

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

10 april 2003 *

In zaak C-276/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het
Amtsgericht Schleswig (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tegen

Joachim Steffensen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7, lid 1, tweede
alinea, van richtlijn 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële
controle op levensmiddelen (PB L 186, blz. 23),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, C. W. A. Timmermans
(rapporteur), P. Jann, S. von Bahr en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,

griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Duits.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en A. Dittrich als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van J. Steffensen, vertegenwoordigd door M. Grube, Rechtsanwalt; de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Sack, ter terechtzitting van 12 september 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 5 juli 2001, ingekomen bij het Hof op 13 juli daaraanvolgend, heeft het Amtsgericht Schleswig krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen (PB L 186, blz. 23; hierna: „richtlijn”).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een beroep van J. Steffensen tegen een besluit van de Kreis Schleswig-Flensburg — Bußgeldstelle (administratief district van Schleswig-Flensburg — bureau voor administratieve boeten) waarbij hem een administratieve boete is opgelegd wegens het in de handel brengen van levensmiddelen in strijd met een aantal bepalingen van het Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (wet op de levensmiddelen en courante consumptieartikelen) van 15 augustus 1974 (BGBl. 1974 I, blz. 1945), zoals gewijzigd (hierna: „LMBG”).

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

- 3 Blijkens de eerste vier overwegingen van de considerans van de richtlijn heeft deze tot doel de algemene beginselen voor de uitoefening van de officiële levens-

middelencontroles te harmoniseren en deze controles doeltreffender te maken, teneinde de gezondheid en de economische belangen van de consument te beschermen.

- 4 Luidens de tiende overweging van de considerans van de richtlijn moeten „de controles [...] worden uitgevoerd in de vorm die het meest geschikt is om de doeltreffendheid ervan te waarborgen”.

- 5 De dertiende overweging van de considerans van de richtlijn luidt als volgt:

„Overwegende dat het weliswaar niet dienstig is de bedrijven het recht te verlenen zich tegen de controles te verzetten, maar dat niettemin hun legitieme rechten en met name [...] het recht van beroep moeten worden gevrijwaard.”

- 6 Artikel 4, lid 3, van de richtlijn luidt:

„De controle strekt zich uit tot alle stadia van productie, fabricage, invoer in de Gemeenschap, behandeling, opslag, vervoer, distributie en handel.”

7 Artikel 6, lid 1, sub d, van de richtlijn bepaalt:

„De inspectie heeft betrekking op:

[...]

d) de eindproducten.”

8 Artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt voorts:

„Van de in artikel 6, lid 1, sub b tot en met f, bedoelde producten mogen voor analyse monsters worden genomen.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de betrokkenen eventueel een tegenexpertise kunnen laten uitvoeren.”

9 Artikel 12, lid 1, van de richtlijn luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de aan de controle onderworpen natuurlijke en rechtspersonen het recht te verlenen beroep in te stellen tegen de maatregelen die de bevoegde instantie met het oog op de uitoefening van de controle heeft genomen.”

Bepalingen van nationaal recht

10 § 17, lid 1, punt 2, sub b, LMBG bepaalt:

„Het is verboden, levensmiddelen waarvan de eigenschappen niet overeenstemmen met de verkeersopvatting, waardoor de waarde ervan, in het bijzonder de voedings- of genotswaarde of de bruikbaarheid ervan, aanzienlijk geringer is, zonder deugdelijke etikettering beroepsmatig in het verkeer te brengen.”

11 § 42 LMBG luidt:

„1) Wanneer dit voor de naleving van de voorschriften inzake de handel in producten in de zin van deze wet vereist is, mogen de met controle belaste personen en de politieambtenaren tegen afgifte van een ontvangstbewijs door hen gekozen monsters nemen of vorderen ter onderzoek. Een deel van het monster of, wanneer het monster niet of niet zonder gevaar voor beïnvloeding van het resultaat van het onderzoek in delen van gelijke aard kan worden verdeeld, een tweede soortgelijk stuk van dezelfde fabrikant als het ter onderzoek genomen monster, moet worden achtergelaten. De fabrikant kan afstand doen van het recht om een monster te houden.

2) Achtergelaten monsters moeten ambtshalve worden afgesloten of verzegeld. Op de monsters moet de datum van monsterneming worden aangebracht, alsmede de datum waarna zij niet langer als afgesloten of verzegeld gelden.

3) Monsters die in het kader van het ambtelijk toezicht op de naleving van deze wet worden genomen, worden in beginsel niet vergoed. In bijzondere gevallen moet een vergoeding ten belope van de verkoopprijs worden betaald, indien anders sprake zou zijn van een ernstige onbillijkheid.

4) De bevoegdheid tot monsterneming strekt zich uit tot producten in de zin van deze wet die op markten, straten of openbare plaatsen of via ambulante handel in het verkeer worden gebracht of die voor levering aan de consument onderweg zijn.”

12 § 52, lid 1, punt 9, LMBG bepaalt:

„Met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of met een geldboete wordt bestraft degene die in strijd met § 17, lid 1, punten 1 of 2, levensmiddelen zonder deugdelijke etikettering in de handel brengt.”

13 § 53, lid 1, LMBG luidt:

„Wederrechtelijk handelt eenieder die uit onachtzaamheid een van de in § 52, lid 1, punten 2 tot en met 11, of lid 2, beschreven handelingen verricht [...]”

Het hoofdgeding

- 14 De onderneming Böklunder Plumrose GmbH & Co. KG (hierna: „Plumrose”) produceert kookworstjes, zogenoemde „Bockwürstchen”, die in de detailhandel in glazen bokalen met een hermetische metalen sluiting worden verkocht.
- 15 Steffensen, medewerker van Plumrose, is in deze onderneming belast met het toezicht op de productie.
- 16 Op 6 mei en 4 juni 1997, 9 december 1998, 1 februari, 25 februari en 25 maart 1999 hebben de Duitse administratieve autoriteiten bij detailhandelaars monsters van door Plumrose vervaardigde producten genomen.
- 17 Bij elk van deze monsternemingen is een tweede monster in de betrokken detailhandel achtergelaten. Steffensen noch Plumrose heeft evenwel dergelijke monsters ontvangen.
- 18 Volgens de verwijzende rechter is niet bekend of de betrokken detailhandelaars Plumrose en Steffensen van de monsterneming op de hoogte hebben gebracht en heeft hij niet kunnen vaststellen of de resultaten van de analyses van deze monsters hun telkens tijdig zijn meegedeeld opdat zij een tegenexpertise konden vragen.

- 19 De monsters zijn onderzocht door laboratoria die in hun conclusies telkens opmerkingen hebben gemaakt over de kwaliteit daarvan met betrekking tot de Duitse levensmiddelenwetgeving.
- 20 De bezwaren van de laboratoria waren in het bijzonder gebaseerd op het feit dat de betrokken producten werden aangeduid als zogenoemde „Landbockwürste”, boerenworsten op basis van rund- en varkensvlees, of soortgelijke producten. Met een dergelijke benaming moesten deze producten als producten van middelmatig kwaliteitsniveau worden aangemerkt.
- 21 Volgens de analyseresultaten waren deze producten in werkelijkheid van een bescheiden kwaliteit in de zin van punt 2.18 van het Duitse Lebensmittelbuch, daar in het fabricageproces ook kookworst, gedeeltelijk met omhulsel, opnieuw werd verwerkt.
- 22 Bij administratief besluit van 13 september 2000 heeft de Kreis Schleswig-Flensburg — Bußgeldstelle Steffensen een geldboete van 500 DEM opgelegd wegens overtreding van § 17, lid 1, punt 2, sub b, § 52, lid 1, punt 9, en § 53, lid 1, LMBG, op grond dat hij als medewerker van Plumrose die met het toezicht op de productie is belast, door samenloop van strafbare feiten uit onachtzaamheid heeft toegestaan dat de betrokken producten zonder deugdelijke etikettering in het verkeer werden gebracht.
- 23 Steffensen heeft bij het Amtsgericht Schleswig beroep ingesteld tegen dit administratief besluit.

- 24 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 42 LMBG geen toereikende regeling bevat voor het geval dat de monsterneming, zoals in het hoofdgeding, bij de detailhandelaar wordt verricht.
- 25 Volgens de gegevens waarover de verwijzende rechter beschikt, worden de in de detailhandel achtergelaten monsters van levensmiddelen in het algemeen immers slechts een maand bewaard en indien de Duitse bevoegde instanties de fabrikant niet onmiddellijk na de monsterneming op de hoogte brengen van het bestaan van deze monsters, kan deze geen tegenexpertise meer verkrijgen ingeval deze instanties opmerkingen maken over de kwaliteit van de levensmiddelen.
- 26 In deze omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of de fabrikanten op basis van artikel 7, lid 1, van de richtlijn het recht op een tegenexpertise kunnen laten gelden, en zo ja, of schending van dit recht tot gevolg heeft dat de resultaten van de door de bevoegde instanties van een lidstaat gelaste expertises niet mogen worden gebruikt.

De prejudiciële vragen

- 27 Gelet op een en ander heeft het Amtsgericht Schleswig besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 7, lid 1, van richtlijn 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen aldus worden uitgelegd, dat hieruit voor de fabrikant van een product een rechtstreeks toepasselijk recht

voortvloeit om een tegenexpertise te laten uitvoeren, wanneer de bevoegde instanties bij de detailhandelaar een monster van zijn product voor analyse nemen en de kwaliteit van dit monster niet aan de vereisten van de levensmiddelenwetgeving voldoet?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 7, lid 1, van deze richtlijn dan aldus worden uitgelegd dat daaruit een gemeenschapsrechtelijk verbod voortvloeit op het gebruik van expertisen die op van overheidswege gelaste monsternemingen berusten, wanneer de fabrikant van het product waarvan de kwaliteit volgens de expertise niet voldoet, geen tegenexpertise heeft kunnen laten uitvoeren?”

De eerste vraag

- 28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een fabrikant op basis van deze bepaling tegenover de bevoegde instanties van een lidstaat het recht op een tegenexpertise kan laten gelden, wanneer deze instanties op basis van de analyse van in de detailhandel genomen monsters van deze producten betwisten dat zijn producten voldoen aan de nationale levensmiddelenwetgeving.

Aan het Hof voorgelegde opmerkingen

- 29 Steffensen betoogt dat artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn de fabrikant het recht op een tegenexpertise verleent. Dit recht wordt door § 42, lid 1, LMBG evenwel niet gewaarborgd in gevallen zoals dat van het hoofdgeding. In dergelijke

omstandigheden kan de fabrikant immers worden bestraft, ofschoon hij niet op de hoogte was van de monsterneming en de achterlating van monsters bij een detailhandelaar en hij zijn recht op een tegenexpertise niet meer kan uitoefenen wanneer hij de analyseresultaten verneemt, aangezien de achtergelaten monsters niet meer bestaan.

- 30 De Duitse regering betoogt dat artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn correct is omgezet in de Duitse wetgeving alsmede dat het recht op een eventuele tegenexpertise dus uit deze wetgeving voortvloeit en niet als rechtstreeks toepasselijk recht op de richtlijn kan worden gebaseerd. Volgens de Duitse regering biedt § 42, lid 1, LMBG de aan de controle onderworpen persoon, de fabrikant in het hoofdgeding, de mogelijkheid om een tegenexpertise te vragen. Dit artikel gaat uit van het beginsel dat de fabrikant door de detailhandelaar wordt ingelicht over de monsterneming en de achterlating van een tweede monster. Deze mededelingsverplichting behoort tot de contractuele betrekkingen tussen de fabrikant en zijn verkopers.
- 31 Voorts stelt de Duitse regering dat, hoewel artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn over een „eventueel [uit te voeren] tegenexpertise” spreekt, deze bepaling enkel voor de aan de controle onderworpen personen, waaronder de fabrikanten, een onvoorwaardelijke mogelijkheid inhoudt om te beslissen of zij al dan niet een tegenexpertise wensen. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 12 van de richtlijn, dat de aan de controle onderworpen personen vrij laat om te beslissen of zij de analyseresultaten wensen te betwisten in een beroep op basis van dit artikel.
- 32 De Deense regering stelt voor de vraag ontkennend te beantwoorden. Zij stelt dienaangaande in de eerste plaats dat het begrip „betrokkenen” in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn moet worden beperkt tot de ondernemingen waar monsters zijn genomen, namelijk in het hoofdgeding detailhandelaars, en dat de ondernemingen die in andere stadia aan het handelsverkeer deelnemen, zoals de fabrikant in het hoofdgeding, hiervan dus uitgesloten zijn.

- 33 De Deense regering stelt in de tweede plaats dat artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn, waarin de lidstaten wordt gelast de „nodige maatregelen” te nemen, niet voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om een fabrikant een rechtstreeks toepasbaar recht te verlenen op kennisgeving door de bevoegde nationale instanties in geval van monsternemingen van zijn producten in de detailhandel. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is in overeenstemming met de richtlijn, aangezien het de fabrikanten die over dergelijke monsternemingen willen worden ingelicht, vrij staat dienaangaande overeenkomsten te sluiten met hun afnemers.
- 34 Volgens de Italiaanse regering beoogt artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn, het contradictoire toezicht op levensmiddelen en derhalve ook het recht van verweer van de vermoedelijke overtreder van de gemeenschapswetgeving te waarborgen. Volgens haar zijn deze rechten evenwel niet gewaarborgd indien de vermoedelijke overtreder niet bij de monsterneming aanwezig was of niet werd ingelicht over de monsterneming en de plaats van bewaring van een ander monster.
- 35 De Commissie betoogt dat de aan controle onderworpen personen het recht op een tegenexpertise moet worden verleend, in het bijzonder gelet op de dertiende overweging van de considerans van de richtlijn, waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat de legitieme rechten van de bedrijven en met name het in artikel 12, lid 1, van de richtlijn neergelegde recht van beroep moeten worden gevrijwaard.
- 36 Het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn gebruikte bijwoord „eventueel” staat aan de erkenning van dit recht niet in de weg. Het duidt er evenwel op dat dit recht niet absoluut is en normalerwijze enkel zal worden ingeroepen indien het verweer van de aan controle onderworpen persoon door de tegenexpertise met nuttige gegevens kan worden ondersteund, hetgeen niet het geval zou zijn indien de analyseresultaten niet konden worden aangevochten door een tegenexpertise.

- 37 Volgens de Commissie is voorts in het hoofdgeding het recht van de fabrikant op een tegenexpertise niet geëerbiedigd, gelet op het tijdsverloop tussen de monsterneming en de mededeling van de analyseresultaten. Derhalve hebben de autoriteiten tevens afbreuk gedaan aan het recht van de aan controle onderworpen persoon om krachtens artikel 12, lid 1, van de richtlijn door het instellen van beroep daadwerkelijk zijn rechten te laten gelden.

Antwoord van het Hof

- 38 Volgens vaste rechtspraak kunnen particulieren in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan (zie met name arrest van 11 juli 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Jurispr. blz. I-6352, punt 25, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Gelet op deze rechtspraak moet het argument van de Duitse regering worden onderzocht volgens hetwelk artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn geen rechtstreeks toepasbaar recht op een tegenexpertise verleent, aangezien deze bepaling op juiste wijze in Duits recht is omgezet bij § 42, lid 1, LMBG.
- 40 Vastgesteld zij dat de verwijzende rechter betwijfelt of § 42, lid 1, LMBG een juiste omzetting van artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn vormt.

- 41 Derhalve moet worden onderzocht of artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn overeenkomstig de in punt 38 van het onderhavige arrest bedoelde rechtspraak inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is opdat het voor de nationale rechter tegenover de staat kan worden ingeroepen als grondslag voor het recht op een tegenexpertise.
- 42 Dienaangaande zij vastgesteld dat uit de enkele bewoordingen van deze bepaling voortvloeit dat elke lidstaat verplicht is de betrokken onderneming het recht op een tegenexpertise te verlenen. Dat blijkt nog duidelijker uit de taalversies volgens welke de lidstaten de verplichting hebben ervoor te zorgen dat de betrokkenen eventueel een tegenexpertise kunnen laten uitvoeren, zoals de Deense, de Spaanse, de Franse, de Italiaanse, de Portugese en de Engelse versie.
- 43 Overigens is het bijwoord „eventueel” in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn niet in strijd met een op deze bepaling gebaseerd recht op een tegenexpertise.
- 44 Dit bijwoord duidt erop, zoals de Duitse regering en de Commissie hebben opgemerkt, dat een tegenexpertise niet ambtshalve moet plaatsvinden, maar dat de aan controle onderworpen persoon in elk geval de keuze moet hebben om al dan niet een tegenexpertise te vragen.
- 45 De uitlegging volgens welke artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn in een onvoorwaardelijk recht op een tegenexpertise voorziet, wordt voorts bevestigd door het verband tussen deze bepaling en artikel 12, lid 1, van de richtlijn. Bij lezing van deze bepalingen juncto de dertiende overweging van de considerans van de richtlijn blijkt immers, dat de tegenexpertise bedoeld is om de legitieme rechten van de betrokken ondernemingen te vrijwaren, met name hun recht van beroep tegen de maatregelen die voor de uitoefening van de controle zijn genomen.

- 46 Aan deze uitlegging wordt voorts niet afgedaan door de omstandigheid dat artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn de lidstaten de verplichting oplegt de „nodige maatregelen” te nemen opdat de betrokkenen eventueel een tegenexpertise kunnen laten uitvoeren. Voor de tenuitvoerlegging van deze verplichting moeten de lidstaten weliswaar nadere regels voor de uitoefening van dit recht vaststellen, maar deze regels moeten in elk geval de volledige uitvoering van de richtlijn verzekeren en dus in het onderhavige geval het recht op een tegenexpertise waarborgen.
- 47 Vervolgens moet het argument van de Deense regering worden onderzocht dat de personele werkingssfeer van artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn beperkt is tot de gecontroleerde ondernemingen, in casu detailhandelaars, en dat ondernemingen die in andere stadia van het handelsverkeer optreden, zoals de fabrikant in het hoofdgeding, niet binnen deze werkingssfeer vallen.
- 48 Dienaangaande zij eraan herinnerd, zoals in punt 45 van het onderhavige arrest is opgemerkt, dat de tegenexpertise bedoeld is om de legitieme rechten van de ondernemingen te vrijwaren, met name hun recht van beroep tegen de maatregelen die voor de uitoefening van de controle zijn genomen.
- 49 In een situatie zoals die van het hoofdgeding, waarin een boete is opgelegd aan een fabrikant op basis van de resultaten van de analyses van bij detailhandelaars genomen monsters, moet deze fabrikant dan ook worden beschouwd als een betrokkene in de zin van artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn en valt hij dus binnen de personele werkingssfeer van deze bepaling. Indien dat niet het geval was, zou de uitoefening van het recht van beroep dat hem door de richtlijn uitdrukkelijk wordt verleend, rechtstreeks worden aangetast.
- 50 Blijkens de vaststellingen van de verwijzende rechter staat dienaangaande in het hoofdgeding niet vast, of de Duitse administratieve autoriteiten Plumrose hebben

meegedeeld dat zij bij detailhandelaars monsters van zijn producten hebben genomen en een gedeelte van die monsters aldaar hebben achtergelaten. Deze mededeling is met name in een geval zoals dat van het hoofdgeding een essentiële voorwaarde om de fabrikant een daadwerkelijke uitoefening van zijn recht op een tegenexpertise te waarborgen, en niet een gewone vorm van uitoefening van dit recht waarover de lidstaten vrij kunnen oordelen wanneer zij artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn in nationaal recht omzetten.

- 51 Het argument van de Duitse en de Deense regering dat deze mededelingsverplichting tot de contractuele betrekkingen tussen de fabrikant en de detailhandelaars behoort, kan derhalve niet worden aanvaard. Indien het recht op een tegenexpertise afhankelijk werd gesteld van een contractuele verplichting, zou dit recht immers niet gewaarborgd zijn zoals door de richtlijn wordt vereist.
- 52 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord, dat artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een fabrikant op basis van deze bepaling tegenover de bevoegde instanties van een lidstaat het recht op een tegenexpertise kan laten gelden, wanneer deze instanties op basis van de analyse van in de detailhandel genomen monsters van deze producten betwisten dat zijn producten voldoen aan de nationale levensmiddelenwetgeving.

De tweede vraag

- 53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationale rechter bij wie een beroep zoals dat van het hoofdgeding aanhangig is, de resultaten van de analyses van monsters van producten van een fabrikant moet

uitsluiten als bewijsmiddel voor overtreding van de nationale levensmiddelenwetgeving van een lidstaat door die fabrikant, wanneer deze het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn neergelegde recht op een tegenexpertise niet heeft kunnen uitoefenen.

Aan het Hof voorgelegde opmerkingen

- 54 Steffensen stelt dat uit het fundamentele recht op een eerlijk proces en het daaruit voortvloeiende beginsel van gelijkheid van wapens in het bijzonder volgt dat de resultaten van de analyses van monsters van levensmiddelen die, zoals in het hoofdgeding, niet door middel van een tegenexpertise konden worden aangevochten, niet als bewijsmiddel kunnen worden gebruikt.
- 55 De Duitse regering betoogt in wezen dat de vraag of een dergelijk bewijsmiddel moet worden uitgesloten indien het op onrechtmatige wijze is verkregen, een procedurele aangelegenheid is die niet door het gemeenschapsrecht wordt geregeld en dus onder het nationale recht valt, op voorwaarde evenwel dat de communautaire beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden nageleefd.
- 56 Volgens de Duitse regering bevat het Duitse recht in een geval zoals dat van het hoofdgeding geen algemeen verbod op het gebruik van een bewijs dat in een onregelmatige administratieve procedure is verkregen. Resultaten van onregelmatige analyses kunnen worden betwist op basis van Duitse beginselen van procesrecht, met name de beginselen van ambtshalve instructie en vrije beoordeling van bewijzen. Deze nationale beginselen zijn overigens niet in strijd met bovengenoemde communautaire beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

- 57 De Deense regering stelt eveneens dat uit de fundamentele rechten, zoals het recht op een eerlijk proces, niet voortvloeit dat onrechtmatig verkregen bewijzen krachtens de richtlijn of het gemeenschapsrecht in het algemeen moeten worden uitgesloten. Volgens haar is het fundamentele recht op een eerlijk proces voor het overige niet van toepassing in het hoofdgeding, aangezien het om een administratieve maatregel gaat en niet om een gerechtelijke procedure. Voorts kan het beginsel van hoor en wederhoor in het onderhavige geval ook zijn geëerbiedigd zonder tegenexpertise.
- 58 De Commissie betoogt dat uit de richtlijn of uit de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele rechten geen absoluut verbod voortvloeit op het gebruik van analysesresultaten waarvoor geen tegenexpertise kon worden uitgevoerd.
- 59 Deze stelling wordt bevestigd door het gebruik van het bijwoord „eventueel” in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn, waaruit blijkt dat de tegenexpertise niet in alle gevallen mogelijk moet zijn, maar enkel in die gevallen waarin zij nuttig kan zijn voor de verdediging van de rechten van de betrokkene. De Commissie deelt voorts de zienswijze van de Deense regering dat het fundamentele recht op een eerlijk proces in het hoofdgeding niet van toepassing is, aangezien het om een administratieve maatregel en niet om een gerechtelijke procedure gaat.

Antwoord van het Hof

- 60 Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, is het volgens vaste rechtspraak van het Hof bij gebreke van een communautaire regelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse

werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie met name arresten van 20 september 2001, *Courage en Crehan*, C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29, en 24 september 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, Jurispr. blz. I-8003, punt 33).

- 61 Met de tweede vraag moet worden onderzocht of, wanneer in strijd met artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn geen tegenexpertise kon worden uitgevoerd op monsters van levensmiddelen, de resultaten van deze analyses toch een toelaatbaar bewijs vormen in een beroep voor een nationale rechterlijke instantie tegen een administratief besluit dat uitsluitend of althans hoofdzakelijk op deze resultaten is gebaseerd.
- 62 In de eerste plaats staat vast dat de toelaatbaarheid van de bewijsmiddelen in een procedure zoals die welke in het vorige punt is beschreven, niet door de gemeenschapswetgeving wordt geregeld.
- 63 Hieruit volgt dat deze aangelegenheid in beginsel onder het toepasselijke nationale recht valt, op voorwaarde evenwel dat de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in de zin van de in punt 60 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof worden nageleefd.
- 64 Derhalve dient te worden nagegaan of een nationale regeling als de in punt 56 van het onderhavige arrest omschreven Duitse regeling van de bewijsvoering verenigbaar is met bovengenoemde beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

- 65 Dienaangaande zij vastgesteld dat op basis van het aan het Hof voorgelegde dossier niet kan worden betwijfeld dat deze bepalingen van Duits recht verenigbaar zijn met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om dit punt gelet op alle beschikbare gegevens feitelijk en rechtens te onderzoeken, teneinde de naleving van dit beginsel te verzekeren.
- 66 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procedureregulering de toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van die bepaling in de gehele procedure en van het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties, en dat daartoe in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtsbescherming ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (zie arrest van 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 14).
- 67 Zo is de Duitse procedureregulering dat bewijzen als analyseresultaten die in een onregelmatige administratieve procedure zijn verkregen, bij een daaropvolgend beroep over het algemeen toelaatbaar blijven, volgens de Duitse regering te verklaren op basis van een aantal fundamentele beginselen van Duits recht, met name de beginselen van ambtshalve instructie en vrije beoordeling van bewijzen, die het mogelijk maken deze bewijzen daadwerkelijk te betwisten.
- 68 In het hoofdgeding moet de verwijzende rechter onderzoeken of, gelet op alle beschikbare gegevens feitelijk en rechtens, de Duitse regeling van de bewijsvoering daadwerkelijk de mogelijkheid biedt rekening te houden met schending van het recht op een tegenexpertise, zodat toepassing ervan in het hoofdgeding niet kan worden geacht het beroep op de door het recht op een tegenexpertise verleende waarborgen onmogelijk of uiterst moeilijk te maken.

- 69 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de fundamentele rechten integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie met name arresten van 13 juli 1989, Wachauf, 5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 17; 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, Jurispr. blz. I-1611, punt 37, en 22 oktober 2002, Roquette Frères, C-94/00, Jurispr. blz. I-9011, punt 23).
- 70 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, wanneer een nationale wettelijke regeling binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht komt, het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens moet verschaffen die de nationale rechterlijke instantie nodig heeft om te kunnen beoordelen of die regeling verenigbaar is met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, in het bijzonder die welke in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) zijn neergelegd (zie met name arrest van 29 mei 1997, Krenzow, C-299/95, Jurispr. blz. I-2629, punt 15, en arrest Roquette Frères, reeds aangehaald, punt 25).
- 71 Aangezien het onderhavige geding betrekking heeft op de eerbiediging van het door het gemeenschapsrecht gewaarborgde recht op een tegenexpertise en de gevolgen die schending van dit recht kan hebben voor de toelaatbaarheid van een bewijsmiddel in het kader van een beroep zoals dat in het hoofdgeding aan de orde is, vallen de toepasselijke nationale bewijsregels binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht. Bijgevolg moeten deze regels de uit de fundamentele rechten voortvloeiende vereisten eerbiedigen.
- 72 In casu dient meer in het bijzonder het recht op een eerlijk proces voor een rechterlijke instantie, zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, EVRM en uitgelegd door het Europees Hof voor de rechten van de mens, in aanmerking te worden genomen.

- 73 Om te beginnen moet het argument van de Deense regering en de Commissie worden onderzocht dat het recht op een eerlijk proces en de daaruit voortvloeiende gevolgen in het hoofdgeding niet van toepassing zijn, omdat de gestelde vraag betrekking heeft op een administratieve maatregel en niet op een procedure voor een rechterlijke instantie.
- 74 Hoewel het in het hoofdgeding aan de orde zijnde bewijsmiddel is verkregen in een administratieve procedure die aan het beroep bij de verwijzende rechter is voorafgegaan, moet toch worden vastgesteld dat deze rechter met de door hem gestelde vraag in het bijzonder wenst te vernemen of dit bewijsmiddel toelaatbaar is in een procedure die bij hem aanhangig is. Bijgevolg heeft deze vraag kennelijk betrekking op de toelaatbaarheid van een bewijsmiddel in het kader van een procedure voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM.
- 75 Vervolgens vloeit uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens voort, dat artikel 6, lid 1, EVRM de bewijsvoering als zodanig niet regelt en dat derhalve de toelaatbaarheid van een in strijd met de voorschriften van nationaal recht verkregen bewijsmiddel niet principieel en abstracto kan worden uitgesloten. Volgens deze rechtspraak staat het aan de nationale rechter de door hem verkregen bewijzen alsmede de relevantie van de bewijzen die een partij wenst te leveren, te beoordelen (zie EHRM, arresten *Mantovanelli v. Frankrijk* van 18 maart 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, §§ 33 en 34, en *Pélessier en Sassi v. Frankrijk* van 25 maart 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-II, § 45).
- 76 Volgens deze rechtspraak evenwel heeft het toezicht dat het Europees Hof voor de rechten van de mens krachtens artikel 6, lid 1, EVRM uitoefent op het eerlijke verloop van het proces — waartoe in hoofdzaak vereist is dat partijen op

passende wijze aan de procedure voor de rechter kunnen deelnemen — betrekking op de procedure in haar geheel, inclusief de manier van bewijsvoering.

- 77 Ten slotte heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens geoordeeld dat wanneer de betrokken partijen voor de rechter opmerkingen kunnen formuleren over een bewijsmiddel, dit een werkelijke mogelijkheid moet zijn om het bewijs op zinnvolle wijze toe te lichten opdat het proces eerlijk verloopt zoals wordt vereist door artikel 6, lid 1, EVRM. Dit punt moet in het bijzonder worden onderzocht wanneer het bewijsmiddel betrekking heeft op een technisch gebied waarvan de rechterlijke instanties geen kennis hebben, en het een doorslaggevende invloed kan hebben op de beoordeling van de feiten door de rechter (zie arrest *Mantovanelli v. Frankrijk*, reeds aangehaald, § 36).
- 78 Het staat aan de verwijzende rechter te beoordelen of de aanvaarding als bewijsmiddel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde analyseresultaten, gelet op alle gegevens feitelijk en rechtens waarover hij beschikt, schending van het beginsel van hoor en wederhoor en derhalve ook van het recht op een eerlijk proces tot gevolg kan hebben. Bij deze beoordeling zal de verwijzende rechter meer in het bijzonder moeten nagaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde bewijsmiddel betrekking heeft op een technisch gebied waarvan de rechter geen kennis heeft en of het een doorslaggevende invloed kan hebben op zijn beoordeling van de feiten en, indien dit het geval mocht zijn, of Steffensen nog over een werkelijke mogelijkheid beschikt om dit bewijsmiddel op zinnvolle wijze toe te lichten.
- 79 Indien de verwijzende rechter tot het oordeel zou komen dat de aanvaarding als bewijsmiddel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde analyseresultaten schending van het beginsel van hoor en wederhoor en derhalve van het recht op een eerlijk proces tot gevolg heeft, zou hij deze resultaten als bewijsmiddel moeten uitsluiten om die schending te voorkomen.

80 Gelet op een en ander moet op de tweede prejudiciële vraag worden geantwoord dat een nationale rechter bij wie een beroep als dat van het hoofdgeding aanhangig is, gelet op alle beschikbare gegevens feitelijk en rechtens dient te onderzoeken, of de resultaten van de analyses van monsters van producten van een fabrikant al dan niet moeten worden aanvaard als bewijsmiddel voor overtreding van de nationale levensmiddelenwetgeving van een lidstaat door die fabrikant, wanneer deze het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn neergelegde recht op een tegenexpertise niet heeft kunnen uitoefenen. Dienaangaande moet de nationale rechter nagaan of de in het kader van dit beroep toepasselijke nationale regels inzake de bewijsvoering niet minder gunstig zijn dan die welke voor vorderingen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en of zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Bovendien dient de nationale rechter te onderzoeken of een dergelijk bewijsmiddel moet worden uitgesloten om te voorkomen dat maatregelen worden genomen die onverenigbaar zijn met de eerbiediging van de fundamentele rechten, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces voor een rechterlijke instantie zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, EVRM.

Kosten

81 De kosten door de Duitse, de Deense en de Italiaanse regering en door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Amtsgericht Schleswig bij beschikking van 5 juli 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 7, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen, moet aldus worden uitgelegd dat een fabrikant op basis van deze bepaling tegenover de bevoegde instanties van een lidstaat het recht op een tegenexpertise kan laten gelden, wanneer deze instanties op basis van de analyse van in de detailhandel genomen monsters van deze producten betwisten dat zijn producten voldoen aan de nationale levensmiddelenwetgeving.

- 2) De nationale rechter bij wie een beroep als dat van het hoofdgeding aanhangig is, dient gelet op alle beschikbare gegevens feitelijk en rechtens te onderzoeken of de resultaten van de analyses van monsters van producten van een fabrikant al dan niet moeten worden aanvaard als bewijsmiddel voor

overtreding van de nationale levensmiddelenwetgeving van een lidstaat door die fabrikant, wanneer deze het in artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn neergelegde recht op een tegenexpertise niet heeft kunnen uitoefenen. Dienaangaande moet de nationale rechter nagaan of de in het kader van dit beroep toepasselijke nationale regels inzake de bewijsvoering niet minder gunstig zijn dan die welke voor vorderingen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en of zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Bovendien dient de nationale rechter te onderzoeken of een dergelijk bewijsmiddel moet worden uitgesloten om te voorkomen dat maatregelen worden genomen die onvermijdbaar zijn met de eerbiediging van de fundamentele rechten, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces voor een rechterlijke instantie zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Wathelet

Timmermans

Jann

von Bahr

Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 april 2003.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

M. Wathelet