ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

22 juni 2011 *

In zaak C-346/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Gerechtshof 's-Gravenhage (Nederland) bij beslissing van 18 augustus 2009, ingekomen bij het Hof op 28 augustus 2009, in de procedure

Staat der Nederlanden

tegen

Denkavit Nederland BV e.a.,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus en A. Ó Caoimh, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 september 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— Denkavit Nederland BV e.a., vertegenwoordigd door H. Ferment, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Ree als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma, J. Möller en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en A. Engman als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Jimeno Fernández en B. Burggraaf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 2010,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het recht van de Unie inzake het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten, en meer in het bijzonder van de volgende handelingen:

— 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);

— beschikking 94/381/EG van de Commissie van 27 juni 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en het vervoederen van van zoogdieren afkomstig eiwit (PB L 172, blz. 23);

— 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, met rectificatie in PB L 333, blz. 92), 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 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staat der Nederlanden en Denkavit Nederland BV e.a. (hierna: „Denkavit e.a."), te weten verschillende diervoeder producerende bedrijven en een distributiebedrijf voor grondstoffen voor dat voeder. Het geding betreft de verenigbaarheid met het Unierecht van een tijdelijke nationale regeling waarbij, teneinde bescherming te bieden tegen boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE"), een verbod is gesteld op de productie en verhandeling van verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, voor zover dit verbod enerzijds is vastgesteld en in werking getreden na de vaststelling, maar vóór de inwerkingtreding van een beschikking van de Europese Unie waarin een dergelijk verbod werd opgenomen, en anderzijds vóór inwerkingtreding van die beschikking van toepassing was op vismeel en dicalciumfosfaat, terwijl deze producten van het bij genoemde beschikking opgelegde verbod konden worden vrijgesteld.

Toepasselijke bepalingen

De wettelijke regeling van de Unie

Richtlijn 90/425

3 Volgens de tweede overweging van de considerans van richtlijn 90/425 moeten diergeneeskundige en zoötechnische belemmeringen voor de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer in dieren en producten van dierlijke oorsprong worden opgeheven, ter bevordering van de harmonieuze werking van de gemeenschappelijke marktordeningen voor dieren en producten van dierlijke oorsprong.

4 Overeenkomstig de tiende overweging van de considerans van deze richtlijn moet daartoe in beschermende maatregelen worden voorzien en moet, met name voor de doeltreffendheid, de verantwoordelijkheid ter zake in de eerste plaats berusten bij het land van verzending.

5 Volgens de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 90/425 moeten in afwachting van communautaire voorschriften voor dieren en producten waarvoor nog geen geharmoniseerde voorschriften gelden, de voorschriften van het land van bestemming van toepassing zijn, voor zover zij met artikel 36 van het EEG-Verdrag (nadien artikel 36 EG-Verdrag, en vervolgens, na wijziging, artikel 30 EG) in overeenstemming zijn.

6 Artikel 1, eerste alinea, van die richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten zien erop toe dat de veterinaire controles op levende dieren en producten die vallen onder de in bijlage A vermelde richtlijnen of op de in artikel 21, eerste alinea, bedoelde dieren en producten en die voor het handelsverkeer zijn bestemd, onverminderd het bepaalde in artikel 7, niet meer aan de grenzen, maar overeenkomstig deze richtlijn worden uitgevoerd."

7 Artikel 10, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Elke lidstaat stelt de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis, niet alleen van het uitbreken op zijn grondgebied van de in richtlijn 82/894/EEG bedoelde ziektes, maar ook van het uitbreken van zoönoses, ziektes of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren.

De lidstaat van verzending legt onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen ten uitvoer, met name de afbakening van de daarin bedoelde beschermingszones, of stelt elke andere maatregel vast die hij passend acht.

De lidstaat van bestemming of van doorvoer die bij een controle bedoeld in artikel 5 een van de in de eerste alinea bedoelde ziektes of aandoeningen heeft geconstateerd, kan zo nodig de in de communautaire voorschriften bedoelde preventieve maatregelen nemen, met inbegrip van het in quarantaine plaatsen van de dieren.

In afwachting van de overeenkomstig lid 4 te nemen maatregelen, kan de lidstaat van bestemming, om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier, conservatoire maatregelen nemen ten aanzien van de betrokken bedrijven en centra dan wel, in geval van een epidemische dierziekte, ten aanzien van de in de communautaire voorschriften bedoelde beschermingszone.

De door de lidstaten genomen maatregelen worden onverwijld aan de Commissie en aan de andere lidstaten meegedeeld."

8 Overeenkomstig artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 stelt de Commissie, volgens de in artikel 17 van die richtlijn bedoelde comitologieprocedure, de nodige maatregelen vast voor dieren, producten en afgeleide producten. De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in.

Richtlijn 90/667/EEG

9 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG (PB L 363, blz. 51), luidt als volgt:

„Richtlijn [90/425] is van toepassing, met name ten aanzien van de organisatie van de door de lidstaat van bestemming uitgevoerde controles en de naar aanleiding van deze controles te ondernemen acties, alsmede ten aanzien van de toe te passen vrijwaringsmaatregelen."

Richtlijn 92/118/EEG

10 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinairrechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van producten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, van richtlijn 89/662/EEG, en, wat ziekteverwekkers betreft, van richtlijn 90/425/EEG (PB 1993, L 62, blz. 49), is als volgt geformuleerd:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

e) *voor diervoeding bestemde verwerkte dierlijke eiwitten*: dierlijke eiwitten die zijn behandeld om ze geschikt te maken voor rechtstreeks gebruik als diervoeder of als een ingrediënt in diervoeder. Hieronder vallen vismeel, vleesmeel, beendermeel, meel van hoeven, hoornmeel, bloedmeel, verenmeel, gedroogde kanen en andere soortgelijke producten, mengsels die deze producten bevatten daaronder begrepen;

[...]"

11 Volgens artikel 7, lid 2, van richtlijn 92/118 is artikel 10 van richtlijn 90/425 van toepassing op de in eerstgenoemde richtlijn bedoelde producten.

Beschikking 94/381

12 De Commissie heeft op basis van richtlijn 90/425, en in het bijzonder artikel 10, lid 4, daarvan, beschikking 94/381 vastgesteld.

13 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van deze beschikking moesten de lidstaten het gebruik van van weefsel van zoogdieren afkomstig eiwit voor de voedering van herkauwers verbieden. Artikel 1, lid 2, daarvan bepaalde evenwel dat de lidstaten die een systeem toepasten waarmee eiwit van herkauwers kan worden onderscheiden van dat van niet-herkauwers, door de Commissie volgens de procedure van artikel 17 van richtlijn 90/425 werden gemachtigd om vervoedering van eiwit van niet-herkauwers aan herkauwers toe te staan.

Beschikking 2000/766

14 Op 4 december 2000 heeft de Raad van de Europese Unie op basis van richtlijn 90/425, en met name artikel 10, lid 4, daarvan, en op basis 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, beschikking 2000/766 vastgesteld.

15 In artikel 2 van deze beschikking was bepaald:

„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)],

— gelatine afkomstig van andere dieren dan herkauwers als omhulsel voor toevoegingsmiddelen in de zin van richtlijn 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding [(PB L 270, blz. 1)],

— dicalciumfosfaat en gehydrolyseerde eiwitten verkregen overeenkomstig de voorwaarden vast te stellen volgens de procedure van artikel 17 van richtlijn 89/662/EEG,

— melk en melkproducten aan landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen."

16 Artikel 3 van deze beschikking bepaalde:

„1. De lidstaten, met de uitzonderingen genoemd in artikel 2, lid 2:

a) verbieden 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,

b) dragen er zorg voor dat alle verwerkte dierlijke eiwitten die bestemd zijn als voeder voor landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen, worden verwijderd van de markt, uit de distributiekanalen en uit opslag bij landbouwbedrijven.

2. De lidstaten dragen er zorg voor dat alle dierlijke afvallen in de zin van richtlijn [90/667] worden ingezameld, vervoerd, verwerkt, opgeslagen of vernietigd overeenkomstig de genoemde richtlijn [...]".

17 Overeenkomstig artikel 4 van beschikking 2000/766 is deze beschikking op 1 januari 2001 in werking getreden en was zij van toepassing tot en met 30 juni 2001.

Beschikking 2001/9

18 De gedetailleerde voorwaarden voor de toepassing van de in artikel 2, lid 2, van beschikking 2000/766 opgenomen uitzondering op de verbodsbepalingen voor vismeel, dicalciumfosfaat en gehydrolyseerde eiwitten zijn neergelegd in beschikking 2001/9, die de Commissie op 29 december 2000 heeft vastgesteld. Deze beschikking is op 1 januari 2001 in werking getreden.

19 Artikel 1, leden 1 en 2, van beschikking 2001/9 bepaalde:

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

2. De lidstaten staan het vervoederen van dicalciumfosfaat aan andere dieren dan herkauwers uitsluitend toe onder de in bijlage 2 opgenomen voorwaarden."

Nationale regeling

20 De Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoeders landbouwhuisdieren (hierna: „tijdelijke nationale regeling"), vastgesteld op 8 december 2000 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Staatscourant* 2000, 239), verwees

in de aanhef ervan naar richtlijn 90/425 en beschikking 2000/766. Artikel 2 daarvan bepaalde:

„1. In afwijking van artikel 2 van de Regeling verbod diermelen in diervoeders is het verboden verwerkte dierlijke eiwitten, bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, te bereiden, te be- of verwerken, aan te voeren, te ontvangen, af te leveren, te vervoeren, te koop aan te bieden, te kopen of te vervreemden.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op [de volgende producten:]

— vismeel in voer van andere dieren dan herkauwers, in overeenstemming met controlemaatregelen, vastgesteld volgens de procedure van artikel 17 van richtlijn 89/662/EEG [...];

— gelatine afkomstig van andere dieren dan herkauwers als omhulsel voor toevoegingsmiddelen [...];

— dicalciumfosfaat en gehydrolyseerd eiwit, verkregen in overeenstemming met de voorwaarden, vastgesteld volgens de procedure van artikel 17 van richtlijn 89/662/EEG [...];

— melk en zuivelproducten."

21 Artikel 3 van deze regeling luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 2 is het vanaf 1 januari 2001 verboden

a. verwerkte dierlijke eiwitten te vervoederen aan landbouwhuisdieren;

b. verwerkte dierlijke eiwitten buiten of binnen Nederland te brengen;

c. verwerkte dierlijke eiwitten voorhanden of in voorraad te hebben op bedrijven waar landbouwhuisdieren worden gehouden alsmede op bedrijven die diervoeders voor landbouwhuisdieren vervaardigen, verhandelen, op- of overslaan.

2. Van het verbod, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, is tot 1 maart 2001 vrijgesteld de houder of eigenaar van verwerkte dierlijke eiwitten, die ten genoege van Onze Minister aan de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees aangeeft de aard, hoeveelheid en locatie van de aanwezige verwerkte dierlijke eiwitten en terstond wijzigingen in aard, hoeveelheid en locatie aan voornoemde Rijksdienst meedeelt."

22 Krachtens artikel 4 van deze regeling is zij op 15 december 2000 in werking getreden.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

23 Om de verspreiding van BSE tegen te gaan zijn sinds 1994 maatregelen op het niveau van de Unie getroffen. Deze maatregelen zijn gebaseerd op richtlijn 90/425.

24 Op 27 juni 1994 heeft de Commissie beschikking 94/381 vastgesteld, waarmee werd beoogd om het gebruik van van weefsel van zoogdieren afkomstig eiwit voor de voedering van herkauwers te verbieden.

25 Nadat BSE-gevallen waren geconstateerd bij dieren die na het van kracht worden van beschikking 94/381 waren geboren, heeft de wetenschappelijke stuurgroep, die is ingesteld bij besluit 97/404/EG van de Commissie van 10 juni 1997 (PB L 169, blz. 85; hierna: „wetenschappelijke stuurgroep"), op 27 en 28 november 2000 een advies uitgebracht waarin voor de eerste keer melding werd gemaakt van een risico van kruisbesmetting van voeder voor runderen met voeder voor andere diersoorten dat dierlijke eiwitten bevat die mogelijkerwijs met BSE besmet zouden kunnen zijn, en waarin de vaststelling van nieuwe maatregelen werd aanbevolen.

26 Op 4 december 2000 heeft de Raad beschikking 2000/766 vastgesteld om het risico op verspreiding van BSE nog meer te beperken. Op grond van deze beschikking werd de vervoedering van verwerkte dierlijke eiwitten aan alle landbouwhuisdieren vanaf 1 januari 2001 gedurende een periode van maximaal zes maanden verboden. Deze beschikking voorzag tevens in het verbod om verwerkte dierlijke eiwitten op de markt te brengen, te verhandelen, en te importeren uit en te exporteren naar derde landen, alsmede in de verplichting om die eiwitten van de markt, uit de distributiekanalen en uit opslag bij landbouwbedrijven te verwijderen. Deze verboden kenden verschillende uitzonderingen, betreffende onder meer het gebruik van vismeel in het voer van andere dieren dan herkauwers en het gebruik van dicalciumfosfaat.

27 Vier dagen later, op 8 december 2000, heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de tijdelijke nationale regeling vastgesteld, die in artikel 2, lid 1, een verbod bevatte om verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, te bereiden, te be- of verwerken, aan te voeren, te ontvangen, af te leveren, te vervoeren, te koop aan te bieden, te kopen of te vervreemden.

28 Artikel 2, lid 2, ervan bevatte uitzonderingen op dit verbod, met name voor vismeel en dicalciumfosfaat. De toepassing van die uitzonderingen was echter afhankelijk gesteld van de latere vaststelling van volgens de procedure van artikel 17 van beschikking 89/662 te treffen controlemaatregelen.

29 Overeenkomstig artikel 4 ervan is de tijdelijke nationale regeling in werking treden op 15 december 2000, dus 15 dagen vóór de inwerkingtreding van beschikking 2000/766. Zij is op 10 januari 2001 bij de Commissie aangemeld.

30 Op 29 december 2000 heeft de Commissie beschikking 2001/9 vastgesteld, waarin de voorwaarden zijn gegeven waaronder met name het gebruik van vismeel en dicalciumfosfaat in diervoeder is toegestaan. Deze beschikking is tegelijk met beschikking 2000/766 in werking getreden, te weten op 1 januari 2001.

31 Denkavit e.a. hebben beroep ingesteld bij de Rechtbank 's-Gravenhage strekkende tot vaststelling dat artikel 2 van de tijdelijke nationale regeling onwettig was.

32 Denkavit e.a. betoogden voor deze rechter dat de Staat der Nederlanden jegens hen onrechtmatig had gehandeld, primair, door gedurende het tijdvak van 15 december 2000 tot 1 januari 2001 verbodsmaatregelen met betrekking tot diervoeders op te leggen die verder gingen dan die in beschikking 94/381, of subsidiair, door in dat tijdvak verbodsmaatregelen voor diervoeders op te leggen die geen andere dierlijke eiwitten dan vismeel en dicalciumfosfaat bevatten.

33 De Rechtbank 's-Gravenhage heeft dit beroep toegewezen op grond dat het, gelet op de bewoordingen van beschikking 2000/766, de bedoeling was dat de verbodsmaatregelen exact op 1 januari 2001 in werking zouden treden, niet eerder en niet later. Volgens deze rechter had de Staat der Nederlanden dus onrechtmatig gehandeld door al vanaf 15 december 2000 verbodsmaatregelen op te leggen.

34 De Staat der Nederlanden heeft hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof 's-Gravenhage, dat van oordeel was dat in het hem voorgelegde geding vragen betreffende de uitlegging van een aantal bepalingen van het Unierecht rezen.

35 Daarop heeft het Gerechtshof 's-Gravenhage de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet het gemeenschapsrecht, in het bijzonder richtlijn 90/425/EEG, beschikking 94/381/EG en beschikking 2000/766/EG, aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationaal verbod zoals bepaald bij artikel 2 van de [tijdelijke nationale] regeling, dat ter bescherming tegen BSE verbiedt om verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, te produceren en te verhandelen, indien zodanig nationaal verbod

— reeds op 15 december 2000 in werking is getreden (dus eerder dan beschikking 2000/766/EG), en

— tijdelijk (tot de beschikking [2001/9] van 29 december 2000) ook heeft gegolden voor vismeel en dicalciumfosfaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

36 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht, en in het bijzonder richtlijn 90/425 en de beschikkingen 94/381 en 2000/766, in de weg staat aan een nationale regeling die met het oog op de bescherming tegen BSE een tijdelijk verbod oplegde op de productie en verhandeling van verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, voor zover dit verbod enerzijds was vastgesteld en in werking getreden na de vaststelling, maar vóór de inwerkingtreding van een beschikking van de Unie waarin een dergelijk verbod was opgenomen, en anderzijds vóór de inwerkingtreding van die beschikking van toepassing was op vismeel en dicalciumfosfaat, terwijl deze producten van het bij genoemde beschikking opgelegde verbod moesten worden vrijgesteld.

37 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof met betrekking tot de bestrijding van de verspreiding van ziekten die een ernstig gevaar voor dieren of de volksgezondheid kunnen opleveren, zoals BSE, heeft geoordeeld dat artikel 10 van richtlijn 90/425 een volledige harmonisatie teweegbrengt van de beschermende maatregelen tegen die ziekten, doordat daarin nauwkeurig de respectieve verplichtingen en taken van de lidstaten en de Commissie op dit gebied zijn vastgelegd (zie in die zin arrest van 26 mei 1993, Commissie/Portugal, C-52/92, Jurispr. blz. I-2961, punt 19).

38 Overeenkomstig dat artikel 10 stelt de Commissie, na onderzoek van het Permanent Veterinair Comité, immers de noodzakelijke maatregelen vast. De lidstaten kunnen, indien zij tijdens een controle een ziekte constateren, slechts de preventieve maatregelen treffen die in de communautaire voorschriften zijn voorzien, alsmede, om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid, uiterst beperkte conservatoire maatregelen in afwachting van de door de Commissie te treffen maatregelen (zie in die zin arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 9).

39 Uit de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 90/425 vloeit voort dat zij van toepassing is op de dieren en producten waarvoor geharmoniseerde voorschriften gelden, welke zijn vermeld in bijlage A bij deze richtlijn.

40 Zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft opgemerkt moet dus worden bepaald of de producten waarop de tijdelijke nationale regeling betrekking heeft, te weten verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, op het tijdstip van vaststelling van deze regeling binnen de werkingssfeer van richtlijn 90/425 vielen.

41 De Unieregeling op het gebied van diervoeder heeft zich ontwikkeld in de richting van een complexe en vergevorderde harmonisatie. Zoals de advocaat-generaal in de punten 47 tot en met 49 van zijn conclusie heeft uiteengezet, vormen verwerkte dierlijke eiwitten het voorwerp van verschillende harmonisatie-instrumenten, in hun hoedanigheid van dierlijke afvallen, in hun hoedanigheid van ingrediënt voor diervoeders en in de vorm van verboden.

42 Na de vaststelling van richtlijn 90/667 is bijlage A bij richtlijn 90/425 immers gewijzigd opdat de in richtlijn 90/667 bedoelde producten, te weten dierlijke afvallen, onder de beschermingsmaatregelen van richtlijn 90/425 zouden vallen.

43 Vervolgens werden overeenkomstig artikel 7, lid 2, van richtlijn 92/118 de beschermingsmaatregelen van artikel 10 van richtlijn 90/425 van toepassing verklaard op de in richtlijn 92/118 bedoelde producten van dierlijke oorsprong, te weten producten van dierlijke oorsprong waarvoor, wat betreft de veterinairrechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Europese Gemeenschap, geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, bij richtlijn 89/662 en, wat ziekteverwekkers betreft, bij richtlijn 90/425.

44 Beschikking 94/381, die tot doel heeft het gebruik van van weefsel van zoogdieren afkomstig eiwit voor de voedering aan herkauwers te verbieden, is vastgesteld op 27 juni 1994.

45 Bovendien is bij beschikking 91/516/EEG van de Commissie van 9 september 1991 tot vaststelling van een lijst van voor gebruik in mengvoeders verboden ingrediënten (PB L 281, blz. 23), zoals gewijzigd bij beschikking 97/582/EG van de Commissie van 28 juli 1997 (PB L 237, blz. 39), een dergelijk verbod opgelegd voor van weefsel van zoogdieren afkomstig eiwit dat wordt gebruikt als ingrediënt in mengvoeders voor herkauwers.

46 Ten slotte is bij beschikking 2000/766 het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan alle landbouwhuisdieren, daaronder begrepen andere dieren dan herkauwers, die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen, verboden.

47 Bovendien had deze beschikking, waarvan de geldigheid niet in twijfel is getrokken, artikel 10 van richtlijn 90/425 als rechtsgrondslag.

48 Uit het voorgaande volgt dat een lidstaat op het tijdstip van vaststelling van de tijdelijke nationale regeling de productie en verhandeling van verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren niet mocht verbieden buiten de bij artikel 10 van richtlijn 90/425 ingestelde beschermingsregeling.

49 Bijgevolg moet worden nagegaan of de tijdelijke nationale regeling kan worden aangemerkt als een beschermingsmaatregel in de zin van deze bepaling.

50 Krachtens artikel 10, lid 1, eerste alinea, van de la richtlijn 90/425 moet elke lidstaat de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis stellen van het uitbreken van zoönoses, ziektes of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren.

51 Wat de vraag betreft of er op het tijdstip van vaststelling van de tijdelijke nationale regeling sprake was van een uitbraak van een zoönose, ziekte of andere aandoening die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kon opleveren in de zin van deze bepaling, dient in herinnering te worden gebracht dat aan deze voorwaarde kan zijn voldaan wanneer nieuwe inlichtingen een sterke wijziging teweegbrengen in het beeld van het gevaar dat door een ziekte wordt gevormd (arrest van 3 juli 2003, Lennox, C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In dit verband moet erop worden gewezen dat de tijdelijke nationale regeling is vastgesteld tien dagen na de openbaarmaking van een advies van de wetenschappelijke stuurgroep van 27 en 28 november 2000 (hierna: „advies van de wetenschappelijke stuurgroep"), waarin werd gewezen op een risico van kruisbesmetting van voeder voor runderen met voeder voor andere diersoorten dat dierlijke eiwitten bevat die mogelijkerwijs met BSE besmet zouden kunnen zijn. Dat advies bevatte de aanbeveling om het gebruik van dierlijke eiwitten in diervoeder tijdelijk te verbieden.

53 Daar er sinds 1994 verschillende maatregelen tegen BSE waren genomen, maar zich regelmatig nieuwe gevallen van deze ziekte hadden voorgedaan en daar de omvang en de ernst van het risico van verspreiding van die ziekte derhalve nog niet vaststond, kan worden aangenomen dat het advies van de wetenschappelijke stuurgroep een sterke wijziging teweeg heeft gebracht in het beeld van het gevaar dat BSE vormt, en dus een rechtvaardiging vormde voor de vaststelling van beschermende maatregelen als bedoeld in artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425.

54 De Nederlandse regering betoogt dat de tijdelijke nationale regeling door het Koninkrijk der Nederlanden in zijn hoedanigheid zowel van lidstaat van verzending als van lidstaat van bestemming is vastgesteld.

55 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 kent inderdaad verschillende typen maatregelen. Overeenkomstig de tweede alinea van deze bepaling legt een lidstaat van verzending immers onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen ten uitvoer, met name de afbakening van de daarin bedoelde beschermingszones, of stelt hij elke andere maatregel vast die hij passend acht. Volgens dat artikel 10, lid 1, vierde alinea, kan de lidstaat van bestemming, in afwachting van de overeenkomstig genoemd artikel 10, lid 4, te nemen maatregelen, om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier, conservatoire maatregelen nemen ten aanzien van de betrokken bedrijven en centra dan wel, in geval van een epidemische dierziekte, ten aanzien van de in de communautaire voorschriften bedoelde beschermingszone.

56 De Nederlandse regering betoogt dat het aldus in artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 gemaakte onderscheid tussen een lidstaat van verzending en een lidstaat van bestemming in casu niet relevant is. De tijdelijke nationale regeling heeft immers niet tot doel het intracommunautaire handelsverkeer te regelen, maar meer in het algemeen de productie en verhandeling van diervoeder, zodat deze regeling door het Koninkrijk der Nederlanden zowel in zijn hoedanigheid van lidstaat van verzending als in die van lidstaat van bestemming is vastgesteld.

57 De andere regeringen die opmerkingen hebben ingediend, alsmede de Commissie menen integendeel dat het Koninkrijk der Nederlanden de tijdelijke nationale regeling heeft vastgesteld in zijn hoedanigheid van lidstaat van bestemming.

58 Aangezien die regeling niet alleen de productie maar ook de verhandeling, daaronder begrepen het ontvangen en het kopen, van diervoeder in het algemeen, bedoelt te reguleren, moet in dit verband worden vastgesteld dat zij althans de invoer van deze producten ongunstig kon beïnvloeden.

59 Bijgevolg moet worden onderzocht of de tijdelijke nationale regeling kan worden aangemerkt als een door de lidstaat van bestemming op grondslag van artikel 10, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 genomen conservatoire maatregel.

60 Zoals in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan aan de voorwaarde van het bestaan van ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier in de zin van die bepaling, zijn voldaan wanneer nieuwe inlichtingen een sterke wijziging teweegbrengen in het beeld van het gevaar dat een ziekte vormt.

61 Zoals blijkt uit de eerste drie overwegingen van de considerans van beschikking 2000/766, zijn in het onderhavige geval gevallen van BSE geconstateerd bij dieren die zijn geboren in 1995, dat wil zeggen na de vaststelling, op 27 juni 1994, van beschikking 94/381, die de eerste communautaire voorschriften bevatte op het gebied van de controle van van zoogdieren afkomstig eiwit bestemd voor vervoedering aan herkauwers. Zoals in punt 53 van het onderhavige arrest is vastgesteld kan worden aangenomen dat het advies van de wetenschappelijke stuurgroep, waarin voor de eerste keer melding werd gemaakt van een risico van kruisbesmetting van voeder voor runderen met voeder voor andere diersoorten dat dierlijke eiwitten bevat die mogelijkerwijs met BSE besmet zouden kunnen zijn, een sterke wijziging heeft teweeggebracht in het beeld van het gevaar dat deze ziekte vormt.

62 De vaststelling van beschikking 2000/766, met het oog waarop de tijdelijke nationale regeling uitdrukkelijk was gegeven, was derhalve in wezen gebaseerd op de constatering dat het noodzakelijk was om uit voorzorg een tijdelijk verbod af te kondigen op het gebruik van dierlijke eiwitten in het voerder van alle landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen. Het

advies van de wetenschappelijke stuurgroep, dat de vaststelling van deze beschikking rechtvaardigde, kon derhalve eveneens de vaststelling van de tijdelijke nationale regeling rechtvaardigen, zoals de Nederlandse, de Duitse en de Zweedse regering alsmede de Commissie betogen.

63 Uit artikel 10, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 vloeit voort dat in afwachting van de door de Commissie overeenkomstig lid 4 van dat artikel te nemen maatregelen conservatoire maatregelen kunnen worden genomen.

64 De tijdelijke nationale regeling is vastgesteld op 8 december 2000, te weten vier dagen nadat de Raad beschikking 2000/766 had vastgesteld, die juist bedoelde de vervoedering van dierlijke eiwitten vanaf 1 januari 2001 te verbieden.

65 Op het tijdstip waarop het Koninkrijk der Nederlanden de tijdelijke nationale regeling vaststelde, waren de maatregelen op Unieniveau dus vastgesteld maar nog niet in werking getreden.

66 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de vaststelling door de Commissie van een beschikking die niet onmiddellijk van toepassing is, als zodanig niet kan worden geacht een lidstaat te beletten zelf conservatoire maatregelen uit hoofde van artikel 9, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 89/662 te treffen (arrest van 5 december 2000, Eurostock, C-477/98, Jurispr. blz. I-10695, punt 58). De conservatoire maatregelen op Unieniveau die in het reeds aangehaalde arrest Eurostock aan de orde waren, zijn gelijkwaardig aan de in artikel 10, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 bedoelde maatregelen.

67 Een lidstaat kan dus nationale verbodsmaatregelen, zoals die welke bij de tijdelijke nationale regeling zijn afgekondigd, vaststellen wanneer de situatie in die lidstaat spoedeisend is, hetgeen er een rechtvaardiging voor vormt dat onmiddellijk dergelijke maatregelen worden getroffen wegens ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

68 Het staat echter aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten van het aan hem voorgelegde geding te beoordelen, om na te gaan of de situatie in Nederland op het tijdstip van de vaststelling van de tijdelijke nationale regeling spoedeisend was.

69 Indien deze rechter tot de slotsom komt dat dit het geval was, en dat de tijdelijke nationale regeling in beginsel dus kan worden aangemerkt als een conservatoire maatregel overeenkomstig artikel 10, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425, dan dient hij voorts nog na te gaan of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen (zie in die zin arrest van 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk, C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Uit het voorgaande volgt dat het Unierecht, en in het bijzonder richtlijn 90/425 alsmede de beschikkingen 94/381 en 2000/766, zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij met het oog op de bescherming tegen BSE een tijdelijk verbod werd gesteld op de productie en verhandeling van verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, voor zover de situatie van de betrokken lidstaat spoedeisend was, hetgeen er een rechtvaardiging voor vormde dat onmiddellijk dergelijke maatregelen werden getroffen wegens ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan die voorwaarde is voldaan en of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.

Kosten

71 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht, en in het bijzonder 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, alsmede de beschikkingen 94/381/EG van de Commissie van 27 juni 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en het vervoederen van van zoogdieren afkomstig eiwit, en 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, verzet zich niet tegen een nationale regeling waarbij met het oog op de bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie een tijdelijk verbod werd gesteld op de productie en verhandeling van verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor vervoedering aan landbouwhuisdieren, voor zover de situatie van de betrokken lidstaat spoedeisend was, hetgeen er een rechtvaardiging voor vormde dat onmiddellijk dergelijke maatregelen werden getroffen wegens ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan die voorwaarde is voldaan en of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.

ondertekeningen