

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 mei 2005\*

In zaak C-132/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 28 januari 2003, ingekomen bij het Hof op 25 maart 2003, in de procedure

**Ministero della Salute**

tegen

**Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),**

**Federconsumatori,**

in tegenwoordigheid van:

**Legga delle Cooperative,**

\* Procestaal: Italiaans.

**Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA),**

**Adusbef,**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), kamerpresident,  
C. Gulmann en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger;  
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 juni 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), vertegenwoordigd door C. Rienzi en F. Acerboni, avvocati,
  
- Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA), vertegenwoordigd door G. Ferrari en F. Capelli, avvocati,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral en A. Aresu als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 maart 2005,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet (PB L 159, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000 (PB L 6, blz. 13; hierna: „verordening nr. 1139/98”).
  
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Coordinamento delle associazioni per la difesa dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (coördinatie van de verenigingen voor de bescherming van het milieu en de rechten van de gebruikers en verbruikers; hierna: „Codacons”) en het Ministero della Salute (Italiaans ministerie van Volksgezondheid).

- 3 Dit geding betreft een beroep tot nietigverklaring gericht tegen decreet nr. 371 van de minister van Volksgezondheid van 31 mei 2001 houdende bepalingen ter uitvoering van richtlijn 1999/50/EG van de Commissie van 25 mei 1999 tot wijziging van richtlijn 91/321/EEG inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding (*GIURI* nr. 241 van 16 oktober 2001, blz. 4; hierna: „decreet nr. 371/2001”). Blijkens dit decreet behoeft de door een onvoorziene verontreiniging veroorzaakte aanwezigheid van genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's”) in een gehalte van niet meer dan 1 % van de ingrediënten van volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, niet op de etikettering van deze voeding te worden vermeld.

## Rechtskader

### *Gemeenschapsregelgeving*

Gemeenschapsregelgeving op het gebied van etikettering van met GGO's geproduceerde levensmiddelen

- 4 Verordening nr. 1139/98 bepaalt welke vermeldingen op de etikettering van met bepaalde GGO's geproduceerde voedingsmiddelen en voedselingredienten moeten voorkomen.
- 5 Volgens punt 4 van de considerans van verordening nr. 1139/98 kunnen verschillen tussen de door bepaalde lidstaten vastgestelde maatregelen inzake etikettering van met deze GGO's geproduceerde voedingsmiddelen en voedselingredienten, het vrije verkeer van deze voedingsmiddelen en voedselingredienten belemmeren en daardoor de werking van de interne markt nadelig beïnvloeden, zodat voor de betrokken producten uniforme communautaire etiketteringsvoorschriften moeten worden vastgesteld.

6 De punten 5 en 6 van de considerans van deze verordening luiden als volgt:

„(5) Overwegende dat verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten (PB L 43, blz. 1) in artikel 8 aanvullende specifieke etiketteringseisen stelt met het oog op een goede voorlichting van de eindverbruiker; dat die aanvullende specifieke etiketteringseisen niet van toepassing zijn op voedingsmiddelen en voedselingrediënten die in de Gemeenschap in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt vóór de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 258/97 en derhalve niet als nieuw worden aangemerkt;

(6) Overwegende dat, om concurrentiedistorsie te voorkomen, op dezelfde beginselen gebaseerde etiketteringsvoorschriften voor de voorlichting van de eindverbruiker van toepassing moeten zijn op uit GGO's bestaande of van GGO's afgeleide voedingsmiddelen en voedselingrediënten die krachtens een toestemming overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG [van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PB L 117, blz. 15)] vóór de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 258/97 in de handel zijn gebracht en op voedingsmiddelen en voedselingrediënten die daarna in de handel worden gebracht.”

7 Volgens artikel 1, lid 1, ervan is verordening nr. 1139/98 van toepassing op voedingsmiddelen en voedselingrediënten die met de volgende GGO's zijn geproduceerd:

— sojabonen die vallen onder beschikking 96/281/EG van de Commissie van 3 april 1996 inzake het overeenkomstig richtlijn 90/220 in de handel brengen van genetisch gemodificeerde sojabonen (*Glycine max L.*) met verhoogde tolerantie voor het herbicide glyfosaat (PB L 107, blz. 10), en

— maïs die valt onder beschikking 97/98/EG van de Commissie van 23 januari 1997 betreffende het overeenkomstig richtlijn 90/220 in de handel brengen van genetisch gemodificeerde maïs (*Zea mays* L.) met de gecombineerde modificatie voor insectendodende eigenschappen door het Bt-endotoxinegen en voor verhoogde tolerantie voor het herbicide glufosinaatammonium (PB L 31, blz. 69).

8 Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1139/98 bestaan deze etiketteringsvoorschriften in wezen in de toevoeging van de vermelding „geproduceerd met genetisch gemodificeerde soja” of „geproduceerd met genetisch gemodificeerde maïs”, al naar gelang het geval.

9 Verordening nr. 1139/98 voorziet evenwel in een uitzondering op deze etiketteringsvoorschriften wanneer de aanwezigheid van materiaal dat van de betrokken GGO's afkomstig is, onvoorzien is, mits deze aanwezigheid een de-minimisdrempel of tolerantieniveau niet te boven gaat.

10 Volgens punt 14 van de considerans van deze verordening kan een dergelijke onvoorziene verontreiniging niet worden uitgesloten. In punt 4 van de considerans van verordening nr. 49/2000 wordt verklaard dat een onvoorziene verontreiniging zich bijvoorbeeld tijdens de teelt, de oogst, het vervoer, de opslag en de verwerking kan voordoen.

11 Zo bepaalt artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98:

„De aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften zijn niet van toepassing op de gespecificeerde voedingsmiddelen wanneer:

[...]

- b) materiaal dat afkomstig is van de in artikel 1, lid 1, bedoelde [GGO's], gecombineerd met enig materiaal dat overeenkomstig verordening (EG) nr. 258/97 in de handel is gebracht en afkomstig is van andere [GGO's], in hun voedselingrediënten of de voedingsmiddelen die uit één ingrediënt bestaan aanwezig is in een gehalte van niet meer dan 1 % van de afzonderlijk beschouwde voedselingrediënten of het uit één ingrediënt bestaande voedingsmiddel, mits deze aanwezigheid onvoorzien is.

Om aan te tonen dat de aanwezigheid van dit materiaal onvoorzien is, moeten de exploitanten bewijsmateriaal kunnen verstrekken om de bevoegde instanties ervan te overtuigen dat zij passende maatregelen hebben genomen om het gebruik van de in het voorgaande lid bedoelde genetisch gemodificeerde organismen (of bestanddelen daarvan) als grondstof te vermijden.”

- <sup>12</sup> Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 258/97 luidt:

„Onverminderd de andere voorschriften van de communautaire wetgeving inzake etikettering van levensmiddelen, zijn de volgende aanvullende specifieke voorschriften inzake etikettering van toepassing op levensmiddelen teneinde de eindgebruiker in te lichten omtrent:

- a) alle kenmerken of eigenschappen van levensmiddelen zoals:

— de samenstelling,

— de voedingswaarde of het nutritieve effect,

— het beoogde gebruik van het voedingsmiddel,

waardoor een nieuw voedingsmiddel of voedselingrediënt niet langer gelijkwaardig is aan een bestaand voedingsmiddel of voedselingrediënt.

Een nieuw voedingsmiddel of voedselingrediënt wordt geacht niet langer gelijkwaardig te zijn in de zin van dit artikel indien wetenschappelijk onderzoek, gebaseerd op een passende analyse van bestaande gegevens, kan aantonen dat de onderzochte kenmerken verschillend zijn in vergelijking met conventionele voedingsmiddelen of voedselingrediënten, rekening houdend met de aanvaarde limieten van natuurlijke afwijkingen voor zulke kenmerken.

In dat geval moet het etiket deze gewijzigde kenmerken of eigenschappen vermelden, met aanduiding van de methode volgens welke de nieuwe kenmerken of eigenschappen zijn verkregen;

- b) de aanwezigheid in het nieuwe voedingsmiddel of voedselingrediënt van stoffen die niet voorkomen in bestaande gelijkwaardige levensmiddelen en die gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van bepaalde bevolkingscategorieën;
  
- c) de aanwezigheid in het nieuwe voedingsmiddel of voedselingrediënt van stoffen die niet voorkomen in bestaande gelijkwaardige levensmiddelen en die aanleiding geven tot ethische bezwaren;



- d) de aanwezigheid van een [GGO], dat met technieken voor genetische modificatie, zoals opgenomen in de eventueel aan te vullen lijst van bijlage I A, deel 1, van richtlijn 90/220/EEG, genetisch gemodificeerd is.”
- 13 Verordening nr. 1139/98 is ingetrokken en artikel 8, lid 1, sub d, van verordening nr. 258/97 is geschrapt bij verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB L 268, blz. 1).
- 14 De artikelen 12 tot en met 14 van laatstgenoemde verordening, die sinds 18 april 2004 van toepassing is, voorzien in specifieke etiketteringsvoorschriften voor gedeeltelijk uit GGO's bestaande of voor met GGO's geproduceerde levensmiddelen, alsmede in een vrijstelling van deze voorschriften bij een onvoorziene of niet-doelbewuste verontreiniging met GGO's die een de-minimisdrempel van 0,9 % niet te boven gaat.

#### Algemene gemeenschapsregelgeving op het gebied van etikettering van levensmiddelen

- 15 De derde en de vierde overweging van de considerans van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1), luiden:

„Overwegende dat de onderhavige richtlijn ertoe moet strekken communautaire voorschriften van algemene en horizontale aard op te stellen die van toepassing zijn op alle levensmiddelen die in de handel worden gebracht;

Overwegende dat in tegenstelling daarmee de voorschriften van specifieke en verticale aard die uitsluitend betrekking hebben op bepaalde levensmiddelen, moeten worden vastgesteld in het kader van de bepalingen die voor deze producten gelden.”

16 De zesde overweging van de considerans van deze richtlijn luidt als volgt:

„Overwegende dat bij iedere vorm van reglementering op het gebied van de etikettering van levensmiddelen in de eerste plaats dient te worden uitgegaan van de noodzaak de consumenten voor te lichten en te beschermen.”

17 Artikel 3 van richtlijn 79/112 bevat een uitputtende lijst van gegevens die op de etikettering van levensmiddelen moeten worden vermeld.

18 In artikel 4, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn is bepaald:

„In de communautaire voorschriften die alleen van toepassing zijn op bepaalde levensmiddelen en niet op levensmiddelen in het algemeen, kan worden bepaald dat naast de in artikel 3 genoemde vermeldingen nog andere vermeldingen moeten worden opgenomen.”

- 19 Richtlijn 79/112 is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 (PB L 109, blz. 29), die op 26 mei 2000 in werking is getreden.

Gemeenschapsregelgeving op het gebied van voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters bestemde levensmiddelen

- 20 Volgens de tweede en de derde overweging van de considerans van richtlijn 89/398/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen (PB L 186, blz. 27), is deze richtlijn een eerste fase in het wegwerken van de belemmeringen van het vrije verkeer van voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen die uit de verschillen tussen de nationale wetgevingen voortvloeien, en heeft de voorgestelde aanpassing van de nationale wetgevingen in het huidige stadium tot doel, een gemeenschappelijke definitie op te stellen, maatregelen te bepalen om de consument te beschermen tegen misleiding ten aanzien van de aard van de producten, en voorschriften vast te stellen waaraan de etikettering van de betrokken producten moet voldoen.
- 21 De vierde overweging van de considerans van richtlijn 89/398 luidt:

„Overwegende dat de door deze richtlijn bestreken producten levensmiddelen zijn waarvan samenstelling en vervaardiging speciaal moeten worden uitgedacht om te voldoen aan de bijzondere voedingsbehoeften van diegenen voor wie zij hoofdzakelijk zijn bestemd; dat het derhalve met het oog op het specifieke doel van deze voeding noodzakelijk kan zijn in afwijkingen van de algemene of bijzondere bepalingen voor levensmiddelen te voorzien.”

22 In artikel 1, lid 2, van deze richtlijn is bepaald:

„a. Voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen zijn levensmiddelen die zich door hun bijzondere samenstelling of bereidingswijze duidelijk van gewone levensmiddelen onderscheiden, die voor het aangegeven voedingsdoel geschikt zijn en zodanig in de handel worden gebracht dat de geschiktheid voor dat doel wordt aangeduid.

b. Een bijzondere voeding behoort te voldoen aan de bijzondere voedingsbehoefte:

[...]

of

iii) van zuigelingen, peuters of kleuters, in goede gezondheid.”

23 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 89/398 dienen bijzondere bepalingen betreffende de in bijlage I bij deze richtlijn opgenomen groepen voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen bij bijzondere richtlijnen te worden vastgesteld. Tot die groepen behoren met name in punt 1 de groep „[z]uigelingsvoeding”, in punt 2 de groep „[o]pvolgmelk en andere opvolgvoeding” en in punt 3 de groep „[b]abyvoeding”.

24 Krachtens artikel 4, lid 1, tweede alinea, sub f, van richtlijn 89/398 kunnen deze bijzondere richtlijnen met name bepalingen bevatten inzake etikettering, presentatie en reclame van de producten die tot een van de in bijlage I bij deze richtlijn opgenomen groepen levensmiddelen behoren.

25 Artikel 7 van deze richtlijn luidt:

„1. Op de in artikel 1 bedoelde producten is richtlijn 79/112[...], laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 89/395/EEG, onder de volgende voorwaarden van toepassing.

[...]

3. De etikettering van producten waarvoor geen bijzondere richtlijn overeenkomstig artikel 4 is vastgesteld, dient ook de volgende gegevens te omvatten:

[...]

4. Voor de producten waarvoor een bijzondere richtlijn is vastgesteld, worden de bijzondere etiketteringsvoorschriften bij die richtlijn vastgesteld.”

26 Op basis van artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/398 zijn met name vastgesteld richtlijn 91/321/EEG van de Commissie van 14 mei 1991 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding (PB L 175, blz. 35), gewijzigd bij richtlijn 1999/50/EG van de Commissie van 25 mei 1999 (PB L 139, blz. 29; hierna: „richtlijn 91/321”),

en richtlijn 96/5/EG, Euratom van de Commissie van 16 februari 1996 inzake bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters (PB L 49, blz. 17), gewijzigd bij richtlijn 98/36/EG van de Commissie van 2 juni 1998 (PB L 167, blz. 23), en bij richtlijn 1999/39/EG van de Commissie van 6 mei 1999 (PB L 124, blz. 8; hierna: „richtlijn 96/5”).

- 27 Volgens artikel 1, lid 2, sub a en b, van richtlijn 91/321 en artikel 1, lid 4, van richtlijn 96/5 wordt onder „zuigelingen” verstaan kinderen jonger dan twaalf maanden en onder „peuters” kinderen tussen één en drie jaar.
- 28 De richtlijnen 91/321 en 96/5 stellen eisen inzake samenstelling en etikettering vast, respectievelijk voor volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding bestemd voor gezonde zuigelingen, en voor bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters.

### *Nationale regelgeving*

- 29 Artikel 3, lid 2, van decreet nr. 128 van de president van de Republiek van 7 april 1999 houdende bepalingen ter uitvoering van richtlijn 96/5 en richtlijn 98/36/EG betreffende bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters (*GIURI* nr. 109 van 12 mei 1999, blz. 5; hierna: „decreet nr. 128/1999”), bepaalt:

„[...] De betrokken levensmiddelen [...] mogen niet meer dan 0,01 mg/kg aan residuen van bestrijdingsmiddelen noch genetisch gemodificeerde stoffen bevatten.”

- 30 Artikel 4, lid 1, van decreet nr. 500 van de minister van Volksgezondheid van 6 april 1994 houdende bepalingen ter uitvoering van richtlijn 91/321/EEG van de Commissie van 14 mei 1991 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, en van richtlijn 92/52/EEG van de Raad van 18 juni 1992 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding die voor de uitvoer naar derde landen is bestemd (*GIURI* nr. 189 van 13 augustus 1994, blz. 3; hierna: „decreet nr. 500/1994”), luidt:

„Volledige zuigelingenvoeding moet worden geproduceerd met in de bijlagen bij [decreet nr. 128/1999] omschreven eiwitbronnen en volgens de daarin opgenomen voorschriften, alsmede met andere voedselingrediënten waarvan door algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens moet zijn bevestigd dat zij geschikt zijn voor de bijzondere voeding van zuigelingen vanaf de geboorte.”

- 31 Bij decreet nr. 371/2001 is aan artikel 4, lid 1, van decreet nr. 500/1994 de volgende zin toegevoegd:

„Hoe dan ook mogen geen van GGO's afgeleide producten worden gebruikt, behoudens de tolerantie voorzien in verordening (EG) nr. 49/2000.”

### **De feiten in het hoofdgeding en de prejudiciële vraag**

- 32 Bij uitspraak van 14 mei 2002 heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio decreet nr. 371/2001 nietig verklaard voorzover daaruit voortvloeit dat de door een onvoorzienne verontreiniging veroorzaakte aanwezigheid van GGO's in een gehalte van niet meer dan 1 % van de ingrediënten van volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, niet op de etikettering van deze voeding behoeft te worden vermeld.

- 33 In deze uitspraak is onder meer vastgesteld dat de bij decreet nr. 371/2001 voorziene afwijking van de etiketteringsverplichting in strijd is met artikel 3, lid 2, van decreet nr. 128/1999, en evenmin is geboden op grond van verordening nr. 49/2000, aangezien deze laatste niet van toepassing is op zuigelingen- en peutervoeding.
- 34 Volgens deze rechter heeft richtlijn 91/321 een bijzondere regeling ingevoerd voor met name de etikettering van zuigelingen- en peutervoeding. Deze regeling wijkt echter af van de bij richtlijn 79/112 vastgestelde algemene gemeenschapsregelgeving op het gebied van de etikettering van levensmiddelen, in die zin dat zij strengere eisen stelt dan het algemene beginsel van volledige en juiste voorlichting van de verbruiker.
- 35 Deze uitlegging van de gemeenschapsregelgeving is zijns inziens niet alleen geboden wegens de systematische logica ervan, maar ook gelet op het voorzorgsbeginsel, een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat de best mogelijke voorlichting vereist.
- 36 In deze uitspraak is het beroep evenwel voor het overige verworpen. Zo is vastgesteld dat decreet nr. 371/2001 rechtmatig is voorzover volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding van GGO's afkomstig materiaal mogen bevatten in een gehalte van niet meer dan 1 %.
- 37 Op 25 juni 2002 heeft het Ministero della Salute tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato en nietigverklaring daarvan gevorderd voorzover daarbij decreet nr. 371/2001 nietig is verklaard.



- 38 Tot staving van zijn hoger beroep heeft het Ministero della Salute inzonderheid betoogd dat geen van de bijzondere richtlijnen inzake voor zuigelingen of peuters bestemde levensmiddelen regels bevat betreffende de vermelding op de etikettering van de onvoorziene aanwezigheid in deze levensmiddelen van materiaal dat van GGO's afkomstig is.
- 39 Bijgevolg zijn zijns inziens alleen de bepalingen van verordening nr. 1139/98 van toepassing, zodat deze bepalingen, met inbegrip van die welke het bij verordening nr. 49/2000 ingevoerde tolerantieniveau betreffen, toepassing vinden op alle levensmiddelen en dus ook op voor zuigelingen of peuters bestemde levensmiddelen.
- 40 De Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA) (Italiaanse vereniging van levensmiddelenproducenten) is in hoger beroep geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van het Ministero della Salute.
- 41 Codacons, ondersteund door Adusbef en Federconsumatori, interveniënten in hoger beroep, heeft verwerping van het beroep gevorderd.
- 42 Van oordeel dat voor de uitkomst van het hoofdgeding de uitlegging van verordening nr. 1139/98 is vereist, heeft de Consiglio di Stato in deze omstandigheden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 2, lid 2, sub b, van verordening [...] nr. 1139/98 [...] ook te worden toegepast op levensmiddelen voor zuigelingen en peuters tot drie jaar, en dient dus in het bijzonder met betrekking tot die levensmiddelen de onvoorziene verontreiniging met materiaal dat afkomstig is van [GGO's], in een gehalte van niet meer dan 1 %, al dan niet op de etikettering te worden vermeld?”

**Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 43 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin voorziene vrijstelling van de bij artikel 2, leden 1 en 3, van deze verordening opgelegde verplichting om op de etikettering van levensmiddelen de aanwezigheid te vermelden van materiaal dat van bepaalde GGO's afkomstig is, wanneer deze aanwezigheid het gevolg is van een onvoorziene verontreiniging en een de-minimisdrempel van 1 % niet te boven gaat, eveneens van toepassing is op levensmiddelen die voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters zijn bestemd.
- 44 Vooraf zij opgemerkt dat het in beginsel uitsluitend een zaak is van de verwijzende rechter, de strekking af te bakenen van de prejudiciële vragen die hij het Hof meent te moeten stellen.
- 45 Bijgevolg kan het Hof niet ingaan op het vraagstuk van de wettigheid van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, dat Codacons subsidiair heeft opgeworpen, dat wil zeggen voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat deze bepaling eveneens van toepassing is op voor zuigelingen of peuters bestemde levensmiddelen, daar het kennelijk verder gaat dan de strekking van de door de verwijzende rechter geformuleerde prejudiciële vraag.
- 46 Om de prejudiciële vraag te beantwoorden, dienen de relevante bepalingen van verordening nr. 1139/98 in het kader van de gehele gemeenschapsregelgeving op het gebied van de etikettering van levensmiddelen te worden geplaatst.

- 47 In het tweede visum van haar considerans verwijst verordening nr. 1139/98 naar artikel 4, lid 2, van richtlijn 79/112, volgens hetwelk in de communautaire voorschriften die alleen van toepassing zijn op bepaalde levensmiddelen en niet op levensmiddelen in het algemeen, kan worden bepaald dat naast de in artikel 3 van die richtlijn genoemde vermeldingen nog andere vermeldingen moeten worden opgenomen.
- 48 Verordening nr. 1139/98 bevat dus etiketteringsvoorschriften die volgens de formulering van de vierde overweging van de considerans van richtlijn 79/112 voorschriften zijn „van specifieke en verticale aard die uitsluitend betrekking hebben op bepaalde levensmiddelen”.
- 49 Verordening nr. 1139/98 is namelijk enkel van toepassing op bepaalde levensmiddelen, te weten die welke geheel of gedeeltelijk zijn geproduceerd met bepaalde genetisch gemodificeerde sojabonen of maïssoorten als bedoeld in artikel 1, lid 1, van deze verordening.
- 50 Aangaande de gemeenschapsregelgeving op het gebied van voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen, meer in het bijzonder die van zuigelingen en peuters, blijkt uit artikel 4 van richtlijn 89/398 dat het aan de Commissie is om bijzondere richtlijnen vast te stellen, die met name bepalingen bevatten inzake etikettering, presentatie en reclame van bepaalde producten, waaronder zuigelingenvoeding, opvolgmelk en andere opvolgvoeding, en babyvoeding.
- 51 Zo zijn de richtlijnen 91/321 en 96/5 aangenomen, die voorschriften inzake samenstelling en etikettering vaststellen, respectievelijk voor volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding bestemd voor gezonde zuigelingen, en voor bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters.

- 52 De vraag rijst dus of de bijzondere etiketteringsvoorschriften van verordening nr. 1139/98 eveneens van toepassing zijn op de voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters bestemde levensmiddelen als bedoeld in de in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte gemeenschapsregeling.
- 53 Blijkens artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 89/398, uitgelegd tegen de achtergrond van de vierde overweging van de considerans van deze richtlijn, zijn etiketteringsvoorschriften als bepaald bij verordening nr. 1139/98 in beginsel van toepassing op voor de bijzondere voeding bestemde levensmiddelen die onder deze richtlijn vallen, te weten die welke beogen te voldoen aan een specifiek voedingsdoel van bepaalde categorieën personen, behoudens wanneer het noodzakelijk is te voorzien in een afwijking van deze voorschriften om te verzekeren dat het betrokken specifieke voedingsdoel wordt bereikt (zie in die zin arrest van 16 december 1999, UDL, C-101/98, Jurispr. blz. I-8841, punten 15 en 18).
- 54 De richtlijnen 91/321 en 96/5 bevatten evenwel geen bijzondere etiketteringsvoorschriften inzake de aanwezigheid van van GGO's afkomstig materiaal die met betrekking tot voor zuigelingen of peuters bestemde levensmiddelen afwijken van die welke bij verordening nr. 1139/98 zijn vastgesteld. Tot dusver zijn dergelijke voorschriften dus niet noodzakelijk geacht om het specifieke voedingsdoel van zuigelingen en peuters te bereiken.
- 55 Nu noch uit de bewoordingen noch uit de context of het doel van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98 het tegendeel blijkt, moet deze bepaling bijgevolg aldus worden uitgelegd dat de daarin voorziene vrijstelling van de in die verordening opgenomen bijzondere etiketteringsvoorschriften eveneens van toepassing is op levensmiddelen bestemd voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters in de zin van richtlijn 89/398.

- 56 Aan deze uitlegging kan niet worden afgedaan door het voorzorgsbeginsel.
- 57 Zoals blijkt uit de vierde en de zesde overweging van de considerans ervan, streeft verordening nr. 1139/98 een dubbel doel na, te weten ten eerste het wegwerken van mogelijke belemmeringen van het vrije verkeer van producten die genetisch gemodificeerde soja en maïs bevatten, en ten tweede de voorlichting van de eindverbruiker (zie in die zin arrest van 12 juni 2003, Glawischnig, C-316/01, Jurispr. blz. I-5995, punten 30 en 31).
- 58 Verordening nr. 1139/98 beoogt extra informatie toe te voegen aan die waarvan de vermelding op de etikettering van bepaalde levensmiddelen reeds verplicht is op grond van richtlijn 79/112, die niet als een maatregel ter bescherming van het milieu is opgevat (zie arrest Glawischnig, reeds aangehaald, punt 33).
- 59 De punten 5 en 6 van de considerans van verordening nr. 1139/98 wijzen er bovendien op dat de in deze verordening opgenomen aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften op dezelfde beginselen steunen als die welke aan de bepalingen van artikel 8 van verordening nr. 258/97 ten grondslag liggen en de voorlichting van de eindverbruiker moeten dienen.
- 60 Uit dezelfde punten van de considerans volgt voorts dat die voorschriften van toepassing zijn op uit GGO's bestaande of van GGO's afgeleide voedingsmiddelen en voedselingrediënten die krachtens een toestemming overeenkomstig richtlijn 90/220 vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 258/97 in de handel zijn gebracht, en op voedingsmiddelen en voedselingrediënten die daarna in de handel worden gebracht.

- 61 Volgens vaste rechtspraak is voor het voorzorgsbeginsel vereist dat er onzekerheid is over het bestaan of de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid (zie in die zin arrest van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia c.a., C-236/01, Jurispr. blz. I-8105, punt 111 en aangehaalde rechtspraak).
- 62 Volgens punt 8 van de considerans van verordening nr. 258/97 beogen de in deze verordening opgenomen aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften te verzekeren dat de verbruiker over de nodige informatie over de betrokken levensmiddelen beschikt. Voorts dienen deze levensmiddelen onschadelijk te zijn voor de menselijke gezondheid, hetgeen moet worden gewaarborgd door de toestemmingsprocedure van richtlijn 90/220 en/of door de uniforme beoordelingsprocedure die deze verordening heeft vastgesteld.
- 63 De in verordening nr. 1139/98 bedoelde GGO's kunnen namelijk slechts in de handel worden gebracht indien zij tevoren zijn toegelaten na een risicobeoordeling waarmee moet worden gewaarborgd dat deze GGO's, gelet op de conclusies van deze beoordeling, geen gevaar opleveren voor de verbruiker. Het voorzorgsbeginsel maakt in voorkomend geval deel uit van dit besluitvormingsproces (zie in die zin arrest Monsanto Agricoltura Italia e.a., reeds aangehaald, punt 133).
- 64 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin voorziene vrijstelling van de bij artikel 2, leden 1 en 3, van deze verordening opgelegde verplichting om op de etikettering van levensmiddelen de aanwezigheid te vermelden van materiaal dat van bepaalde GGO's afkomstig is, wanneer deze aanwezigheid het gevolg is van een onvoorziene verontreiniging en een de-minimisdrempel van 1 % niet te boven gaat, eveneens van toepassing is op levensmiddelen die voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters zijn bestemd.

## Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 2, lid 2, sub b, van verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000, moet aldus worden uitgelegd dat de daarin voorziene vrijstelling van de bij artikel 2, leden 1 en 3, van deze verordening opgelegde verplichting om op de etikettering van levensmiddelen de aanwezigheid te vermelden van materiaal dat van bepaalde genetisch gemodificeerde organismen afkomstig is, wanneer deze aanwezigheid het gevolg is van een onvoorziene verontreiniging en een de-minimisdrempel van 1 % niet te boven gaat, eveneens van toepassing is op levensmiddelen die voor de bijzondere voeding van zuigelingen en peuters zijn bestemd.**

ondertekeningen