinvol om, als voorzorgsmaatregel, een tijdelijk verbod op het gebruik van dierlijke eiwitten in diervoeder af te kondigen, in afwachting van een re-evaluatie van de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving in de lidstaten [...]"

12 Artikel 2 van deze beschikking bepaalt:

„1. De lidstaten verbieden het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen.

2. Het in het eerste lid bedoelde verbod geldt niet voor het gebruik van:

— vismeel in het voer van andere dieren dan herkauwers, in overeenstemming met controlemaatregelen vast te stellen volgens de procedure van artikel 17 van richtlijn 89/662/EEG [van de Raad] van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt [PB L 395, blz. 13, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118; hierna: ‚richtlijn 89/662']‚

— [...]"

13 Artikel 3, lid 1, van beschikking 2000/766 bepaalt dat de lidstaten, met de uitzonderingen genoemd in artikel 2, lid 2, daarvan, het op de markt brengen, het verhandelen, en het importeren uit en exporteren naar derde landen, van verwerkte dierlijke eiwitten die bestemd zijn als voeder voor landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen, verbieden, en dat zij er zorg voor dragen dat dergelijke eiwitten worden verwijderd van de markt, uit de distributiekanalen en uit de opslag bij landbouwbedrijven. Artikel 3, lid 2, van deze beschikking preciseert de gemeenschapsvoorschriften die van toepassing zijn op de inzameling, het vervoer, de verwerking, de opslag en de vernietiging van dierlijke afvallen.

Beschikking 2001/9

14 Beschikking 2001/9 van de Commissie is vastgesteld op basis van richtlijn 89/662, en met name artikel 9, lid 4, daarvan, van richtlijn 90/425, en met name artikel 10, lid 4, daarvan, alsmede van richtlijn 97/78, en met name artikel 22 daarvan.

15 Artikel 1, lid 1, van deze beschikking luidt als volgt:

„1. De lidstaten staan het vervoederen van vismeel aan andere dieren dan herkauwers uitsluitend toe onder de in bijlage I opgenomen voorwaarden."

16 Bijlage I bij deze beschikking bepaalt:

„1. Vismeel wordt geproduceerd in verwerkingsbedrijven die uitsluitend vismeel produceren en door de bevoegde autoriteit zijn erkend overeenkomstig artikel 5, lid 2, van richtlijn 90/667/EEG.

2. Alvorens op het grondgebied van de Gemeenschap in het vrije verkeer te worden gebracht, wordt elke zending ingevoerd vismeel geanalyseerd overeenkomstig richtlijn 98/88/EG van de Commissie [van 13 november 1998 tot vaststelling van richtsnoeren voor de microscopische identificatie en de schatting van het gehalte aan bestanddelen van dierlijke oorsprong in het kader van de officiële controle van dierenvoeders (PB L 318, blz. 45)].

3. Vismeel wordt rechtstreeks van de verwervingsbedrijven naar de inrichtingen die diervoeder vervaardigen, vervoerd met voertuigen die niet tegelijkertijd andere voeders vervoeren. Indien het voertuig vervolgens voor het vervoer van andere producten wordt gebruikt, moet het vóór en ná het vervoer van vismeel grondig worden gereinigd en geïnspecteerd.

4. Vismeel wordt rechtstreeks van de grensinspectiepost naar de inrichtingen die diervoeder vervaardigen, vervoerd overeenkomstig de voorwaarden van artikel 8 van richtlijn 97/78/EG, met voertuigen die niet tegelijkertijd andere voeders vervoeren. Indien het voertuig vervolgens voor het vervoer van andere producten wordt gebruikt, moet het vóór en ná het vervoer van vismeel grondig worden gereinigd en geïnspecteerd.

5. In afwijking van de punten 3 en 4 kan tussentijdse opslag van vismeel alleen worden toegestaan in speciale opslaginrichtingen die door de bevoegde autoriteit zijn erkend.

6. Diervoeders die vismeel bevatten, mogen alleen vervaardigd worden in inrichtingen voor diervoeders die geen voeder voor herkauwers vervaardigen en door de bevoegde autoriteit zijn erkend.

Bij wijze van uitzondering op deze bepaling mag door de bevoegde autoriteiten toestemming worden verleend voor de vervaardiging van voeder voor herkauwers in inrichtingen die ook diervoeders met vismeel vervaardigen, mits

— het vervoer en de opslag van voedermiddelen voor herkauwers volledig gescheiden zijn van voeder waarvoor een verbod op het vervoederen aan herkauwers geldt, en

— de faciliteiten voor opslag, vervoer, productie en verpakking van mengvoeders voor herkauwers volledig gescheiden zijn, en

— de boekhouding betreffende de aankopen en het gebruik van vismeel en de verkopen van diervoeders die vismeel bevatten, aan de bevoegde autoriteiten ter beschikking worden gesteld, en

— routinetests worden uitgevoerd op diervoeders die voor herkauwers zijn bestemd, teneinde te garanderen dat er geen verboden verwerkte dierlijke eiwitten zoals bedoeld in artikel 1 van beschikking 2000/766/EG in voorkomen.

7. Op de etiketten van diervoeders die vismeel bevatten, moeten duidelijk de woorden ‚Bevat vismeel — niet geschikt voor het vervoederen aan herkauwers' worden vermeld.

8. Diervoeders in bulk die vismeel bevatten, worden vervoerd in voertuigen die niet tegelijkertijd voeder voor herkauwers vervoeren. Indien het voertuig vervolgens voor het vervoer van andere producten wordt gebruikt, moet het vóór en ná het vervoer van diervoeders in bulk die vismeel bevatten grondig worden gereinigd en geïnspecteerd.

[...]"

17 Zoals blijkt uit bijlage I bij de EER-overeenkomst, getiteld „Veterinaire en fytosanitaire aangelegenheden" zoals gewijzigd bij besluit nr. 69/98 van het Gemengd Comité van de EER van 17 juli 1998 (PB 1999, L 158, blz. 1) maken richtlijnen 89/662 en 90/425 deel uit van deze overeenkomst. Beschikkingen 2000/766 en 2001/9 zijn bij besluit nr. 65/2003 van het Gemengd Comité van de EER van 20 juni 2003 tot wijziging van bijlage I (Veterinaire en fytosanitaire aangelegenheden) bij de EER-overeenkomst (PB L 257, blz. 1) in de EER-overeenkomst opgenomen.

Richtlijn 98/34/EG

18 Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37) heeft richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 (PB L 109, blz. 8), gecodificeerd. Zij is gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB L 217, blz. 18).

19 De artikelen 8 en 9 van richtlijn 83/189 verplichten de lidstaten de Commissie van de Europese Gemeenschappen ieder ontwerp voor technische voorschriften mede te delen die zij van plan zijn vast te stellen en deze niet vast te stellen voor het verstrijken van een bepaalde termijn na de datum waarop de Commissie de mededeling heeft ontvangen.

20 Artikel 10, lid 1, eerste streepje, van richtlijn 98/34 bepaalt dat de artikelen 8 en 9 daarvan niet van toepassing zijn op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten waarbij zij zich voegen naar dwingende communautaire besluiten die de vaststelling van met name technische specificaties tot gevolg hebben.

De feiten, het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

21 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt het volgende:

„— de vennootschap Bellio heeft in januari 2000 uit Noorwegen een partij vismeel ingevoerd die vervolgens door Mangimificio SAPAS Sas di S. Miniato (PI) werd gekocht om er voeder voor andere dieren dan herkauwers van te maken;

— de stalen die de bevoegde officieren van de gerechtelijke politie van de Servizio di Vigilanza Igienico Sanitaria tijdens een onderzoek ter plekke bij SAPAS Sas van dat vismeel hadden genomen, bleken beenderweefsel van niet nader bepaalde dieren te bevatten, waarop de door verzoekster geleverde partij vismeel onder sekwester werd gesteld;

— bij een voor rekening van de vennootschap Bellio verricht tegenonderzoek werd vastgesteld dat het vismeel minder dan 0,1% beenderweefsel van zoogdieren bevatte;

— het op 27 september 2001 bij het Istituto Superiore della Sanità verrichte controleonderzoek bevestigde de aanwezigheid van het betrokken beenderweefsel;

— de aanwezigheid van beenderweefsel van zoogdieren vormt de grondslag voor de administratieve sanctie die aan de vennootschap Bellio F.lli Srl op basis van artikel 17, sub a, en artikel 22, eerste en derde alinea, van wet nr. 281 van

15 februari 1963, zoals gewijzigd en aangevuld, is opgelegd wegens het verkopen van een niet-samengesteld voeder, in casu vismeel, dat was aangeboden en in de handel gebracht op een wijze die de koper misleidde omtrent de samenstelling, de soort en de aard van de waar, en waarvan bij onderzoek is gebleken dat het niet in overeenstemming was met de verklaringen, aanduidingen en benamingen op het etiket en op het handelsdocument dat het product begeleidt'; de administratieve sanctie bestond in een bevel tot inbeslagneming en vernietiging van de 36 in het proces-verbaal van sekwester nr. 17 van 21 februari 2001 beschreven zakken vismeel, en tot betaling van een administratieve geldboete van 18 597,27 EUR, onverminderd alle andere daarop betrekking hebbende of daaruit voortvloeiende, procedurele of definitieve handelingen."

22 Bellio Fratelli stelde beroep in bij het Tribunale di Treviso, dat heeft geoordeeld dat naar het gemeenschapsrecht inzake het gebruik van vismeel in diervoeder moet worden verwezen om na te gaan of er op dit gebied eventueel onregelmatigheden waren begaan. Het was derhalve van oordeel dat de beschikkingen 2000/766 en 2001/9 relevant waren voor het onderhavige geval.

23 Het Tribunale di Treviso heeft echter opgemerkt dat er gelet op het percentage beenderweefsel van zoogdieren in het vismeel, sprake kon zijn van toevallige verontreiniging. Derhalve zou het door het gemeenschapsrecht in verschillende sectoren gehanteerde algemene beginsel van het aanvaarden van een redelijke tolerantiemarge kunnen worden toegepast. Anders zou dit kunnen betekenen dat een technisch voorschrift wordt opgelegd dat door de Commissie had moeten worden goedgekeurd overeenkomstig richtlijn 83/189, zoals gecodificeerd bij richtlijn 98/34.

24 Het Tribunale di Treviso preciseerde dat aangezien het gaat om vismeel uit Noorwegen, dat deel uitmaakt van de EER, op grond van de artikelen 8 tot en met 16 van de EER-overeenkomst ook de gemeenschapsrechtelijke beginselen betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing waren.

25 Overeenkomstig artikel 234 EG heeft het Tribunale besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen te verzoeken:

„1) Moeten artikel 2, lid 2, eerste streepje, van beschikking [2000/766] en artikel 1, lid 1, van beschikking [2001/9] in samenhang met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarop zij zijn gebaseerd, aldus worden uitgelegd dat de toevallige aanwezigheid in vismeel dat bij de productie van voeder voor andere dieren dan herkauwers wordt gebruikt, van niet-voorziene of niet-toegelaten stoffen, rechtens of feitelijk moet worden aanvaard, zodat de marktdeelnemer recht heeft op een redelijke tolerantiemarge?

2) Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet, gelet op het evenredigheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel en de gemeenschapsbepalingen die voorzien in tolerantiemarges voor de toevallige verontreiniging van voedermiddelen, worden aangenomen dat een toevallige verontreiniging van vismeel bestemd voor de productie van voeder voor andere dieren dan herkauwers met 0,1 %, althans met minder dan 0,5 % zoogdierbeenderweefsel, een drastische sanctie als de volledige vernietiging van die partij vismeel rechtvaardigt?

3) Staat de uitsluiting van een tolerantiemarge voor de aanwezigheid van de in de vorige vragen genoemde stoffen gelijk met de invoering van een technisch voorschrift in de zin van richtlijn [83/189], dat vooraf bij de Commissie had moeten worden aangemeld?

4) Moeten de artikelen 28 EG en 30 EG betreffende het vrije verkeer van goederen, die op grond van de artikelen 8 tot en met 16 van de EER-overeenkomst ook voor Noorwegen gelden, met betrekking tot de in vraag 1 genoemde bepalingen van beschikking [2000/766] en beschikking [2001/9] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat geen nultolerantie mag opleggen in gevallen als bedoeld in de vragen 1 en 2?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

26 De Italiaanse Republiek staat op het standpunt dat de vragen van het Tribunale di Treviso kennelijk irrelevant zijn voor de beslechting van het geschil voor deze rechter. Zij merkt op dat artikel 17, sub a, van wet nr. 281 van 1963 de distributie sanctioneert van producten „die niet van gezonde handelskwaliteit zijn, die gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier en die worden aangeboden op een wijze die de koper misleidt". In het hoofdgeding hield de vastgestelde overtreding echter eerder verband met de verhandeling van producten die niet overeenstemden met de desbetreffende aanduidingen, en die werden aangeboden op een wijze die de koper misleidde, dan met de verhandeling van producten die schadelijk zijn voor de gezondheid. De beantwoording van de vragen van het Tribunale di Treviso vormt dus geen noodzakelijke voorwaarde voor de beslechting van het hoofdgeding, want zelfs bij een bevestigend antwoord op de aan het Hof gestelde vragen wordt de wettigheid van de sancties tevens gerechtvaardigd door het feit dat de eventuele kopers waren misleid of door het feit dat Bellio Fratelli andere dan de aangegeven producten had verkocht.

27 Volgens vaste rechtspraak is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te

beoordelen alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Hieruit volgt dat, wanneer de gestelde vragen over de uitlegging van gemeenschapsrecht gaan, het Hof in beginsel verplicht is uitspraak te doen (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 18; 27 februari 2003, Adolf Truley, C-373/00, Jurispr. blz. I-1931, punt 21, en 22 mei 2003, Korhonen e.a., C-18/01, Jurispr. blz. I-5321, punt 19).

28 Voorts volgt uit die rechtspraak dat het Hof slechts kan weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie reeds aangehaalde arresten PreussenElektra, punt 39; Canal Satélite Digital, punt 19; Adolf Truley, punt 22, en Korhonen e.a., punt 20).

29 Dit is in casu niet het geval. Het gaat bij de gestelde vragen immers niet kennelijk om vragen die niet noodzakelijk zijn voor de nationale rechter, ook al bestond de verweten onregelmatigheid in de verhandeling van producten die niet overeenstemden met hetgeen was aangegeven, en die werden aangeboden op een wijze die voor de koper misleidend was. Bovendien beschikt het Hof over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen.

30 Bijgevolg is er geen reden om de prejudiciële vragen van het Tribunale di Treviso niet-ontvankelijk te verklaren.

Het toepasselijke recht

31 Wat het vismeel betreft dat is ingevoerd uit Noorwegen, is artikel 2, lid 5, van protocol 9 bij de EER-overeenkomst, inzake de handel in vis en andere producten van de zee, van toepassing omdat het Koninkrijk Noorwegen partij bij de EER-overeenkomst is. Volgens dit artikel „past de Gemeenschap [op een dergelijk product] geen kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking toe", tenzij deze beperkingen of maatregelen ingevolge artikel 13 van de EER-overeenkomst gerechtvaardigd zijn. Uit laatstgenoemd artikel volgt dat verboden of beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn met name om redenen van bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren.

32 In dit verband moet worden nagegaan of de gemeenschapsregeling haar rechtvaardiging vindt in redenen van bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren in de zin van dit artikel 13 van de EER-overeenkomst dan wel of deze regeling een bij artikel 2, lid 5, van protocol 9 bij deze overeenkomst verboden maatregel van gelijke werking vormt.

33 De EER-overeenkomst is immers gesloten door de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, welke in deze overeenkomst als „Gemeenschap" worden aangeduid. Artikel 300, lid 7, EG bepaalt dat „de akkoorden gesloten onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden verbindend zijn voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de lidstaten". Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat door de Gemeenschap gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten van hogere rang zijn dan de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht, zodat deze bepalingen zoveel mogelijk in overeenstemming met die overeenkomsten moeten worden uitgelegd (arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52).

34 Zoals artikel 6 van de EER-overeenkomst preciseert, worden de bepalingen van deze overeenkomst, voorzover zij in essentie gelijk zijn aan de overeenkomstige regels van het EG-Verdrag en de ter uitvoering van dit Verdrag aangenomen besluiten, wat de tenuitvoerlegging en toepassing betreft, uitgelegd overeenkomstig de desbetreffende uitspraken van het Hof daterende van vóór de ondertekening van de EER-overeenkomst. Bovendien hebben het Hof en het EVA-Hof beide de noodzaak erkend om er over te waken dat de regels van de EER-overeenkomst die in essentie gelijk zijn aan deze van het Verdrag, uniform worden uitgelegd (arrest van 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg Familienstiftung, C-452/01, Jurispr. blz. I-9743, punt 29; arrest EVA-Hof van 12 december 2003, EFTA Surveillance Authority/Iceland, E-1/03, nog niet gepubliceerd in het EFTA Court Report, punt 27).

35 Zoals in punt 4 van het onderhavige arrest is opgemerkt is artikel 13 van de EER-overeenkomst in essentie gelijk aan artikel 30 EG.

36 Met deze gegevens dient rekening te worden gehouden om de nationale rechter nuttige antwoorden te kunnen geven.

De prejudiciële vragen

De eerste, de tweede en de vierde vraag

37 De eerste, de tweede en de vierde vraag dienen tezamen te worden onderzocht. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de gemeenschapsbepalingen inzake diermeel met „nultolerantie" moeten worden

toegepast, dan wel of het vismeel dat onder bepaalde voorwaarden is toegestaan, verhandelbaar blijft zelfs indien het wegens een waarschijnlijk toevallige verontreiniging een zeer kleine hoeveelheid zoogdierbeenderweefsel bevat.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

38 Bellio Fratelli betoogt dat de gemeenschapsregeling aldus moet worden uitgelegd dat daarin een bepaalde tolerantie wordt aanvaard bij toevallige verontreiniging. Zij verwijst in dit verband naar de verordeningen op het gebied van genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's"), die voorzien in een verontreinigingstolerantie van 1 %, en meer in het bijzonder naar verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet (PB L 159, blz. 4), en naar verordening (EG) nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1139/98 (PB L 6, blz. 13). Het onderzoek van het vismeel is ontoereikend om te bepalen of het schadelijk is voor de gezondheid omdat het zoogdierweefsel afkomstig zou kunnen zijn van andere dan risicodieren, zoals walvis of rat. Voorts gaat het niet om voedsel dat bestemd is voor de mens, zoals het geval was in de zaak Hahn (arrest van 24 oktober 2002, C-121/00, Jurispr. blz. I-9193), maar voor varkens, waarvan nooit is aangetoond dat zij besmet kunnen raken met BSE. Bellio Fratelli komt tot de slotsom dat de sanctie van vernietiging van het product die de Prefettura di Treviso heeft opgelegd, in strijd is met de gemeenschapsregeling en in ieder geval onevenredig is ten opzichte van het doel van bescherming van de volksgezondheid.

39 De Italiaanse Republiek, Ierland, het Koninkrijk Noorwegen en de Commissie betogen dat de gemeenschapsregeling, voorzover zij zelfs op de sanctie van toepassing is, geen enkele verontreiniging toestaat, zelfs geen toevallige verontreiniging. Zij benadrukken om te beginnen het volksgezondheidsdoel dat met het verbod op diermeel wordt nagestreefd, en meer in het bijzonder het doel van

voorkoming van kruisbesmetting, dat wil zeggen toevallige besmetting. Voorts leggen zij de nadruk op het feit dat het toestaan van vismeel een uitzondering vormt op het verbod op diermeel en dat de voorschriften betreffende de voorwaarden voor deze toelating restrictief moeten worden uitgelegd. Ten slotte stellen zij dat er in het gemeenschapsrecht geen impliciet „tolerantiebeginsel" bestaat. Zij wijzen op de stand van de wetenschap op het gebied van BSE en op de conclusie van de deskundigen, dat blootstelling aan een minieme hoeveelheid besmet product de ziekte kan veroorzaken. Zij vestigen de aandacht op het feit dat de aanwezigheid van een uiterst geringe hoeveelheid botfragmenten, die slechts met de microscoop kunnen worden getraceerd, geen aanwijzing geeft over de hoeveelheid zacht zoogdierweefsel dat het product zou kunnen bevatten. Zij komen tot de slotsom dat de gemeenschapsregeling restrictief moet worden uitgelegd en dat de vernietiging van het product gerechtvaardigd en niet onevenredig is. In ieder geval zijn de nationale voorschriften waarin de nultolerantie is opgelegd en de vernietiging van het product is voorzien, in overeenstemming met artikel 30 EG en met de overeenkomstige bepalingen van de EER-overeenkomst. Ter terechtzitting heeft de Commissie gepreciseerd dat de toepassing van de beschikkingen 2000/766 en 2001/9 wordt gecontroleerd en dat deze beschikkingen regelmatig werden gewijzigd en aangepast aan de stand van de wetenschap. Zij zijn opgenomen in de EER-overeenkomst, hetgeen een bewijs vormt voor de gegrondheid ervan.

Antwoord van het Hof

40 Voor de uitlegging van de beschikkingen 2000/766 en 2001/9 moeten de bewoordingen en de structuur ervan worden onderzocht, maar ook hun context en hun doel. Deze kunnen vooral worden afgeleid uit de rechtsgrondslagen waarop deze beschikkingen zijn vastgesteld, en uit de overwegingen van de considerans daarvan. Ten slotte moet rekening worden gehouden met de relevante verdragsbepalingen.

41 De betrokken beschikkingen zijn vastgesteld in het kader van de bestrijding van de overdraagbare spongiforme encefalopathieën (hierna: „TSE"). Door de wetenschappers wordt algemeen aangenomen dat deze ziekten, waarvan de Creutzfeldt-Jakob-variant ook bij de mens voorkomt en waaraan talrijke personen zijn

overleden, hoofdzakelijk oraal worden overgedragen, dat wil zeggen door inname van voedsel dat prions bevat (zie „Opinions on hypotheses on the origin and the transmission of BSE adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 29-30 November 2001"). Het verbod op het vervoederen van diermeel aan herkauwers heeft immers de beste resultaten opgeleverd bij de bestrijding van deze ziekten, die evenwel nog niet volledig zijn verdwenen.

42 In zijn advies van 27 en 28 november 2000, bedoeld in punt 3 van de considerans van beschikking 2000/766, heeft de Wetenschappelijke Stuurgroep het risico vermeld van kruisbesmetting van voeder voor runderen met voeder voor andere diersoorten dat dierlijke eiwitten bevat die mogelijkerwijs met BSE besmet zouden kunnen zijn. De stuurgroep heeft een tijdelijk verbod op het gebruik van dierlijke eiwitten in diervoeders aanbevolen.

43 De Wetenschappelijke Stuurgroep is de vraag voorgelegd welke hoeveelheid besmet materiaal de ziekte kan veroorzaken. De groep heeft de wetenschappelijke wereld in het algemeen geraadpleegd en op grond daarvan in zijn advies van 13 en 14 april 2000 erkend dat hij niet precies kon vaststellen wat de vereiste minimumdosis besmet materiaal is om de ziekte bij de mens te veroorzaken.

44 De beschikkingen 2000/766 en 2001/9 dienen te worden uitgelegd in het licht van deze gegevens en gelet op artikel 152 EG, op grond waarvan bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden verzekerd.

45 Deze twee beschikkingen voorzien in uitzonderingen op het vrije verkeer van goederen waar zij verschillende verboden met betrekking tot dierlijke eiwitten bevatten. Zij zijn echter vastgesteld op basis van de richtlijnen 89/662 en 90/425, die zijn opgenomen in bijlage I bij de EER-overeenkomst, getiteld „Veterinaire en

fytosanitaire aangelegenheden", en hebben juist tot doel het vrije verkeer van landbouwproducten binnen de EER te verzekeren (zie in die zin wat het vrije verkeer binnen de Gemeenschap betreft, arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 63).

46 Gelet op het doel van deze beschikkingen op het vlak van de volksgezondheid, moeten zij ruim worden uitgelegd, en moet de daarin voor vismeel gemaakte uitzondering restrictief worden uitgelegd.

47 Anders dan hetgeen Bellio Fratelli betoogt, is het niet zo dat de beschikkingen geen enkele bepaling over de toevallige besmetting van een product bevatten. Punt 3 van de considerans van beschikking 2000/766 noemt immers het advies van de Wetenschappelijke Stuurgroep van 27 en 28 november 2000 inzake het risico van kruisbesmetting van voeder voor runderen. Blijkens de discussies in deze stuurgroep omschrijft hij kruisbesmetting als een toevallige besmetting die zich kan voordoen tijdens de vervaardiging van de grondstof, het vervoer, de opslag, de vervaardiging van voeder, of het behandelen ervan op boerderijen met gemengde fokkerijen, dat wil zeggen met herkauwers en andere dieren [Report and Scientific Opinion on mammalian derived meat and bone meal forming a cross-contaminant of animal feedstuffs adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 24-25 September 1998, point 2 (Definitions)].

48 Juist ter voorkoming van een dergelijke toevallige verontreiniging bevat beschikking 2001/9 in bijlage I erbij, bijzonder strikte voorschriften betreffende de volledige scheiding van de productieketens, van het vervoer en de opslag van de grondstoffen, maar ook van de opslag, het vervoer, de vervaardiging en de verpakking van mengvoeders, aangezien het vismeel niet in contact mag komen met voeder voor herkauwers. Deze bijlage bevat tevens voorschriften inzake de reiniging en de inspectie van voertuigen.

49 Dat het vismeel voor varkens bestemd was, is geen reden voor een andere uitlegging van de beschikkingen 2000/766 en 2001/9. Artikel 2, lid 2, van beschikking 2000/766 beoogt precies een dergelijk geval, omdat het gebruik van vismeel slechts is toegestaan in het voer van andere dieren dan herkauwers. Zoals de Wetenschappelijke Stuurgroep heeft uiteengezet kan kruisbesmetting van runderen, die BSE kunnen krijgen, het gevolg zijn van elke behandelingsfase van het product, zelfs indien het meel in werkelijkheid aan andere dieren dan herkauwers is vervoederd.

50 Evenzo is de stelling dat het beenderweefsel van andere zoogdieren dan herkauwers, bijvoorbeeld walvissen of ratten, afkomstig kan zijn, niet afdoende om aan te tonen dat de communautaire maatregel ongeschikt of onevenredig is gelet op de gelopen risico's en op de analysemogelijkheden van de producten.

51 Het is bovendien van weinig belang dat het product slechts in zeer geringe mate verontreinigd is. Ingevolge bijlage I, punt 2 bij beschikking 2001/9 wordt elke zending ingevoerd vismeel immers overeenkomstig richtlijn 98/88 geanalyseerd. De microscopische onderzoeken waarin deze richtlijn voorziet, maken het dan wel mogelijk de aanwezigheid van van zoogdieren afkomstige bestanddelen, met name beenderen, vast te stellen, doch niet de hoeveelheid zacht weefsel die het product kan bevatten.

52 Voorts, zoals in punt 43 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, heeft de Wetenschappelijke Stuurgroep erkend dat hij niet precies de minimumdosis besmet materiaal kon bepalen die nodig is om bij de mens een TSE te veroorzaken.

53 Het argument dat is ontleend aan de regeling inzake de GGO's, is in dit verband niet relevant en heeft geen bewijskracht. De context van de GGO's is immers anders dan die van TSE, ziekten waaraan een groot aantal mensen is overleden en

die ertoe hebben geleid dat duizenden dieren moesten worden geslacht. Bovendien biedt het feit dat de regeling inzake GGO's uitdrukkelijk een de-minimis-drempel van 1 % toelaat voor de toevallige aanwezigheid van GGO's, geen steun voor de stelling van Bellio Fratelli dat elke gemeenschapsregeling impliciet een tolerantie van toevallige verontreiniging aanvaardt voorzover deze niet hoger is dan 1 %. De expliciete vaststelling in een gemeenschapsregeling van een toegestane drempel van toevallige verontreiniging kan namelijk aldus worden uitgelegd dat het ontbreken van een dergelijke drempel impliceert dat er geen enkele toevallige verontreiniging wordt getolereerd.

54 Wat de vernietiging van de verontreinigde partijen betreft, zij vastgesteld dat artikel 3, lid 1, van beschikking 2000/766 in deze maatregel voorziet. Een verontreinigde partij moet immers als ongeschikt voor consumptie worden beschouwd en moet eventueel worden vernietigd, waarbij alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen om milieuverontreiniging te voorkomen. In dit verband kan worden volstaan met de opmerking dat het risico van milieuverontreiniging deel uitmaakt van de risico's die de Wetenschappelijke Stuurgroep in zijn advies van 27 en 28 november 2000 in aanmerking heeft genomen (zie punt 3 van dat advies).

55 Daaruit volgt dat de vernietiging niet als een sanctie kan worden beschouwd maar wel als een preventieve maatregel zoals voorzien in het gemeenschapsrecht, dat de lidstaten in dit opzicht geen beoordelingsmarge laat.

56 Gelet op een en ander, moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, eerste streepje, van beschikking 2000/766 en artikel 1, lid 1, van beschikking 2001/9, in samenhang met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarop zij zijn gebaseerd, aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet toestaan dat vismeel dat bij de productie van voeder voor andere dieren dan herkauwers wordt gebruikt, — zelfs toevallig — andere niet-toegelaten stoffen bevat, en dat de marktdeelnemer geen recht heeft op enige tolerantiemarge. De vernietiging van de partijen verontreinigd vismeel is een preventieve maatregel waarin artikel 3, lid 1, van beschikking 2000/766 voorziet.

57 Wat de rechtvaardiging van deze bepalingen uit het oogpunt van artikel 13 van de EER-overeenkomst betreft, zij in herinnering gebracht dat het aan de overeenkomstsluitende partijen staat om, bij ontbreken van harmonisatie en gelet op de onzekerheid die bij de actuele stand van het wetenschappelijk onderzoek nog bestaat, te beslissen in welke mate zij de gezondheid van personen willen beschermen, rekening houdend met de fundamentele eisen van het recht van de EER, en met name van het vrije verkeer van goederen binnen de EER (arrest EVA-Hof van 5 april 2001, EFTA Surveillance Authority/Norway, E-3/00, EFTA Court Report 2000-2001, blz. 73, punt 25; zie in dit verband wat het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap betreft, arresten Hof van 14 juli 1983, Sandoz, 174/82, Jurispr. blz. 2445, punt 16; 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 42, en 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, Jurispr. blz. I-1277, punt 49).

58 Dat betekent dat een beslissing inzake het beheersen van het risico tot de bevoegdheid van iedere overeenkomstsluitende partij behoort, die zelf bepaalt welk risiconiveau zij gepast acht. Onder die voorwaarden kan een dergelijke partij zich beroepen op het voorzorgsbeginsel, op grond waarvan het volstaat te bewijzen dat er relevante wetenschappelijke onzekerheid bestaat over het betrokken risico. Deze beoordelingsbevoegdheid kan echter door de rechter worden getoetst (arrest EFTA Surveillance Authority/Norway, reeds aangehaald, punt 25).

59 De door een overeenkomstsluitende partij getroffen maatregelen moeten op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd; zij moeten evenredig zijn, niet-discriminerend, transparant en coherent ten opzichte van reeds getroffen gelijksoortige maatregelen (arrest EFTA Surveillance Authority/Norway, reeds aangehaald, punt 26).

60 Hoewel dus de noodzaak om de volksgezondheid te beschermen als een hoofddoel is erkend, moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen (zie in die zin arrest EFTA Surveillance Authority/Norway, reeds aangehaald, punt 27).

61 In casu passen de getroffen maatregelen in het kader van een coherente regelgeving die de bestrijding van TSE tot doel heeft. Zij zijn vastgesteld op aanbeveling van deskundigen die over relevante wetenschappelijke gegevens beschikten, en zij zijn zonder onderscheid van toepassing op al het vismeel dat in de Gemeenschap kan worden gebruikt. Gelet op hetgeen in de punten 40 tot en met 56 van het onderhavige arrest is uiteengezet, maken deze maatregelen geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel in het recht van de EER.

62 Daaruit volgt dat deze maatregelen gerechtvaardigd zijn uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mensen en dieren in de zin van artikel 13 van de EER-overeenkomst. Deze gevolgtrekking vindt bevestiging in het feit dat de beschikkingen 2000/766 en 2001/9 op 20 juni 2003 bij besluit nr. 65/2003 van het Gemengd Comité van de EER in de EER-overeenkomst zijn opgenomen.

63 De gestelde vragen moeten derhalve worden beantwoord met de precisering dat artikel 13 van de EER-overeenkomst aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de beschikkingen 2000/766 en 2001/9.

De derde vraag

64 Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking volgt dat de derde vraag is gesteld voor het geval dat de uitsluiting van elke tolerantie als een door een lidstaat vastgestelde maatregel zou worden aangemerkt. Nu dit niet het geval is, omdat deze uitsluiting uit de gemeenschapsregeling zelf voortvloeit, hoeft deze vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

65 De kosten door de Italiaanse, de Ierse en de Noorse regering alsmede door 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 (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunale di Treviso bij beschikking van 26 juni 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 2, eerste streepje, van beschikking 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten, en artikel 1, lid 1, van beschikking 2001/9/EG van de Commissie van 29 december 2000 betreffende controlemaatregelen voor de**

tenuitvoerlegging van beschikking 2000/766, in samenhang met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarop zij zijn gebaseerd, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet toestaan dat vismeel dat bij de productie van voeder voor andere dieren dan herkauwers wordt gebruikt, — zelfs toevallig — andere niet-toegelaten stoffen bevat, en dat de marktdeelnemer geen recht heeft op enige tolerantiemarge. De vernietiging van de partijen verontreinigd vismeel is een preventieve maatregel waarin artikel 3, lid 1, van beschikking 2000/766 voorziet.

2) Artikel 13 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de beschikkingen 2000/766 en 2001/9.

Rosas Schintgen Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president van de Derde kamer

A. Rosas