

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. TIZZANO

van 7 april 2005¹

1. Bij afzonderlijke beschikkingen² hebben drie rechterlijke instanties van drie lidstaten (de High Court of Justice, Queen's Bench Division van het Verenigd Koninkrijk, de Italiaanse Consiglio di Stato en de Nederlandse Rechtbank te 's-Gravenhage) het Hof krachtens artikel 234 EG gevraagd, zich uit te spreken over de geldigheid van richtlijn 2002/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG van de Raad betreffende het verkeer van mengvoeders en tot intrekking van richtlijn 91/357/EEG van de Commissie (hierna: „richtlijn 2002/2” of „richtlijn”).³

het fundamentele recht van eigendom. De Italiaanse rechter heeft het Hof bovendien een vraag gesteld over de geldigheid van de richtlijn in het licht van het voorzorgsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, terwijl de Nederlandse rechter in dit verband ook het beginsel van vrije beroepsuitoefening ter sprake heeft gebracht.

2. Al deze rechterlijke instanties wensen met name te vernemen, of deze richtlijn, die de producenten van diervoeders verplicht om — op het etiket en, op diens verzoek, aan de klant — de hoeveelheid voedermiddelen aan te geven die zij in hun producten gebruiken, ongeldig is, omdat zij op een onjuiste rechtsgrondslag is gebaseerd dan wel in strijd is met het evenredigheidsbeginsel of

3. Ten slotte hebben de Consiglio di Stato en de Rechtbank te 's-Gravenhage ook een aantal uitleggingsvragen gesteld. De eerste heeft met verwijzing naar de richtlijn gevraagd, of deze van toepassing is bij gebreke van een speciale lijst van te gebruiken voedermiddelen; de tweede rechter vraagt meer in het algemeen, of de nationale overheidsinstanties, evenals de gerechtelijke instanties, bevoegd zijn om bij wijze van voorlopige maatregel de opschorting te gelasten van de tenuitvoerlegging van nationale maatregelen die uitvoering geven aan communautaire bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Beschikkingen van 6 oktober 2003 van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division; 4 december 2003 van de Italiaanse Consiglio di Stato, en 26 april 2004 van de Nederlandse Rechtbank te 's-Gravenhage.

3 — PB L 63. blz. 23.

I — Het gemeenschapsrecht

bevorderen van onderzoek naar de oorzaken, de overdracht en de preventie daarvan, alsmede door het bevorderen van gezondheidsvoorlichting en gezondheidsonderwijs.

Artikel 152 EG

4. Tot het Verdrag van Amsterdam dienden maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die ook de volksgezondheid beoogden te beschermen, op basis van artikel 37 EG te worden vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure.

[...]

5. Vanaf de inwerkingtreding van dit Verdrag kan een aantal van die maatregelen worden gebaseerd op artikel 152 EG, dat na wijziging luidt:

4. De Raad draagt volgens de procedure van artikel 251, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel door:

[...]

„1. Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.

b) in afwijking van artikel 37, maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied aan te nemen die rechtstreeks gericht⁴ zijn op de bescherming van de volksgezondheid;

Het optreden van de Gemeenschap, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid. Dit optreden omvat de bestrijding van grote bedreigingen van de gezondheid, door het

[...]"

⁴ — Voetnoot alleen van belang voor de Italiaanse versie van deze conclusie.

De communautaire regeling inzake de etikettering van mengvoeders en richtlijn 2002/2/EG

6. De productie van en de handel in mengvoeders worden geregeld in richtlijn 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 (hierna: „richtlijn 79/373”).⁵

7. Deze is verschillende malen bij verschillende richtlijnen gewijzigd, met name op het hier van belang zijnde punt van de etikettering van mengvoeders bestemd voor gebruiksdieren.

8. Een eerste wijziging op dat punt kwam tot stand bij richtlijn 90/44/EEG (hierna: „richtlijn 90/44”).⁶ Deze harmoniseerde de voorschriften inzake etikettering volgens het systeem van een „soepele regeling” (achtste overweging van de considerans), op basis waarvan de verantwoordelijke voor het etiket de bestanddelen van het voeder moest vermelden in afnemende volgorde van gewicht, maar zonder dat hij de hoeveelheid diende aan te geven. Bovendien mocht hij deze bestanddelen aangeven met hun specifieke naam of met de generieke benaming van de categorie waartoe zij behoorden (artikel 1, punt 5).

9. De BSE-crisis en de dioxinecrisis waren voor de wetgever aanleiding om af te zien van het hierboven genoemde systeem en om in richtlijn 2002/2, die is vastgesteld op basis van artikel 152, lid 4, sub b, de strengere formule van de „open vermelding” op te nemen.

10. Volgens de wetgever hadden de BSE-crisis en de dioxinecrisis aangetoond dat de bestaande voorschriften niet adequaat waren, zodat „meer gedetailleerde, zowel kwalitatieve als kwantitatieve, informatie over de samenstelling van mengvoeders [...] noodzakelijk is” (vierde overweging van de considerans). Dergelijke vermeldingen, met name de kwantitatieve, komen immers, aldus de wetgever, afgezien van het feit dat zij „voor veehouders belangrijke informatie” vormen (achtste overweging van de considerans), „de volksgezondheid ten goede”, omdat zij „helpen om de traceerbaarheid van mogelijk besmette voedermiddelen te verzekeren en om de betrokken partijen voedermiddelen op het spoor te komen”. Hierdoor wordt „vernietiging van producten die geen duidelijk risico voor de volksgezondheid vormen, [...] voorkomen” (vijfde overweging van de considerans).

11. Derhalve moet de etikettering volgens artikel 1, punt 1, sub a, van richtlijn 2002/2, dat artikel 5, lid 1, sub j, van richtlijn 79/373 wijzigt, thans ook bevatten:

„het referentienummer van de partij”.

5 — Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB L 86, blz. 30).

6 — Richtlijn van de Raad van 22 januari 1990 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders (PB L 27, blz. 35).

12. Bovendien moet de etikettering volgens artikel 1, punt 1, sub b, dat artikel 5, lid 1, sub l, van richtlijn 79/373 wijzigt, ook bevatten:

„In geval van andere mengvoeders dan die voor huisdieren, de vermelding ‚het exacte gewichtspercentage van de voedermiddelen voor diervoeder waaruit dit voeder is samengesteld, kan worden verkregen bij: ...’ (vermelding van de naam of handelsnaam, het adres of hoofdkantoor tezamen met het telefoonnummer en het e-mailadres van diegene die verantwoordelijk is voor de in dit lid bedoelde vermeldingen). Deze informatie wordt verstrekt op verzoek van de klant”.

a) mengvoeders voor andere dieren dan huisdieren:

i) opsomming van de voedermiddelen voor diervoeders met vermelding, in afnemende volgorde van belangrijkheid, van de gewichtspercentages die in de mengvoeders voorkomen;

ii) voor de bovenbedoelde percentages wordt een marge van +/- 15 % van de aangegeven waarde getolereerd;

[...]

13. Artikel 1, punt 4, dat artikel 5 *quater* van richtlijn 79/373 wijzigt, bepaalt:

„1. Alle voedermiddelen waaruit het mengvoeder is samengesteld, worden met hun specifieke naam vermeld.

2. Bij de vermelding van de voedermiddelen voor diervoeders worden de volgende voorschriften in acht genomen:

14. Artikel 1, punt 5, dat een tweede alinea toevoegt aan artikel 12 van richtlijn 79/373 bepaalt ten slotte:

„[De lidstaten] bepalen dat de mengvoederfabrikanten verplicht zijn de met de officiële controles belaste instanties op verzoek elk document ter beschikking te stellen dat verband houdt met de samenstelling van de voeders die bestemd zijn om in het verkeer te worden gebracht, en aan de hand waarvan de betrouwbaarheid van de informatie op het etiket kan worden gecontroleerd.”

15. Voorzover hier van belang, zij er ten slotte aan herinnerd dat de richtlijn bovendien de Commissie in de tiende overweging van de considerans van richtlijn 2002/2 vraagt, „uiterlijk op 31 december 2002, bij het Europees Parlement en de Raad een op een haalbaarheidsstudie gebaseerd verslag in [te] dienen dat vergezeld gaat van een passend voorstel voor een positieve lijst waarin de conclusies van dat verslag zijn verdisconteerd”.

16. Dienovereenkomstig heeft de Commissie op 24 april 2003 een verslag (COM 2003 178) ingediend, waarin zij echter heeft verklaard dat de opstelling van een „positieve lijst” dan wel van een „lijst van voedermiddelen die na beoordeling veilig worden geacht voor de gezondheid van mens en dier en die bijgevolg in diervoeders mogen worden gebruikt”, „niet doorslaggevend is voor de waarborging van de diervoederveiligheid”. Op grond hiervan heeft de Commissie besloten geen voorstel ter zake in te dienen.⁷

Verordening (EG) nr. 178/2002

17. Ofschoon deze niet direct relevant is voor de beslechting van dit geding, wil ik hier

toch wijzen op 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.⁸

18. Volgens artikel 3, punt 15, van deze verordening wordt onder „traceerbaarheid” verstaan:

„mogelijkheid om een levensmiddel, diervoeder, voedselproducerend dier of stof die bestemd is om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin wordt verwerkt, door alle stadia van de productie, verwerking en distributie te traceren en te volgen”.

19. Artikel 7, lid 1, betreffende het voorzorgsbeginsel, bepaalt bovendien:

„In specifieke situaties waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijk-

⁷ — Verslag van de Commissie over de haalbaarheid van een positieve lijst van voedermiddelen van 24 april 2003.

⁸ — PB L 31, blz. 1.

heid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, kunnen, in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een volledig risicobeoordeling, voorlopige maatregelen voor risicomanagement worden vastgesteld om het in de Gemeenschap gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen.”

25 giugno 2003, recante integrazioni e modificazioni agli allegati alla legge 15 febbraio 1963, n. 281, sulla disciplina della preparazione e del commercio dei mangimi, in attuazione della direttiva 2002/2/CE del 28 gennaio 2002 (decreet van de Minister van Landbouw- en Bosbouwbeleid van 25 juni 2003, betreffende aanvullingen op en wijzigingen in de bijlagen bij wet nr. 281 van 15 februari 1963 betreffende de regeling van de voorbereiding van en de handel in diervoeder, ter uitvoering van richtlijn 2002/2/EG van 28 januari 2002; hierna: „Italiaans decreet”)¹¹;

II — De nationale rechtskaders

20. Richtlijn 2002/2 is omgezet:

- in het Verenigd Koninkrijk, bij de Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) en Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (regeling voor de steekproeven en analyses van diervoeders respectievelijk de uitvoeringsregeling voor Engeland; hierna: „Engelse regelingen”)⁹, die de Feeding Stuffs Regulations 2000 wijzigen¹⁰;
- in Italië, bij decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali del

- in Nederland, bij verordening nr. PDV-25 van 11 april 2003 (hierna: „Nederlandse verordening”)¹², waarbij de Verordening PDV diervoeders 2003 is gewijzigd.

III — De feiten en het procesverloop

In zaak C-453/03

21. Op 8 september 2003 hebben ABNA Ltd, Denis Brinicombe (een partnership), Bocm Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd en Primary Diets Ltd (hierna gezamenlijk: „ABNA”), vennootschappen die alle actief

9 — *SI* 2003/1503.

10 — *SI* 2000/2481.

11 — *GURI* van 6 augustus 2003, nr. 181.

12 — *PDO*-blad nr. 42 van 27 juni 2003.

zijn op het gebied van de productie van mengvoeders voor dieren, bij de High Court of Justice beroep ingesteld tegen de Engelse uitvoeringsregeling van richtlijn 2002/2.

c) schending van het evenredigheidsbeginsel?"

22. Omdat deze rechterlijke instantie ernstige twijfels had over de geldigheid van artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van deze richtlijn en van oordeel was dat de toepassing van de nationale uitvoeringsbepalingen ABNA ernstige en onherstelbare schade zou kunnen berokkenen, heeft zij besloten deze bepalingen bij wijze van voorlopige maatregel op te schorten en het Hof de volgende vraag voor te leggen:

23. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door ABNA, de regering van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Griekenland, Spanje en Nederland alsmede door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

In de gevoegde zaken C-11 en C-12/04

Zaak C-11/04

„Is artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van richtlijn 2002/2, voorzover dit artikel 5 *quater*, lid 2, sub a, van richtlijn 79/373 wijzigt door de opsomming van percentages voor te schrijven, nietig wegens:

a) het ontbreken van een rechtsgrondslag in artikel 152, lid 4, sub b, EG;

24. Op 17 september 2003 hebben Fratelli Martini & C. spa en Cargill srl (hierna gezamenlijk: „Fratelli Martini”), eveneens vennootschappen die werkzaam zijn in de sector van de productie van diervoeders, bij het Tribunale Amministrativo del Lazio (hierna: „TAR”) beroep ingesteld tegen het Italiaans decreet tot omzetting van richtlijn 2002/2, waarvan zij nietigverklaring vorderen, na opschorting van de voorlopige tenuitvoerlegging, wegens strijd met het nationale recht en het gemeenschapsrecht.

b) inbreuk op het fundamentele eigendomsrecht;

25. Het TAR heeft het verzoek om de voorlopige maatregel afgewezen. Tegen deze

afwijzing is beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato.

26. Aangezien deze rechterlijke instantie — evenals de Engelse rechter — ernstige twijfel heeft over de geldigheid van richtlijn 2002/2, met name omdat deze voorschrijft dat ook voor plantaardige diervoeders, die hij onschadelijk voor de volksgezondheid acht, gedetailleerde kwantitatieve informatie moet worden verstrekt, heeft hij bij vonnis van 11 november 2003 de tenuitvoerlegging van het bestreden nationale decreet opgeschort. Bij afzonderlijke maatregel heeft hij het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moet artikel 152, lid 4, sub b, EG aldus worden uitgelegd dat het de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van bepalingen op het gebied van etikettering die vervat zijn in richtlijn 2002/2/EG, voorzover die richtlijn betrekking heeft op de etikettering van plantaardige diervoeders?

2) Is richtlijn 2002/2/EG, voorzover daarbij de verplichting tot precieze vermelding van de voedermiddelen in mengvoeders wordt opgelegd, die ook geldt voor plantaardige diervoeders, gerechtvaardigd uit het oogpunt van het verzorgsbeginsel — wanneer een analyse van de risico's op basis van wetenschappelijke studies ontbreekt, waartoe voornoemde voorzorgsmaatregel noopt wegens een eventuele samenhang tussen de hoeveelheid gebruikte

voedermiddelen en het gevaar van ziekten die men wenst te voorkomen —, en is zij althans gerechtvaardigd uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel, voorzover daarbij de informatieplichten van de mengvoederindustrie ten opzichte van de tot geheimhouding verplichte autoriteiten die bevoegd zijn voor de controles ter bescherming van de gezondheid, niet voldoende worden geacht voor het nastreven van de doelstellingen van volksgezondheid, die aan de maatregel ten grondslag zijn gelegd, nu bij die richtlijn evenwel een algemene regeling over de verplichting tot vermelding van de gewichtspercentages van de gebruikte voedermiddelen op de etiketten van plantaardig diervoeder wordt geformuleerd?

3) Is richtlijn 2002/2/EG in strijd met het aan de burgers van de lidstaten toegekende fundamentele eigendomsrecht, voorzover zij niet strookt met het evenredigheidsbeginsel?”

C-12/04

27. Bij afzonderlijk beroep hebben ook de vennootschap Ferrari Mangimi srl en de

Associazione nazionale produttori alimenti zootecnici — ASSALZOO (hierna gezamenlijk: „Ferrari Mangimi”) bij het TAR beroep ingesteld tegen het Italiaans decreet, waarvan ook zij nietigverklaring vorderen, na opschorting van de voorlopige tenuitvoerlegging.

28. Evenals in de eerste zaak heeft het TAR het verzoek om een voorlopige maatregel afgewezen. Ook in dit geval is hiertegen beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, die het Hof, na de opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden decreet te hebben gelast, soortgelijke vragen over de geldigheid van richtlijn 2002/2 heeft voorgelegd én een uitleggingsvraag:

„1) Moet artikel 152, lid 4, sub b, EG aldus worden uitgelegd, dat het de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van bepalingen op het gebied van etikettering die vervat zijn in richtlijn 2002/2/EG, voorzover die richtlijn betrekking heeft op de etikettering van plantaardige diervoeders?

2) Is richtlijn 2002/2/EG, voorzover daarbij de verplichting tot precieze vermelding van de voedermiddelen in mengvoeders wordt opgelegd, die ook geldt voor plantaardige diervoeders, gerechtvaardigd uit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel — wanneer een analyse van de risico's op basis van

wetenschappelijke studies ontbreekt, waartoe voornoemde voorzorgsmaatregel noopt wegens een eventuele samenhang tussen de hoeveelheid gebruikte voedermiddelen en het gevaar van ziekten die men wenst te voorkomen —, en is zij althans gerechtvaardigd uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel, voorzover daarbij de informatieplichten van de mengvoederindustriën opzichte van de tot geheimhouding verplichte autoriteiten die bevoegd zijn voor de controles ter bescherming van de gezondheid, niet voldoende worden geacht voor het nastreven van de doelstellingen van volksgezondheid, die aan de maatregel ten grondslag zijn gelegd, nu bij die richtlijn evenwel een algemene regeling over de verplichting tot vermelding van de gewichtspercentages van de gebruikte voedermiddelen op de etiketten van plantaardig diervoeder wordt geformuleerd?

3) Moet richtlijn 2002/2/EG aldus worden uitgelegd dat de toepassing en dus de werking ervan afhankelijk is van de vaststelling van de positieve lijst van voedermiddelen met hun specifieke namen, zoals gepreciseerd in de tiende overweging van de considerans van de richtlijn en in het verslag van de Commissie (COM 2003 178) van 24 april 2003, of moet de richtlijn in de lidstaten worden toegepast vóór de vaststelling van de in de richtlijn bedoelde positieve lijst van voedermid-

delen, waarbij een lijst van de voeder-middelen in de mengvoeders met de generieke benamingen en definities van hun warencategorie wordt gebruikt?

In zaak C-194/04

- 4) Is richtlijn 2002/2/EG onrechtmatig wegens schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie ten nadele van de mengvoederfabrikanten in vergelijking met de producenten van levensmiddelen voor menselijke consumptie, voorzover de fabrikanten volgens die richtlijn onderworpen zijn aan een regeling die kwantitatieve informatie van voedermiddelen in mengvoeders voorschrijft?"

31. In de Nederlandse zaak staat het Productschap Diervoeder (hierna: „Productschap”) tegenover de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (hierna: „Nevedi”).

32. Het Productschap is het Nederlandse publiekrechtelijke lichaam dat bevoegd is om verordeningen betreffende diervoeders vast te stellen, die, om effect te sorteren, echter de goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „Minister”) behoeven.

Procedure voor het Hof

29. Bij beschikking van de president van het Hof van 25 maart 2004 zijn de zaken C-11/04 en C-12/04 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en voor het arrest.

30. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, de Griekse en de Spaanse regering alsmede het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

33. Nadat richtlijn 2002/2 tijdig was omgezet bij een verordening die naar behoren door de Minister was goedgekeurd, kwam het Productschap tot de overtuiging dat deze richtlijn ongeldig was. Het stelde daarom een nieuwe verordening vast tot intrekking van de reeds geldende verordening.

34. Deze nieuwe verordening verkreeg echter niet de noodzakelijke goedkeuring van de Minister, die zich op het standpunt stelde dat een louter administratieve opschorting van de tenuitvoerlegging van de uitvoeringsverordening van de richtlijn in strijd is met het gemeenschapsrecht, dat deze bevoegdheid alleen voorbehoudt aan de nationale rechter.

35. Bij gebreke van maatregelen van de overheid, verzocht Nevedi de Rechtbank te 's-Gravenhage om opschorting van de tenuitvoerlegging van de verordening van het Productschap.

percentages voor te schrijven, nietig wegens:

a) het ontbreken van een rechtsgrondslag in artikel 152, lid 4, sub b, EG-Verdrag;

36. De Nederlandse rechter was van oordeel dat de in de richtlijn opgenomen verplichting om informatie te verstrekken over het gewichtsperscentage van de voerdersmiddelen in de diervoeders — in strijd met artikel 152 EG — geen rechtstreeks verband hield met de bescherming van de volksgezondheid en de producten dwong om geheime informatie, die wezenlijk is voor hun bedrijf, aan de concurrenten prijs te geven.

b) inbreuk op fundamentele rechten, zoals het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening;

c) inbreuk op het evenredigheidsbeginsel?

37. Om die reden heeft hij, mede gelet op de vraag over de geldigheid die de Engelse rechter reeds had gesteld, het verzoek om een voorlopige maatregel toegewezen en het Hof gelijktijdig krachtens artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Zijn artikel 1, [punt] 1, sub b, van richtlijn 2002/02 en/of artikel 1, [punt] 4, van richtlijn 2002/02, voorzover dit artikel 5 quater, lid 2, sub a, van richtlijn 79/373 wijzigt door de opsomming van

2) Indien aan de voorwaarden is voldaan, waaronder een nationale rechter van een lidstaat bevoegd is om de tenuitvoerlegging van een betwiste handeling van de gemeenschapsinstellingen op te schorten, in het bijzonder ook aan de voorwaarde dat de vraag betreffende de geldigheid van die betwiste handeling reeds door een nationale rechter van die lidstaat aan het Hof van Justitie is voorgelegd, zijn dan ook de bevoegde overheidsinstanties van de overige lidstaten bevoegd om, zonder rechterlijke tussenkomst, zelf tot opschorting van de betwiste handeling over te gaan, totdat het Hof van Justitie over de geldigheid van die handeling heeft beslist?”

38. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Nevedi, de Nederlandse, de Griekse en de Italiaanse regering alsmede het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

39. Voor de onderhavige zaak en de zaken C-453/03, en C-11/04 en C-12/04 is op 30 november 2004 een gemeenschappelijke terechtzitting gehouden, die is bijgewoond door ABNA, Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (hierna gezamenlijk: „verzoeksters in de hoofdgedingen”), de Italiaanse, de Deense, de Franse, de Griekse, de Spaanse en de Nederlandse regering alsmede het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

IV — Juridische analyse

40. Zoals gezien, gaat het in bovengenoemde zaken in wezen om drie vragen.

41. De hoofdvraag betreft de geldigheid van artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van

richtlijn 2002/2, dat de producenten van mengvoeders voor gebruiksdieren verplicht:

- op het etiket de gebruikte voedermiddelen te noemen met vermelding van hun gewichtspercentages in het diervoeder, waarbij een marge van 15 % wordt getolereerd (artikel 1, punt 4);
- op verzoek van de klant mededeling te doen van het exacte gewichtspercentage van de voedermiddelen waaruit het diervoeder is samengesteld (artikel 1, punt 1, sub b).

42. Volgens de nationale rechterlijke instanties is het mogelijk dat deze bepalingen op een onjuiste rechtsgrondslag zijn vastgesteld (artikel 152, lid 4, sub b, in plaats van artikel 37 EG) en in strijd zijn met het fundamentele recht van eigendom, het recht op vrije beroepsuitoefening en de beginselen van evenredigheid, voorzorg en non-discriminatie.

43. Zoals reeds gezegd, heeft de Italiaanse rechter in zaak C-12/04, naast deze hoofdvraag, ook een uitleggingsvraag gesteld over de mogelijkheid om richtlijn 2002/2 toe te passen bij gebreke van een positieve lijst van voedermiddelen die in mengvoeders mogen worden gebruikt.

44. Ook de derde vraag is een uitleggingsvraag. Hiermee wenst de Nederlandse rechter in het algemeen te vernemen, of de overheidsinstanties van een lidstaat bij wijze van voorlopige maatregel de toepassing mogen opschorten van uitvoeringshandelingen van een communautaire handeling waarvan de geldigheid wordt betwist, wanneer de rechter van een andere lidstaat reeds een prejudiciële vraag over die geldigheid heeft gesteld.

45. Omdat de hoofdvraag grotendeels gemeenschappelijk is, zal ik deze voor de drie zaken gezamenlijk onderzoeken en vervolgens de andere vragen behandelen, in de hierboven aangegeven volgorde.

46. Eerst wil ik echter ingaan op de ontvankelijkheid van de vragen die het Hof in zaak C-194/04 zijn gesteld, die in de schriftelijke opmerkingen van het Parlement, de Raad en de Commissie is betwist.

A — De ontvankelijkheid van de vragen in zaak C-194/04

47. De betrokken instellingen betwisten allereerst de ontvankelijkheid van de vragen van de Nederlandse rechter, op grond dat hij

de feitelijke en juridische context van het hoofdgeding niet voldoende heeft omschreven noch voldoende duidelijk heeft aangegeven waarom hij twijfels heeft over de geldigheid van deze richtlijn.

48. Mijns inziens is deze kritiek echter een uiting van extreem formalisme.

49. De vraag of een verwijzingsvonnis een „omschrijving” geeft van „het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst”¹³ en dus ontvankelijk is, moet louter aan de hand van een functionele beoordeling worden beantwoord, dat wil zeggen een beoordeling die niet de nadruk legt op kwantitatieve of formele overwegingen, maar op de doelstelling en de structuur van het instrument van de prejudiciële procedure.

50. Met andere woorden, het gaat niet zozeer om de hoeveelheid aanwijzingen die het vonnis bevat of de wijze waarop deze door de verwijzende rechter worden gepresenteerd, maar om de vraag of deze aanwijzingen, enerzijds, het Hof in staat stellen om „een bruikbaar antwoord te geven” aan de

¹³ — Arresten van 26 januari 1993, C-320/90–C-322/90, Tele-marsicabruzzo e.a. (Jurispr. blz. I-393, punt 6); 14 juli 1998, C-284/95, Safety Hi-Tech (Jurispr. blz. I-4301, punt 69); 14 juli 1998, C-341/95, Bettati (Jurispr. blz. I-4355, punt 67), en 21 september 1999, C-115/97–C-117/97, Brentjens' (Jurispr. blz. I-6025, punt 38).

nationale rechter en, anderzijds, „de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen te maken”.¹⁴

51. De Nederlandse rechter, die eerst een omschrijving geeft van het relevante rechtskader, preciseert in zijn vonnis dat Nevedo opkomt tegen de verordening van het Productschap die uitvoering geeft aan richtlijn 2002/2 en dat hij ernstige twijfel heeft over de geldigheid van een aantal bepalingen van die richtlijn.

52. Die twijfel uit hij ook in de motivering. Ten dele rechtstreeks, wanneer hij uitlegt dat de bestreden richtlijn — zijns inziens — niet, zoals artikel 152 EG vereist, rechtstreeks verband houdt met de volksgezondheid en dat deze, in strijd met het eigendomsrecht en het recht op vrije beroepsuitoefening, de producenten van diervoeders verplicht om essentiële geheime informatie aan hun concurrenten kenbaar te maken. En ten dele indirect, wanneer hij, met name wat de evenredigheid betreft, verwijst naar de beter gemotiveerde beschikking van de Engelse rechter.

¹⁴ — Arrest van 11 september 2003, C-207/01, *Altair Chimica* (Jurispr. blz. I-8875, punt 25). Zie eveneens beschikkingen van 30 april 1998, C-128/97 en C-137/97, *Testa en Modesti* (Jurispr. blz. I-2181, punt 6); 11 mei 1999, C-325/98, *Anssens* (Jurispr. blz. I-2969, punt 8), en 28 juni 2000, C-116/00, *Laguillaumie* (Jurispr. blz. I-4979, punt 15).

53. Mij lijkt dat de Nederlandse rechter hiermee de juridische en feitelijke context van de gestelde vragen voldoende heeft omschreven en de redenen voor de verwijzing naar het Hof, voorzover noodzakelijk, heeft verduidelijkt. Alle betrokken partijen, daaronder begrepen de instellingen die in deze en in de andere zaken opmerkingen hebben ingediend, hebben daardoor de mogelijkheid gehad hun opmerkingen te maken over de vragen, waarop het Hof mijns inziens een bruikbaar antwoord kan geven.

54. Ik ben daarom van mening dat de vragen van de Rechtbank te 's-Gravenhage ontvankelijk zijn en dat deze, evenals de Engelse en de Italiaanse vragen, door het Hof beantwoord moeten worden.

B — *De geldigheid van de richtlijn*

55. Zoals reeds gezegd, moet eerst de geldigheid worden onderzocht van artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van richtlijn 2002/2 die het Europees Parlement en de Raad, na de BSE-crisis en de dioxinecrisis, hebben vastgesteld op basis van artikel 152, lid 4, sub b.

Opmerking vooraf

56. Alvorens dit te onderzoeken, lijkt het mij nodig een aantal vaststaande punten te noemen die mijns inziens als uitgangspunt moeten dienen wanneer het Hof, zoals in casu, de wettigheid moet beoordelen van een maatregel op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid waarmee de instellingen de volksgezondheid willen beschermen.

57. Het eerste punt betreft de vaststelling dat de gemeenschapswetgever op een gebied als het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarop complexe politieke, economische en sociale afwegingen moeten worden gemaakt, over een „een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt”.¹⁵ Op een dergelijk gebied moet de rechterlijke toetsing door het Hof dus gericht zijn op de vraag, of de betwiste handeling *kennelijke* gebreken vertoont; preciezer gezegd, de toetsing door het Hof moet zich beperken tot de vraag, of de bevoegde instelling „de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet *klaarblijkelijk* heeft overschreden” of dat de bestreden handeling gebrekkig is wegens „*kennelijke* dwaling of misbruik van bevoegdheid”.¹⁶

58. Het tweede punt betreft het fundamentele belang dat de volksgezondheid in de communautaire rechtsorde toekomt. Het leveren van „een bijdrage tot het verwezenlijken van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid” vormt immers een doelstelling van de Gemeenschap (artikel 3, sub p, EG), die „bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden” van de Gemeenschap moet worden nagestreefd (artikel 152, lid 1, EG). Het gaat hier dus om een vereiste „van algemeen belang” „waarvan niet mag worden afgeweken” en waarmee de instellingen „bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening moeten houden”.¹⁷ Bij de belangenafweging die de instellingen daarbij moeten maken moet aan dit vereiste „een groter belang [...] worden toegekend dan aan economische overwegingen”¹⁸, zelfs wanneer dit „aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers [kan] hebben”.¹⁹

59. Vanuit dit oogpunt gezien, heeft het Hof in het verleden maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die voor marktdeelnemers zeer nadelig waren geldig verklaard, of liever gezegd niet als kennelijk ongedig aangemerkt, en daarmee een „zelfs aanzienlijke” beperking van hun belangen goedgekeurd.

15 — Zie arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93 (Jurispr. blz. I-4973, punt 47). Zie ook arresten van 9 juli 1985, Bozzetti, 179/84 (Jurispr. blz. 2301, punt 30); 11 juli 1989, Schröder, 265/87 (Jurispr. blz. 2237, punt 22); 21 februari 1990, Wuidart e.a., C-267/88-C-285/88 (Jurispr. blz. I-435, punt 14), en 19 maart 1992, Hierl, C 311/90 (Jurispr. blz. I-2061, punt 13).

16 — Arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88 (Jurispr. blz. I-4057, punten 8 en 14), en 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94 (Jurispr. blz. I-5755, punt 58), Cursivering van mij.

17 — Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86 (Jurispr. blz. 855, punt 12), en beschikking Hof van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R (Jurispr. blz. I-3903, punt 63).

18 — Arrest van 17 juli 1997, Affish, C-183/95 (Jurispr. blz. I-4315, punten 43 en 57).

19 — Arresten Fedesa e.a., reeds aangehaald, punt 17, en Affish, reeds aangehaald, punt 42.

60. Zo heeft het Hof in de — zeker typerende — zaak *Affish*, een beschikking als geldig aangemerkt, juist omdat deze gericht was op het „dwingend” vereiste van de bescherming van de volksgezondheid, waarbij de Commissie, na *zeven* Japanse inrichtingen te hebben bezocht die gespecialiseerd waren in de verwerking van bepaalde vis en schaaldieren en te hebben vastgesteld dat *een aantal* daarvan een gevaar voor de volksgezondheid vormden, de invoer van *alle* visserijproducten uit Japan had verboden.²⁰

61. Aan deze zogenoemde „*self-restraint*” zal ik mij dus ook houden bij het onderzoek van de afzonderlijke kritiekpunten van richtlijn 2002/2, waartoe ik thans wil overgaan.

1) De rechtsgrondslag

62. De eerste reden waarom de nationale rechters twijfels hebben over de geldigheid van de richtlijn, in het bijzonder artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, ervan, betreft de juistheid van de rechtsgrondslag waarop deze is gebaseerd. Zij vragen zich met name af, of die bepalingen rechtsgeldig kunnen worden gebaseerd op artikel 152, lid 4, sub b, EG, dat het Europees Parlement en de Raad toestaat om „in afwijking van artikel 37, maatregelen op veterinair en fyto-sanitair gebied aan te

nemen die rechtstreeks gericht zijn²¹ op de bescherming van de volksgezondheid”.

63. Dienaangaande wil ik in de eerste plaats herinneren aan de vaste rechtspraak dat „in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn”. Tot die gegevens behoren met name „het doel en de inhoud van de handeling”.²²

64. Gelijk de betrokken instellingen, op dit punt ondersteund door de Franse, de Griekse, de Italiaanse en de Nederlandse regering, met betrekking tot dat doel terecht hebben opgemerkt, blijkt uit de considerans van de richtlijn dat de gemeenschapswetgever na de ernstige BSE-crisis en de dioxine-crisis de bepalingen van richtlijn 79/373, op grond waarvan de producenten van diervoerders alleen verplicht waren op het etiket de gebruikte voedermiddelen vermelden, inadequaat achtte (vierde overweging van de considerans).

21 — Voetnoot alleen van belang voor de Italiaanse versie van deze conclusie.

22 — Arresten van 4 april 2000, Commissie/Raad, C-269/97 (Jurispr. blz. I-2257, punt 43); 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98 (Jurispr. blz. I-779, punt 58), en 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01 (Jurispr. blz. I-11453, punt 93).

20 — Arrest *Affish*, reeds aangehaald.

65. Hij heeft daarom besloten die verplichtingen uit te breiden door de vermelding van gedetailleerde „kwalitatieve” en „kwantitatieve” informatie verplicht te stellen. Zijns inziens komt deze informatie namelijk „de volksgezondheid ten goede”, omdat dit „kan helpen om de traceerbaarheid van mogelijk besmette voedermiddelen te verzekeren en om de betrokken partijen voedermiddelen op het spoor te komen”. Hierdoor wordt bovendien „vernietiging van producten die geen duidelijk risico voor de volksgezondheid vormen, [...] voorkomen” (vijfde overweging van de considerans).

66. De door de wetgever in de considerans genoemde doelstellingen vinden vervolgens bevestiging in de inhoud van de richtlijn.

67. Deze schrijft immers niet alleen voor dat „het referentienummer van de partij” voedermiddelen moet worden vermeld (artikel 1, punt 1, sub a), maar verplicht de producenten van diervoeders ook om de gewichtspercentages van die voedermiddelen aan te geven met een marge, naar boven of beneden, van 15 % (artikel 1, punt 4) alsmede om klanten die daarom verzoeken het exacte gewichtspercentage mee te delen (artikel 1, punt 1, sub b). Daarnaast zijn zij verplicht aan de controlerende autoriteit „elk document ter beschikking te stellen dat verband houdt met de samenstelling van de voeders die bestemd zijn om in het verkeer te worden gebracht, en aan de hand waarvan de betrouwbaarheid van de informatie op het etiket kan worden gecontroleerd” (artikel 1, punt 5).

68. Uit dit onderzoek van het doel en de inhoud van de richtlijn volgt mijns inziens dat de betwiste bepalingen, in samenhang met de andere hierboven genoemde bepalingen, rechtstreeks beogen het niveau van bescherming van de volksgezondheid te verhogen door middel van een uitbreiding van de informatie over de samenstelling van diervoeders die aan veehouders en de overheid moet worden verstrekt.

69. Ik ben het echter met verzoeksters in de hoofdgedingen en met de Nederlandse regering eens wanneer zij stellen dat dit niet volstaat om aan te nemen dat de gekozen rechtsgrondslag de juiste is.

70. Zoals het Hof in het bekende arrest Duitsland/Europees Parlement en Raad van 5 oktober 2000 heeft verduidelijkt: indien men wil vermijden dat „het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsgrondslag niet doeltreffend meer [...] [is]”, moet men eveneens nagaan of „de handeling waarvan de geldigheid wordt betwist”, afgezien van de abstracte verklaringen en verwachtingen van de wetgever, „inderdaad de door de gemeenschapswetgever aangevoerde doelstellingen nastreeft”.²³

71. Met andere woorden, indien ik de bewoordingen van het Hof in die zaak juist

23 — Arrest C-376/98 (Jurispr. blz. I-8419, punten 84 en 85).
Cursivering van mij.

interpreteer, moet men, om de juistheid van de rechtsgrondslag te beoordelen, niet alleen nagaan of de bestreden handeling gericht is op het doel waarvoor het Verdrag de instellingen een wetgevende bevoegdheid verleent, maar ook of de handeling „inderdaad” bestemd is voor dat doel en, bovenal, of zij dit doel kan bereiken.

72. Indien deze interpretatie juist is moet dus, zoals ook de Deense regering ter terechtzitting heeft beklemtoond, bij het onderzoek van de rechtsgrondslag worden beoordeeld of de handeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken, een beoordeling die veel lijkt op die betreffende het evenredigheidsbeginsel, dat, zoals bekend, vereist dat de middelen waarmee een communautaire bepaling „het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is”.²⁴

73. Aangezien in de onderhavige zaken overigens ook het onevenredige karakter van artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van de richtlijn aan de orde is gesteld, zal ik nu onmiddellijk die evenredigheid beoordelen.

2) De evenredigheid en het fundamentele recht van eigendom en het recht op vrije beroepsuitoefening

74. De belangrijkste ongeldigheidsgrond in deze zaak is inderdaad die betreffende de evenredigheid. Dit temeer daar de beoordeling van die grond, zoals reeds gezien, niet alleen ten dele die betreffende de rechtsgrondslag omvat, maar in casu goedbeschouwd eveneens samenvalt met het onderzoek van de eerbiediging van het fundamentele recht van eigendom en het recht op vrije beroepsuitoefening, waardoor een specifiek onderzoek overbodig wordt.

75. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen deze twee fundamentele rechten, „in relatie tot hun sociale functie”, aan „bepalingen” worden onderworpen, maar deze mogen, „het nagestreefde doel in aanmerking genomen”, niet leiden tot een „onevenredige ingreep”.²⁵ Met andere woorden, eventuele beperkingen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

24 — Arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 122. Zie ook arresten van 18 november 1987, 137/85, *Malzena* (Jurispr. blz. 4587, punt 15); 7 december 1993, *ADM Ölmühlen*, C-339/92, (Jurispr. blz. I-6473, punt 15), en 9 november 1995, *Duitsland/Raad*, 426/93 (Jurispr. blz. I-3723, punt 42); arrest van 12 november 1996, *Verenigd Koninkrijk/Raad*, reeds aangehaald, punt 57, en arrest van 11 juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00 (Jurispr. blz. I-6453, punt 59).

25 — Arrest *Schräder*, reeds aangehaald, punt 15; arresten van 13 juli 1989, *Wachauf*, 5/88 (Jurispr. blz. 2609, punt 18), en 10 januari 1992, *Kuehn*, C-177/90 (Jurispr. blz. I-35, punt 16), en arrest van 5 oktober 1994, *Duitsland/Raad*, reeds aangehaald, punt 78. Zie in het bijzonder met betrekking tot het eigendomsrecht ook arresten van 13 december 1979, *Hauer*, 44/79 (Jurispr. blz. 3727, punt 23), en 29 april 1999, *Standley e.a.*, C-293/97 (Jurispr. blz. I-2603, punt 54). Zie in het bijzonder met betrekking tot het recht op vrije beroepsuitoefening arrest *Affish*, reeds aangehaald, punt 42.

76. Om de vragen van de nationale rechters te beantwoorden behoeft in de onderhavige zaken echter niet, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, het — door partijen veel besproken, maar in feite hier irrelevante — probleem te worden opgelost van de octrooieerbaarheid van de samenstelling van de diervoeders en van de mogelijke opname van zakengeheimen onder de door het gemeenschapsrecht beschermde intellectuele-eigendomsrechten.

77. Het volstaat daarentegen na te gaan, zoals ook ABNA in feite toegeeft, of de bepalingen van richtlijn 2002/2 die de producenten van diervoeders verplichten om die samenstelling te onthullen, geschikt en noodzakelijk zijn om het door die bepalingen nagestreefde doel van bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken. Indien dit het geval is, zijn zij in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, of dit nu autonoom wordt gezien of als grens van eventuele beperkingen van deze genoemde fundamentele rechten. Indien dit niet het geval is, volstaat dit om die bepalingen zonder meer onwettig te verklaren.

78. Ten slotte wil ik onderzoeken, of de verplichtingen opgenomen in artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van de richtlijn a) geschikt zijn om het doel van bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken en b) niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.

a) De vraag of de kwantitatieve informatie geschikt is om het beoogde doel van bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken

79. Verzoeksters in de hoofdgedingen, op dit punt ondersteund door de Spaanse regering en die van het Verenigd Koninkrijk, stellen dat de gedetailleerde kwantitatieve informatie die de richtlijn voorschrijft, niet geschikt is om de volksgezondheid te beschermen.

80. Huns inziens levert deze informatie, in tegenstelling tot hetgeen in de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn wordt verklaard, geen werkelijke bijdrage tot de traceerbaarheid van besmette voedermiddelen. De vermelding van de hoeveelheid gebruikte voedermiddelen, zonder enige verwijzing naar de leverancier of naar de partij waartoe zij behoren, geeft de veehouders geen enkele informatie over de herkomst van die voedermiddelen en maakt het hun dus niet mogelijk om vast te stellen of deze in de gekochte diervoeders voorkomen.

81. Maar zelfs al zou die informatie bijdragen tot de traceerbaarheid, de betwiste bepalingen zouden hoe dan ook ongeschikt zijn om de volksgezondheid te beschermen, aangezien zij alleen gelden voor producenten van mengvoeders die bestemd zijn voor de verkoop en niet voor producenten van dier-

voerders bestemd voor eigen gebruik, dat wil zeggen voor die ondernemingen die op eigen terrein mengvoerders produceren voor hun eigen vee. Op die wijze ontsnapt, aldus verzoeksters, ongeveer 65 % van het grote aantal producten aan de etiketteringvoorschriften van de richtlijn.

voeder, voedselproducerend dier of stof die bestemd is om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin wordt verwerkt, door alle stadia van de productie, verwerking en distributie te traceren en te volgen” (artikel 3, punt 15).

82. Ik wijs er meteen op dat deze laatste grief mijns inziens moet worden afgewezen.

83. De mededeling, aan de klant of op het etiket, van kwantitatieve informatie heeft alleen zin wanneer de producent en de koper verschillende personen zijn. Indien degene die het voeder aan de dieren geeft het ook heeft geproduceerd, weet hij uiteraard wat hij heeft gebruikt en in welke hoeveelheid en dus ook wat hij moet doen in geval van besmetting. De uitbreiding van de etiketteringvoorschriften tot producenten die voor eigen consumptie produceren zou dus volstrekt zinloos zijn en zelfs onevenredig (aangezien absoluut onnodig) ten opzichte van het door de richtlijn beoogde doel van bescherming van de volksgezondheid.

84. Wat de traceerbaarheid betreft, wil ik er allereerst aan herinneren dat volgens de vaste definitie van verordening nr. 178/2002, tot vaststelling van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht inzake levensmiddelen en diervoeders (artikel 1, lid 2), met deze term wordt bedoeld „de mogelijkheid om een levensmiddel, dier-

85. Volgens deze verordening moeten „de consumenten of controlefunctionarissen” door de traceerbaarheid van producten „adequaat kunnen worden geïnformeerd” en moet deze het mogelijk maken dat „producten op gerichte en nauwkeurige wijze uit de handel kunnen worden genomen, teneinde „een eventuele onnodige verdergaande verstoring” te vermijden, wanneer de veiligheid van voedsel niet in gevaar is (achtentwintigste overweging van de considerans).

86. Dit vooropgesteld wil ik er — evenals de Commissie — op wijzen dat de traceerbaarheid van de in diervoeders gebruikte voedermiddelen voornamelijk wordt gewaarborgd door de aanduiding van het nummer van de partij van die voedermiddelen, dat thans volgens artikel 1, punt 1, sub a, van richtlijn 2002/02, naast de betwiste kwantitatieve informatie, op het etiket moet worden vermeld. In geval van besmetting kan door middel van dit nummer namelijk worden bepaald welke verpakking de gevaarlijke stof bevat én kan de producent ervan worden opgespoord.

87. Niettemin kan ook de kwantitatieve informatie, zoals de Commissie en de Nederlandse en Deense regering hebben opgemerkt, „*helpen* om de traceerbaarheid te verzekeren” (vijfde overweging van de considerans)²⁶, doordat *sneller* kan worden bepaald welke voedermiddelen besmet zijn en de diervoeders die deze besmette voedermiddelen bevatten *doeltreffender* kunnen worden vernietigd.

88. Zoals de Nederlandse regering terecht heeft opgemerkt, kunnen de veehouders en de autoriteiten, wanneer in een dier of in een van een dier afkomstig levensmiddel een gevaarlijke stof wordt aangetroffen, door de kwantitatieve informatie snel en met een redelijke beoordelingsmarge vaststellen, welk ingrediënt van het diervoeder deze stof bevat en derhalve sneller reconstrueren welke weg deze stof in de productie-, de verwerkings- en de distributiefase heeft afgelegd.

89. Wanneer wordt vastgesteld dat in het dier een hoog percentage van deze stof aanwezig is, kan men immers redelijkerwijs aannemen dat deze ook in een grote hoeveelheid voorkomt in het ingrediënt of in één van de ingrediënten van het diervoeder. Is het percentage daarentegen zeer laag, dan mag men redelijkerwijs aannemen dat deze

stof in een lagere hoeveelheid in een ingrediënt voorkomt. Dit alles zonder de uitslag van laboratoriumonderzoeken te moeten afwachten, maar eenvoudigweg op basis van de informatie op het etiket of op basis van aan de producent gevraagde informatie.

90. Ter terechtzitting heeft de Deense regering een heel duidelijk, concreet voorbeeld gegeven.

91. In augustus 2004 is, aldus deze regering, na een routinecontrole gebleken dat de door een Deense boer geproduceerde melk een te hoog gehalte aan aflatoxine bevatte, een kankerverwekkende stof afkomstig van een aantal soorten schimmels die zich voornamelijk op graangewassen ontwikkelen. Het etiket van de diervoeders die aan het vee van deze boer waren gegeven, vermeldde de aanwezigheid van een hoog percentage Italiaanse biologische mais uit het jaar 2003. Op grond van dit etiket hebben de Deense autoriteiten kunnen vaststellen dat de besmette stof naar alle waarschijnlijkheid de Italiaanse mais was. Op basis van deze louter kwantitatieve informatie hebben zij dus voor alle partijen, van deze producent afkomstige voedermiddelen die een even hoog percentage van deze mais bevatten, de juiste controlemaatregelen kunnen treffen. Hadden zij daarentegen niet over kwantitatieve informatie beschikt, dan hadden zij de resultaten van de laboratoriumonderzoeken moeten afwachten en waren zij gedwongen

geweest de nodige veterinaire rechtelijke maatregelen uit te stellen of, nog waarschijnlijker, algemene voorzorgsmaatregelen vast te stellen.

92. Zoals verschillende belanghebbenden hebben opgemerkt, *draagt* de kwantitatieve informatie namelijk ook *bij* tot de verwezenlijking van een andere, voor de traceerbaarheid kenmerkende doelstelling, namelijk dat in geval van besmetting ongerechtvaardigde ongemakken worden voorkomen die verder gaan dan ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk is.

93. Wanneer een producent vaststelt dat een door hem gebruikt voedermiddel besmet is met een gevaarlijke stof, kan hij immers door middel van de vermelding van het nummer van de partij de veehouders waarschuwen die diervoeders met deze stof bij hem hebben gekocht. Door middel van de kwantitatieve informatie kunnen de veehouders en de autoriteiten dan bepalen welke hoeveelheid van deze stof de dieren hebben genuttigd en de te nemen maatregelen daarop afstellen, zodat daar waar mogelijk is wordt voorkomen dat dieren worden geslacht en voedingsmiddelen ten onrechte uit de verkoop worden genomen.

94. Gelet op een en ander, lijkt mij de conclusie gerechtvaardigd dat er sprake is van een, zij het ook beperkte, *bijdrage* tot de traceerbaarheid en dat deze bijdrage ook effectief is.

95. Derhalve ben ik van mening dat de gemeenschapswetgever, door zich op het standpunt te stellen dat door de gedetailleerde kwantitatieve informatie de volksgezondheid kan worden beschermd en door richtlijn 2002/2, in het bijzonder artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, derhalve te baseren op artikel 152, lid 4, sub b, EG, zijn discretionaire bevoegdheid op het gebied van het landbouw- en het gezondheidsbeleid niet kennelijk onjuist heeft gebruikt.

96. Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben voorts aangevoerd dat de kwantitatieve informatie die volgens artikel 1, punt 4, op het etiket moet worden vermeld, in tegenstelling tot de exacte informatie die volgens artikel 1, punt 1, sub b, aan de klant moet worden verstrekt, absoluut niet nauwkeurig is, aangezien een marge van 15 % is toegestaan. Deze informatie is daarom in geen geval geschikt om de beoogde doelstelling te verwezenlijken.

97. De Deense regering heeft dienaangaande ter terechtzitting aangevoerd dat de op het etiket te vermelden informatie, ofschoon hierbij een marge wordt getolereerd, volgens haar ervaring geschikt is om snel en op de hierboven omschreven wijze de besmette ingrediënten van een voedermiddel vast te stellen.

98. Ik kan het met dit standpunt eens zijn, vooral wanneer men overweegt dat de veehouders en de autoriteiten een globaal oordeel moeten geven waarvoor de vermelding van de exacte grammen niet nodig is. Volgens de debatten die ter terechtzitting zijn gevoerd volstaat het voor deze beoordeling, te weten of een hoog of laag percentage van het ingrediënt in de diervoeders voorkomt, zodat snel kan worden vastgesteld of in verband daarmee sprake is van een grote of kleine besmetting.

99. Wanneer dit echter het geval is, dat wil zeggen dat alleen de kwantitatieve vermelding — zoals reeds gezegd — volstaat voor de door de richtlijn beoogde geringe bijdrage aan de traceerbaarheid, moet men zich afvragen of de exacte informatie die klanten moet worden gegeven voor dit doel wel echt noodzakelijk is of dat dit juist verder gaat dan hetgeen daadwerkelijk nodig is.

100. Deze beoordeling houdt echter verband met de noodzakelijkheid van de betwiste bepalingen en zal bij het thans volgende onderzoek van die noodzakelijkheid aan de orde komen.

b) De noodzakelijkheid van de kwantitatieve informatie

101. Verzoeksters in de hoofdgedingen, op dit punt ondersteund door de Spaanse regering en door de regering van het Verenigd Koninkrijk, merken allereerst op dat de verplichting om de veehouders gedetailleerde kwantitatieve informatie over de samenstelling van de diervoeders te geven, voor hen zeer nadelig is. Die verplichting dwingt hen namelijk om de formules van de voedermiddelen die zij hebben ontwikkeld door op uitgebreide schaal in wetenschappelijk onderzoek te investeren en die zij om die reden tot op heden streng geheim hebben gehouden, aan hun klanten te openbaren. Alleen door dat onderzoek, dat huns inziens door de betwiste bepalingen teniet wordt gedaan, zijn zij in staat om steeds betere diervoeders te produceren en de samenstelling daarvan periodiek aan te passen aan de op de markt beschikbare voedermiddelen en de bijzondere wensen van de veehouders.

102. Voorts stellen verzoeksters in de hoofdgedingen, met argumenten die ook door de nationale rechters worden toegelicht, dat de betrokken maatregelen verder gaan dan ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk is, aangezien zij:

i) ook van toepassing zijn op mengvoeders op plantaardige basis waarvan, zoals in het

bijzonder de Italiaanse rechter stelt, algemeen bekend is dat zij ongevaarlijk zijn voor de gezondheid van de mens;

¶

ii) de door die maatregelen beoogde doelstelling, namelijk een herhaling te voorkomen van voedselcrises zoals de BSE-crisis en de dioxinecris, reeds gewaarborgd wordt door bepalingen die verhinderen dat besmette stoffen of stoffen die in elk geval ongeschikt worden geacht voor voeding aan dieren, zoals dierenmeel (de mogelijke overbrenger van BSE) of producten met een hoog dioxinegehalte, daarin worden opgenomen²⁷;

iii) meer in het algemeen, de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid ook kan worden verwezenlijkt met minder beperkende maatregelen, zoals: de lijst van voedermiddelen in afnemende gewichtsvolgorde; de vertrouwelijke mededeling van kwantitatieve gegevens alleen aan de controlerende instanties, of zelfs de mededeling van deze gegevens aan veehouders, maar

27 — Nevedi noemt in dit verband: beschikking 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (PB L 306, blz. 32); verordening (EG) nr. 1234/2003 van de Commissie van 10 juli 2003 tot wijziging van de bijlagen I, IV en XI bij verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EG) nr. 1326/2001 wat betreft overdraagbare spongiforme encefalopathieën en diervoeding (PB L 173, blz. 6); richtlijn 2001/102/EG van de Raad van 27 november 2001 tot wijziging van richtlijn 1999/29/EG van de Raad inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding (PB L 6, blz. 45); richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 mei 2002 inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PB L 140, blz. 10), en richtlijn 2003/57/EG van de Commissie van 17 juni 2003 tot wijziging van richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PB L 151, blz. 38).

met een „marge”, dat wil zeggen met een minimum- en een maximumwaarde.²⁸

103. Ik wil thans deze argumenten onderzoeken.

104. i) Wat de zogenoemde onschadelijkheid van plantaardige diervoeders betreft, ben ik het met de Raad eens wanneer hij stelt dat deze bewering feitelijk onjuist is. Veel ongewenste stoffen in diervoeders²⁹ zijn immers van plantaardige oorsprong en bevinden zich of ontwikkelen zich juist in voedingsmiddelen van plantaardige oorsprong.

105. Zonder door de andere belanghebbenden te zijn weersproken, heeft de Raad in dit verband opgemerkt dat één van de bekendste gevaarlijke factoren voor diervoeders aflatoxine is, een zeer kankerverwekkende toxine afkomstig van een aantal soorten schimmels die zich voornamelijk op planten ontwikkelen, met name op graangewassen en

28 — Gedurende de wetgevingsprocedure had de Raad een dergelijk systeem voorgesteld dat de verantwoordelijke voor de etikettering verplichtte om de voedermiddelen in de mengvoeders bekend te maken op basis van gewichtspercentage, in afnemende volgorde, binnen vijf „klassen” of „marges” (eerste klasse: > 30%; tweede klasse: > 15-30%; derde klasse: > 5-15%; vierde klasse 2-5%, vijfde klasse: < 2%). Zie het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 19 december 2000 (PB C 36, blz. 35).

29 — Zie hiervoor richtlijn 2003/100/EG van de Commissie van 31 oktober 2003 tot wijziging van bijlage I bij richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PB L 285, blz. 33).

vruchten met een schil. Deze toxine was onder meer de oorzaak van de besmetting van biologische mais die in de zomer van 2004 in Denemarken plaatsvond (zie punt 91 hierboven).

106. Gelet op een en ander, kan niet met zekerheid worden gezegd dat diervoeders op plantaardige basis zonder meer veilig zijn en dat het daarom onevenredig zou zijn, de etiketteringsvoorschriften van richtlijn 2002/2 uit te breiden tot die diervoeders.

107. ii) Met betrekking tot de bepalingen die het gebruik van mogelijk gevaarlijke stoffen in mengvoeders verbieden, merk ik op dat deze niet concreet kunnen verhinderen dat, zij het ook per ongeluk, ongewenste stoffen in diervoeders terecht komen. Wanneer dit gebeurt, zeggen deze bepalingen, in tegenstelling tot de etiketteringsvoorschriften, niet hoe een voedselcrisis bestreden moet worden. Zij leveren met name geen enkele bijdrage tot de traceerbaarheid van besmet materiaal, zoals artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van de richtlijn wel doet. Ook bij beperkingen van het gebruik van bepaalde stoffen in diervoeders worden de genoemde bepalingen niet overbodig, maar behouden zij hun eigen specifieke nut.

108. iii) Wat ten slotte de mogelijkheid van minder beperkende maatregelen dan de zojuist genoemde (zie punt 102 hierboven) betreft, wijs ik er allereerst op dat de wetgever alleen verplicht is hiervan gebruik te maken wanneer er een keuze mogelijk is tussen „meerdere” even „geschikte” maatregelen.³⁰

109. Dit is om te beginnen niet het geval voor de loutere opsomming van de ingrediënten in afnemende gewichtsvolgorde. Deze opsomming, die reeds was voorzien in richtlijn 90/44 en door de wetgever zelf niet adequaat werd geacht (zie de vierde overweging van de considerans van richtlijn 2002/2 en de punten 8-10 hierboven), aangezien zij elke kwantitatieve informatie uitsluit, kan niet die bijdrage tot de traceerbaarheid leveren die de betwiste bepalingen wél leveren en is derhalve niet geschikt om de volksgezondheid op dezelfde wijze te beschermen als die bepalingen dat doen.

110. De vertrouwelijke mededeling van kwantitatieve gegevens aan de controlerende instantie alleen biedt mijns inziens evenmin een niveau van bescherming dat gelijkwaardig is aan dat waarbij ook de veehouders worden geïnformeerd. In geval van besmetting zijn het immers die veehouders die de besmette producten het snelst kunnen controleren en terugnemen, omdat het vee zich

30 — Arrest Schröder, reeds aangehaald, punt 21. Zie eveneens arrest van 12 september 1996, C-254/94, C-255/94 en C-296/94, Fattoria autonoma tabacchi e.a. (Jurispr. blz. I-4235, punt 55).

onder hun hoede bevindt; het zijn eveneens de veehouders die onmiddellijk de controlerende instantie kunnen waarschuwen.

111. Het zou mijns inziens dus onlogisch zijn en niet in overeenstemming met de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren om degene die de dieren fokt en verhandelt en die dus als eerste belang heeft bij en verantwoordelijk is voor hun veiligheid en voor die van de eindgebruiker, geen informatie te geven over de diervoeders.

112. Wat ten slotte de mogelijkheid betreft om gebruik te maken van een „marginale” vermelding, dat wil zeggen een vermelding van de percentages van de ingrediënten in klassen met een minimum- en een maximumwaarde, ben ik het met de Raad eens wanneer hij stelt dat het bij artikel 1, punt 4, van de richtlijn ingevoerde systeem nu juist een dergelijk systeem is en daarom niet onevenredig kan worden geacht.

113. Volgens genoemd artikel zijn de producenten van diervoeders immers verplicht, op het etiket met een marge van +/- 15 % de gewichtspercentages van de gebruikte voedermiddelen te vermelden. Concreet betekent dit dat wanneer een mengvoeder 80 % granen bevat, dit moet worden vermeld in een klasse die tussen de 68 en de 92 % ligt.

114. Mede gelet op de hierboven genoemde praktijk van de producenten om de samenstelling van diervoeders in geringe mate, maar voortdurend te wijzigen, sluit dit mijns inziens de mogelijkheid uit dat de ernstige schade die naar hun zeggen voortvloeit uit de verplichting om de exacte formules van hun producten te openbaren, zich voordoet.

115. Dit geldt daarentegen niet voor de andere verplichting van in artikel 1, punt 1, sub b, op grond waarvan de producenten aan klanten die daarom vragen de exacte kwantitatieve samenstelling van hun diervoeders moeten onthullen, dat wil zeggen de formules die de nationale rechters hebben aangemerkt als „essentieel” voor het bestaan van de betrokken onderneming.

116. Deze tweede verplichting gaat mijns inziens duidelijk verder dan ter bescherming van de volksgezondheid nodig is.

117. Om te beginnen betreft het een algemene verplichting. Louter op basis van een verzoek van de klant, en dus ook wanneer er geen sprake is van gevaar van besmetting, dienen de producenten van diervoeders hun geheime recepturen te onthullen. Bovendien moeten zij dit doen aan hun eigen klanten, die, omdat zij dikwijls over een geavanceerde

agrarische infrastructuur beschikken, met gebruikmaking van de ontvangen informatie ook mogelijke concurrenten kunnen worden die voor eigen consumptie produceren of gewoon voor de verkoop aan derden.

118. Maar dit is niet het enige. Zoals ik hierboven (punten 97-99) heb beklemtoond, komt deze verplichting, geheel overbodig, bij de meer flexibele verplichting van artikel 1, punt 4, waardoor de door de wetgever beoogde beperkte bijdrage tot de traceerbaarheid reeds wordt gewaarborgd. Zoals reeds gezien, maakt deze bepaling het, door te voorzien in een marge van 15 %, mogelijk om snel en globaal te bepalen welke ingrediënten besmet zijn en om de diervoeders die deze besmette ingrediënten bevatten doeltreffender te verwijderen.

119. Ik zie daarom niet in wat de strengere bepaling van artikel 1, punt 1, sub b, tot deze doelstelling kan en wil bijdragen. Integendeel, tegenover het kleine beetje dat zij qua nieuwigheid en zin voor de bescherming van de volksgezondheid meebrengt, staan de enorme nadelen die zij voor de producenten van diervoeders kan meebrengen.

120. Ik ben daarom van mening dat deze bepaling kennelijk onevenredig is.

121. Op grond van het onderzoek van de rechtsgrondslag en de evenredigheid, denk ik thans het volgende te kunnen concluderen.

122. Door zich op het standpunt te stellen dat gedetailleerde kwantitatieve informatie de volksgezondheid kan beschermen en door richtlijn 2002/2, in het bijzonder artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, derhalve op artikel 152, lid 4, sub b, EG te baseren, heeft de gemeenschapswetgever niet kennelijk onjuist gebruik gemaakt van de discretionaire bevoegdheid waarover hij op het gebied van het landbouw- en het gezondheidsbeleid beschikt. Aangezien het doel van bescherming van de volksgezondheid echter ook kan worden verwezenlijkt met alleen de verplichting om op het etiket de gebruikte voedermiddelen te vermelden, waarbij met een marge van 15 % naar boven of beneden hun gewichtspercentage ten opzichte van het totale gewicht wordt aangegeven (artikel 1, punt 4), is de andere verplichting om klanten op hun verzoek ook het exacte gewichtspercentage van de voedermiddelen mee te delen (artikel 1, punt 1, sub b) kennelijk onevenredig en derhalve ongeldig.

3) Het voorzorgsbeginsel

123. Met het eerste gedeelte van de tweede vraag in de zaken C-11/04 en C-12/04 wenst

de Italiaanse rechter te vernemen, of richtlijn 2002/2, voorzover zij verplicht tot *exacte* vermelding van de voedermiddelen in mengvoeders, in strijd is met het voorzorgsbeginsel.

124. Ik heb echter zojuist geconcludeerd dat richtlijn 2002/2, voorzover zij een *exacte* kwantitatieve informatie voorschrijft, ongeldig moet worden verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel. Het lijkt mij daarom in beginsel overbodig om vast te stellen of zij, wat dat punt betreft, ook in strijd is met het voorzorgsbeginsel. Niettemin zal ik volledigheidshalve ook deze ongeldigheidsgrond onderzoeken.

125. Volgens de Italiaanse rechter is het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden, omdat de gemeenschapswetgever vóór de vaststelling van de richtlijn geen onderzoek heeft gedaan om het nut van exacte kwantitatieve informatie bij de voorkoming van voedselcrises wetenschappelijk aan te tonen.

126. Dienaangaande herinner ik om te beginnen aan de rechtspraak van het Hof dat de lidstaten „bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid" krachtens het voorzorgsbeginsel „maatregelen kunnen nemen, zonder te behoeven wachten totdat ten volle

blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn".³¹

127. Voorts herinner ik eraan dat dit beginsel thans gecodificeerd en beter gespecificeerd tot uitdrukking komt in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 178/2002, dat bepaalt: „In *specifieke situaties* waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, kunnen, in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een vollediger risicobeoordeling, *voorlopige maatregelen voor risicomangement* worden vastgesteld om het in de Gemeenschap gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen."³²

128. Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt en Fratelli Martini uiteindelijk heeft toegegeven, vindt het voorzorgsbeginsel in casu geen toepassing.

129. Richtlijn 2002/2 is immers geen specifieke maatregel voor risicomangement met een tijdelijk karakter dat bepaalde producten of praktijken verbiedt waarvan wetenschappelijk niet is aangetoond dat zij gevaarlijk

31 — Arrest van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96 (Jurispr. blz. I-2211, punt 63).

32 — Cursivering van mij.

zijn. Integendeel, het betreft een normatieve handeling met een algemene strekking die, teneinde het niveau van gezondheidsbescherming te verbeteren (zie de vierde en de vijfde overweging van de considerans), de etiketteringvoorschriften van diervoeders harmoniseert op een meer beperkende wijze dan in het verleden.

4) Het gelijkheidsbeginsel

130. Het meer algemene en door het Hof reeds bevestigde beginsel dat „de wetgevende activiteit van de Gemeenschap [...] niet [kan] worden beperkt tot gevallen waarin is aangetoond dat een dergelijke actie wetenschappelijk gerechtvaardigd is”, vindt door deze richtlijn echter wel toepassing.³³ De ontwikkeling van de „wetenschappelijke kennis” is echter niet „de enige reden waarom de gemeenschapswetgever kan beslissen de communautaire wetgeving aan te passen”. Bij de uitoefening van de hem ter beschikking staande discretionaire bevoegdheid, met name op landbouw- en gezondheidsgebied, kan hij daarom „eveneens rekening houden met andere overwegingen”³⁴, zoals het toegenomen belang op politiek en sociaal vlak van de voedselveiligheid, de sociale onrust als gevolg van voedselcrises en het daaruit volgende wantrouwen van consumenten jegens bepaalde marktdeelnemers en instanties die deze crises moeten beheersen.

131. Gelet op het voorgaande, ben ik van mening dat het voorzorgsbeginsel in casu geen toepassing vindt.

132. Met zijn vierde vraag in zaak C-12/04 wenst de Italiaanse rechter te vernemen, of artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van de richtlijn, dat producenten van diervoeders zwaardere verplichtingen oplegt dan producenten van levensmiddelen, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

133. Ferrari Mangimi, ondersteund door de Spaanse regering, stelt dat de richtlijn een ongerechtvaardigde discriminatie van marktdeelnemers invoert, aangezien zij ondernemingen die veevoeder produceren verplicht om kwantitatieve informatie over de gebruikte voedermiddelen te verstrekken, terwijl geen analoge verplichting bestaat voor producenten van levensmiddelen, die op het etiket alleen de gebruikte ingrediënten, in dalende volgorde van gewicht, met hun specifieke naam of, in een aantal gevallen, hun categorie moeten vermelden, maar geen kwantitatieve informatie behoeven te verstrekken (artikel 6, leden 5 en 6, van richtlijn 2000/13/EG).³⁵

33 — Arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 39.

34 — Arrest British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, reeds aangehaald, punt 80.

35 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109, blz. 29).

134. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt het gelijkheidsbeginsel „dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is”.³⁶ Om vast te stellen of er sprake is van een eventuele ongelijke behandeling die tot een verboden discriminatie leidt moet dus worden nagegaan, of de twee situaties vergelijkbaar zijn en, zo ja, of er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor hun verschillende behandeling.

135. Wat het eerste punt betreft, kan ik het eens zijn met het standpunt van Ferrari Mangimi dat de situatie van diervoeders voor gebruiksdieren en die van levensmiddelen vergelijkbare situaties zijn, aangezien het in beide gevallen om producten gaat die rechtstreeks of indirect bestemd zijn om door de mens te worden gegeten en die daarom mogelijk gevaarlijk kunnen zijn voor de gezondheid van de mens.

136. Dit standpunt lijkt mij overigens in overeenstemming met de meerdere malen aangehaalde verordening nr. 178/2002, die, op grond dat diervoeders voor „voedselproducerende dieren bestemd zijn” (zevende

overweging van de considerans), de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving vaststelt die zowel voor diervoeders als voor levensmiddelen gelden.

137. Ik kan Ferrari Mangimi echter niet volgen wanneer zij stelt dat het betrokken verschil in behandeling niet gerechtvaardigd is.

138. Zoals het Europees Parlement en de Commissie, op dit punt ondersteund door de Griekse regering, terecht hebben opgemerkt, vinden de meer recente gezondheids crises zoals de BSE-crisis en de dioxinecrisis immers hun oorsprong in de sector van de diervoeders, die derhalve beter moet worden afgeschermd en beschermd.

139. Bovendien bevinden diervoeders zich, in tegenstelling tot levensmiddelen, aan het begin van de voedselketen. Terwijl de besmetting van door een onderneming geproduceerde of verkochte levensmiddelen de gezondheid van haar directe klantenkring in gevaar kan brengen, kan een crisis in de sector van de diervoeders zich exponentieel uitbreiden tot alle dieren die deze dier-

36 — Zie onder meer arresten van 29 juni 1995, SCAC, C-56/94 (Jurispr. blz. I-1769, punt 27); 17 april 1997, EARL de Kerlast, C-15/95 (Jurispr. blz. I-1961, punt 35); 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a., C-354/95 (Jurispr. blz. I-4559, punt 61), en 13 april 2000, Karlsson e.a., C-292/97 (Jurispr. blz. I-2737, punt 39).

voeders nuttigen en vervolgens tot alle van deze dieren afkomstige producten, met mogelijk schadelijke gevolgen voor een zeer groot aantal eindgebruikers.

140. Dit brengt mij dus tot de overtuiging dat een strengere regeling voor diervoeders objectief gerechtvaardigd is en dat in een dergelijk geval dus niet kan worden gesproken van discriminatie.

141. Om die reden ben ik van mening dat artikel 1, punt 1, sub b, en punt 4, van de richtlijn niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

142. Op grond van het onderzoek van de geldigheid van de richtlijn, geef ik derhalve in overweging te oordelen als volgt:

- artikel 1, punt 1, sub b, van richtlijn 2002/2 is ongeldig;
- voor het overige is bij onderzoek van de vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze richtlijn kunnen aantasten.

C — De toepasselijkheid van de richtlijn bij gebreke van een positieve lijst van voedermiddelen die in mengvoeders mogen worden gebruikt

143. Met zijn derde vraag in zaak C-12/04 wenst de Italiaanse rechter in wezen te vernemen, of de toepassing van richtlijn 2002/2 afhankelijk is van de vaststelling van een positieve lijst van in diervoeders te gebruiken voedermiddelen met hun specifieke naam en of de lidstaten bij gebreke van een dergelijke lijst de richtlijn kunnen omzetten door gebruik te maken van een lijst van voedermiddelen met de generieke benamingen van hun warencategorie.

144. Met deze vraag lijkt de Italiaanse rechter ervan uit te gaan dat de tiende overweging van de considerans van richtlijn 2002/2 de toepassing van die richtlijn daadwerkelijk afhankelijk stelt van de vaststelling van zo'n positieve lijst, bij gebreke waarvan de nieuwe regeling objectief niet van toepassing zou zijn. Dit standpunt wordt gedeeld door Ferrari Mangimi en de Spaanse regering.

145. Deze rechter verklaart bovendien dat de Italiaanse overheid bij de omzetting van de in de richtlijn opgenomen verplichting om de op het etiket vermelde voedermiddelen met hun specifieke naam te noemen, de producenten zou hebben toegestaan om gebruik te maken van de benamingen opgenomen in bijlage VII, deel A, van wet nr. 281/63 en, voor die welke daarin niet zijn opgenomen, van de benamingen in deel

B van die bijlage, die overeen zouden komen met generieke categorieën voedermiddelen welke zijn vastgesteld bij richtlijn 91/357, die is ingetrokken bij richtlijn 2002/2. Ook Ferrari Mangimi heeft gesproken van deze, door haar onjuist geachte wijze van omzetting van de richtlijn in de Italiaanse rechtsorde.

146. Dienaangaande herinner ik om te beginnen aan een aantal gegevens die in het rechtskader van deze conclusie (zie de punten 8-16 hierboven) reeds zijn toegelicht.

147. Daar hebben wij gezien dat de etiketteringvoorschriften voor mengvoeders bestemd voor gebruiksdieren aanvankelijk waren geharmoniseerd bij richtlijn 90/44 volgens het systeem van de „open vermelding”, op basis waarvan de verantwoordelijke voor het etiket onder meer kon kiezen om de gebruikte voedermiddelen met hun specifieke naam aan te geven dan wel met de generieke benaming van de warencategorie waartoe zij behoren (artikel 1, punt 5).

148. Na de BSE-crisis en de dioxinecrisis heeft de wetgever met richtlijn 2002/2 een strengere regeling ingevoerd, die voorschrijft dat, naast de hierboven onderzochte kwantitatieve informatie, de voedermiddelen met hun *specifieke naam* moeten worden vermeld (artikel 1, punt 4, dat artikel 5 *quater* van richtlijn 79/373 wijzigt).

149. Als logisch gevolg van deze bepaling is richtlijn 91/357 van de Commissie tot vaststelling van de *categorieën* van ingrediënten die mogen worden gebruikt voor het etiketteren van mengvoeders, bij richtlijn 2002/2 ingetrokken (zie de twaalfde overweging van de considerans en artikel 2).³⁷

150. Voorts zij eraan herinnerd dat de Commissie in de tiende overweging van de considerans van richtlijn 2002/2 wordt gevraagd bij het Europees Parlement en de Raad „een op een haalbaarheidsstudie gebaseerd verslag in [te] dienen dat vergezeld gaat van een passend voorstel voor een positieve lijst waarin de conclusies van dat verslag zijn verdisconteerd”.

151. Dienovereenkomstig heeft de Commissie op 24 april 2003 een verslag ingediend, waarin zij echter heeft verklaard dat de opstelling van een „positieve lijst”, dan wel van een „lijst van voedermiddelen die na beoordeling veilig worden geacht voor de gezondheid van mens en dier en die bijgevolg in diervoeders mogen worden gebruikt”, „niet doorslaggevend is voor de waarborging van de diervoederveiligheid”. Op grond hiervan heeft de Commissie besloten geen voorstel ter zake in te dienen.

37 — Richtlijn 91/357/EEG van de Commissie van 13 juni 1991 tot vaststelling van de categorieën van ingrediënten die mogen worden gebruikt voor het etiketteren van mengvoeders voor andere dieren dan huisdieren (PB L 193, blz. 34).

152. Gelet op een en ander, is het duidelijk dat mijns inziens de omzetting en de toepassing van de in de richtlijn voorziene verplichting om de gebruikte voedermiddelen met hun specifieke naam te noemen, niet afhankelijk zijn van de vaststelling van die „positieve lijst”, en dat de lidstaten deze verplichting niet kunnen nakomen door toe te staan dat de betrokken vermelding geschiedt door middel van de generieke benaming van de categorie.

153. Bovendien volgt, anders dan de Italiaanse rechter lijkt aan te nemen en zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, noch uit de bepalingen van de richtlijn noch, a fortiori, uit de overwegingen van haar considerans of het verslag van de Commissie, dat de omzetting of de toepassing van de richtlijn afhankelijk is van de vaststelling van die lijst.

154. Zoals ook het Europees Parlement heeft beklemtoond, wordt dit bevestigd door een onderzoek van de chronologie van de door de richtlijn vereiste nakoming.

155. Zoals reeds gezien, wordt de Commissie in de tiende overweging van de richtlijn, die geen normatieve waarde heeft, verzocht om uiterlijk op *31 december 2002* op basis van een op een haalbaarheidsstudie een verslag in te dienen met een passend voorstel voor het probleem van de „lijst”. De uiterste termijn voor omzetting van de richtlijn wordt in artikel 3, lid 1, op *6 maart 2003*

vastgesteld. De nationale bepalingen ter uitvoering van de richtlijn dienden ten slotte vanaf *6 november 2003* van toepassing te zijn.

156. Het lijkt mij onlogisch om aan te nemen dat de wetgever de uitvoering van de richtlijn op *6 maart 2003* heeft bepaald, maar de toepassing ervan afhankelijk heeft gesteld van de vaststelling van een andere maatregel, waarvan, *zo al haalbaar*, de wetgevingsprocedure nauwelijks twee maanden eerder had moeten beginnen en die dus naar alle waarschijnlijk tot lang na die datum zou hebben geduurd. Met andere woorden, het zou onlogisch zijn om aan te nemen dat de wetgever zelf een eigen handeling afhankelijk heeft willen stellen van een voorwaarde die in de praktijk de omzetting ervan zou hebben verijdeld en bijna automatisch tot de niet-toepasselijkheid ervan zou hebben geleid.

157. Men moet niet vergeten dat richtlijn 2002/2, hoe gedetailleerd zij ook is, zich als zodanig beperkt tot het vaststellen van een resultaatsverplichting, waarvoor de lidstaten de juiste middelen en vorm kiezen.

158. Vanuit die optiek heeft zij de verplichting vastgesteld om de in diervoeders gebruikte voedermiddelen met hun specifieke naam aan te geven. Het staat vervolgens aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze dit moet gebeuren in de respectieve nationale rechtsordes.

159. Het is juist dat deze taak veel gemakkelijker zou zijn geweest wanneer er een communautaire standaard met specifieke namen was geweest waarnaar de lidstaten hadden kunnen verwijzen. Bovendien blijft een dergelijke standaard, zoals de Commissie zelf heeft erkend, ofschoon hij niet noodzakelijkerwijs tot een bindende lijst van te gebruiken voedermiddelen hoeft te leiden, nog steeds wenselijk om een betere bescherming van de klanten te waarborgen. De Commissie zou derhalve in het kader van het nieuwe verslag over de uitvoering van de richtlijn dat zij op 6 november 2006 moet indienen (zie artikel 1, punt 6), reeds kunnen nadenken over het nut ervan.

160. Bij gebreke van deze standaard zijn het de lidstaten zelf die de geschikte middelen voor omzetting moeten kiezen, waarbij zij eventueel gebruik kunnen maken van de middelen die de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft voorgesteld (opstelling van nationale niet-bindende lijsten of gebruik van de gangbare specifieke benamingen van de voedermiddelen).

161. Het staat in elk geval niet aan het Hof om aan te geven welk van deze middelen het best is of het gemakkelijkst te realiseren. Het Hof kan echter zonder meer uitsluiten, dat de omzetting van de verplichting tot het vermelden van de specifieke benaming kan geschieden door gebruik te maken (zoals de Italiaanse wetgever lijkt te hebben gedaan) van een lijst waarop die voedermiddelen met

de generieke benamingen van hun waren-categorie worden vermeld, dat wil zeggen door middel van een systeem dat de gemeenschapswetgever met de intrekking van richtlijn 91/357 uitdrukkelijk heeft uitgesloten.

162. Gelet op de voorgaande overwegingen, ben ik van mening dat de omzetting en de toepassing van richtlijn 2002/2, en met name van de verplichting om de voedermiddelen in mengvoeders met hun specifieke naam te noemen als bedoeld in artikel 1, punt 4, van deze richtlijn, niet afhankelijk zijn gesteld van de opstelling van een lijst van voedermiddelen die in diervoeders mogen worden gebruikt.

163. De lidstaten kunnen niet aan deze verplichting voldoen door gebruik te maken van een lijst waarop die voedermiddelen met de generieke benamingen van hun waren-categorie worden genoemd.

D — De uitbreiding tot de nationale overheidsinstanties van de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van nationale maatregelen ter uitvoering van gemeenschapshandelingen waarvan de geldigheid wordt betwist, bij wijze van voorlopige maatregel op te schorten

164. Met zijn tweede vraag wenst de Nederlandse rechter ten slotte te vernemen, of de overheidsinstanties van een lidstaat, die dus

in geen geval als rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 EG kunnen worden aangemerkt, bevoegd zijn om bij wijze van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging op te schorten van nationale maatregelen ter uitvoering van communautaire bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist, wanneer de rechter van een andere lidstaat het Hof reeds heeft gevraagd om zich over de geldigheid van die bepalingen uit te spreken.

165. Volgens Nevedi moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Zij herinnert eraan dat het Hof in het arrest Fratelli Costanzo³⁸ reeds heeft erkend dat de nationale administratieve autoriteiten, evenals de rechterlijke autoriteiten, nationale bepalingen die niet verenigbaar zijn met richtlijnen met rechtstreekse werking, buiten toepassing moeten laten, zonder dat particulieren dus een nodeloze omweg via de rechter behoeven te maken. Een dergelijke oplossing zou volgens Nevedi ook voor de onderhavige zaak kunnen gelden: wanneer aan de voorwaarden is voldaan, moeten ook de nationale overheidsinstanties bij wijze van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging kunnen opschorten van maatregelen ter uitvoering van betwiste gemeenschapsbepalingen, zodat particulieren niet een nodeloze en kostbare omweg via de rechter moeten maken.

166. Mijns inziens kan deze oplossing niet worden aanvaard.

167. Ik wijs er in de eerste plaats op dat de *ratio* van de verplichting dat nationale overheidsinstanties dergelijke bepalingen buiten toepassing moeten laten, niet het vereiste van proceseconomie is, maar het feit dat „de uit die bepalingen [communautaire bepalingen met rechtstreekse werking] voortvloeiende verplichtingen gelden voor alle autoriteiten van de lidstaten”³⁹, ongeacht of het rechterlijke of administratieve instanties zijn.

168. Dit daargelaten, ben ik evenwel van mening dat het arrest Fratelli Costanzo voor de beantwoording van de onderhavige vraag in het geheel niet relevant is. In die zaak ging het immers om de vraag of de nationale administratieve instanties nationale bepalingen die in strijd waren met *communautaire bepalingen* die zonder meer *geldig* waren, buiten toepassing konden laten. Hier gaat het echter om de vraag, of de nationale administratieve instanties bevoegd zijn tot opschorting, bij wijze van voorlopige maatregel, van de tenuitvoerlegging van nationale bepalingen ter uitvoering van communautaire bepalingen die *vermoedelijk ongeldig* zijn.

169. Het is dus duidelijk dat hier geen sprake is van een vereiste dat de volle en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht moet worden verzekerd, zoals dat ten grondslag lag aan het arrest Fratelli Costanzo.

38 — Arrest van 22 juni 1989, 103/88 (Jurispr. blz. 1839).

39 — Idem, punt 30.

170. Voor de beantwoording van de vraag van de Nederlandse rechter moet daarom niet van dat arrest worden uitgegaan, maar veeleer van de — door mij thans te onderzoeken — arresten waarin het Hof heeft erkend dat de nationale *rechterlijke instanties* bevoegd zijn voorlopige maatregelen te treffen, welke bevoegdheid men thans ook tot de administratieve instanties uitgebreid wenst te zien.⁴⁰

171. Zoals de Nederlandse regering en de Commissie terecht hebben opgemerkt, volgt uit die arresten in de eerste plaats dat de erkenning van deze bevoegdheid aan de nationale rechterlijke instanties een „afzwakking” vormt van het monopolie van het Hof om de wettigheid van handelingen van gemeenschapsinstellingen te controleren alsmede van het beginsel van uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht.⁴¹ Die bevoegdheid impliceert immers de mogelijkheid dat de rechter van een lidstaat tijdelijk de geldigheid van een gemeenschapshandeling ter discussie stelt, die in geval van opschorting in die lidstaat, zij het ook slechts tijdelijk, geen toepassing vindt.

172. Deze „afzwakking” wordt echter, zoals de Griekse regering en de Commissie hebben beklemtoond, gerechtvaardigd door twee vereisten, die beide fundamenteel zijn.

173. Het eerste is de volledige „rechtsbescherming” van particulieren, die vereist dat zij „opschorting van de tenuitvoerlegging [...] kunnen verkrijgen om zo de werking van de [communautaire handeling]” waarvan zij de geldigheid betwisten, „in hun geval voorlopig stil te leggen”.⁴²

174. Het tweede is die van de „samenhang” van het communautaire rechtstelsel, met name van het „stelsel van voorlopige rechtsbescherming”, die vereist dat „de voorlopige bescherming die het gemeenschapsrecht de justitiabelen [...] biedt” niet verschilt naar gelang zij rechtstreeks voor het Hof tegen een gemeenschapshandeling opkomen (in welk geval die bescherming uitdrukkelijk is voorzien in artikel 232 EG) dan wel de geldigheid ervan voor de nationale rechterlijke instanties betwisten; en, in het laatste geval, naar gelang zij „de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht dan wel de geldigheid van afgeleid gemeenschapsrecht betwisten”.⁴³

175. Ofschoon de opschorting van de tenuitvoerlegging van een nationale maatregel die ter uitvoering van een gemeenschapshandeling is vastgesteld, dus door deze vereisten gerechtvaardigd kan worden, kan

40 — Zie in het bijzonder arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89 (Jurispr. blz. I-415), en 9 november 1995, Atlanta e.a., C-465/93 (Jurispr. blz. I-3761).

41 — Arrest Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, reeds aangehaald, punt 17, en arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85 (Jurispr. blz. 4199, punt 19).

42 — Arrest Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, reeds aangehaald, punten 16 en 17.

43 — Idem, punten 18-20.

die opschorting, juist omdat het om de hierboven genoemde fundamentele beginselen gaat, door de nationale rechter slechts worden toegestaan onder strikte voorwaarden, in het bijzonder:

- de nationale rechter koestert ernstige twijfel over de geldigheid van de gemeenschapshandeling en, indien de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, dient hij deze vraag zelf te verwijzen;
- de zaak is spoedeisend en voor de verzoeker dreigt ernstige en onherstelbare schade;
- die rechter dient naar behoren rekening te houden met het belang van de Gemeenschap, door, wanneer nodig, van de verzoeker toereikende zekerheden te verlangen, zoals borgstelling of sequestratie.⁴⁴

176. Mijns inziens wordt aan de hierboven genoemde in de rechtspraak vastgestelde vereisten en voorwaarden niet voldaan wanneer de betrokken autoriteit een administratieve autoriteit is.

177. Met name behoeft niet de samenhang van het communautaire rechtstelsel te worden verzekerd, dat een rechtvaardiging vormt voor de erkenning dat ook de nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn, voorlopige maatregelen te treffen. In tegenstelling tot laatstgenoemden wijzen de administratieve autoriteiten immers niet, in volledige onpartijdigheid en onafhankelijkheid, vonnissen die de eerbiediging van rechten van communautaire oorsprong beogen te verzekeren, met het oog waarop een vraag aan het Hof kan worden gesteld. Zij maken daarom geen deel uit van het stelsel dat het Verdrag heeft gebaseerd op het naast elkaar bestaan van de instrumenten van het rechtstreekse beroep en de prejudiciële verwijzing, en waarvan het Hof de samenhang heeft willen verzekeren door de bevoegdheid om voorlopige maatregelen vast te stellen, waarin door de teksten alleen voor het eerste instrument was voorzien, uit te breiden tot het tweede.

178. Zoals de Nederlandse en de Italiaanse regering alsmede de Commissie terecht hebben opgemerkt, zijn de genoemde voorwaarden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van nationale bepalingen ter uitvoering van een communautaire handeling moeilijk in overeenstemming te brengen met de positie en de bevoegdheden van deze autoriteit.

179. Mij lijkt met name dat de voorwaarde betreffende het bestaan van ernstige en onherstelbare schade voor de verzoeker een beoordeling van een derde, onafhankelijke en onpartijdige instantie vereist, en niet kan worden beoordeeld door die autoriteit zelf die, zoals in casu, de op te schorten maatregel heeft vastgesteld en er dus ook belang bij kan hebben dat deze van toepassing blijft.

⁴⁴ — Idem, punten 22-33.

180. Ook de maatregelen die moeten worden vastgesteld om de belangen van de Gemeenschap te beschermen, in het bijzonder de sequestratie van goederen, zijn typisch rechterlijke maatregelen ten aanzien waarvan, omdat zij de subjectieve rechten van personen raken, in het algemeen de rechter bevoegd is. Bij gebreke van dit soort maatregelen kunnen deze belangen niet naar behoren zeker worden gesteld en zou de Gemeenschap onaanvaardbare risico's lopen, ook van financiële aard.

181. Om bovengenoemde redenen ben ik van mening dat de administratieve autoriteiten van een lidstaat niet bevoegd zijn om bij wijze van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging op te schorten van nationale maatregelen ter uitvoering van communautaire bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist, ook niet wanneer de rechter van een andere lidstaat het Hof reeds heeft gevraagd zich over de geldigheid van die bepalingen uit te spreken.

5

V — Conclusie

182. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging te antwoorden als volgt:

— In de zaken C-453/03, C-11/04 (eerste, tweede en derde vraag), C-12/04 (eerste, tweede en vierde vraag) en C-194/04 (eerste vraag):

„1) Artikel 1, punt 1, sub b, van richtlijn 2002/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG van de Raad betreffende het verkeer van mengvoeders en tot intrekking van richtlijn 91/357/EEG van de Commissie, is ongeldig.

- 2) Voor het overige is bij onderzoek van de vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van richtlijn 2002/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG van de Raad betreffende het verkeer van mengvoeders en tot intrekking van richtlijn 91/357/EEG van de Commissie.”

— In zaak C-12/04 (derde vraag):

„De omzetting en de toepassing van richtlijn 2002/2, en met name van de verplichting om de voedermiddelen in mengvoeders met hun specifieke naam te noemen als bedoeld in artikel 1, punt 4, van deze richtlijn, zijn niet afhankelijk gesteld van de opstelling van een lijst van voedermiddelen die in diervoeders mogen worden gebruikt.

De lidstaten kunnen niet aan deze verplichting voldoen door gebruik te maken van een lijst waarop die voedermiddelen met de generieke benamingen van hun warencategorie worden genoemd.”

— In zaak C-194/04 (tweede vraag):

„De administratieve autoriteiten van een lidstaat zijn niet bevoegd om bij wijze van voorlopige maatregel de tenuitvoerlegging op te schorten van nationale maatregelen ter uitvoering van communautaire bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist, ook niet wanneer de rechter van een andere lidstaat het Hof reeds heeft gevraagd zich over de geldigheid van die bepalingen uit te spreken.”