— dat het de Lid-Staten in beginsel niet meer is toegestaan, diervoeders in verband met de aanwezigheid van een niet in de bijlage vermelde stof aan een handelsbeperking te onderwerpen, bijvoorbeeld door voor te schrijven dat kunstmelkvoeders slechts een bepaald maximumgehalte aan natrium mogen bevatten;

— dat de Lid-Staten slechts in uitzonderlijke gevallen, op grond van artikel 5 van de richtlijn en met inachtneming van de aldaar voorziene procedure, tijdelijk een maximumgehalte aan natrium mogen vaststellen.

Het bepaalde in artikel 1, lid 2, sub b en c, van richtlijn nr. 79/373 betreffende de handel in mengvoeders, waardoor de werkingssfeer van de richtlijn wordt afgebakend, moet in samenhang met artikel 3 van deze richtlijn aldus worden uitgelegd,

— dat het de Lid-Staten op grond van richtlijn nr. 79/373 niet is toegestaan, diervoeders in verband met het ontbreken van toevoegingsmiddelen in de zin van richtlijn nr. 70/524 of in verband met de aanwezigheid van ongewenste stoffen in de zin van richtlijn nr. 74/63 aan handelsbeperkingen te onderwerpen die ingevolge deze twee richtlijnen verboden zijn;

— dat het de Lid-Staten op grond van artikel 3 van richtlijn nr. 79/373 niet is toegestaan diervoeders in verband met het ontbreken van een toevoegingsmiddel of in verband met de aanwezigheid van een ongewenste stof aan een handelsbeperking te onderwerpen zonder de aanpassingsprocedures van artikel 6, lid 2, sub A.a, van richtlijn nr. 70/524 en artikel 6 van richtlijn nr. 74/63 in acht te nemen, ook niet wanneer het ontbreken van het toevoegingsmiddel of de aanwezigheid van de ongewenste stof naar hun oordeel een gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of dier; de vrijwaringsprocedures van artikel 7 respectievelijk artikel 5 van laatstgenoemde richtlijnen worden hierdoor onverlet gelaten.

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

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De prejudiciële vragen die het Bundesverwaltungsgericht aan het Hof heeft voorgelegd, zijn gerezen in een geschil tussen de Duitse onderneming Denkavit, die diervoeders produceert, en het Landesamt für Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalen. Denkavit wil namelijk volledige diervoeders voor kalveren in de handel brengen, die niet voldoen aan bepaalde voorschriften waarbij voor de verhandeling van dergelijke voeders in Duitsland een minimumgehalte aan ijzer

* Vertaald uit het Frans.

en een maximumgehalte aan natrium zijn vastgesteld (§ 14, lid 1, van het Futtermittelgesetz van 2 juli 1975, BGBl I, blz. 1745).

Bedoelde normen waren eerst neergelegd in § 7, lid 2, van de Futtermittelverordnung van 16 juni 1976 (BGBl I, blz. 1497), zoals gewijzigd op 19 juli 1979 (BGBl I, blz. 1122), en zijn thans opgenomen in § 8, lid 3, van de nieuwe Futtermittelverordnung van 8 april 1981 (BGBl I, blz. 352). De Commissie heeft deze bepalingen ter toetsing aan het Hof voorgelegd in zaak 28/84, waarin ik zojuist conclusie heb genomen.

Voor de Duitse rechterlijke instanties in eerste aanleg en in hoger beroep was reeds de vraag gerezen, of deze regeling verenigbaar was met de richtlijnen nrs. 70/524 van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PB 1970, L 270, blz. 1, hierna: richtlijn toevoegingsmiddelen), 74/63 van 17 december 1973 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders (PB 1973, L 38, blz. 31, hierna: richtlijn ongewenste stoffen) en 79/373 van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB 1979, L 86, blz. 30, hierna: richtlijn mengvoeders).

Toen dan het Bundesverwaltungsgericht in laatste aanleg eveneens met dit probleem werd geconfronteerd, heeft het het Hof de volgende vier prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Dient de term ‚toevoegingsmiddelen' in artikel 2, sub a, van richtlijn nr. 70/542/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding aldus te worden uitgelegd,

— dat daaronder alle stoffen vallen die in diervoeders voorkomen en de kenmerken van het voeder of de produktie van dieren beïnvloeden, of

— dat vorengenoemde stoffen slechts onder deze term vallen, wanneer zij niet enkel in de bestanddelen van de diervoeders voorkomen (zg. „Inhaltsstoffe"), doch — eventueel afzonderlijk — aan de bestanddelen van het voeder worden toegevoegd ?

2) Dient de regeling in artikel 13 van richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding aldus te worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten niet meer geoorloofd is diervoeders in verband met het ontbreken van een stof aan een handelsbeperking te onderwerpen, door voor te schrijven dat kunstmelkvoeders een bepaald minimumgehalte aan ijzer moeten bevatten ?

3) Dienen de regelingen in de artikelen 5 en 7 van richtlijn nr. 74/63/EEG van de Raad van 17 december 1973 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders aldus te worden uitgelegd,

— dat het de Lid-Staten in beginsel niet meer geoorloofd is, diervoeders in verband met de aanwezigheid van een in de bijlage niet genoemde stof aan een handelsbeperking te onderwerpen, door voor te schrijven dat kunstmelkvoeders slechts een bepaald maximumgehalte aan natrium mogen bevatten,

— dat de Lid-Staten enkel bij uitzondering, op grond van artikel 5, lid 1, eerste volzin, en met inachtneming van artikel 5, lid 1, tweede volzin, tijdelijk een maximumgehalte aan natrium mogen vaststellen ?

4) a) Dient de regeling in artikel 1, lid 2, sub b en c, van richtlijn nr. 79/

373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders aldus te worden uitgelegd,

— dat het de Lid-Staten ook in het vervolg niet geoorloofd is, diervoeders in verband met het ontbreken van toevoegingsmiddelen in de zin van richtlijn nr. 70/524/EEG en in verband met de aanwezigheid van ongewenste stoffen in de zin van richtlijn nr. 74/63/EEG aan handelsbeperkingen te onderwerpen die ingevolge deze richtlijnen verboden zijn.

of

b) Dient de regeling in artikel 3, tweede volzin, van richtlijn nr. 79/373/EEG aldus te worden uitgelegd,

— dat het de Lid-Staten is toegestaan, diervoeders in verband met het ontbreken van een toevoegingsmiddel of in verband met de aanwezigheid van een ongewenste stof aan een handelsbeperking te onderwerpen, wanneer het ontbreken van het middel respectievelijk de aanwezigheid van de stof een gevaar voor de gezondheid van mens of dier oplevert,

— en wel zonder dat daarvoor de wijzigingsprocedure, bedoeld in artikel 6, lid 2, sub A.a, van richtlijn nr. 70/524/EEG respectievelijk in artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 74/63/EEG, behoeft te worden gevolgd ?"

Met deze vier vragen verzoekt het Bundesverwaltungsgericht het Hof in wezen om de term „toevoegingsmiddel" uit te leggen en om de omvang te verduidelijken van de bevoegdheden die de Lid-Staten in het kader van de drie genoemde richtlijnen nog hebben.

2. Het Hof is vertrouwd met het samengaan van een prejudiciële procedure en een niet-nakomingsprocedure over hetzelfde onderwerp. Het heeft immers steeds overwogen, dat het in het kader van zijn prejudiciële bevoegdheden krachtens artikel 177 EEG-Verdrag weliswaar geen uitspraak vermag te doen over de verenigbaarheid van interne rechtsregels met het gemeenschapsrecht, doch bij de uitlegging van de gemeenschapsvoorschriften waarvan de toepasselijkheid wordt betwist, de nationale rechter een antwoord kan geven dat hem in staat stelt het bij hem aanhangige geding te beslechten (zie bv. zaak 111/76, van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901, r.o. 4).

Dit gezegd zijnde, moet worden opgemerkt dat de door het Bundesverwaltungsgericht voorgelegde prejudiciële vragen een opmerkelijke formalisering zijn van de problemen die de Duitse regeling met betrekking tot de drie communautaire richtlijnen doet rijzen, en waarvoor ik in mijn conclusie in zaak 28/84 een oplossing heb trachten te vinden. De bij het Hof ingediende opmerkingen zijn trouwens grotendeels dezelfde als in de niet-nakomingsprocedure.

Daarom zal ik niet nog eens ingaan op de argumenten die de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland in laatstgenoemde procedure hebben ontwikkeld, doch mij beperken tot de opmerkingen van de firma Denkavit, de betrokken deelstaat en de Italiaanse regering.

3. Verzoekster in het hoofdgeding voert vier argumenten aan:

— De vaststelling van een minimumgehalte aan ijzer is onverenigbaar met de richtlijn toevoegingsmiddelen. Op grond van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, juncto de bijlage (rubriek I, Sporenelementen, E 1),

kan ijzer als een toevoegingsmiddel worden aangemerkt. Artikel 13 nu, verbiedt alle handelsbeperkingen die niet uitdrukkelijk door de richtlijn zelf zijn voorgeschreven. Met betrekking tot het argument, dat de fabrikant in het geheel niet verplicht is om gebruik te maken van ijzerhoudende toevoegingsmiddelen, daar hij ingevolge de Duitse regeling ijzerrijke ingrediënten kan gebruiken, betoogt Denkavit, dat artikel 8 van de richtlijn mengvoeders de invoering van nieuwe regelingen inzake ingrediënten na de vaststelling van de richtlijn verbiedt en dat het gebruik van ijzerrijke basisprodukten de voedingsformule voor de vervaardiging van kunstmelkvoeders zou verstoren.

— De vaststelling van een maximumgehalte aan natrium is in strijd met richtlijn nr. 74/63. Natrium moet als een ongewenste stof worden aangemerkt, omdat de richtlijn met deze term niet enkel doelt op stoffen die schadelijk zijn naar hun aard, maar ook op stoffen die schadelijk worden wanneer het gehalte een bepaald niveau bereikt. Aangezien in de bijlage bij de richtlijn niets is bepaald over natrium, dient men ervan uit te gaan dat de richtlijn elke handelsbeperking dienaangaande verbiedt. Om richtlijn nr. 74/63 te ontgaan kan men zich niet beroepen op richtlijn nr. 77/101 van 23 november 1976 betreffende de handel in enkelvoudige diervoeders (PB 1977, L 32, blz. 1), noch op de richtlijn mengvoeders, die beide gehalten vaststellen voor bepaalde analytische bestanddelen. Het specifieke doel van deze twee richtlijnen is niet de bescherming van de gezondheid maar het waarborgen van de eerlijkheid der handelstransacties. De daarbij vastgestelde gehalten zijn derhalve bepaald door de invloed van bedoelde stoffen op de waarde van het betrokken voeder.

— Richtlijn nr. 79/373 is slechts van toepassing in zoverre de twee bijzondere richtlijnen het niet zijn. De Duitse regeling vindt daarom evenwel nog geen rechtvaardiging in de tweede volzin van artikel 3. Evenals de andere richtlijnen verbiedt immers ook de richtlijn mengvoeders alle handelsbeperkingen die daarin niet uitdrukkelijk zijn voorzien (artikel 9). Ingevolge artikel 8 is het de Lid-Staten dus verboden om nieuwe regelingen inzake ingrediënten in te voeren, terwijl zij op grond van artikel 14, sub a, enkel het gebruik van bepaalde analytische bestanddelen in de voeders mogen aanbevelen.

— Ten slotte is het op grond van vorenstaande argumenten duidelijk, dat artikel 36 EEG-Verdrag niet van toepassing is. Om de betrokken regeling te rechtvaardigen, had de Bondsrepubliek Duitsland de in de richtlijnen neergelegde procedureregels in acht moeten nemen. Subsidiair merkt Denkavit op, dat in het kader van artikel 36 de Lid-Staat het bewijs heeft te leveren dat er een gevaar voor de gezondheid bestaat, iets waarin de Bondsrepubliek Duitsland niet is geslaagd.

4. De deelstaat Nordrhein-Westfalen betoogt, dat de Duitse regeling betrekking heeft op ijzer en natrium als „Inhaltsstoffe", zodat de twee specifieke richtlijnen niet van toepassing zijn. „Inhaltsstoffe" zijn immers, anders dan de krachtens richtlijn nr. 70/524 toegelaten toevoegingsmiddelen, van nature in de diervoeders aanwezig en worden er niet opzettelijk aan toegevoegd. Al zou het in de Duitse regeling bedoelde ijzer worden gelijkgesteld met een toevoegingsmiddel, dan nog zou de richtlijn niet van toepassing zijn op de vaststelling van een minimumgehalte: ingevolge artikel 13 kan een Lid-Staat immers, in geval van gevaar voor de gezondheid, een minimumgehalte opleggen wanneer zulks niet in de bijlage is voorzien.

Natrium zou niet als een ongewenste stof kunnen worden aangemerkt, daar het, anders dan de bij richtlijn nr. 74/63 verboden stoffen, niet van nature schadelijk is, maar integendeel wenselijk wanneer het gehalte

niet te hoog is. Artikel 3, tweede volzin, van richtlijn nr. 79/373 zou derhalve de rechtsgrondslag van de Duitse regeling zijn.

5. In haar opmerkingen heeft de Italiaanse regering in wezen hetzelfde betoog gevoerd als de betrokken deelstaat. De vertegenwoordiger van Italië heeft ter terechtzitting verklaard, dat artikel 8 van richtlijn nr. 79/373 moet worden uitgelegd in samenhang met artikel 15: de harmonisatie van de nationale voorschriften inzake ingrediënten is niet voltooid en kan dit eerst zijn wanneer een communautaire regeling in de plaats zal zijn gekomen van de uiteenlopende regelingen die nog steeds in de verschillende Lid-Staten bestaan. Een beroep op artikel 36 blijft dus mogelijk.

6. Ik heb in de processtukken van het hoofdgeding en in de bij het Hof ingediende opmerkingen geen nieuwe elementen kunnen ontdekken die aanleiding zouden kunnen zijn om de in mijn conclusie in zaak 28/84 geformuleerde voorstellen voor de uitlegging van de drie betrokken richtlijnen te wijzigen.

Zowel uit de artikelen 8 en 15 als uit de algemene opzet van richtlijn nr. 79/373, die voornamelijk de *opmaak* en niet de *samenstelling* van mengvoeders regelt, blijkt dat voor wat het vraagstuk van de ingrediënten betreft, slechts een beperkte harmonisatie tot stand is gebracht, doch zulks betekent nog niet, dat na de inwerkingtreding van deze richtlijn een regeling mag worden gehandhaafd waarbij een type voeder met bepaalde analytische kenmerken niet wordt *aanbevolen* — gelijk krachtens de richtlijn is toegestaan — doch wordt *voorgeschreven*, dan wel in strijd met artikel 8 het gebruik van ijzerrijke ingrediënten *verplicht* wordt gesteld.

7. Mitsdien zouden de vragen van het Bundesverwaltungsgericht kunnen worden beantwoord als volgt:

a) De term „toevoegingsmiddelen" in artikel 2, sub a, van richtlijn nr. 70/524 doelt op stoffen die opzettelijk aan diervoeders worden toegevoegd ter verbetering van de kwaliteit.

b) Artikel 13 van richtlijn nr. 70/524 moet, in samenhang met artikel 3, lid 1, aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten is verboden diervoeders, met name op grond van het ontbreken van een toevoegingsmiddel, te onderwerpen aan andere handelsbeperkingen dan die welke in de richtlijn uitdrukkelijk zijn voorzien voor de in de bijlage vermelde stoffen.

c) Artikel 7 van richtlijn nr. 74/63 moet, in samenhang met artikel 3, lid 1, aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten in beginsel is verboden diervoeders, op grond van de aanwezigheid van een schadelijke stof, te onderwerpen aan andere handelsbeperkingen dan die welke in de richtlijn uitdrukkelijk zijn voorzien voor de in de bijlage vermelde stoffen.

Ingevolge artikel 5, lid 1, van deze richtlijn mogen de Lid-Staten, onder de aldaar genoemde materiële en formele voorwaarden, de voeders voorlopig aan om het even welke andere handelsbeperkende maatregel onderwerpen.

d) Richtlijn nr. 79/373, die ingevolge artikel 1, lid 2, sub b en c, onverminderd de voorschriften van de richtlijnen nrs. 70/524 en 74/63 van toepassing is, verbiedt de Lid-Staten in artikel 9 om andere handelsbeperkingen op te leggen dan die waarin zij uitdrukkelijk voorziet, en verplicht hen in artikel 3 om alle wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen die nodig zijn om de inachtneming van bepaalde kwaliteitsnormen, de sanitaire controle en de eerlijkheid der transacties te waarborgen.