In zaak 15/79

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage, in het aldaar aanhangig geding tussen

P. B. GROENVELD BV te Haarlem,

en

HET PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES te Rijswijk (Z.H.),

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 34 van het EEG-Verdrag in verband met een in Nederland geldende verordening welke vleeswarenfabrikanten het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van paardevlees verbiedt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer)

samengesteld als volgt: A. Touffait, kamerpresident, P. Pescatore en Mackenzie Stuart, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

I — Feiten en procesverloop

1. In artikel 3, lid 1, van de op 5 december 1973 door het Produktschap voor Vee en Vlees vastgestelde verordening be- en verwerking van vlees 1973 wordt aan vleeswarenfabrikanten het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van vlees van eenhoevige dieren verboden.

2. Verzoekster in het hoofdgeding, de vennootschap P. B. Groenveld BV, legt zich in Nederland toe op de import en

de groothandel in vers en bevroren paardevlees alsook op de bereiding van paarderookvlees.

Toen zij daarnevens wenste over te gaan tot de bewerking en verwerking van paardevlees tot paardeworst, vroeg de vennootschap Groenveld krachtens artikel 9 der verordening bij de voorzitter van het Produktschap voor Vee en Vlees, verweerder, een ontheffing aan van het in voormeld artikel 3, lid 1, vervatte verbod.

Op het verzoek werd afwijzend beschikt, waarna verzoekster in beroep ging bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

3. In zijn uitspraak van 26 januari 1979 heeft het College van Beroep de behandeling van het geding geschorst en het Hof van Justitie verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake de navolgende vraag:

„Moet artikel 34 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, eventueel gelezen in samenhang met enig ander voorschrift van dat Verdrag en/of met enig aan dat Verdrag ten grondslag liggend beginsel, aldus worden uitgelegd, dat daarmede het in artikel 3, lid 1, van de verordening neergelegde verbod tot het voorhanden hebben, be- en verwerken van paardevlees — mede gelet op doel en strekking van dat verbod als hierboven in deze uitspraak, onder punt 7, is uiteengezet — onverenigbaar is?"

Het in de prejudiciële vraag genoemde punt 7 van de uitspraak van het College van Beroep luidt als volgt:

„7. Voorts is in dit verband van belang de toelichting op de verordening beën verwerking vlees 1959, welke aan de onderhavige verordening vooraf is gegaan, en welke in haar artikel 2, lid 1, dezelfde verbodsbepalingen kende als die, welke zijn neergelegd in artikel 3, lid 1, van de onderhavige verordening. In die toelichting wordt onder meer opgemerkt, zakelijk weergegeven:

— dat er vooral in Angelsaksische landen bezwaar bestaat tegen vleeswaren, waarin paardevlees is verwerkt (ter zitting is vanwege verweerder in dit verband nog opgemerkt dat het daarom geboden is te voorkomen, dat dergelijke vleeswaren worden geëxporteerd, daar anders de Angelsaksische landen — die een belangrijk deel van de Nederlandse vleeswarenexportmarkt vormen — zouden kunnen overgaan tot het verbieden van de invoer uit Nederland van alle vleeswaren dus ook van die waarin geen paardevlees is verwerkt);

— dat het niet mogelijk is om de aanwezigheid van paardevlees in vleeswaren vast te stellen;

— dat derhalve voor wat betreft voor export bestemde vleeswaren geen oplossing kon worden gevonden in de vorm van een uitvoerverbod van vleeswaren, waarin paardevlees is verwerkt;

— dat een doeltreffende bestrijding van de verwerking van paardevlees in voor export bestemde vleeswaren wel kan worden bereikt door een tot de exporterende vleeswarenfabrikanten gericht verbod tot het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van paardevlees."

De uitspraak van het College van Beroep is op 2 februari 1979 ter griffie van het Hof ingeschreven.

4. Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door het Produktschap voor Vee en Vlees, verweerder, vertegenwoordigd door zijn voorzitter, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wägenbaur, als gemachtigde, bijgestaan door A. Haagsma, ambtenaar van de juridische dienst.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij beschikking van 30 mei 1979 heeft het overeenkomstig artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

II — Schriftelijke opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie EEG

A — *Het Produktschap voor Vee en Vlees,* verweerder in het hoofdgeding, zet in zijn schriftelijke opmerkingen uiteen welke de redenen zijn geweest waardoor het zich bij vaststelling der verordening heeft laten leiden. De verordening zou vooral verband houden met de in sommige landen, waaronder de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland, de belangrijkste exportmarkten voor Nederlandse vleeswaren, aan de dag tredende afkeer van vleeswaren waarin paardevlees is verwerkt.

Het Produktschap betoogt dat bij voor de Verenigde Staten bestemde exporten van vleeswaren een certificaat moet zijn gevoegd, waarin onder meer wordt verklaard dat de betrokken vleeswaren „in overeenstemming zijn met voorschriften die tenminste gelijkwaardig zijn aan die van de Amerikaanse ... Vleeskeuringswet". Volgens de Amerikaanse voorschriften mogen vleeswarenfabrikanten in hun bedrijven geen paardevlees aanwezig hebben.

In de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk worden aan de invoer van paardevlees geen beperkingen gesteld. Maar zodra bij de Engelse consumenten bekend zou worden dat in Nederlandse exporten van vleeswaren mogelijkerwijs paardevlees voorkomt, zou volgens het Produktschap de Nederlandse uitvoer grote en wellicht onherstelbare schade ondervinden.

Tenslotte zou in artikel 12 van het Fleischbeschaugesetz de invoer van toebereid vlees van paarden in de Bondsrepubliek Duitsland zijn verboden. In het voor ingevoerde produkten voorgeschreven certificaat zou moeten worden bevestigd dat er geen vlees in voorkomt dat volgens artikel 12 van genoemde wet niet mag worden geïmporteerd.

Ook wijst het Produktschap erop dat paardevlees veel goedkoper is dan rundvlees, zodat het tot oneerlijke mededinging zou komen wanneer sommige vleeswarenfabrikanten er paardevlees in konden doen.

Aangezien de aanwezigheid van paardevlees in vleeswaren bijna niet kan worden vastgesteld, zat er niets anders op dan vleeswarenfabrikanten te verbieden paardevlees aanwezig te hebben, te bewerken of te verwerken.

Omdat de omstreden maatregel vooral bedoeld is om de export van vleeswaren naar staten waar paardevlees niet op prijs gesteld wordt of de invoer van paardevlees zelfs is verboden mogelijk te maken, kan hij volgens het Produktschap

niet als onverenigbaar met artikel 34 van het Verdrag worden beschouwd.

B — Volgens *de Commissie* gaat de omstreden bepaling evenwel de grenzen binnen welke de Lid-Staten handelsregelingen mogen treffen, te buiten. Het aan de vleeswarenfabrikanten opgelegde verbod paardevlees tot vleeswaren te verwerken vormt een belemmering voor het in de handel brengen van produkten waarin paardevlees is verwerkt. Het is dus een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van de artikelen 30 en 34.

De Commissie verwijst met name naar 's Raads richtlijn nr. 77/99/EEG inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB L 26 van 1977, blz. 85). Die richtlijn — waarin de voorwaarden worden omschreven waaronder bedrijven die vleesprodukten bereiden kunnen worden erkend — houdt niet een verbod in als het in Nederland bestaande.

Het omstreden verbod vindt volgens de Commissie geen rechtvaardiging in met de volksgezondheid verband houdende overwegingen (paardevlees is voor de volksgezondheid niet gevaarlijker dan ander vlees), de eerlijkheid der handelspraktijken en de bescherming van de consument (een probleem dat kan worden opgelost door middel van regelen inzake de etikettering der produkten, gecombineerd met warenonderzoek op het niveau van de produktie) of het „in gevaar brengen" van de export van vleeswaren naar een andere Staat (etikettering der produkten zou de kopers in de importerende Staten moeten kunnen overtuigen). Er is dus geen „dwingend vereiste" (in de zin van het nog niet gepubliceerde arrest 120/78, Rewe Zentral) dat de hierbedoelde wetgeving zou kunnen rechtvaardigen.

De Commissie komt tot de conclusie dat op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vraag kan worden geantwoord dat de artikelen 30 en 34 aldus moeten worden uitgelegd dat een nationaalrechtelijke bepaling, welke het een vleeswarenfabrikant verbiedt om paardevlees voorradig te houden en te be- of verwerken een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 juni 1979 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Haagsma, ambtenaar van de juridische dienst, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 27 september 1979 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Bij uitspraak van 26 januari 1979, ingeschreven ter griffie op 2 februari 1979, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld inzake de uit-

legging van artikel 34 van het EEG-Verdrag in verband met de vraag of artikel 3, lid 1, van de op 5 december 1973 door het Produktschap voor Vee en Vlees vastgestelde verordening be- en verwerking van vlees 1973 — waarin aan vleeswarenfabrikanten het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van paardevlees wordt verboden — met het gemeenschapsrecht verenigbaar is.

2 De vraag werd gesteld bij de behandeling van het beroep, door een groothandelaar in paardevlees die zijn bedrijf wenste uit te breiden met de be- en verwerking van paardevlees tot worst, ingesteld tegen de weigering van het Produktschap voor Vee en Vlees, verweerder in het hoofdgeding, hem vrij te stellen van het verbod, in artikel 3, lid 1, van de verordening omschreven.

3 Uit de uitspraak van de verwijzende rechter, en met name uit punt 7 van die uitspraak blijkt dat de verordening werd vastgesteld ter bescherming van de Nederlandse vleeswarenexport naar Lid-Staten en derde landen, die als belangrijke exportmarkten zijn te beschouwen en waar de consumptie van paardevlees wordt tegengegaan of de invoer van produkten waarin paardevlees voorkomt zelfs is verboden. Omdat de aanwezigheid van paardevlees in vleeswaren vrijwel niet kan worden ontdekt, zou de zekerheid dat er geen paardevlees in voorkomt, alleen kunnen worden verkregen door het opleggen van een verbod aan de vleeswarenfabrikanten om paardevlees voorhanden te hebben, te bewerken en te verwerken. Ook zou bij voor de Verenigde Staten bestemde exporten van vleeswaren een certificaat moeten zijn gevoegd blijkens hetwelk de betrokken produkten „in overeenstemming zijn met voorschriften die tenminste gelijkwaardig zijn" aan die van de aldaar geldende regeling, waarin een soortgelijk verbod is opgenomen. Artikel 3, lid 1, van de verordening zou alleen voor de industriële vervaardiging van vleeswaren gelden en niet voor het in voorraad hebben en de detailverkoop van uit paardevlees vervaardigde vleeswaren door slagerijen. Voorts blijkt uit het dossier dat de regeling de invoer met wederuitvoer van uit paardevlees vervaardigde vleeswaren, afkomstig uit andere Lid-Staten en derde landen, niet raakt.

4 Zich afvragende of deze regeling zich met het gemeenschapsrecht verdraagt, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de navolgende vraag gesteld:

„Moet artikel 34 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, eventueel gelezen in samenhang met enig ander voorschrift van dat Verdrag en/of met enig aan dat Verdrag ten grondslag liggend beginsel, aldus worden uitgelegd, dat daarmede het in artikel 3, lid 1, van de verordening neergelegde verbod tot het voorhanden hebben, be- en verwerken van paardevlees — mede gelet op doel en strekking van dat verbod als hierboven in deze uitspraak, onder punt 7, is uiteengezet — onverenigbaar is?"

5 Alvorens de vraag in onderzoek te nemen, meent het Hof erop te moeten wijzen dat de sector die door de betrokken nationale regeling wordt bestreken, te weten de sector paardevlees, niet aan een specifieke communautaire regeling is onderworpen. In 's Raads richtlijn nr. 77/99/EEG van 21 december 1976 (PB L 26 van 1977, blz. 85) inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten, die door de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen ter sprake wordt gebracht, gaat het om een heel andere kwestie dan in de hierbedoelde nationale maatregel. De verenigbaarheid van een regeling als in het hoofdgeding bedoeld met het gemeenschapsrecht dient derhalve alleen aan de artikelen 30 e.v. van het Verdrag te worden getoetst.

6 In artikel 34 worden „kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking . . . tussen de Lid-Staten verboden."

7 Het gaat in dit artikel om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de produktie of de handel van andere Lid-Staten een bijzonder voordeel wordt verzekerd. Daarvan is geen sprake bij een verbod als het onderhavige, dat objectief op de produktie van een bepaald soort waren van toepassing is, onverschillig of zij voor de nationale markt dan wel voor de uitvoer zijn bestemd.

8 Dat de betrokken regeling onder meer bedoeld is om de reputatie van de nationale vleeswarenproduktie op bepaalde exportmarkten — binnen de Ge-

meenschap en in derde landen —, waar de consumptie van paardevlees door psychologische of wettelijke obstakels wordt belemmerd, hoog te houden, doet daaraan niet af zolang ditzelfde verbod gelijkelijk geldt voor de produktie die op de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat wordt verhandeld. Aan de objectieve aard van het verbod wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat volgens de in Nederland geldende regeling de detailverkoop van uit paardevlees vervaardigde vleeswaren door slagerijen is toegestaan. Zulk een tegemoetkoming aan de plaatselijke handel laat het voor de industriële vervaardiging van hetzelfde produkt, ongeacht zijn bestemming, geldende verbod onverkort bestaan.

9 De gestelde vraag dient derhalve in die zin te worden beantwoord dat een nationale maatregel waarbij aan vleeswarenfabrikanten het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van paardevlees wordt verboden, naar de tegenwoordige stand van het gemeenschapsrecht met artikel 34 van het Verdrag niet onverenigbaar is, wanneer er geen verschil in behandeling tussen voor uitvoer bestemde en in de betrokken Lid-Staat verhandelde produkten in besloten ligt.

Kosten

10 De kosten, door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van 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 (Tweede kamer),

uitspraak doende inzake de vraag, door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 26 januari 1979 gesteld, verklaart voor recht:

Een nationale maatregel waarbij aan vleeswarenfabrikanten het voorhanden hebben, bewerken en verwerken van paardevlees wordt verboden, is

naar de tegenwoordige stand van het gemeenschapsrecht met artikel 34 van het Verdrag niet onverenigbaar, wanneer er geen verschil in behandeling tussen voor uitvoer bestemde en in de betrokken Lid-Staat verhandelde produkten in besloten ligt.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 november 1979.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 27 SEPTEMBER 1979 [1]

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

1. In deze prejudiciële zaak gaat het weer eens om de vraag in hoe ruime zin de in artikelen 30 en 34 van het EEG-Verdrag gebezigde term „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve (uitvoer- of invoer-) beperkingen" is te verstaan, wanneer men te maken krijgt met een nationaal verbod, op de produktie van een bepaalde waar gesteld.

De vennootschap P. B. Groenveld BV, verzoekster in het hoofdgeding, legt zich in Nederland toe op de import van paardevlees en de bereiding van paarderookvlees. Op 9 februari 1978 verzocht zij het Produktschap voor Vee en Vlees in haar bedrijf paardevlees, niet zijnde paarderookvlees, tot paardeworst en andere produkten te mogen bereiden. Het verzoek werd afgewezen op grond van de door de directie van het Produktschap voor Vee en Vlees op 5 december 1973 vastgestelde Verordening be- en verwerking vlees 1973, in welker artikel 3, lid 1, het de vleeswarenfabrikanten wordt verboden paardevlees en van paarden afkomstige eiwitten bevattende waren in hun bedrijf voorhanden te hebben, te bewerken of te verwerken.

1 — Vertaald uit het Italiaans.