

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 23 september 2004¹

I — Inleiding

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 90/642/EEG tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in plantaardige producten² (hierna: „richtlijn 90/642”). Het hoofdgeding voor de Helsingin hallinto-oikeus (administratieve rechtbank te Helsinki) betreft het bezwaar van een importeur van wijnrankbladeren tegen twee besluiten van de Finse douaneautoriteiten. Bij deze besluiten is het de importeur verboden, wijnrankbladeren in te voeren, aangezien deze meer bestrijdingsmiddelenresiduen bevatten dan het maximaal toegestane gehalte. De verwijzende nationale rechterlijke instantie wenst te vernemen of richtlijn 90/642 van toepassing is op wijnrankbladeren.

2. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 90/642 luidt, in de versie van richtlijn 97/41/EG³ (hierna: „richtlijn 97/41/EG”):

„Deze richtlijn geldt voor de in kolom 1 van bijlage 1 vermelde productgroepen, van welke producten in kolom 2 voorbeelden worden gegeven, voor zover de producten in deze groepen of de in kolom 3 aangegeven delen van die producten bestrijdingsmiddelenresiduen kunnen bevatten.

De richtlijn geldt eveneens wanneer bovenbedoelde producten zijn gedroogd of ver-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 350, blz. 71), meermalen gewijzigd, laatstelijk bij richtlijn 2004/61/EG van de Commissie van 26 april 2002 (PB L 127, blz. 81).

3 — Richtlijn 97/41/EG van de Raad van 25 juni 1997 tot wijziging van de richtlijnen 76/895/EEG, 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EEG tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op respectievelijk groenten en fruit, granen, levensmiddelen van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 184, blz. 33).

werkt, of in een samengesteld levensmiddel zijn verwerkt, voorzover deze producten bepaalde bestrijdingsmiddelenresiduen kunnen bevatten.”

3. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt in de bij richtlijn 97/41 gewijzigde versie:

„De gehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op de producten, of, in voorkomend geval, de delen van producten, van de groepen, als bedoeld in artikel 1, mogen vanaf het tijdstip waarop ze in het verkeer worden gebracht de maximumgehalten die zijn vastgesteld in de in bijlage II bedoelde lijst niet overschrijden.”

4. Artikel 5 van de richtlijn luidt:

„De lidstaten mogen het in het verkeer brengen, op hun grondgebied, van de in artikel 1 bedoelde producten noch verbieden noch belemmeren op grond van de aanwezigheid van residuen van bestrijdingsmiddelen, indien het residuegehalte van de producten of het betrokken deel van de producten niet meer bedraagt dan de in artikel 1 bedoelde maximumgehalten.”

5. Bijlage I bij de richtlijn bevat een lijst van de productgroepen en producten waarvoor

de maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen gelden. Deze lijst bestaat uit een tabel met drie kolommen, met achtereenvolgens het opschrift: „Productgroep” (kolom 1), „Omvattende de navolgende producten” (kolom 2) en „Deel van het product waarvoor maximumgehalten gelden” (kolom 3).

6. In bijlage II bij de richtlijn worden voor de in bijlage I genoemde producten de maximumgehalten aan individuele bestrijdingsmiddelen in mg/kg aangegeven.

7. Wijnrankbladeren worden noch in bijlage I, noch in bijlage II expliciet genoemd.

8. Kolom 1 van bijlage I bij de richtlijn bevat onder meer de productgroep „besvruchten en kleinfruit”. Als tot deze groep behorend worden in kolom 2 onder meer „tafel- en wijndruiven” genoemd. Kolom 1 van bijlage I bevat tevens een productgroep „bladgroenten en verse kruiden”, waarvan in kolom 2 als producten onder meer sla en dergelijke, spinazie en kruiden worden genoemd.

9. Ingevolge bijlage II bij de richtlijn, in de versie van de richtlijnen 98/82/EG⁴ en 2000/42/EG⁵, bedraagt het voor de productgroep „bladgroenten en verse kruiden” toegestane maximumgehalte aan chloorpyrifos en fenarimol respectievelijk 0,05 mg/kg en fenarimol 0,02 mg/kg. Voor tafel- en wijndruiven bedraagt het maximumgehalte aan chloorpyrifos en fenarimol respectievelijk 0,5 mg/kg en 0,3 mg/kg.

III — De feiten en de prejudiciële vragen

11. De vennootschap E. Gavrielides Oy (hierna: „Gavrielides”) wilde in maart 2002 een partij gevulde wijnrankbladeren en in juli 2002 een partij wijnrankbladeren in pekel in Finland invoeren.

12. In het laboratorium van de Finse douane werden monsters van deze producten onderzocht op bestrijdingsmiddelenresiduen. Het resultaat van de analyse was dat de gevulde wijnrankbladeren 0,28 mg/kg chloorpyrifos en de wijnrankbladeren in pekel 0,11 mg/kg chloorpyrifos en 0,14 mg/kg fenarimol bevatten.

13. Op grond van deze resultaten verboden de douaneautoriteiten bij besluiten van 29 juli 2002 en 12 augustus 2002 (hierna: „litigieuze besluiten”) de invoer, de verhandeling, het ten verkoop aanbieden en elke andere vorm van overdracht van deze producten. Zij gaven aan, dat voor wijnrankbladeren het toegelaten maximumgehalte aan chloorpyrifos en fenarimol respectievelijk 0,05 mg/kg en 0,02 mg/kg bedroeg. Volgens haar waren de toegelaten maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen neergelegd in besluit 896/99 van het Finse ministerie van Handel en Industrie, waarbij richtlijn 90/642/EEG was omgezet. De aan de litigieuze besluiten ten grondslag gelegde maximumgehalten waren gebaseerd op de indeling van wijnrankbladeren in de productgroep bladgroenten en verse kruiden. Voor wijnrankbladeren gold

B — Nationaal recht

10. De richtlijn is in Fins recht omgezet bij besluit 896/99 van het Finse ministerie van Handel en Industrie. Ook dit besluit bevat geen expliciete bepaling ten aanzien van wijnrankbladeren. Voor het overige neemt het de bepalingen van de richtlijn betreffende de productgroepen en de bijbehorende maximumgehalten over.

4 — Richtlijn 98/82/EG van de Commissie van 27 oktober 1998 houdende wijziging van de bijlagen van de richtlijnen 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EEG van de Raad tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op respectievelijk granen, levensmiddelen van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 290, blz. 25).

5 — Richtlijn 2000/42/EG van de Commissie van 22 juni 2000 houdende wijziging van de bijlagen bij de richtlijnen 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EEG van de Raad tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op respectievelijk granen, levensmiddelen van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 158, blz. 51).

het voor kruiden vastgestelde maximumgehalte, dat voor chloorpyrifos 0,05 mg/kg en voor fenarimol 0,02 mg/kg bedroeg.

wijnrankbladeren moeten worden ingedeeld in de categorie „Andere kruiden”?

14. Gavrielides vorderde bij de verwijzende rechterlijke instantie nietigverklaring van de litigieuze besluiten.

b) In welke productgroep en in welke categorie dienen wijnrankbladeren te worden ingedeeld wanneer zij niet in de categorie „Andere kruiden” moeten worden ingedeeld?”

15. Bij beschikking van 22 september 2003 heeft de verwijzende rechterlijke instantie het Hof krachtens artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen gesteld:

IV — Juridische beoordeling

„1. Dient artikel 1, lid 1, van richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit, zoals nadien gewijzigd, aldus te worden uitgelegd dat de richtlijn van toepassing is op wijnrankbladeren?

A — *Betoog van de belanghebbende*

2. Zo de richtlijn van toepassing is:

a) Dient bijlage I bij de richtlijn aldus te worden uitgelegd, dat wijnrankbladeren moeten worden ingedeeld in de productgroep Bladgroenten en verse kruiden, en bijlage II aldus dat

16. De Finse regering kwalificeert de productopsomming in de bijlagen bij richtlijn 90/642 als niet-limitatief. Zij is van mening, dat wijnrankbladeren moeten worden ingedeeld in de productgroep „bladgroenten en verse kruiden” en verwijst ter onderbouwing hiervoor naar het voorstel van de Commissie met de titel: „Classification of (Minor) crops not listed in the appendix of Council Directive 90/642/EEC”⁶ (indeling van [minder belangrijke] gewassen die niet in de bijlage bij richtlijn 90/642/EEG van de Raad worden genoemd), waarin wijnrankbladeren op bladzijde 107 worden gelijkgesteld met kruiden.

⁶ — Commissie, Directoraat-Generaal Landbouw VI B II-1, Appendix B, 7029/VI/95 rev.5 22/7/97 (http://europa.eu.int/comm/food/resources/publications_en.htm).

17. Gavrielides en de Griekse regering zijn van mening dat de productopsomming in richtlijn 90/642 limitatief is. Wijnrankbladeren worden daarin niet expliciet vermeld en de richtlijn is derhalve niet van toepassing op deze producten. Dat de productopsomming limitatief is, volgt volgens de Griekse regering reeds uit de considerans van de richtlijn, waarvan de twintigste overweging aangeeft dat wijzigingen van de productenlijsten gepland staan. Hieruit volgt dat de opsomming limitatief is. Gavrielides betoogt, dat op wijnrankbladeren enkel artikel 14 van verordening (EG) nr. 178/2002⁷ van 28 januari 2002 van toepassing is. Dit verbiedt het in de handel brengen van producten die schadelijk zijn voor de gezondheid. De litigieuze producten vormen echter hoogstens bij een dagelijkse consumptie van meerdere kilo's een gevaar voor de gezondheid. Indien richtlijn 90/642 moet worden geacht van toepassing te zijn, moeten wijnrankbladeren volgens Gavrielides en de Griekse regering niet in de productgroep „bladgroenten en verse kruiden” worden ingedeeld. Veeleer dienen voor alle delen van een plant dezelfde maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen te gelden, zodat in het onderhavige geval voor wijnrankbladeren hetzelfde maximumgehalte als voor druiven toelaatbaar moet zijn.

bladeren in de richtlijn ontbrak het tot dusver aan wetenschappelijke onderzoeken. De richtlijn verzet zich er echter niet tegen dat de lidstaten, met inachtneming van de artikelen 28 en 30 EG, wijnrankbladeren gelijkstellen met andere kruiden. Het Commissievoorstel van 1999 met de titel „Classification of (minor) crops not listed in the appendix of Council Directive 90/642 EEC”⁸ betreft enkel een standpunt van ambtenaren van de Commissie. Dit document is aan de Commissie niet ter stemming voorgelegd, zodat het juridisch niet bindend is. De Commissie keert zich echter tevens tegen een indeling van wijnrankbladeren in de productgroep tafel- en wijndruiven. De verschillen tussen druiven en bladeren van een wijnstok zijn te groot. Bijlage I bij de richtlijn heeft overigens niet een volledige harmonisatie tot doel.

B — Standpuntbepaling

18. Volgens de Commissie bevat de richtlijn geen dwingende bepalingen voor wijnrankbladeren. Voor het opnemen van wijnrank-

19. Met de gestelde vragen wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of richtlijn 90/642 van toepassing is op wijnrankbladeren, die in deze richtlijn niet expliciet worden vermeld, en zo ja, met welke productgroep of met welk product deze moeten worden gelijkgesteld.

7 — Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1).

8 — Zie voetnoot 6.

20. Voor de beantwoording van de prejudiciële vragen moet allereerst worden onderzocht, of kolom 2 van bijlage I bij richtlijn 90/642, waarin onder de richtlijn vallende producten worden vermeld, een limitatieve of enuntiatieve opsomming bevat.

21. Indien de productopsomming in kolom 2 limitatief is, zoals Gavrielides en de Griekse regering betogen, dan is richtlijn 90/642 niet van toepassing op wijnrankbladeren, aangezien wijnrankbladeren niet uitdrukkelijk in de richtlijn worden vermeld. Indien de productopsomming slechts enuntiatief is, moet voorts worden onderzocht of wijnrankbladeren kunnen worden gelijkgesteld met een in bijlage I genoemde productgroep respectievelijk met een in die bijlage genoemd product.

22. De bewoordingen van de richtlijn pleiten ertegen, dat de productopsomming in kolom 2 limitatief is. Artikel 1, lid 1, van de richtlijn bepaalt immers uitdrukkelijk dat de richtlijn geldt voor de in kolom 1 van bijlage I vermelde productgroepen, waarvan in kolom 2 *voorbeelden*⁹ worden gegeven. Volgens de bewoordingen van de richtlijn is de opsomming van de producten in kolom 2 derhalve enkel enuntiatief en niet limitatief.

23. De Commissie verwijst voor de beantwoording van de vraag of de productopsomming limitatief of enuntiatief is naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Cacchiarelli en Stanghellini*. In dit arrest heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat richtlijn 76/895/EEG betreffende de vaststelling van de maximale hoeveelheden residuen van bestrijdingsmiddelen in en op groenten en fruit¹⁰ niet van toepassing is op aardappelen, aangezien aardappelen niet in bijlage I bij deze richtlijn worden vermeld.¹¹ Deze redenering kan echter voor het onderhavige geval niet worden gevolgd, aangezien beide richtlijnen reeds voor wat betreft de bewoordingen verschillen. Luidens artikel 1 van richtlijn 76/895/EEG heeft deze richtlijn betrekking heeft op „voor de voeding van mensen [...] bestemde producten, die vallen onder de in bijlage I vermelde posten van het gemeenschappelijk douanetarief [...]”. De bijlage bij deze richtlijn somt dan ook enkel of afzonderlijke producten op en geen productgroepen. Derhalve is de bijlage bij richtlijn 76/895/EEG reeds uit hoofde van de bewoordingen ervan limitatief.

24. Richtlijn 90/642 speelde in de zaak *Cacchiarelli en Stanghellini* slechts een rol voor wat de toepasselijkheid ervan op bepaalde bestrijdingsmiddelen betreft. In dit arrest is niet vastgesteld of richtlijn 90/642 een limitatieve productopsomming bevat.

¹⁰ — PB L 340, blz. 26.

¹¹ — Arrest van 23 februari 1995, *Cacchiarelli en Stanghellini* (C-54/94 en C-74/94, Jurispr. 1995, blz. I-391, punt 11).

⁹ — Cursivering van mij.

25. Een systematische uitlegging pleit eveneens vóór mijn standpunt dat de productopsomming in kolom 2 van bijlage 1 bij richtlijn 90/642 enuntiatief is. Wanneer de productopsomming in kolom 2 limitatief zou zijn, zou een indeling in twee afzonderlijke kolommen — naar „Productgroep” in kolom 1 en „Omvattende de navolgende producten” in kolom 2 — niet nodig zijn geweest. Voldoende zou zijn geweest om enkel de afzonderlijke producten te noemen, zoals in richtlijn 76/895¹² is geschied.

dingen van kolom 2 ervoor, dat deze de producten enuntiatief opsomt. De richtlijn spreekt daar namelijk van „sla en dergelijke” en in bijlage II van „Kruiden, andere”.

28. De productopsomming in kolom 2 van bijlage I van richtlijn 90/642 is derhalve niet limitatief, maar enkel enuntiatief.

26. Bovendien voorziet bijlage II bij de richtlijn voor meerdere productgroepen in een maximumgehalte voor „andere” onder de productgroep vallende producten. Voor de productgroep „besvruchten en kleinfruit” legt zij bijvoorbeeld een maximumgehalte vast voor „Andere” [bessen]. Ook dit pleit voor mijn standpunt, dat de productopsomming in kolom 2 van bijlage I enuntiatief is, aangezien in geval van een limitatieve opsomming geen maximumgehalte voor andere onder een productgroep vallende producten nodig zou zijn geweest.

29. Hoewel wijnrankbladeren niet in kolom 2 worden vermeld, kan de richtlijn derhalve hierop van toepassing zijn, indien wijnrankbladeren kunnen worden gelijkgesteld met een van de productgroepen of producten. Dit dient hierna te worden onderzocht.

30. Op het eerste gezicht komt indeling in de productgroep bladgroenten en verse kruiden in aanmerking, daar het bij wijnrankbladeren evenals bij sla, spinazie en kruiden — welke als voorbeelden van deze productgroep worden genoemd — gaat om voor consumptie geschikte bladeren.

27. Bij de productgroep „bladgroenten en verse kruiden” pleiten ook reeds de bewoor-

31. Ook voor wat betreft de consumptie door de consument, de wijze van consumptie

¹² — Zie voetnoot 10.

en de hoeveelheden waarin zij worden geconsumeerd, zijn wijnrankbladeren en sla of kruiden volstrekt vergelijkbaar.

veelheid residu zo gering mogelijk en uit toxicologisch oogpunt acceptabel is".¹⁶

32. Bij het onderzoek naar de vraag of een product kan worden gelijkgesteld met een productgroep, moet echter in het kader van een teleologische uitlegging ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van de richtlijn. De richtlijn heeft tot doel, mens en milieu te beschermen.¹³ De richtlijn gaat er echter van uit, dat de bescherming van planten tegen schadelijke organismen door het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen noodzakelijk is om de productiviteit in de landbouw te doen toenemen.¹⁴

33. Bij de vaststelling van de maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen is getracht deze beide doelstellingen van de richtlijn tegen elkaar af te wegen, waarbij de maximumgehalten zijn vastgesteld op het laagste niveau dat gelet op de goede landbouwpraktijken verantwoord is.¹⁵ De vermelde „maximumgehalten [stemmen overeen] met de hoeveelheden bestrijdingsmiddel die minimaal nodig zijn om tot een adequate ziektebestrijding te komen wanneer die hoeveelheden zo worden toegepast dat de hoe-

34. Bij de vaststelling van de maximumgehalten werd er derhalve rekening mee gehouden, welke hoeveelheden bestrijdingsmiddel voor een afzonderlijke productgroep respectievelijk een afzonderlijk product minimaal nodig zijn voor een goede oogst. De hoeveelheid bestrijdingsmiddel die minimaal nodig is voor de bestrijding van schadelijke organismen, varieert per plantensoort. Dit verklaart ook waarom voor gelijksoortige planten — zoals bijvoorbeeld aalbessen en bramen — die qua wijze en waarschijnlijke hoeveelheid van consumptie door de consument (en daarmee voor wat betreft de opname van schadelijke stoffen) zeer op elkaar lijken, verschillende maximumgehalten zijn vastgesteld.

35. Derhalve moet ook bij de gelijkstelling met een productgroep rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van planten aan bestrijdingsmiddelen. Indeling in een productgroep is enkel mogelijk indien planten dusdanig op elkaar lijken, dat ervan kan worden uitgegaan, dat de planten in gelijke mate aan aantasting door schadelijke organismen en onkruid zijn blootgesteld en derhalve voor een zo goed mogelijke oogst een gelijksoortige behoefte hebben aan bestrijdingsmiddelen. Dat twee producten enkel voor wat betreft de wijze en de hoeveelheid van consumptie ervan door de

13 — Zie de zesde overweging van richtlijn 90/642.

14 — Zie de derde en de vierde overweging van richtlijn 90/642.

15 — Zie de vierde overweging van richtlijn 90/642.

16 — Derde overweging van richtlijn 94/30/EG van de Raad van 23 juni 1994 houdende wijziging van bijlage II bij richtlijn 90/642/EEG, PB L 189, blz. 70.

consument op elkaar lijken, zoals wijnrankbladeren en sla of kruiden, is daarentegen ontoereikend om ze in dezelfde productgroep in te delen.

36. Deze overwegingen pleiten tegen indeling van wijnrankbladeren in de productgroep „bladgroenten en verse kruiden”. Wijnranken en sla of kruiden zijn immers zowel voor wat betreft de plantensoort als de teelt te verschillend om de specifiek voor sla en kruiden vastgelegde maximumgehalten, die zijn afgestemd op de behoeften daarvan aan bestrijdingsmiddelen, zonder wetenschappelijke onderbouwing op wijnrankbladeren toe te passen. Zo wordt ook in de considerans van richtlijn 90/642 verklaard dat het vaststellen van verplicht toe te passen maximumgehalten een langdurig technisch onderzoek vergt.¹⁷

37. Het Commissievoorstel „Classification of (minor) crops”¹⁸, waarnaar de Finse regering heeft verwezen, wettigt evenmin een andere conclusie. In dit document worden voorstellen gedaan voor de indeling van niet uitdrukkelijk in bijlage I bij richtlijn 90/642 opgenomen producten. Voor wat betreft wijnrankbladeren wordt op bladzijde 107 de indeling als kruiden in de productgroep „bladgroenten en verse kruiden” voorgesteld. Dit Commissievoorstel maakt deel uit van een document met de titel: „Guidelines for the generation of data concerning residues as provided in Annex II, part A, section 6 and Annex III, part A, section 8 of Directive

91/414/ECC concerning the placing of plant protection products on the market”¹⁹ (richtsnoeren voor het genereren van data inzake residuen als bedoeld in bijlage II, deel A, punt 6, en bijlage III, deel A, punt 8, bij richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen). In het voorwoord hiervan staat echter dat dit document enkel het standpunt van de diensten van de Commissie tot uitdrukking brengt. Het beoogt niet juridisch bindend te zijn. De Commissie heeft hierop ook in haar schriftelijke opmerkingen in de onderhavige zaak gewezen. Dit Commissievoorstel kan derhalve hoogstens als een deskundigenadvies over de gelijkstelling van wijnrankbladeren met kruiden worden gezien. Het document kan echter niet als een soort deskundigenverslag worden gekwalificeerd, daar uit het document niet kan worden afgeleid hoe en in voorkomend geval op grond van welke onderzoeken de Commissie tot de voorgestelde indeling is gekomen.

38. Wijnrankbladeren kunnen derhalve niet worden gelijkgesteld met de productgroep „bladgroenten en verse kruiden”.

¹⁷ — Zie de dertiende overweging van richtlijn 90/642.

¹⁸ — —Zie voetnoot 6.

¹⁹ — Commissie, Directoraat-generaal Landbouw VI B II-1, 1607/V1/97 rev. 2, 10/6/1999(<http://europa.eu.int/comm/food/resources/publications-en.htm>).

39. Wijnrankbladeren zouden mogelijk ook kunnen worden ingedeeld in de productgroep „besvruchten en kleinfruit”, en daarbinnen kunnen worden gelijkgesteld met „tafel- en wijndruiven”, zoals Gavrielides en de Griekse regering betogen voor het geval de richtlijn van toepassing is.

40. Hiervoor pleit de overweging, dat wijnrankbladeren en druiven delen van dezelfde plant zijn. Derhalve zouden zij ook voor wat betreft de voor een rijke oogst noodzakelijke hoeveelheden aan bestrijdingsmiddelen identiek kunnen zijn.

41. Tegen deze gelijkstelling pleiten echter allereerst de bewoordingen. Bladeren zijn nu eenmaal geen bessen of druiven.

42. Het argument van de Commissie dat bladeren van wijnstokken niet als tafel- en wijndruiven moeten worden behandeld omdat kolom 3 van bijlage I bij richtlijn 90/642, waarin de delen van producten zijn vermeld waarop de maximumgehalten betrekking hebben, de stelen van druiven uitzondert en bladeren derhalve evenzeer moeten worden uitgezonderd, is daarentegen niet overtuigend. In kolom 3 worden de delen van het product uitgezonderd waarvan wordt aangenomen dat zij niet voor consumptie dienen, zoals steeltjes. Aangezien een belasting met schadelijke stoffen daarvan

niet tot belasting van het menselijke organisme leidt, kan zij bij de meting buiten beschouwing blijven.

43. Bij het onderzoek of voor wijnrankbladeren dezelfde maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen moeten gelden als voor tafel- en wijndruiven, dient vóór alles in acht te worden genomen dat richtlijn 90/642 ook een zo volledig mogelijke bescherming van mens en milieu tot doel heeft.²⁰ De vraag of, gelet op dit streven, wijnrankbladeren kunnen worden gelijkgesteld met tafel- en wijndruiven, hetgeen een relatief hoog residu aan schadelijke stoffen zou impliceren, is zonder wetenschappelijke evaluatie niet te beantwoorden. Het tijdstip waarop bladeren en druiven worden geoogst, kan verschillen, en voor de op de oogst van wijnrankbladeren gerichte teelt van wijnstokken zou, anders dan bij de druiventee, met geringere hoeveelheden bestrijdingsmiddelen kunnen worden volstaan. Deze onzekerheden moeten door wetenschappelijk onderzoek op gemeenschapsniveau worden weggenomen en wijnrankbladeren moeten door een wijziging van de richtlijn in de bijlage daarbij worden opgenomen. Een indeling die enkel op uitlegging berust, zonder wetenschappelijke onderbouwing, is niet mogelijk. Derhalve kunnen wijnrankbladeren niet met de productgroep tafel- en wijndruiven worden gelijkgesteld.

44. Concluderend moet worden vastgesteld dat de productopsomming in bijlage I bij

²⁰ — Zie de zesde overweging van richtlijn 90/642.

richtlijn 90/642 weliswaar niet limitatief is, maar dat wijnrankbladeren om de hiervóór uiteengezette redenen noch in de productgroep „bladgroenten en verse kruiden”, noch in de productgroep „besvruchten en klein-fruit — wijn- en tafeldruiven” kunnen worden ingedeeld. Een andere productgroep komt evenmin in aanmerking. Wijnrankbladeren vallen derhalve niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn.

en 30 EG, verenigbaar is. De eventueel toepasselijke bepalingen van verordening nr. 178/2002²², met name artikel 14 daarvan, zijn echter op het onderhavige geval niet van toepassing, aangezien zij ingevolge artikel 65 van de verordening pas op 1 januari 2005 in werking treden.

45. De hier voorgestane uitlegging van richtlijn 90/642 heeft tot gevolg, dat voor de onder de richtlijn vallende materie een volledige harmonisatie met betrekking tot alle plantaardige producten ontbreekt, en heeft derhalve als nadeel dat zij indruist tegen een ander doel van de richtlijn, namelijk het waarborgen van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap.²¹ Bovenstaande overwegingen hebben echter aangetoond, dat deze uitlegging mede de andere met de richtlijn nagestreefde doelen eerbiedigt en derhalve alle doelstellingen van de richtlijn met elkaar in evenwicht brengt.

46. Ook moet worden vastgesteld dat met betrekking tot een product waarop de richtlijn niet van toepassing is, niet elke nationale regeling is toegestaan, doch enkel een regeling die met het gemeenschapsrecht in het algemeen, inzonderheid de artikelen 28

47. Ingevolge artikel 28 EG zijn in de handel tussen de lidstaten kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking verboden. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is te beschouwen.²³ Ook een administratieve praktijk kan een handelsregeling vormen.²⁴ Of in Finland een algemene administratieve praktijk bestaat met betrekking tot de voorwaarden waaronder wijnrankbladeren mogen worden ingevoerd, valt niet uit het verzoek om een prejudiciële beslissing af te leiden. Dienaangaande kan evenwel worden opgemerkt, dat individuele beschikkingen van de overheid evenmin mogen indruisen tegen artikel 28 EG. Hierin zijn immers individuele rechten verankerd, die kunnen worden ingeroepen ongeacht of zij worden geschonden door een

22 — Aangehaald in voetnoot 7.

23 — Zie onder meer arrest van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. 1974, blz. 837, punt 5).

24 — Zie arrest van 9 mei 1985, Commissie/Frankrijk (zaak 21/84, Jurispr. 1985, blz. 1355, punt 13).

21 — Zie de elfde overweging van richtlijn 90/642.

individuele beschikking of door een administratieve praktijk.²⁵ De litigieuze overheidsbesluiten, op grond waarvan de invoer van wijnrankbladeren slechts is toegestaan indien een bepaald maximumresiduegehalte niet wordt overschreden, belemmeren de handel tussen lidstaten en vormen derhalve een maatregel van gelijke werking.

48. Beperkingen die ingevolge artikel 28 verboden zijn kunnen evenwel gerechtvaardigd zijn uit hoofde van artikel 30 EG, onder meer omdat zij strekken ter bescherming van de gezondheid. Ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie staat het aan de lidstaten te bepalen, in welke mate zij de bescherming van de gezondheid en van het leven van de mens willen waarborgen. Daarbij hebben zij een ruime beoordelingsvrijheid, maar zij moeten wel rekening houden met de vereisten van het vrije goederenverkeer.²⁶ In het arrest Heijn, dat ook betrekking had op een nationale regeling inzake bestrijdingsmiddelenresiduen op levensmiddelen, ging het Hof van Justitie eveneens uit van een ruime beoordelingsbevoegdheid en heeft het beslist, dat in een nationale bepaling ook rekening mag worden gehouden met het klimaat en

met het gebruikelijke voedselpakket en de gezondheidstoestand van de bevolking.²⁷

49. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten de lidstaten, wanneer zij gebruik maken van hun beoordelingsvrijheid ter zake van de bescherming van de volksgezondheid, evenwel ook het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, dat ten grondslag ligt aan artikel 30, lid 2, EG. Bijgevolg mogen de nationale maatregelen niet verder gaan dan daadwerkelijk noodzakelijk is om de bescherming van de volksgezondheid te waarborgen, en dienen zij in een redelijke verhouding te staan tot het nagestreefde doel in die zin dat dit doel niet kan worden bereikt met middelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken.²⁸

50. De verwijzende rechterlijke instantie zal derhalve moeten onderzoeken, welke maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in het geval van wijnrankbladeren noodzakelijk zijn voor de bescherming van de gezondheid. Zij zal daarbij tevens in acht dienen te nemen of en in welke omvang bestrijdingsmiddelen voor de teelt van wijnrankbladeren noodzakelijk zijn.²⁹

25 — Zie, voor de vrijheid van dienstverrichting, arrest van 29 april 1999, *Ciola* (C-224/97, Jurispr. 1999, blz. I-2517, punt 32).

26 — Zie arresten van 27 juni 1996, *Brandsma* (C-293/94, Jurispr. 1996, blz. I-3159, punt 11), en 17 september 1998, *Harpegny* (C-400/96, Jurispr. 1998, blz. I-5121, punt 33).

27 — Arrest van 19 september 1984, *Heijn* (94/83, Jurispr. 1984, blz. 3263, punt 16).

28 — Zie arrest van 14 juli 1983, *Sandoz* (174/82, Jurispr. 1983, 2445, punt 18); zie voorts arresten van 23 september 2003, *Commissie/Denemarken* (C-192/01, Jurispr. 2003, blz. I-9693, punt 45); 29 april 2004, *Commissie/Duitsland* (C-387/99, Jurispr. blz. I-3751, punt 71), en 29 april 2004, *Commissie/Oostenrijk* (C-150/00, Jurispr. blz. I-3887, punt 88).

29 — Zie arrest *Heijn* (aangehaald in voetnoot 26, punt 15) en arrest van 13 maart 1986, *Mirepoix* (54/85, Jurispr. 1986, blz. 1067, punt 14).

V — Conclusie

51. Op grond van de voorgaande uiteenzettingen geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de Helsingin hallinto-oikeus te beantwoorden als volgt:

Richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit, zoals gewijzigd, is niet van toepassing op wijnrankbladeren.