CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 13 januari 2000 *

1. Zijn ter uitvoering van richtlijn 86/469/EEG [1] vastgestelde maatregelen op grond waarvan het verboden is aan mestrunderen groeibevorderende middelen toe te dienen en mestrunderen waaraan dergelijke middelen zijn toegediend, voorhanden of in voorraad te hebben, te kopen of te verkopen, in strijd met de artikelen 30 en 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 30 EG)?

Deze prejudiciële vraag wordt het Hof gesteld door de Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Nederland) in het kader van een strafzaak tegen veehouders die in strijd met genoemde nationale bepalingen dergelijke producten hebben gebruikt.

De toepasselijke bepalingen

De communautaire regelgeving

2. Krachtens artikel 30 van het Verdrag zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden.

3. Onder deze door artikel 30 verboden maatregelen van gelijke werking wordt verstaan: „belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, hun vorm, hun afmetingen, hun gewicht, hun samenstelling, hun aanbiedingsvorm, hun etikettering of hun verpakking), ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer". [2]

4. Volgens artikel 36, eerste volzin, van het Verdrag zijn wel toegestaan verboden en invoerbeperkingen tussen de lidstaten die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Richtlijn van de Raad van 16 september 1986 inzake het onderzoek van dieren en vers vlees op de aanwezigheid van residuen (PB L 275, blz. 36).

2 — Zie met name arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 15).

meer, de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren.

5. Deze verboden of beperkingen mogen volgens artikel 36, tweede volzin, van het Verdrag echter geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

6. Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [3], zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 [4], heeft tot doel technische belemmeringen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten als gevolg van verschillen in de nationale wettelijke regelingen te verhinderen. [5] In de derde overweging van de considerans van richtlijn 83/189 wordt dan ook verklaard, dat een procedure zal worden ingevoerd die de lidstaten ertoe verplicht, normen en technische voorschriften vóór de definitieve vaststelling eerst bij de Commissie aan te melden.

7. Artikel 8 van richtlijn 83/189 schrijft voor, dat de lidstaten de Commissie mededeling doen van ieder ontwerp van een technisch voorschrift en, zo nodig, van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarop dat is gebaseerd. Ingevolge lid 1, eerste alinea, van het artikel kan evenwel van dit beginsel worden afgeweken indien „het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft". In dat geval kan met een eenvoudige vermelding van de betrokken norm worden volstaan.

8. Artikel 10 van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, bepaalt dat een ontwerp van een technisch voorschrift niet bij de Commissie hoeft te worden aangemeld „wanneer de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen die voortvloeien uit communautaire richtlijnen".

9. Richtlijn 86/469 [6] beoogt het vrije verkeer van goederen te vergemakkelijken door middel van harmonisering van de verschillen in de regelgeving van de lidstaten die leiden tot belemmeringen in het intracommunautaire handelsverkeer en tot vervalsing van de concurrentievoorwaarden tussen producten die onder de gemeenschappelijke marktordeningen vallen.

10. Daartoe zijn gemeenschappelijke controlemaatregelen vastgesteld om de oorzaak van de aanwezigheid van residuen bij dieren en in vers vlees te bepalen en weg te nemen, en te garanderen dat vlees waarin residuen worden aangetroffen die het maximaal toelaatbaar gehalte overschrijden, van consumptie wordt uitgesloten. [7]

3 — PB L 109, blz. 8.

4 — PB L 81, blz. 75.

5 — Eerste en tweede overweging van de considerans van richtlijn 83/189.

6 — Zie onder meer de derde en vierde overweging van de considerans.

7 — Negende overweging van de considerans.

11. In richtlijn 86/469 wordt onder „residu" verstaan: „residu van stoffen met farmacologische werking, van omzettingsproducten daarvan alsmede van andere in vlees terechtgekomen stoffen, en die voor de gezondheid van de mens schadelijk kunnen zijn". [8]

12. Artikel 9, lid 3, sub b, van richtlijn 86/469 verplicht de bevoegde autoriteiten erop toe te zien, dat indien uit een onderzoek van een officieel monster „de aanwezigheid van verboden stoffen blijkt, de dieren niet voor consumptie door mens of dier op de markt kunnen worden gebracht".

13. In bijlage I bij richtlijn 86/469 worden de groepen residuen genoemd die binnen de werkingssfeer van artikel 9 vallen. Clenbuterol is vermeld onder B („specifieke groepen"), groep I („andere geneesmiddelen"), sub c („andere diergeneesmiddelen").

De Nederlandse regelgeving

14. Artikel 1 van de Verordening stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) 1991 (hierna: „Nederlandse verordening") definieert stoffen met sympathico-mimetische werking als „stoffen met een groeibevorderende werking, van beta-agonistische of andere aard, met uitzondering van stoffen met hormonale werking, als bedoeld in Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormonale werking (PVV) 1987".

15. Artikel 2 van de Nederlandse verordening bepaalt dat het verboden is „diergeneesmiddelen met sympathico-mimetische werking die clenbuterol bevatten, toe te dienen aan mestrunderen van ouder dan 14 weken, dan wel de toediening van zulke diergeneesmiddelen aan bedoelde mestrunderen toe te laten".

16. Artikel 3, lid 1, van de verordening luidt: „Het is verboden mestrunderen waaraan in strijd met artikel 2 aldaar bedoelde stoffen met sympathico-mimetische werking zijn toegediend, voorhanden of in voorraad te hebben, te kopen of te verkopen."

De feiten en het procesverloop

17. Blijkens de verwijzingsbeschikking is in urinemonsters van vier runderen op het bedrijf van verdachten in het hoofdgeding,

8 — Artikel 2, sub c, van richtlijn 86/469.

Berendse-Koenen M. G. en Berendse H. D. Maatschap, clenbuterol aangetroffen. Daarop is tegen hen strafvervolging ingesteld wegens overtreding van de Nederlandse verordening.

18. Ter terechtzitting stelden verdachten in het hoofdgeding met een beroep op het arrest van 30 april 1996, CIA Security International[9], dat de Nederlandse verordening technische voorschriften bevatte die niet bij de Commissie waren aangemeld, zodat de verordening buiten beschouwing diende te blijven.

19. Voorts betoogden zij, dat clenbuterol een stof is die in bepaalde diergeneesmiddelen wordt toegepast, waaronder Ventipulmin. Wanneer dit voor therapeutische doeleinden wordt voorgeschreven, is het een effectief middel ter bestrijding van bepaalde specifieke aandoeningen bij runderen.[10] Volgens hen hadden de betrokken runderen een dergelijke diergeneeskundige behandeling ondergaan. Dat in hun urine clenbuterol is aangetroffen, komt dus doordat dit geneesmiddel juist was toegediend ter behandeling van de ziekte waaraan de dieren leden.

20. Daarnaast voerden zij aan, dat de Nederlandse verordening de toepassing van dit geneesmiddel verbiedt, terwijl dit in andere lidstaten niet verboden is. Dit verschil in behandeling tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven elders in de Gemeenschap leidt tot gemeenschapsrechtelijk ontoelaatbare concurrentievervalsing.

21. Wat het eerste verweer betreft, blijkt de Arrondissementsrechtbank te Arnhem de Nederlandse regeling niet op dezelfde wijze te verstaan als verdachten.[11] Volgens de rechtbank vormt de Nederlandse verordening de handeling waarmee de Nederlandse overheid haar verplichtingen uit hoofde van richtlijn 81/851/EEG van de Raad van 28 september 1981 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten inzake geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik[12] is nagekomen. Deze richtlijn, die middelen met anabole eigenschappen onder een speciaal regime stelt, doch niet elke transactie met runderen of vlees waaraan stoffen met anabole werking zijn toegediend verbiedt, verplicht de lidstaten niet de uitvoeringsmaatregelen die zij treffen om aan de richtlijn te voldoen, bij de Commissie aan te melden. De Nederlandse verordening hoefde naar het oordeel van de rechtbank dus niet overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 83/189 bij de Commissie te worden aangemeld om gevol-

9 — C-194/94, Jurispr blz. I-2201.

10 — Vaststaat dat het diergeneesmiddel „Ventipulmin" clenbuterol bevat en dat dit geneesmiddel, wanneer het legaal in de toegestane doses wordt voorgeschreven, een effectief middel is ter bestrijding van astmatische aandoeningen bij runderen.

11 — Blz. 4, tweede alinea, van de verwijzingsbeschikking.

12 — PB L 317, blz. 1.

gen te kunnen hebben ten aanzien van verdachten. Niettemin zou de rechtbank haar uitlegging van richtlijn 83/189 graag bevestigd zien alvorens uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de nationale regeling met de richtlijn.

22. Op het tweede verweer van verdachten gaat de rechtbank niet nader in, maar zij betwijfelt wel, of het gegrond is.

23. De Arrondissementsrechtbank te Arnhem acht zich niet in staat het hoofdgeding af te doen zolang het Hof geen uitsluitsel heeft gegeven over de punten waaraan zij twijfelt, en stelt daartoe de navolgende prejudiciële vragen:

„1) Bevat de Verordening stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) 1991, en meer in het bijzonder de artikelen 2 en 3 van die verordening, technische voorschriften, die ingevolge artikel 8 van richtlijn 83/189/EEG, zoals die richtlijn luidde ten tijde van het in werking treden van de verordening, vooraf aan de Commissie moesten worden meegedeeld?

2) Bevat de Verordening stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) 1991, en meer in het bijzonder de artikelen 2 en 3 van die verordening, bepalingen die belemmeringen opleveren voor het vrije handelsverkeer, zoals bedoeld in artikel 30 van het EG-Verdrag?"

24. Bij schrijven van 11 juni 1999 deelde de verwijzende rechter het Hof mede, dat hij, gelet op het arrest van 11 mei 1999, Albers e.a. [13], de eerste vraag niet langer wenste te handhaven.

25. In dat arrest oordeelde het Hof, „dat de Nederlandse regering met de vaststelling van het verbod om clenbuterol toe te dienen aan mestrunderen van ouder dan 14 weken, en mestrunderen van ouder dan 14 weken waaraan deze stof is toegediend, voorhanden of in voorraad te hebben, te kopen of te verkopen, aan de uit richtlijn 86/469 voortvloeiende verplichtingen heeft voldaan". [14] Vervolgens stelde het vast, dat indien de artikelen 2 en 3 van de Nederlandse verordening als technische voorschriften zijn te beschouwen in de zin van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, zij ingevolge artikel 10 van deze richtlijn zijn vrijgesteld van de in artikel 8 van de richtlijn neergelegde aanmeldingsverplichting. [15]

13 — C-425/97—C-427/97, Jurispr. blz. I-2947.
14 — Idem, punt 23.
15 — Idem, punt 24.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

26. Blijkens de formulering van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter wordt het Hof niet verzocht om een oordeel over de geldigheid van richtlijn 86/469 in het licht van artikel 30 van het Verdrag [16], maar over de verenigbaarheid met die verdragsbepaling van een nationaalrechtelijk voorschrift als vervat in artikel 3, lid 1, juncto artikel 2 van de Nederlandse verordening.

27. Men zou zich namelijk op goede gronden kunnen afvragen, of de tweede vraag geen herformulering behoeft, nu de verwijzende rechter naar aanleiding van het arrest Albers e.a. heeft besloten zijn eerste vraag in te trekken. In dat arrest is, zoals gezegd, uitgemaakt dat de in geding zijnde nationale maatregelen geen eenzijdig door de Nederlandse overheid vastgestelde maatregelen zijn, maar interne maatregelen ter uitvoering van richtlijn 86/469, die ingevolge artikel 10 van richtlijn 83/189 zijn vrijgesteld van de in artikel 8 van die richtlijn neergelegde aanmeldingsplicht. [17] Toetsing van de wettigheid van die richtlijn aan artikel 30 van het Verdrag behoorde dus tot de mogelijkheden. [18]

28. Volgens vaste rechtspraak worden maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in de zin van artikel 30 van het Verdrag gedefinieerd als „belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer". [19]

29. Maatregelen als de in geding zijnde nationale bepalingen zijn, zoals gezegd, in het arrest Albers e.a. door het Hof aange-

16 — Dit wordt niet alleen bevestigd door de motivering van de verwijzingsbeschikking (zie blz. 4 daarvan) en de brief van 11 juni 1999, waarin de verwijzende rechter het Hof mededeelt, dat hij zijn eerste vraag intrekt, maar ook door de in deze prejudiciële procedure ingediende schriftelijke opmerkingen (punten 43-49 van de opmerkingen van de Commissie; punt 46 van de opmerkingen van de Nederlandse regering; punten 29-31 van de opmerkingen van de Ierse regering), de pleidooien ter terechtzitting voor het Hof en de antwoorden op de ter terechtzitting door het Hof gestelde vragen.

17 — Punten 23 en 24.

18 — Het is immers vaste rechtspraak, dat „het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking niet enkel geldt voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan" (arrest van 14 juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 63).

19 — Zie arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald.

merkt als maatregelen waarmee de Nederlandse overheid heeft voldaan aan haar verplichting om richtlijn 86/469 om te zetten. Uit de derde en vierde overweging van de considerans van die richtlijn blijkt duidelijk, dat daarmee wordt beoogd de gemeenschappelijke controlemaatregelen met betrekking tot residuen te harmoniseren en voor de residuen in vers vlees gemeenschappelijke maximaal toelaatbare gehalten vast te stellen; overschrijding daarvan leidt als zodanig reeds tot een verbod het betrokken vlees in de handel te brengen. [20] Met de richtlijn wordt dus een tweeledig doel nagestreefd, te weten bescherming van de gezondheid van de mens [21] en vergemakkelijking van het vrije goederenverkeer.

30. Een en andere leidt tot de conclusie, dat bepalingen als vervat in artikel 3, lid 1, juncto artikel 2 van de Nederlandse verordening geen eenzijdige maatregelen vormen ter bescherming van de eigen belangen van de lidstaat, maar zijn vastgesteld om in het algemeen belang van de Gemeenschap aan een Raadsbesluit te voldoen.

20 — Zie artikel 9, lid 3, sub b, van hiervóór genoemde richtlijn 86/469.

21 — In mijn conclusie bij het arrest Albers e.a., reeds aangehaald, heb ik gewezen op de reële gevaren voor de gezondheid van de mens die clenbuterol bij hoeveelheden boven de toegestane doses kan opleveren (zie voetnoot 5).

31. De vraag of deze nationale maatregelen verenigbaar zijn met de artikelen 30 [22] of 36 van het Verdrag is dus niet meer aan de orde. [23]

32. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de bewering van verdachten in het hoofdgeding, dat de Nederlandse regeling met het verbod om op het nationale grondgebied aan de voorschriften van de richtlijn beantwoordende goederen in de handel te brengen, verder gaat dan in richtlijn 86/469 is bedoeld [24], door geen enkel bewijs wordt gestaafd.

33. Uit het voorgaande volgt, dat voor zover voorschriften als vervat in de Nederlandse verordening, inzonderheid de artikelen 2 en 3 daarvan, niet door een lidstaat zijn vastgesteld ter bescherming van zijn eigen belangen, maar om in het algemeen belang van de Gemeenschap aan een Raadsbesluit te voldoen, de vraag of deze nationale voorschriften verenigbaar zijn met de artikelen 30 en 36 van het Verdrag, niet meer aan de orde is.

22 — Zie arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald.

23 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 juli 1984, Campus Oil e.a. (72/83, Jurispr. blz. 2727, punt 27); 25 november 1986, Forest (148/85, Jurispr. blz. 3449, punt 14); 23 mei 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 18), en 19 maart 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Jurispr. blz. I-1251, punt 41).

24 — Zij stellen onder meer, dat het verboden is op het nationale grondgebied runderen in de handel te brengen waaraan voor therapeutische doeleinden voorgeschreven geneesmiddelen zijn toegediend die toegestane doses clenbuterol bevatten.

Conclusie

34. Derhalve geef ik het Hof in overweging uitspraak te doen als volgt:

„Een voorschrift als in artikel 3, lid 1, van de Verordening stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) 1991, juncto artikel 2 van die Verordening, waarmee de lidstaat die het heeft vastgesteld, heeft voldaan aan zijn verplichtingen ingevolge richtlijn 86/469/EEG van de Raad van 16 september 1986 inzake het onderzoek van dieren en vers vlees op de aanwezigheid van residuen, inzonderheid artikel 9, is geen bij artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) verboden eenzijdige nationale maatregel die het handelsverkeer tussen de lidstaten belemmert."