

- stoffen die onvermijdelijk in die voeders voorkomen, hetzij van nature, hetzij als residu van eerdere behandelingen welke die voeders of hun bestanddelen hebben ondergaan. Zo gezien kan een stof die wegens een eerdere toevoeging, zonder verband met het gebruik voor dierlijke voeding, noodzakelijk aanwezig is in een der bestanddelen van het diervoeder als residu van de eerdere bereiding van een ander produkt, niet als een toevoegingsmiddel worden beschouwd. De controle op de aanwezigheid van zodanige stof wordt geregeld door richtlijn nr. 74/63 (ongewenste stoffen) en niet door richtlijn nr. 70/524 (toevoegingsmiddelen).
3. Artikel 36 heeft niet ten doel bepaalde onderwerpen voor te behouden aan de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten, doch laat slechts toe dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer, voor zover zulks gerechtvaardigd is en blijft ter bereiking van de in dit artikel genoemde doelstellingen. Wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag door communautaire richtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan, is het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd en vormt de harmonisatierichtlijn het kader waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen.
4. a) Ook na de inwerkingtreding van harmonisatierichtlijn nr. 74/63 hebben de Lid-Staten, in het kader van artikel 5 van deze richtlijn en onder de daarin omschreven materiële en formele voorwaarden, de bevoegdheid om bepaalde stoffen die, ofschoon bekend bij de vaststelling van de richtlijn, niet voorkomen op de daarbij gevoegde lijst, voorlopig als ongewenst te beschouwen, mits de getroffen maatregelen gelijkelijk voor nationale en uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten gelden.
- b) Behoudens de verplichting om niet te discrimineren tussen ingevoerde en nationale produkten, kan een Lid-Staat op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 bij wege van voorlopige maatregel het toegelaten maximumgehalte bepalen van een stof die voorkomt in geïmporteerde diervoeders op basis van melkpoeder, ook wanneer in het verleden noch in de Lid-Staat van uitvoer noch in die van invoer ooit een maximumgehalte was bepaald.
- c) Krachtens artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 mag een Lid-Staat de verhandeling verbieden van produkten welke niet blijken te voldoen aan de voorlopige nationale maatregel welke de staat bevoegd was te nemen. Ten aanzien van produkten uit andere Lid-Staten kan zo een verhandelingsverbod de vorm aannemen van een invoerverbod.

In de zaak 5/77,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretore te Lodi, in het aldaar aanhangig geding tussen

CARLO TEDESCHI

en

DENKAVIT COMMERCIALE SRL,

Interveniënten:

- Intersyndicale des fabricants d'aliments d'allaitement, te Parijs,
- Fachverband der Futtermittelindustrie eV, te Bonn,
- Vereniging van Nederlandse Mengvoederfabrikanten, te 's-Gravenhage,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van richtlijn nr. 74/63/EEG van de Raad van 17 december 1973 (PB L 38 van 1974, blz. 31) en de geldigheid van artikel 5 van deze richtlijn,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras

griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hof's EEG-Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. In de sector diervoeders zijn verschillende communautaire richtlijnen tot harmonisatie van de nationale voorschriften vastgesteld ten einde te waarborgen

dat deze voeders geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens en dier, waaronder richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PB L 270 van 14. 12. 1970, blz. 1) en richtlijn nr. 74/63/EEG van de Raad van 17 december 1973 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en producten in diervoeders (PB L 38 van 1974, blz. 31).

2. Artikel 3 van richtlijn nr. 74/63/EEG bepaalt dat de Lid-Staten voorschrijven

dat de in de bijlage vermelde stoffen en produkten slechts onder de in deze bijlage vastgestelde voorwaarden en tot de daarin vastgestelde maximumgehalten in diervoeders worden toegelaten. Volgens artikel 7 van de richtlijn mogen diervoeders die aan deze voorschriften voldoen, ten aanzien van de aanwezigheid van ongewenste stoffen en produkten aan geen andere handelsbeperkingen worden onderworpen. Artikel 5 evenwel bevat de navolgende vrijwaringsclausule:

- „1. Indien een Lid-Staat meent dat een in de bijlage vastgesteld maximumgehalte of een niet in de bijlage vermelde stof, dan wel niet daarin vermeld produkt gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of dier, kan deze Lid-Staat dit gehalte voorlopig verlagen, een maximumgehalte vaststellen of de aanwezigheid van deze stof of dit produkt in diervoeders verbieden. Hij stelt de andere Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis van de getroffen maatregelen en geeft daarbij een toelichting.
2. Overeenkomstig de procedure van artikel 10 wordt onverwijld besloten of de bijlage dient te worden gewijzigd. Zolang door de Raad of door de Commissie geen beslissing is getroffen, kan de Lid-Staat de door hem ten uitvoer gelegde maatregelen handhaven.”

3. De procedure van artikel 10 voorziet in een besluit van de Commissie na raadpleging van een Permanent Comité voor veevoeders (hierna genoemd het comité). Bij gebreke van een advies van het comité of wanneer de Commissie voornemens is maatregelen te nemen die niet in overeenstemming zijn met dit advies, dient zij zich echter tot de Raad te wenden die de maatregelen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vaststelt.

Indien de Raad na verloop van een termijn van vijftien dagen de maatregelen niet heeft vastgesteld, worden deze door de Commissie genomen en onmiddellijk ten uitvoer gebracht, tenzij de Raad zich

met eenvoudige meerderheid van stemmen tegen genoemde maatregelen heeft uitgesproken.

4. Verzoeker in het hoofdgeding, Tedeschi, kocht van verweerster in het hoofdgeding, de firma Denkavit, 1 000 kg diervoeder op basis van melkpoeder afkomstig uit Nederland, te leveren in september 1976, en betaalde daartoe bij wijze van voorschot Lit 350 000. Het produkt werd niet geleverd omdat het op last van de Inspecteur der grenskeuringsdienst aan de Italiaanse grens werd tegengehouden op grond van een spoedcirculaire van de Italiaanse minister van Volksgezondheid van 7 september 1976, waarin de toelating van diervoeders waarin melk- of weipoeder met een nitraatgehalte van meer dan 30 respectievelijk 50 ppm (mg per kg) was verwerkt, werd verboden. Verweerster in het hoofdgeding — door de koper aangesproken tot terugbetaling van het voorschot en tot betaling van schadevergoeding — en interveniënten hebben zich voor de Pretore te Lodi beroepen op de onwettigheid van het invoerverbod.

Van mening dat uit de door partijen in het hoofdgeding aangevoerde communautaire regeling niet duidelijk bleek waar de grenzen liggen van de bevoegdheden die aan de Lid-Staten zijn toegekend bij het vaststellen van maximumgehalten en het verbieden van nieuwe stoffen die niet zijn vermeld in de bijlage van richtlijn nr. 74/63, heeft de Pretore te Lodi bij beschikking van 17 december 1976 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

- „1. Zijn de Lid-Staten in het kader van harmonisatierichtlijn nr. 74/63/EEG van de Raad van 17 december 1973 (PB L 38 van 1974), waarvan de bepalingen in de plaats moeten treden van de nationale bepalingen betreffende de vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders, na de receptie van alle gemeenschapsbepalingen in hun eigen rechtsorde nog

bevoegd bepaalde stoffen (in casu nitraten) ongewenst te verklaren die, ofschoon ten tijde van de vaststelling van de richtlijn en dus ook bij de receptie ervan en in de nationale rechtsorde reeds bekend, niet zijn opgenomen in de bij deze richtlijn gevoegde lijst van ongewenste stoffen zonder dat een der Lid-Staten hier tegen bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld overeenkomstig de bepalingen van het gemeenschapsrecht?

2. Kan een Lid-Staat op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63, gelet op de negende en dertiende overweging alsmede de artikelen 7, 9 en 10 ervan en in het licht van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, na de inwerking-treding van de richtlijn en de receptie ervan in de nationale rechtsorde eenzijdig het maximumgehalte vaststellen van een stof voorkomend in een uit een andere Lid-Staat afkomstig produkt (in casu: diervoeder op basis van melkpoeder), zelfs indien in het verleden noch in de wetgeving van het land van invoer, noch in die van het land van uitvoer ooit een maximumgehalte (van een stof die bovendien niet voorkomt op de bij richtlijn nr. 74/63 gevoegde lijst van ongewenste stoffen) is vastgesteld (en zulks in strijd met de „standstill”-regel van artikel 31 EEG-Verdrag en de aan de gemeenschapsinstellingen voorbehouden uitsluitende bevoegdheid in de sectoren die vallen onder de gemeenschappelijke ordeningen der markten bedoeld in de artikelen 39, 40 e.v. EEG-Verdrag)?
3. Kan een Lid-Staat op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63, gelet op de negende en dertiende overweging alsmede op de artikelen 7, 9 en 10 ervan en in het licht van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, na de inwerking-treding van de richtlijn en de receptie ervan in de nationale rechtsorde de invoer van een uit een andere Lid-Staat afkomstig produkt (in casu diervoeder op basis van melkpoeder) tegenhouden op grond dat

dit produkt een stof bevat die door de betrokken Lid-Staat ongewenst wordt geacht, al komt deze stof niet voor op de bij richtlijn nr. 74/63 gevoegde lijst van ongewenste stoffen (en zulks in strijd met het verbod van kwantitatieve beperkingen van artikel 30 EEG-Verdrag en de aan de gemeenschapsinstellingen voorbehouden uitsluitende bevoegdheid in de sectoren die vallen onder de gemeenschappelijke ordeningen der markten bedoeld in de artikelen 39, 40 e.v. EEG-Verdrag)?

4. Zo de eerste drie vragen bevestigend worden beantwoord: kan artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag en gelet op artikel 36 van het Verdrag geldig worden geacht voor zover eerstgenoemd artikel de bevoegdheden van de Lid-Staten uitbreidt tot buiten de grenzen die in artikel 36 als gerechtvaardigd worden beschouwd, met name doordat het de staten toestaat zich met een beroep op een in een communautaire richtlijn vervatte bepaling en vooral zonder strikt vastgelegde tijdslimieten te onttrekken aan de verplichting tot eerbiediging van de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag betreffende het verbod van beperkingen in het verkeer van goederen binnen de EEG en de analoge bepalingen van de in casu toepasselijke communautaire landbouwverordeningen, met name de verordeningen nrs. 804/68, 823/68 en 2727/75, alsmede de artikelen 39, 40 en volgende EEG-Verdrag, betreffende de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten?”

De verwijzingsbeschikking van 17 december 1976 is op 11 januari 1977 ingekomen ter griffie van het Hof.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Raad, de Commissie, de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, verweerster en interveniënten in het hoofdgeding.

II — Krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende opmerkingen

A — Opmerkingen van de Commissie

De Commissie wijst erop dat nitraten niet worden genoemd in de bijlage van richtlijn nr. 74/63. De vraag of deze stoffen al dan niet gevaarlijk zijn, is op 6 september 1976 — daags voordat de Italiaanse maatregel werd genomen — besproken in het Permanent Comité voor veevoeders. De adviezen spraken zich uit voor de onschadelijkheid van nitraten. Alvorens overeenkomstig artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 een ontwerpbesluit tot eventuele wijziging van de bijlage voor te leggen aan het *Permanent Comité voor veevoeders*, heeft de Commissie het *Wetenschappelijk Comité voor de diervoeding om advies gevraagd*; dit heeft zich echter nog niet uitgesproken, daar het van mening is dat de beschikbare wetenschappelijke gegevens onvoldoende zijn of te zeer uiteenlopen.

Op 16 december 1976 heeft de Commissie een procedure overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid tegen de Italiaanse Republiek, waarbij zij als haar opvatting te kennen gaf dat de aan de Italiaanse grens toegepaste controle te streng was en de toelaatbare maximumgehalten te laag waren gesteld.

De eerste vraag

Volgens de Commissie gaat het er bij de eerste vraag om, of de Lid-Staten op het door de richtlijn geregelde gebied nog beoordelingsvrijheid hebben. Zij merkt ten deze op dat, behoudens de uitdrukkelijke in de richtlijn genoemde uitzonderingen, de Lid-Staten blijkens de artike-

len 3 en 7 van de richtlijn die vrijheid niet meer hebben ten aanzien van de opsomming der in diervoeders ongewenste stoffen en produkten en de vaststelling van de toelaatbare maximumgehalten aan deze stoffen en produkten.

De tweede en derde vraag

De tweede en derde vraag betreffen de draagwijdte van de bevoegdheden van de Lid-Staten ingevolge de vrijwaringsclausule van artikel 5 van de richtlijn.

Deze clausule heeft ten doel onmiddellijk te kunnen optreden in situaties die een gevaar inhouden voor de gezondheid van mens of dier wegens de aanwezigheid van bepaalde produkten of stoffen in diervoeders of wegens voordien aanvaardbaar geachte gehalten. Hieruit volgt dat de in de vragen 1 en 2 bedoelde omstandigheid, namelijk dat de eenzijdig ongewenst geachte stof ten tijde van de vaststelling der richtlijn reeds bekend was maar toch niet in de bijlage is opgenomen, niet ter zake doet, daar artikel 5 de mogelijkheid openlaat om de opvatting die ten tijde van die vaststelling bestonden, te herzien.

Om te bepalen hoever deze mogelijkheid precies gaat, dient men na te gaan welke de bestaansredenen van de richtlijn is. De harmonisatie van de nationale regelingen brengt mee dat de handelsbelemmeringen die vroeger, als uitvloeisel van de verschillen tussen de nationale regelingen terzake geoorloofd waren, thans verboden zijn, daar als gevolg van de richtlijn voor produkten die waar ook in de Gemeenschap waren voortgebracht, vanaf het fabricagestadium dezelfde eisen gelden.

Artikel 5 maakt het mogelijk maatregelen te treffen die, in afwijking van de aldus bereikte harmonisatie tijdelijk opnieuw een situatie scheppen die door ongelijke voorschriften wordt gekenmerkt, doch meer niet.

Het antwoord op de tweede vraag moet dus luiden dat artikel 5 van de richtlijn

een Lid-Staat machtigt eenzijdig het maximumgehalte vast te stellen van niet in de bijlage van de richtlijn vermelde stoffen, mits geen krachtens het Verdrag en met name de artikelen 30 en volgende verboden belemmeringen voor het handelsverkeer worden opgeworpen, dus op voorwaarde dat het maximumgehalte ook geldt voor nationale produkten, en produkten uit andere Lid-Staten niet zonder rechtvaardiging worden achtergesteld. Artikel 36 EEG-Verdrag laat niet toe dat voor een en dezelfde stof verschillende toleranties gelden, naar gelang het een inheems of een geïmporteerd produkt betreft. Bij het antwoord op de derde vraag moet dezelfde redenering worden gevolgd: wanneer de Lid-Staat een maximumgehalte voor een stof kan bepalen, kan hij ook de invoer op zijn grondgebied verbieden van produkten uit andere Lid-Staten die dit maximumgehalte overschrijden, mits hetzelfde maximum geldt voor produkten die in het binnenland zijn vervaardigd.

Opgemerkt zij echter dat aan de in artikel 5 aan de Lid-Staten verleende bevoegdheid bepaalde verplichtingen zijn verbonden en dat zij aan een tijdslimiet is gebonden.

De Lid-Staat moet de andere Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis stellen van de getroffen maatregelen en daarbij een toelichting geven waarin genoegzame waarborgen worden geboden (artikel 5, lid 1).

De vierde vraag

In de vierde plaats wordt gevraagd of, zo de eerste drie vragen bevestigend worden beantwoord, artikel 5 van de richtlijn dan ongeldig is, omdat het de bevoegdheden van de Lid-Staten uitbreidt tot buiten de grenzen die in artikel 36 EEG-Verdrag of de verordeningen tot instelling van de landbouwmarkten gerechtvaardigd worden geacht. Volgens de Commissie brengt de door haar voorgestelde uitlegging van artikel 5 mee dat het artikel in overeenstemming is met de artikelen 30

tot 36 EEG-Verdrag. De vrijwaringsclausule maakt ook geen inbreuk op de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen op de gebieden die vallen onder gemeenschappelijke marktordeningen. Volgens de Commissie is de twijfel waarvan de nationale rechter op dit punt in de tweede, derde en vierde vraag blijkt geeft, ongegrond; bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op harmonisatiegebied kan de Raad zich immers op het standpunt stellen dat slechts een onvolledige of van een vrijwaringsclausule voorzien harmonisatie haalbaar is.

B — Opmerkingen van de Raad

Omdat de Raad de geldigheid van de vrijwaringsclausule van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 — die als standaardclausule principieel in alle richtlijnen tot harmonisatie van wettelijke regelingen wordt opgenomen — in abstracto wenst te verdedigen, bespreekt hij de functie en de plaats van zulke harmonisatierichtlijnen in het gemeenschapsrecht als geheel.

Beschouwt men het Verdrag als de kern van de communautaire rechtsorde, dan vormt het afgeleide gemeenschapsrecht daaromheen een „eerste kring”, terwijl de nationale wettelijke regelingen — krachtens verbindende richtlijnen tot elkaar gebracht of geharmoniseerd — de „tweede kring” vormen. Die harmonisatiemaatregelen zijn van geheel andere aard dan die welke zijn voorzien in de verdragsartikelen waarbij kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking worden verboden. Zij zijn soepeler en hebben ten doel de middelpuntvliedende kracht op te heffen die het gevolg is van de vele en onderling verschillende nationale wetgevingen of ook van het feit dat in de ene Lid-Staat wel een bepaalde regeling bestaat en in de andere niet. Daar ook met andere factoren dan het vrije verkeer rekening moet worden gehouden, kunnen deze richtlijnen niet „op slag” in alle behoeften voorzien. Beziet men de vrijwaringsclausule in dit licht, dan kan worden vastgesteld dat zij

niet een middelpuntvliedende kracht heeft die de met de harmonisatie nagestreefde doelstellingen tegenwerkt. Wanneer een Lid-Staat, gesteld voor bepaalde gevaren, een zekere vrijheid hervindt, dan toch slechts onder het voorbehoud dat de Gemeenschap het laatste woord heeft.

Met betrekking tot de eerste vraag merkt de Raad vervolgens allereerst op dat artikel 7, bezien in het licht van de dertiende overweging, een verplichting tot nalaten bevat, inhoudende dat diervoeders die aan de richtlijn voldoen, met betrekking tot het gehalte aan ongewenste stoffen en produkten slechts mogen worden onderworpen aan de in de richtlijn genoemde handelsbeperkingen. Deze clausule heeft slechts gevolgen binnen de grenzen van het materiële toepassingsgebied van de richtlijn. Artikel 7 noopt ertoe op de *eerste vraag* te antwoorden dat de Lid-Staten, binnen de grenzen van het toepassingsgebied van de richtlijn (artikel 1, lid 2) en behoudens technische wijzigingen (artikel 6), diervoeders die aan deze richtlijn voldoen, aan geen andere handelsbeperkingen kunnen onderwerpen dan in de richtlijn zelf zijn voorzien ten aanzien van de aanwezigheid van ongewenste stoffen en produkten, behoudens de in de richtlijn voorziene afwijkingen, zoals met name de vrijwaringsclausule van artikel 5.

Volgens de Raad dwingen de tweede en de derde vraag van de Pretore te Lodi betreffende de uitlegging van artikel 5 tot een analyse van de verhouding tussen artikel 36 EEG-Verdrag en genoemd artikel 5. Terwijl artikel 36 een uitzondering bevat op de fundamentele regel van vrijheid van het intracommunautaire goederenverkeer, een uitzondering die alleen van toepassing is op grensoverschrijdende produkten, heeft een richtlijn tot harmonisatie van wettelijke regelingen — zoals richtlijn nr. 74/63 — betrekking op de verhandeling van produkten en niet op de invoer daarvan, en zij is dus volgens dezelfde criteria van toepassing zowel op nationale produkten als op die welke afkomstig zijn uit een andere Lid-Staat.

Zelfs wanneer een Lid-Staat een beroep zou willen doen op artikel 36, blijft hij toch verplicht de richtlijn toe te passen en met name de verhandeling toe te staan van (nationale dan wel uit een Lid-Staat geïmporteerde) produkten die zich op zijn grondgebied bevinden en die aan de bepalingen van de richtlijn voldoen, tenzij een beroep wordt gedaan op de in de richtlijn zelf voorziene procedures, te weten de vrijwaringsclausule van artikel 5.

De door de nationale rechter opgeworpen vraag moet dus niet worden onderzocht in het licht van het vrije verkeer, doch van de harmonisatie der wettelijke regelingen inzake de beperkingen die uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van mens of dier aan de verhandeling van bepaalde produkten zijn gesteld.

De Raad vergelijkt de vrijwaringsclausule van artikel 5 met eerdere redacties in andere richtlijnen en wijst erop dat:

- a) de nationale maatregelen die op grond van de vrijwaringsclausule kunnen worden genomen, een voorlopig karakter hebben;
- b) doel, voorwerp en draagwijdte daarvan door de richtlijn zelf worden bepaald;
- c) artikel 5, lid 2, een dubbele mogelijkheid biedt tot controle op de nationale maatregel, namelijk door de wetgever (een besluit van de Commissie) en door de rechter (wanneer wordt besloten de bijlage bij de richtlijn niet te wijzigen, kan de Commissie, indien de Lid-Staat geen gevolg geeft aan het verzoek tot wijziging of intrekking van de maatregel, zo nodig tegen de betrokken staat een procedure wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen aanhangig maken: artikel 169 EEG-Verdrag);
- d) handhaving van de maatregel overeenkomstig artikel 5, lid 2, „zolang door de Raad of door de Commissie geen beslissing is getroffen”, slechts gerechtvaardigd is wanneer inderdaad tot wijziging van de richtlijn wordt besloten.

De Raad stelt daarom voor de vragen van de Pretore te Lodi te beantwoorden als volgt:

1. De eerste vraag: wanneer de Lid-Staten richtlijn nr. 74/63/EEG in hun nationale rechtsorde hebben overgenomen, zijn zij niet meer bevoegd andere stoffen dan die welke zijn vermeld in de bijlage bij de richtlijn, als ongewenst in de zin van de richtlijn te beschouwen, behoudens de mogelijkheid om op basis van artikel 5 en onder de daarin gestelde voorwaarden de verhandeling van produkten die dergelijke stoffen bevatten, te verbieden.
2. De Lid-Staat kan niet eenzijdig optreden: zijn besluit heeft slechts een voorlopig karakter en kan door de instellingen der Gemeenschap worden herzien.
3. De Lid-Staat kan de invoer niet „tegenhouden”: hij kan slechts ingrijpen in het commercialisatiestadium, zulks onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot de tijdsduur en eventuele risico's, met eerbiediging van het non-discriminatiebeginsel, onder toezicht van de Commissie en in laatste instantie van het Hof.
4. Daar het antwoord op de eerste drie vragen ontkennend luidt, meent de Raad dat de vierde vraag niet behoeft te worden beantwoord. In elk geval bestaat er geen enkele grond om de litigieuze vrijwaringsclausule ongeldig te achten.

C — Opmerkingen van de Italiaanse regering

De Italiaanse regering zet uiteen dat de in september 1976 genomen maatregelen betreffende het nitraatgehalte van diervoeders een gevolg zijn van het feit dat begin zomer 1976 bij een aantal laboratoriumcontroles van melkpoeder en wei-poeder uit de Lid-Staten (in het bijzonder Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland) zeer hoge nitraatgehalten (4 000 ppm) zijn aangetroffen terwijl het natuurlijke nitraatgehalte van melk lager is dan 1 ppm. Deze abnormaal hoge en om toxicologische en sanitaire redenen

zorgwekkende gehalten kunnen slechts zijn ontstaan door een ongeoloofde behandeling of doordat wei, afkomstig van kaasfabricage met gebruikmaking van nitraten, op frauduleuze wijze aan het melkpoeder is toegevoegd.

Bij een eerste, tot de dierenartsen gericht maatregel van 5 augustus 1976 werd besloten de laboratoriumcontroles te intensiveren en slechts nitraatgehalten van minder dan 1 ppm toe te staan.

Tegelijkertijd werd het vraagstuk van de toevoeging van nitraten aan bedoelde produkten onder de aandacht van de EEG-organen gebracht: op 26 augustus 1976 werd de zaak voorgelegd aan het beheerscomité voor melk, op 6 en 7 september 1976 aan het Comité van deskundigen en het Permanent Comité voor diervoeders. Na raadpleging van de nationale deskundigen werd de op 5 augustus 1976 vastgestelde tolerantiegrens bij maatregel van 7 september 1976 verhoogd tot 30 ppm nitraten voor melkpoeder.

De Italiaanse regering wijst er met nadruk op dat de maatregel van 7 september 1976 niet is genomen op basis van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63/EEG, doch op basis van richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in veevoeders (PB L 270 van 14. 12. 1970, blz. 1) zoals nadien gewijzigd. De grote hoeveelheid nitraten (40-4 000 ppm) die in bedoelde produkten is aangetroffen, wijst erop dat hier geen sprake is van een natuurlijk gehalte aan ongewenste stoffen of produkten in de zin van de richtlijn nr. 74/63, doch van opzettelijke toevoeging van nitraten aan natuurlijke melk, dat wil zeggen krachtens richtlijn nr. 70/524 verboden toevoegingen. De door de Pretore te Lodi genoemde richtlijn nr. 74/63/EEG heeft slechts betrekking op ongewenst geachte stoffen of produkten die van nature of onvermijdelijk aanwezig zijn in diervoeders, en is niet van toepassing wanneer het erom gaat of een *toevoegingsmiddel* volgens de gemeenschapsregeling is toe-

gestaan. In dit geval is richtlijn nr. 70/524/EEG van toepassing, waarin nitraten niet als toegestaan toevoegingsmiddel worden genoemd.

Het Italiaanse invoerverbod voor voedermiddelen op basis van melkpoeder dat meer dan een natuurlijke hoeveelheid nitraten bevat, is alleszins in overeenstemming met richtlijn nr. 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen en dus niet in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag of met andere bepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening van de betrokken sector.

De Italiaanse regering concludeert hieruit dat de door de Pretore te Lodi gestelde vragen niet relevant zijn.

In ieder geval is zij van mening dat de eerste twee vragen gezamenlijk moeten worden behandeld en dat het antwoord moet luiden dat artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 zich er niet tegen verzet dat de Lid-Staten maatregelen nemen, ook met betrekking tot produkten of stoffen die „niet zijn opgenomen in” de bijlage bij de richtlijn (eerste vraag) of waarvoor eerder geen maximumgehalte is vastgesteld (tweede vraag).

Anders dan de Pretore te Lodi stelt, zijn nitraten niet uitgesloten van de bij de richtlijn gevoegde lijst van ongewenste stoffen. Dat zij daarin niet zijn vermeld, komt doordat de natuurlijke aanwezigheid van nitraten in diervoeders geen problemen oplevert; doch zelfs wanneer formeel tot uitsluiting was besloten, zou een Lid-Staat die een schadelijke hoeveelheid nitraten in diervoeder aantreft, op de in artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven wijze de aanwezigheid van de stof ten enenmale kunnen verbieden. De Italiaanse regering merkt op dat, ofschoon haar maatregelen niet binnen het toepassingsgebied van richtlijn nr. 74/63 vielen en de in artikel 5 bedoelde mededelingsplicht dus niet voor die maatregelen gold, zij niettemin de gemeenschapsinstellingen tijdig op de hoogte heeft gesteld van het probleem van de aanwezigheid en de toevoeging van nitraten, en

dat zij daarbij heeft gewezen op de noodzaak en de urgentie van een gemeenschappelijke oplossing van het probleem.

Wanneer een Lid-Staat de in artikel 5 bedoelde maatregel treft, handelt hij niet in strijd met de standstill-bepaling van artikel 31 EEG-Verdrag, daar genoemd artikel 5 een toepassing vormt van artikel 36 van het Verdrag, dat afwijkingen toestaat van het beginsel van het vrije goederenverkeer, met inbegrip van de standstill-bepaling.

Een standstill-bepaling is op het door richtlijn nr. 74/63 geregelde gebied moeilijk denkbaar, aangezien de betrokken materie voortdurend aan verandering onderhevig is als gevolg van technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, waardoor een voordien toelaatbaar geachte natuurlijke aanwezigheid van stoffen of produkten ongewenst kan worden. Verder maakt een Lid-Staat die maatregelen in de zin van artikel 5 neemt, ook geen inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap. Het gaat immers om maatregelen met een conservatoir en voorlopig karakter, in afwachting van een communautair besluit over de eventuele wijziging van de bijlage van richtlijn nr. 74/63/EEG overeenkomstig de procedure van artikel 10.

Met betrekking tot de derde vraag merkt de Italiaanse regering op dat de maatregel van 7 september 1976 geen algemeen invoerverbod voor alle diervoeders op basis van melkpoeder inhield. Het besluit behelsde een verbod tot invoer van bepaalde partijen, waarvan bij analyse bleek dat het nitraatgehalte hoger was dan natuurlijk kon worden geacht.

Om deze redenen moet de vierde vraag betreffende de geldigheid van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63/EEG bevestigend worden beantwoord.

D — Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk

De regering van het Verenigd Koninkrijk beperkt haar opmerkingen tot de vraag

betreffende de geldigheid van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63/EEG. Ofschoon een integrerend bestanddeel van de geharmoniseerde regeling, biedt een vrijwaringsclausule als die van artikel 5 de Lid-Staten de mogelijkheid om een eventuele lacune in die regeling op te vullen wanneer zij geconfronteerd worden met een gevaar dat onmiddellijk ingrijpen vereist. De clausule maakt het mogelijk de andere Lid-Staten op korte termijn in kennis te stellen van het eventuele gevaar. Bovendien is alles wat de Commissie naar aanleiding van de toepassing van de in de richtlijn voorziene vrijwaringsbepalingen doet of nalaat, alsmede iedere handeling van een Lid-Staat in strijd met uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, onderworpen aan het toezicht van het Hof van Justitie.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk overschrijdt noch artikel 5 noch enige andere bepaling van richtlijn nr. 74/63/EEG de grenzen van artikel 36 EEG-Verdrag, daar dit slechts geldt voor de gebieden bedoeld in de artikelen 30 tot 34.

Wanneer de communautaire wetgever de in het Verdrag gewaarborgde vrijheden completeert door in overeenstemming met artikel 100 de niet onder artikel 30 vallende technische belemmeringen voor het handelsverkeer op te heffen, zou het wel vreemd zijn indien hij daarbij niet overeenkomstige vrijwaringsclausules zou kunnen vaststellen als in de artikelen 36, 48, lid 3, 56, eerste alinea, 66 en 73 zijn voorzien.

Een rechterlijke beslissing die de geldigheid van artikel 5 van de richtlijn in twijfel zou stellen, zou van fundamenteel belang zijn voor de geldigheid van alle in richtlijnen vervatte vrijwaringsclausules; immers:

a) deze clausules vormen een essentieel element van talrijke harmonisatierichtlijnen, want alleen daaraan ontleenen de Lid-Staten de bevoegdheid de door hen noodzakelijk geachte maatregelen te nemen, bij voorbeeld ter bescherming van de volksgezondheid,

in gevallen waarin dit anders in strijd met de richtlijn zou zijn. Betwisting van de geldigheid van dergelijke clausules zou de Gemeenschap voor de noodzaak stellen alle betrokken richtlijnen te wijzigen en voor zoveel nodig aan te passen;

- b) de regering van een Lid-Staat zou zich in dat geval bij een onvoorzien gevaar in een uiterst netelige situatie bevinden. Ofwel zou zij, in afwachting van de nodige gemeenschapsmaatregelen, het leven en de gezondheid van haar bevolking moeten riskeren, ofwel inbreuk moeten maken op haar communautaire verplichtingen. Het gemeenschapsrecht dient de Lid-Staten in staat te stellen onder alle omstandigheden onmiddellijk de noodzakelijke maatregelen te nemen;
- c) het belang van de vrijwaringsclausule voor de richtlijn als geheel is zo groot, dat bij ontbreken daarvan de harmonisatie van wetgevingen in de toekomst onmogelijk of althans zeer moeilijk zou blijken te zijn. Een vrijwaringsclausule kan niet uit een richtlijn worden geschrapt zonder de geldigheid van de overige bepalingen van die richtlijn in gevaar te brengen.

E — Opmerkingen van de firma Denkavit

Verweerster in het hoofdgeding merkt in de eerste plaats op dat zowel het *Permanent Comité voor veevoerders* als het *Wetenschappelijk Comité voor de diervoeding* tot de conclusie is gekomen dat kaliumnitraten in diervoeding en in voor de bereiding daarvan gebruikte producten geen schadelijke gevolgen hebben. Zij voegt hieraan toe dat het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid in 1974 heeft verklaard dat „op basis van thans bekende wetenschappelijke gegevens een gehalte aan kaliumnitraten van maximaal 2 500 en 250 ppm in weipoeder, respectievelijk in daarmee vervaardigde diervoerders onschadelijk is voor kalveren die gedurende de opfokperiode voortdurend met uit deze producten bereide melk worden gevoederd”.

I — Verweerster bespreekt vervolgens de grondbeginselen van de regelingen inzake het vrije verkeer van goederen onder verwijzing naar het beginsel van de „ene markt” en van de exclusieve bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen op landbouwgebied. Volgens haar houdt de idee van de „ene markt” in de Europese landbouwverordeningen in dat het vrije verkeer van goederen in een dubbele betekenis moet worden opgevat, namelijk enerzijds als de vrijheid van verkeer tussen de delen van die ene markt — dat wil zeggen de territoria van de Lid-Staten —, en anderzijds de vrijheid van de handelaren om bedoelde goederen onbelemmerd binnen die ene markt te laten circuleren. Iedere belemmering zonder douanekarakter, die zich waar dan ook in de gemeenschappelijke markt op het grondgebied van een Lid-Staat voordoet, moet eveneens worden opgeheven.

II — De „ene markt” valt slechts te beheren wanneer de bevoegdheden daartoe bij uitsluiting in handen van de gemeenschapsinstellingen worden gesteld. Terwijl in niet volledig geïntegreerde markt vormen de bevoegdheden met betrekking tot het economisch beleid en de uitvoeringsregelingen verdeeld zijn tussen communautaire en nationale instanties, geeft een Europese marktorganisatie als bedoeld in artikel 40, lid 2, sub c, EEG-Verdrag de met de goede werking daarvan belaste gemeenschapsinstellingen normatieve bevoegdheden die iedere parallelle bevoegdheid van de Lid-Staten uitsluiten.

III — De redenering betreffende het begrip van de „ene markt” en de toekenning van exclusieve bevoegdheden aan de gemeenschapsinstellingen, geldt ook voor de sector van de voor diervoeding bestemde producten; deze sector wordt immers genoemd in hoofdstuk 23 van bijlage II bij het Verdrag. Dat deze sector volledig onder de gemeenschapsregeling valt, wordt *rechtstreeks* bevestigd door normatieve EEG-bepalingen (verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968

houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, artikel 1, sub g; PB L 148 van 1968, blz. 13) en *indirect* doordat daarop gemeenschapsregelingen van toepassing zijn die, zoals de regeling inzake de compenserende monetaire bedragen, uitsluitend voor de landbouwsector gelden. Verweerster in het hoofdgeding verwijst subsidiair naar 's Hofs arrest van 29 mei 1974 (zaak 185/73, *König*, Jurispr. 1974, blz. 607) volgens hetwelk de in bijlage II van het Verdrag bedoelde producten, voor zover zij een nauwe samenhang vertonen met de waarde van de basisprodukten waarvan zij zijn afgeleid, moeten worden gerekend tot de produkten die aan de gemeenschapsregeling kunnen worden onderworpen.

IV — Verweerster in het hoofdgeding beziet in deze optiek richtlijn nr. 74/63 en wijst erop dat deze blijkens het eerste visum zowel aanknoopt bij artikel 43 als bij artikel 100 EEG-Verdrag. Omdat zij behoort tot de groep van richtlijnen tot harmonisatie van de wetgevingen, moet bij de uitlegging ervan rekening worden gehouden met de algemene kenmerken van de harmonisatie, dat wil zeggen dat aan de communautaire doelstellingen meer belang moet worden gehecht dan aan de aan de Lid-Staten gelaten vrijheid. De omstandigheid dat de richtlijn op het gebied van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten ligt, leidt tot de conclusie dat de nagestreefde harmonisatie een onderdeel vormt van het algemene oogmerk om soortgelijke voorwaarden te scheppen als op een nationale markt bestaan.

a) Richtlijn nr. 74/63 streeft naar volledige harmonisatie van de verschillende nationale regelingen door deze te vervangen door een communautaire regeling, ter bescherming van gemeenschappelijke belangen door middel van gemeenschappelijke maatregelen. Hieruit volgt dat de Lid-Staten na de vaststelling van de richtlijn op het daarin geregelde gebied geen gebruik meer kunnen maken van de ruimere bevoegdheid van artikel 36, doch

alleen van de meer beperkte bevoegdheid die uit de richtlijn zelf voortvloeit. Het algemene rechtsvermoeden van wettigheid geldt niet voor nationale maatregelen die niet stroken met de letter of de geest van de richtlijn.

b) De richtlijn heeft immers gevolgen gehad voor de bevoegdheden der staten. Blijkens haar zesde overweging is de algemene bevoegdheid op dit gebied bij de Gemeenschappen komen te berusten, en uit de procedure tot wijziging van de bijlage (artikelen 9 en 10) blijkt dat de Lid-Staten alleen door in wezen voorlopige maatregelen het communautaire besluitvormingsmechanisme in werking kunnen stellen.

c) Bij onderzoek van artikel 5 blijkt dat voor de mogelijkheden tot afwijking strikte tijdsbeperkingen gelden: artikel 5, lid 1, bevat een verwijzing naar het voorlopige karakter van de afwijking en op de verplichting de andere Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis te stellen van de getroffen maatregelen; artikel 5, lid 2, bepaalt bovendien dat onverwijld moet worden besloten of de bijlage dient te worden gewijzigd. Verweerster in het hoofdgeding is van mening dat, gezien de procedure van artikel 10 in haar geheel, de termijn tussen de voorlopige nationale maatregelen en het communautaire besluit minder dan 30 dagen moet zijn, dus aanzienlijk korter dan de termijn die in artikel 9 is voorzien voor de gewone procedure tot wijziging van de bijlage.

d) Verweerster in het hoofdgeding wijst erop dat bij onderzoek van het laatste lid van artikel 10 blijkt dat indien de Raad zich, in verband met een voorlopige nationale maatregel in de zin van artikel 5, met eenvoudige meerderheid van stemmen tegen de door de Commissie voorgestelde maatregelen uitspreekt, de procedure niet kan worden beëindigd, zodat de vrijwaringsmaatregel voor onbepaalde tijd kan worden gehandhaafd, zelfs wanneer zij niet gerechtvaardigd is. Volgens verweerster in het hoofdgeding blijkt

hieruit dat de richtlijn niet geldig is voor zover zij onbeperkte handhaving mogelijk maakt van een kwantitatieve beperking die in strijd is met de artikelen 30 tot 34.

V — Alvorens de verschillende vragen puntsgewijze te beantwoorden, onderzoekt verweerster in het hoofdgeding welke grenzen er in het stelsel van de richtlijn aan de beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten zijn gesteld.

— Richtlijn nr. 74/63 heeft volgens verweerster in het hoofdgeding „uitdrukkelijk” de grenzen willen vastleggen van de beoordelingsvrijheid die artikel 36 EEG-Verdrag — noodzakelijkerwijs in algemene bewoordingen — aan de Lid-Staten toekent. Ofschoon in het algemeen een beroep op artikel 36 kan worden gedaan voor het vermoeden van wettigheid van nationale maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, kan het artikel geen maatregelen wettigen die niet in overeenstemming zijn met de communautaire regeling waarin die beoordelingsvrijheid juist „uitdrukkelijk” wordt geregeld.

— Zoals met name blijkt uit 's Hof's arrest van 15 december 1976 (zaak 35/76, *Simmenthal*, Jurispr. 1976, blz. 1873), moet artikel 36 „evolutief” worden uitgelegd. Wanneer het de Lid-Staten toestaat rechtstreeks een heel beschermingsapparaat ten aanzien van verschillende daarin genoemde onderwerpen te beheren, dan is dat toch slechts van tijdelijke aard, daar het apparaat geleidelijk moet worden afgebouwd wegens de toenemende garanties die terzake door communautaire voorschriften worden geboden.

VI — De eerste vraag

— Met betrekking tot de eerste vraag is verweerster in het hoofdgeding van mening dat artikel 36 weliswaar vóór de inwerkingtreding van richtlijn nr. 74/63, toen het rechtstreeks beheer van het beschermingsapparaat door de Lid-Staten nog rechtmatig kon worden geacht, een

rechtvaardigingsgrond voor de Italiaanse Republiek kon opleveren, doch dat zulks niet meer het geval is nu Italië, door evenals alle andere Lid-Staten haar goedkeuring te hechten aan de bijlage bij richtlijn nr. 74/63 of de bijlage bij het ministerieel besluit van 30 december 1975 waarin de EEG-bepalingen in Italië uitvoerbaar zijn verklaard, heeft besloten kaliumnitraat niet als een ongewenste stof te beschouwen. Na de vaststelling van de communautaire bepalingen waren de nationale beschermende maatregelen dus niet meer noodzakelijk noch gerechtvaardigd door artikel 36.

— Het onnodige en daarom niet-gerechvaardigde karakter van de maatregel van september 1976 blijkt bovendien uit het voornemen van het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid om voor kaliumnitraat lagere toleranties (50 ppm/kg weipoeder) vast te stellen dan hetzelfde ministerie in 1974 toelaatbaar achtte (250 ppm).

Waar de in 1974 bepaalde toleranties, die toen reeds de schadelijkheidsgrens aangaven, door de Raad zijn afgewezen, zijn de nog lagere limieten van september 1976 a fortiori niet aanvaardbaar. Daaruit blijkt dat nieuwe elementen, waarop een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag zou kunnen worden gebaseerd, ontbreken. Een wijziging van de bij de richtlijn getrokken grenzen blijft mogelijk door middel van de procedures van de artikelen 9 en 10, doch daarvoor is een geldige en op het eerste gezicht gegronde reden vereist. Zo een reden is er niet wanneer voor de wijziging der in de richtlijn neergelegde gemeenschapsregeling argumenten worden aangevoerd die bij de goedkeuring van de richtlijn al bekend waren en toen zijn afgewezen.

VII — De tweede vraag

De *tweede vraag* heeft ten doel vast te stellen of — aangenomen dat het beroep op de vrijwaringsclausule toelaatbaar is — de Italiaanse regering gerechtigd was tot eenzijdige vaststelling van maximum-

toleranties voor kaliumnitraten in geïmporteerde produkten uit de andere Lid-Staten. Verweerster in het hoofdgeding stelt vast dat in Italië noch voor noch na de goedkeuring van de richtlijn bij maatregelen met kracht van wet maximumtoleranties voor kaliumnitraten zijn vastgesteld. Bij de inwerkingtreding van richtlijn nr. 74/63 (1 januari 1976) moest kaliumnitraat derhalve als een onschadelijke stof worden beschouwd. Bij het litigieuze besluit van 7 september 1976 werd aan alle Italiaanse veterinaire grensdiensten opgedragen geïmporteerde produkten te controleren op toleranties die in geen enkele wettelijke maatregel voor nationale produkten waren voorgeschreven. Dit is duidelijk een schending van het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, sub 2, EEG-Verdrag, daar de controle uitsluitend wordt voorgeschreven voor ingevoerde produkten (in het besluit zelf is sprake van „controlli analitici sui prodotti d'importazione dall'estero...”).

Bovendien wordt inbreuk gemaakt op artikel 31 EEG-Verdrag, enerzijds omdat de nationale maatregel een in het Verdrag en in de bijzondere regeling voor deze sector (artikel 22 van verordening nr. 804/68) verboden strengere maatregel oplegt, en anderzijds omdat de maatregel alleen geldt voor ingevoerde produkten uit andere EEG-landen. Deze inbreuk kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36, daar dit, buiten de voorwaarden van de vrijwaringsclausule, zelfs geen rechtvaardiging meer opleverde voor het inleiden van wijzigingsprocedures.

VIII — De derde vraag

— Met betrekking tot de derde vraag meent verweerster in het hoofdgeding dat, ook al zou de Italiaanse regering uitsluitend ten aanzien van geïmporteerde produkten controles op de naleving van bepaalde maximumtoleranties kunnen instellen, zonder ook voor nitraten in nationale produkten dezelfde toleranties dwingend voor te schrijven, toch nog de vraag blijft bestaan of het blokkeren van

de invoer van produkten uit andere Lid-Staten wettig is. Deze sanctie werkt volgens de desbetreffende bijzondere wettelijke situatie in Italië slechts ten aanzien van ingevoerde produkten. Onder deze omstandigheden kan zeker geen beroep op artikel 36 EEG-Verdrag worden gedaan; immers, beperkingen om redenen ontleend aan de volksgezondheid kunnen niet rechtmatig voor één enkel ingevoerd produkt worden voorgeschreven wanneer niet tevens de nationale produkten aan precies dezelfde beperkingen worden onderworpen.

— Een bijkomende reden voor de onwettigheid van de litigieuze maatregel is volgens verweerster in het hoofdgeding dat de procedure van artikel 10 van richtlijn nr. 74/63 niet is gevolgd door een definitief besluit binnen de vastgestelde termijn (volgens verweerster in het hoofdgeding 30 dagen). Daar de termijn van artikel 10 is verstreken zonder dat de communautaire organen tot een besluit zijn gekomen, kan de Italiaanse beperkende maatregel niet in stand blijven, daar zij in het licht van artikel 36 EEG-Verdrag niet meer gerechtvaardigd is.

IX — De vierde vraag (onwettigheid van artikel 5 van de richtlijn)

Een vrijwaringsclausule zoals die van artikel 5 kan zin hebben wanneer de Lid-Staten daardoor de beschikking krijgen over een uitzonderlijk instrument ter bescherming van de volksgezondheid, ten einde het hoofd te kunnen bieden aan bijzondere en onvoorziene gevallen die normalerwijze niet kunnen worden opgelost met behulp van thans door communautaire voorschriften vervangen nationale bepalingen: Daarbuiten kan de vrijwaringsclausule de Lid-Staten echter geen enkele bevoegdheid verlenen, niet door een positief besluit van de communautaire instellingen en nog minder doordat deze nalaten maatregelen te nemen om gevolg te geven aan de bepalingen van deze clausule.

Blijkens artikel 10, lid 4, tweede alinea, kan de Raad met eenvoudige meerder-

heid van stemmen ieder besluit van de Commissie onmogelijk maken. Volgens verweerster in het hoofdgeding kan de mogelijkheid dat door een negatief besluit van de Raad zelfs een onwettige situatie in een Lid-Staat voortduurt, slechts betekenen dat de clausule die dat mogelijk maakt, ook onwettig is. Dit geldt te meer omdat het hier een landbouwsector betreft, waarin de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen en de beperking van de bevoegdheid der Lid-Staten maximaal zijn.

Een ander argument voor de onwettigheid van de vrijwaringsclausule in verband met de procedure van artikel 10, is dat zij de Commissie de mogelijkheid ontnemt om overeenkomstig de uitdrukkelijke bepaling van artikel 155 EEG-Verdrag *rechtstreeks* toezicht uit te oefenen op de handelingen der Lid-Staten. Deze controlebevoegdheid moet de Commissie in staat stellen onverwijld de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen in te leiden wanneer zij meent dat beperkende maatregelen van een Lid-Staat onverenigbaar zijn met de gemeenschapsregeling. Aan deze consequentie kan alleen worden ontkomen wanneer men aanneemt — hetgeen overigens logisch schijnt — dat de Lid-Staten dan verantwoordelijk zijn voor de verlamming van de procedure; in de Lid-Staat die de voltooiing van de procedure heeft tegengehouden, zal de voorlopige nationale beperkende maatregel dan als onwettig worden beschouwd.

Ter openbare terechtzitting van 14 juni 1977 hebben verweerster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door G. M. Ubertazzi en F. Capelli, advocaten te Milaan; de Italiaanse regering, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde M. Braguglia; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde G. Marengo; en de Raad van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde A. Sacchetti, hun schriftelijk voorgedragen argumenten toegelicht.

Met betrekking tot het toepassingsgebied van de richtlijnen nr. 74/63 en nr. 70/524 en het onderscheid tussen ongewenste stoffen en produkten enerzijds en toevoegingsmiddelen anderzijds, werden de volgende opmerkingen gemaakt.

Denkavit wijst op documenten van de Fao en de Wereldgezondheidsorganisatie, waaruit blijkt dat toevoegingsmiddelen twee wezenlijke kenmerken bezitten:

- 1) zij worden opzettelijk aan voedingsmiddelen toegevoegd;
- 2) zij dienen ter verbetering van het voorkomen, de geur, de consistentie en de duurzaamheid van voedingsprodukten.

Het begrip toevoegingsmiddel omvat dus niet de verschillende stoffen of residuen die reeds in de voor de bereiding van de voedingsmiddelen gebruikte ingrediënten voorkomen. Dit is ook zo in het gemeenschapsrecht: als men richtlijn nr. 70/524 betreffende toevoegingsmiddelen en richtlijn nr. 74/63 betreffende ongewenste stoffen met elkaar vergelijkt, blijkt dat de laatste een aanvulling is op richtlijn nr. 70/524, in zoverre zij het toezicht uitbreidt tot stoffen die hetzij als toevoegingsmiddel hetzij als residu, voorkomen in ingrediënten voor de produktie van voedingsmiddelen. Stoffen die in bepaalde voor diervoeding bestemde produkten voorkomen, kunnen niet tegelijkertijd vallen onder de richtlijn toevoegingsmiddelen en onder de richtlijn ongewenste stoffen. Indien dus de onderhavige nitraten, al is het maar in kleine hoeveelheden, van nature aanwezig zijn, kunnen zij niet als toevoegingsmiddel worden aangemerkt.

Volgens de Italiaanse regering heeft richtlijn nr. 74/63 betreffende ongewenste stoffen alleen betrekking op stoffen en produkten die van nature of onvermijdelijk in diervoeders voorkomen. Daarentegen ziet richtlijn nr. 70/524 in het algemeen op alle stoffen die kunstmatig aan diervoeders kunnen worden toegevoegd. Zij heeft vooral betrekking op toevoegingen die de eigenschappen

van de voedingsmiddelen gunstig beïnvloeden en niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mens of dier. Alleen het gebruik van zulke toevoegingen is toegestaan. Het gebruik van toevoegingen die de eigenschappen van voedingsmiddelen weliswaar gunstig beïnvloeden, doch die als zodanig of eerst boven een bepaalde concentratie schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van mens of dier, is verboden, en a fortiori het gebruik van toevoegingen die, zonder gunstige gevolgen te hebben voor de eigenschappen van de voedingsmiddelen, de gezondheid van mens of dier kunnen schaden.

In casu is de aanwezigheid van nitraten in de diervoeders het gevolg van een frauduleuze bewerking in een eerder fabricagestadium. De nitraten zijn niet toegevoegd aan de melk- of weipoeder in hun kwaliteit van diervoeders; zij zijn in het produkt gekomen ofwel doordat zij aan de verse melk zijn toegevoegd, ofwel doordat de melkpoeder is vermengd met weipoeder afkomstig van kaasfabricage met gebruikmaking van kaliumnitraten. Deze nitraten komen dus boven een bepaalde grens niet van nature voor in diervoeder op basis van melk.

De Commissie bevestigt dat wei een hoog nitraatgehalte kan hebben, als residu van bepaalde wijzen van kaasbereiding, die met name in Nederland worden toegepast en waarbij gebruik wordt gemaakt van nitraten om gisting te voorkomen. Daar wei een tienmaal lagere handelswaarde heeft dan melkpoeder, is de verleiding groot om wei toe te voegen aan melkpoeder dat voor dierlijke voeding is bestemd, en het geheel tegen de prijs van melkpoeder te verkopen. Deze fraude — die, als zij de 5 % niet te boven gaat, moeilijk is vast te stellen — valt echter niet onder richtlijn nr. 70/524 of nr. 74/63, maar onder richtlijn nr. 77/101 van 23 november 1976 betreffende de handel in enkelvoudige diervoeders (PB 1977, L 32).

De nitraten worden dus niet aan de diervoeders toegevoegd, doch zijn residuen

van eerdere produktiefasen van melk, boter of kaas. Volgens de Commissie zijn het dus geen toevoegingsmiddelen; immers, hetgeen in een eerder stadium een toevoegingsmiddel is, wordt in het volgende stadium een residu.

Volgens de litigieuze richtlijnen worden toevoegingsmiddelen bewust aan de dier-

voerders toegevoegd om de eigenschappen daarvan te verbeteren, terwijl ongewenste stoffen zich in de diervoeders bevinden door omstandigheden die geen verband houden met de produktie ervan.

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juli 1977 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Pretore te Lodi bij beschikking van 17 december 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 11 januari 1977, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal vragen heeft gesteld inzake enerzijds de uitlegging van richtlijn nr. 74/63/EEG van de Raad van 17 december 1973 tot vaststelling van maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders (PB 1974, L 38) en met name van artikel 5, en anderzijds de geldigheid van genoemd artikel 5;
- 2 dat deze vragen zijn gesteld in het kader van een geding betreffende de niet nakoming van een overeenkomst tot levering van diervoeders op basis van melkpoeder, waarin verweerster in het hoofdgeding de niet-levering rechtvaardigt met de stelling dat de waar door de Italiaanse keuringsdienst op onwettige wijze aan de grens is tegengehouden, op grond dat zij een groter gehalte aan kaliumnitraten had dan door die dienst was toegestaan;
- 3 dat deze maatregel is genomen ingevolge een spoedcirculaire (biglietto urgente) van het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid van 7 september 1976, gericht aan de veterinaire diensten aan de grenzen, in de havens en op de luchthavens en aan de provinciale diensten, waarin de invoer van diervoeders op basis van melk werd verboden bij een nitraatgehalte van meer dan 30 ppm in volle- en magere-melkpoeder en meer dan 50 ppm in weipoeder;
- 4 dat de Italiaanse maatregelen volgens verweerster en interveniënten in het hoofdgeding in strijd zijn met richtlijn nr. 74/63;
- 5 Overwegende dat deze richtlijn volgens haar vierde overweging ten doel heeft om, ofschoon de aanwezigheid van ongewenste stoffen of produkten in dier-

voeders niet volledig kan worden uitgesloten, althans hun gehalte zo te beperken, dat zich geen schadelijke gevolgen voordoen voor de gezondheid van het dier of, door hun aanwezigheid in dierlijke produkten, voor de gezondheid van de mens;

- 6 dat volgens artikel 3 van de richtlijn „de Lid-Staten voorschrijven dat de in de bijlage vermelde stoffen en produkten slechts onder de in deze bijlage vastgestelde voorwaarden” — dat wil zeggen tot een maximumgehalte — „in diervoeders worden toegelaten”;
- 7 dat volgens artikel 7 „de Lid-Staten erop toezien dat diervoeders die aan deze richtlijn voldoen, ten aanzien van de aanwezigheid van ongewenste stoffen en produkten aan geen andere handelsbeperkingen worden onderworpen”;
- 8 dat evenwel ingevolge artikel 5, lid 1, een Lid-Staat, indien hij meent „dat een in de bijlage vastgesteld maximumgehalte of een niet in de bijlage vermelde stof, dan wel een niet daarin vermeld produkt gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of dier, (...) dit gehalte voorlopig kan verlagen, een maximumgehalte vaststellen of die aanwezigheid van deze stoffen of dit produkt in diervoeders verbieden. Hij stelt de andere Lid-Staten en de Commissie onverwijld in kennis van de getroffen maatregelen en geeft daarbij een toelichting”;
- 9 dat ingeval een Lid-Staat een voorlopige maatregel als bedoeld in het eerste lid neemt, volgens artikel 5, lid 2, onverwijld een besluit inzake eventuele wijziging van de bijlage moet worden genomen overeenkomstig de procedure van artikel 10 van de richtlijn;
- 10 dat artikel 2 voorts bepaalt: „Zolang door de Raad of door de Commissie geen beslissing is getroffen, kan de Lid-Staat de door hem ten uitvoer gelegde maatregelen handhaven”;
- 11 Overwegende dat blijkens het dossier de Italiaanse autoriteiten reeds op 27 juli 1976 de aandacht van de Commissie hebben gevestigd op „het voorkomen van een gehalte van 40 tot 4 000 ppm (mg/kg) kaliumnitraat, als residu van de bereiding van sommige soorten kaas, in bepaalde partijen wei uit Frankrijk, Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland”, met het verzoek „het

probleem van de harmonisatie van de nationale wetgevingen op het stuk van de aanwezigheid van deze stof te onderzoeken”;

- 12 dat de Italiaanse autoriteiten, na bij spoedcirculaire van 5 augustus 1976 te hebben besloten tot verscherping van de laboratorium-controle op ingevoerde partijen wei en samengestelde voedermiddelen waarin wei is verwerkt, en het toelaatbare maximumgehalte aan nitraat aanvankelijk te hebben vastgesteld op 1 ppm, op 7 september 1976 de litigieuze maatregelen hebben genomen;
- 13 dat zij, na een notawisseling in augustus en september met de communautaire instanties, op 7 oktober 1976 de Commissie bij wijze van toelichting als bedoeld in artikel 5, lid 1, van de richtlijn, een toxicologische documentatie hebben toegezonden;
- 14 Overwegende dat de Italiaanse regering de relevantie van de gestelde vragen voor de beslissing van het hoofdgeding betwist, daartoe stellende dat de litigieuze maatregel niet is genomen op basis van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63, doch in overeenstemming met 's Raads richtlijn nr. 70/524 van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PB L 270 van 14. 12. 1970, blz. 1);
- 15 dat het onderscheid tussen de toepassingsgebieden van deze beide richtlijnen van belang is, omdat elke commercialisatie van voeders die niet toegelaten toevoegingsmiddelen bevatten, zonder meer verboden is, terwijl met betrekking tot ongewenste stoffen het commercialisatieverbod — behoudens artikel 5 en de procedure van artikel 10 — slechts geldt voor voeders die de in de bijlage van de richtlijn met name genoemde ongewenste stoffen bevatten;
- 16 dat zo het in de ingevoerde voeders aangetroffen kaliumnitraat als een niet toegelaten toevoegingsmiddel was te beschouwen, het Italiaanse verbod zonder meer gerechtvaardigd was en bovendien niet behoefde te worden gevolgd door stappen ter inleiding van de procedure van artikel 10 van richtlijn nr. 74/63 met het oog op eventuele aanvulling van de lijst van ongewenste stoffen;
- 17 Overwegende dat het Hof ingevolge artikel 177, waarin het beginsel der onderlinge onafhankelijkheid van de nationale en de communautaire rechter is

neergelegd, geen kennis mag nemen van de feiten, noch ook zich uitspreken over de overwegingen welke tot het verzoek om interpretatie hebben geleid;

- 18 dat dan ook, wanneer een nationale rechterlijke instantie om uitlegging van een gemeenschapsvoorschrift vraagt, moet worden aangenomen dat zij deze interpretatie voor de berechting van het geschil nodig acht;
- 19 dat het Hof van de nationale rechter derhalve geen uitdrukkelijke verklaring mag verlangen in die zin, dat hij de tekst welks uitlegging hem geboden voorkomt, van toepassing acht;
- 20 Overwegende dat het Hof evenwel aan de nationale rechter interpretatiegegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht kan verschaffen, die voor hem van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van de bepaling waarop de gestelde vragen betrekking hebben;
- 21 Overwegende dat in richtlijn nr. 74/63 (ongewenste stoffen) wordt bepaald dat zij geldt „onverminderd” die voorschriften betreffende toevoegingsmiddelen in diervoeding, weshalve het voor een zinvolle uitlegging van haar bepalingen van belang is haar toepassingsgebied ten opzichte van richtlijn nr. 70/524 (toevoegingsmiddelen) nader te omschrijven;
- 22 Overwegende dat volgens artikel 2 van richtlijn nr. 70/524 onder „toevoegingsmiddelen” worden verstaan: stoffen die, wanneer zij worden *verwerkt* in veevoeders, invloed kunnen uitoefenen op de eigenschappen van de veevoeders of op de produktie van dieren;
- 23 dat in de vijfde overweging van deze richtlijn wordt toegelicht dat onder toevoegingsmiddelen „over het algemeen worden verstaan stoffen die een gunstige invloed uitoefenen op de veevoeders *waarin zij worden verwerkt*, alsook op de produktie van dieren”;
- 24 Overwegende dat richtlijn nr. 74/63 weliswaar geen definitie geeft van het begrip „ongewenste stoffen en produkten”, doch in de derde en vierde overweging niettemin verklaart dat het gaat om ongewenste stoffen of produkten welke „diervoeders vaak bevatten” en waarvan „de aanwezigheid niet volledig kan worden uitgesloten”;

- 25 Overwegende dat uit het dossier en uit de opmerkingen van partijen ter openbare terechtzitting blijkt dat de aanwezigheid van kaliumnitraat in de geïmporteerde voeders boven de door de Italiaanse regering bepaalde maximumgehalten het gevolg is van de vermenging van magere-melkpoeder met een hoeveelheid wei, een afvalprodukt van de kaasbereiding, waarbij nitraat als conserveringsmiddel wordt gebruikt;
- 26 dat in de opvatting van de Italiaanse regering het bij de kaasbereiding toegevoegde nitraat ook in de latere gebruiksfasen van wei een toevoegingsmiddel blijft en niet kan worden aangemerkt als een stof die van nature of onvermijdelijk aanwezig is in diervoeders waarin wei is verwerkt;
- 27 dat daarentegen verweerster in het hoofdgeding en de Commissie betogen dat het nitraat, dat niet opzettelijk aan diervoeders op basis van melkpoeder is toegevoegd doch zich daarin reeds bevond als residu uit een eerdere productiefase van melkpoeder en kaas, niet als een toevoegingsmiddel kan worden beschouwd;
- 28 Overwegende dat uit de vergelijking van vorenaangehaalde overwegingen van de richtlijnen nr. 70/524 (toevoegingsmiddelen) en 74/63 (ongewenste stoffen) volgt dat deze, ofschoon beide betrekking hebbend op de samenstelling van diervoeders, voor wat hun toepassingsgebied betreft onderscheid maken tussen enerzijds stoffen die opzettelijk aan diervoeders worden toegevoegd ter verbetering van de eigenschappen daarvan, en anderzijds ongewenste stoffen die onvermijdelijk in die voeders voorkomen, hetzij van nature, hetzij als residu van eerdere behandelingen welke die voeders of hun bestanddelen hebben ondergaan;
- 29 dat zo gezien een stof die wegens een eerdere toevoeging, zonder verband met het gebruik voor dierlijke voeding, noodzakelijk aanwezig is in een der bestanddelen van het diervoeder als residu van de eerdere bereiding van een ander produkt, niet als een toevoegingsmiddel kan worden beschouwd;
- 30 dat de controle op de aanwezigheid van zodanige stof wordt geregeld door richtlijn nr. 74/63 (ongewenste stoffen) en niet door richtlijn nr. 70/524 (toevoegingsmiddelen);

De eerste vraag

- 31 Overwegende dat in de eerste plaats in wezen wordt gevraagd of de Lid-Staten in het kader van richtlijn nr. 74/63 en met het oog op eventuele toepassing van de voorlopige maatregel bedoeld in artikel 5, nog de bevoegdheid hebben bepaalde stoffen (in casu nitraten) ongewenst te verklaren, die, ofschoon reeds bekend bij de vaststelling en opnemering in de nationale rechtsorde van richtlijn nr. 74/63, niet zijn opgenomen in de bij de richtlijn gevoegde lijst van ongewenste stoffen;
- 32 Overwegende dat volgens artikel 1, sub g, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148 van 28. 6. 1968, blz. 13) houdende een gemeenschappelijk ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, diervoeders op basis van melkprodukten onder deze marktordering vallen en volgens artikel 22 derzelfder verordening vrijelijk tussen de Lid-Staten moeten kunnen circuleren;
- 33 Overwegende dat de nationale maatregelen betreffende de samenstelling van diervoeders in bepaalde gevallen maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen kunnen vormen, welke echter, wanneer zij zijn gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de gezondheid van mens of dier, onder de toepassing van artikel 36 EEG-Verdrag kunnen vallen;
- 34 dat artikel 36 echter niet ten doel heeft bepaalde onderwerpen voor te behouden aan de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten, doch slechts toelaat dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer, voor zover zulks gerechtvaardigd is en blijft ter bereiking van de in dit artikel genoemde doelstellingen;
- 35 dat wanneer met toepassing van artikel 100 EEG-Verdrag door communautaire richtlijnen wordt voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en gemeenschappelijke procedures worden ingesteld voor het toezicht op de naleving daarvan, het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd is en de harmonisatierichtlijn het kader vormt waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen;
- 36 Overwegende dat met de vaststelling van richtlijn nr. 74/63 en de invoering van een gemeenschappelijke controleprocedure werd beoogd de nationale bepalingen te harmoniseren;

- 37 Overwegende dat evenwel, in het kader van de tot stand gebrachte harmonisatie, de Lid-Staten ingevolge artikel 5 bij wege van voorlopige maatregel op hun grondgebied de verhandeling mogen verbieden van diervoeders die stoffen bevatten welke, ofschoon niet vermeld in de bijlage van de richtlijn, ongewenst kunnen zijn voor de gezondheid van mens of dier;
- 38 dat ofschoon ingevolge de artikelen 6 en 9 van de richtlijn de lijst van ongewenste stoffen volgens een communautaire procedure kan worden gewijzigd in verband met de ontwikkeling van de wetenschappelijke of technische kennis, het niettemin gerechtvaardigd was ook een middel te bieden om te voorzien in een lacune in de geharmoniseerde wetgevingen wanneer zich een gevaar voordoet waartegen onverwijld moet worden opgetreden;
- 39 dat de in artikel 5 bedoelde gebeurlijkheid ook het geval omvat dat voorheen onschadelijk geachte stoffen wel schadelijk blijken te zijn, met name wanneer zij eerst als onschadelijk werden beschouwd vanwege de uiterst geringe hoeveelheden waarin zij voorkwamen, terwijl later blijkt dat zij in andere mengvoeders of in voeders met andere mengverhoudingen aanwezig zijn in hoeveelheden die ze ongewenst kunnen maken;
- 40 dat derhalve op de eerste vraag moet worden geantwoord dat ook na de inwerkingtreding van harmonisatierichtlijn nr. 74/63 de Lid-Staten, in het kader van artikel 5 van deze richtlijn en onder de daarin omschreven materiële en formele voorwaarden, de bevoegdheid hebben om bepaalde stoffen die, ofschoon bij de vaststelling van richtlijn nr. 74/63 bekend, niet voorkomen op de daarbij gevoegde lijst, voorlopig als ongewenst te beschouwen, mits de getroffen maatregelen gelijkelijk voor nationale en uit andere Lid-Staten ingevoerde producten gelden;

De tweede vraag

- 41 Overwegende dat in de tweede plaats in wezen wordt gevraagd of een Lid-Staat op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 eenzijdig het maximumgehalte kan bepalen van een stof voorkomend in geïmporteerde diervoeders op basis van melkpoeder, wanneer in het verleden noch in het land van uitvoer noch in het land van invoer ooit een maximumgehalte was bepaald;
- 42 Overwegende dat om de bij de beantwoording van de eerste vraag uiteengezette redenen — en behoudens de verplichting om niet te discrimineren tussen

ingevoerde en nationale produkten — deze tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord;

- 43 dat het immers niet kan worden uitgesloten dat stoffen die voorheen niet als ongewenst werden beschouwd omdat diervoeders zodanig waren samengesteld, dat die stoffen slechts in uiterst geringe hoeveelheden erin voorkwamen, in andere mengsels in zulke hoeveelheden aanwezig zijn, dat zij vanwege dat gehalte ongewenst kunnen worden geacht;

De derde vraag

- 44 Overwegende dat in de derde plaats in hoofdzaak wordt gevraagd of een Lid-Staat die artikel 5, lid 1, van de richtlijn toepast, aan dit artikel 5 de bevoegdheid ontleent de invoer van het betrokken produkt uit een andere Lid-Staat tegen te houden;
- 45 Overwegende dat wanneer artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 74/63 de Lid-Staat machtigt om voorlopig zowel aan nationale als aan ingevoerde produkten andere voorwaarden te stellen dan die welke in die richtlijn zijn voorzien, hij ook de verhandeling van produkten die niet aan de voorlopige nationale bepaling blijken te voldoen, moet kunnen verbieden;
- 46 dat een dergelijk verbod tot verhandeling op de nationale markt ten aanzien van produkten uit de andere Lid-Staten de vorm kan aannemen van een invoerverbod, daar de invoer voor wat de toepassing van de richtlijn betreft, is te beschouwen als een eerste verhandeling op het grondgebied van de Lid-Staat;
- 47 dat zo een verbod echter niet van algemene aard mag zijn en slechts betrekking kan hebben op de partijen goederen waarvan bij — eventueel steekproefsgewijze — controle zou blijken dat zij stoffen bevatten die in het kader van artikel 5 van de richtlijn voorlopig ongewenst worden geacht.

De vierde vraag

- 48 Overwegende dat, zo de eerste drie vragen bevestigend zouden worden beantwoord, ten slotte wordt gevraagd of artikel 5 van de richtlijn geldig moet worden geacht, voor zover het de bevoegdheden van de Lid-Staten uitbreidt tot

buiten de grenzen die in artikel 36 als gerechtvaardigd worden beschouwd, door hun toe te staan zich met een beroep op de laatste zin van artikel 10 zonder strikt vastgelegde tijdslimieten te onttrekken aan de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag en aan de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten;

- 49 Overwegende dat de Lid-Staten ingevolge de richtlijn weliswaar verplicht zijn gemeenschappelijke regels vast te stellen met betrekking tot de aanwezigheid van schadelijke of ongewenste stoffen in diervoeders, doch niettemin aan artikel 5 beoordelingsbevoegdheid ontnemen om aanvullende maatregelen van voorlopige aard te treffen met betrekking tot andere stoffen dan wel het gehalte aan stoffen die in de bijlage van de richtlijn zijn genoemd;
- 50 dat wanneer een Lid-Staat een voorlopige maatregel in de zin van artikel 5, lid 1, heeft getroffen, lid 2 voorschrijft dat overeenkomstig de procedure van artikel 10 van de richtlijn onverwijld wordt besloten of de bijlage dient te worden gewijzigd;
- 51 Overwegende dat verweerster in het hoofdgeding tot staving van haar bewering dat artikel 5 van de richtlijn ongeldig is, aanvoert dat de procedure van artikel 10 als gevolg van de laatste zinsnede van dit artikel in bepaalde gevallen kan leiden tot een onbepaalde verlenging van de voorlopige maatregel;
- 52 Overwegende dat artikel 10, lid 4, bepaalt dat een besluit tot wijziging van de bijlage hetzij wordt genomen door de Commissie in overeenstemming met het advies van het Permanent Comité voor veevoeders, hetzij, wanneer de Commissie dit advies niet overneemt of bij gebreke van een advies, door de Raad op voorstel van de Commissie;
- 53 dat lid 4 voorts bepaalt dat „indien na verloop van een termijn van 15 dagen te rekenen vanaf de indiening van het voorstel bij de Raad, deze de maatregelen niet heeft vastgesteld, de voorgestelde maatregelen door de Commissie worden genomen en onmiddellijk ten uitvoer gebracht, tenzij de Raad zich met eenvoudige meerderheid van stemmen tegen genoemde maatregelen heeft uitgesproken”;
- 54 dat de laatste zin van artikel 10 zich er inderdaad tegen verzet dat de Commissie, wanneer haar voorstel door de Raad is verworpen en deze in dat geval

ook nalaat een andere oplossing te formuleren, het door de Raad afgewezen voorstel ten uitvoer legt;

- 55 dat de Commissie evenwel bevoegd blijft overeenkomstig de procedure van lid 4, eerste alinea, elke andere maatregel te nemen die zij gewenst acht;
- 56 dat de laatste alinea van artikel 10 de Commissie dus niet van haar mogelijkheid tot handelen berooft noch een onbepaalde verlenging van de voorlopige nationale maatregel mogelijk maakt;
- 57 dat mitsdien moet worden geconcludeerd dat bij onderzoek van de vierde vraag niet is gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63;

Ten aanzien van de kosten

- 58 Overwegende dat de kosten door de regering van de Italiaanse Republiek, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretore te Lodi bij beschikking van 18 december 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Ook na de inwerkingtreding van harmonisatierichtlijn nr. 74/63 hebben de Lid-Staten, in het kader van artikel 5 van deze richtlijn en onder de daarin omschreven materiële en formele voorwaarden, de bevoegdheid om bepaalde stoffen die, ofschoon bekend bij de vaststelling van de richtlijn, niet voorkomen op de daarbij gevoegde lijst, voorlopig als ongewenst te beschouwen, mits de getroffen maatregelen gelijkelijk voor nationale en uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten gelden.

2. Behoudens de verplichting om niet te discrimineren tussen ingevoerde en nationale produkten kan een Lid-Staat op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 bij wege van voorlopige maatregel het toegelaten maximumgehalte bepalen van een stof die voorkomt in geïmporteerde diervoeders op basis van melkpoeder, ook wanneer in het verleden noch in de Lid-Staat van uitvoer noch in die van invoer ooit een maximumgehalte was bepaald.
3. Krachtens artikel 5 van richtlijn nr. 74/63 mag een Lid-Staat de verhandeling verbieden van produkten welke niet blijken te voldoen aan de voorlopige nationale maatregel welke de staat bevoegd was te nemen. Ten aanzien van produkten uit andere Lid-Staten kan zo een verhandelingsverbod de vorm aannemen van een invoerverbod.
4. Bij onderzoek van de vierde vraag is niet gebleken van gegronde bezwaren tegen de geldigheid van artikel 5 van de richtlijn nr. 74/63.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keefe	Bosco	Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf oktober negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL H. MAYRAS VAN 6 JULI 1977 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Blijkens het door de verwijzende rechter toegezonden procesdossier liggen aan het geschil dat aanleiding heeft gegeven tot

de onderhavige prejudiciële procedure, de volgende feiten ten grondslag.

De Italiaanse vennootschap Tedeschi bestelde op 4 september 1976 bij de eveneens Italiaanse firma Denkavit Commer-

¹ — Vertaald uit het Frans.