

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

25 februari 2010\*

In zaak C-562/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 25 september 2008, ingekomen bij het Hof op 19 december 2008, in de procedure

**Müller Fleisch GmbH**

tegen

**Land Baden-Württemberg,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, P. Lindh, U. Löhmus (rapporteur), A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

\* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: J. Mazák,  
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 november 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- Müller Fleisch GmbH, vertegenwoordigd door A. Kiefer, Rechtsanwalt,
  
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en N. Vitzthum als gemachtigden,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en G. von Rintelen als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PB L 147, blz. 1) en van bijlage III, hoofdstuk A, deel I, bij deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1248/2001 van de Commissie van 22 juni 2001 (PB L 173, blz. 12).
  
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vennootschap Müller Fleisch GmbH (hierna: „Müller Fleisch”) en het Land Baden-Württemberg ter zake van de heffing van retributies voor de tests voor de opsporing van boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE”) die in juli 2001 in haar bedrijf waren uitgevoerd op slachtrunderen.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Gemeenschapsregeling*

- 3 Verordening nr. 999/2001 is vastgesteld op de grondslag van artikel 152, lid 4, sub b, EG. Zoals blijkt uit punt 2 van de considerans van die verordening, heeft zij tot doel specifieke voorschriften vast te stellen inzake de preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (hierna: „TSE”), waaronder BSE, gelet op de omvang van het risico dat zij voor de gezondheid van mens en dier meebrengen.

- 4 Artikel 6 van die verordening, met als opschrift „Systeem van toezicht”, bepaalt in de eerste alinea van lid 1 ervan:

„De lidstaten voeren overeenkomstig bijlage III, hoofdstuk A, een jaarlijks programma voor toezicht op BSE en scrapie uit. Dit programma omvat een screeningprocedure, waarbij gebruik wordt gemaakt van de snelle tests.”

- 5 In de oorspronkelijke versie van verordening nr. 999/2001 waren in bijlage III, hoofdstuk A, deel I, de „minimumeisen voor een programma van toezicht op BSE bij runderen” vastgesteld. In het kader van dat programma was daarin met name voorzien in de selectie van bepaalde subpopulaties van runderen die ouder waren dan 30 maanden, met inbegrip van runderen die een normale slachting voor menselijke consumptie moesten ondergaan.
- 6 Deel III van voornoemd hoofdstuk A had als titel „Toezicht op hoogrisicodieren” en bepaalde:

„De lidstaten kunnen naast de in de [delen] I en II bedoelde toezichtprogramma’s op vrijwillige basis een programma voor toezicht uitvoeren dat gericht is op TSE bij hoogrisicodieren zoals:

- dieren van oorsprong uit landen met inheemse gevallen van TSE,
  
- dieren die potentieel verontreinigd diervoeder tot zich hebben genomen,

— dieren die geboren zijn uit of afstammen van een met een TSE besmet moederdier.”

7 De punten 2 en 7 van de considerans van verordening nr. 1248/2001 luiden:

„(2) Aangezien bij routinetests op uit nood geslachte dieren bij twee runderen op een leeftijd van 28 maanden [BSE] is geconstateerd, en teneinde te beschikken over een systeem voor vroegtijdige waarschuwing van het verschijnen van ongunstige trends in de BSE-incidentie bij jongere dieren, moet de leeftijdsgrens tot 24 maanden worden teruggebracht voor dieren die tot bepaalde risicogroepen behoren.

[...]

(7) De lidstaten moet worden toegestaan om op vrijwillige basis andere runderen te testen, in het bijzonder indien het risico bij die dieren groter geacht wordt, mits de handel daardoor niet verstoord wordt.”

8 Verordening nr. 1248/2001 wijzigt onder meer bijlage III bij verordening nr. 999/2001. Deel I van hoofdstuk A van deze bijlage, zoals gewijzigd, is van toepassing met ingang van 1 juli 2001 en heeft als opschrift „Toezicht op runderen”.

- 9 Punt 2 van dat deel heeft betrekking op het toezicht op dieren die voor menselijke consumptie worden geslacht, en bepaalt:

„2.1. Alle runderen die ouder zijn dan 24 maanden:

- waarbij een ‚speciale noodslachting’ zoals omschreven in artikel 2, sub n, van richtlijn 64/433/EEG van de Raad [van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1964, 121, blz. 2012)] is toegepast, of
  
- die overeenkomstig bijlage I, hoofdstuk VI, punt 28, sub c, van richtlijn 64/433/EEG zijn geslacht,

worden op BSE getest.

2.2. Alle runderen die ouder zijn dan 30 maanden en op normale wijze voor menselijke consumptie worden geslacht, worden op BSE getest.

[...]”

- 10 Volgens punt 3 van deel I worden runderen die ouder zijn dan 24 maanden en gestorven of gedood zijn, maar niet, met name, voor menselijke consumptie zijn geslacht,

steekproefsgewijs op BSE getest overeenkomstig de in dat punt vastgestelde minimumsteekproefgroottes.

- 11 In punt 5 van voornoemd deel I, met als opschrift „Toezicht op andere dieren”, heet het:

„Naast de in de punten 2 tot en met 4 bedoelde tests kunnen de lidstaten op vrijwillige basis besluiten andere runderen op hun grondgebied te testen, in het bijzonder als die dieren van oorsprong zijn uit landen met inheemse BSE, zijn gevoederd met mogelijk besmet diervoeder of geboren zijn uit of afstammen van met BSE besmette moederdieren.”

### *Nationale regeling*

- 12 De Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Untersuchung von geschlachteten Rindern auf BSE (besluit betreffende de screening van geslachte runderen op BSE in het kader van de regelgeving inzake de vleeshygiëne, BGBl. 2000 I, blz. 1659) van 1 december 2000, zoals gewijzigd bij besluit van 25 januari 2001 (BGBl. 2001 I, blz. 164) (hierna: „BSE-Untersuchungsverordnung”), voorziet in tests voor de opsporing van BSE.
- 13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat bij voornoemd besluit van 25 januari 2001 de algemene leeftijdsgrens voor het testen van runderen op BSE is verlaagd van 30 maanden tot 24 maanden, nadat er in Duitsland BSE was vastgesteld bij een 28 maanden oud rund.

- 14 Aldus bepaalt § 1, lid 1, van de BSE-Untersuchungsverordnung dat runderen ouder dan 24 maanden moeten worden onderzocht met een van de tests die zijn erkend in bijlage IV bis bij beschikking 98/272/EG van de Commissie van 23 april 1998 inzake epizoötiëbewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/474/EG (PB L 122, blz. 59).

### **Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag**

- 15 Müller Fleisch is als slachthuis en uitsnijderij actief in de vleesverwerkende industrie. Bij heffingsnota van 18 oktober 2001 heeft het Landratsamt Enzkreis haar verzocht om betaling van retributies voor in juli 2001 in haar onderneming op slachtrunderen uitgevoerde BSE-tests. De heffing omvatte onder meer een bedrag van 31 401,56 EUR voor tests op runderen met een leeftijd van 24 tot en met 30 maanden.
- 16 Verzoekster in het hoofdgeding heeft beroep ingesteld, waarbij zij de rechtmatigheid van die retributie betwistte, met name op grond dat artikel 6, lid 1, juncto bijlage III, hoofdstuk A, deel I, van verordening nr. 999/2001, geen ruimte laat voor de algemene introductie van BSE-tests voor runderen in die leeftijdscategorie.
- 17 Het beroep en het hoger beroep van Müller Fleisch zijn verworpen. De rechter in hoger beroep was van oordeel dat de in het gemeenschapsrecht vastgestelde algemene testverplichting voor runderen ouder dan 30 maanden niet meebrengt dat het verboden is jongere runderen te testen, aangezien het de lidstaten op grond van voornoemd deel I, punt 5, uitdrukkelijk is toegestaan, andere runderen te testen, voor zover de handel daardoor niet wordt verstoord. In casu was er geen sprake van een dergelijke verstoring.



18 Het Bundesverwaltungsgericht, waarbij het beroep tot „Revision” aanhangig is gemaakt, is daarentegen van oordeel dat het feit dat bedoeld deel I voorziet in een specifiek systeem van toezicht, met gedetailleerde voorschriften, tegen een dergelijke uitbreiding van de testverplichting pleit. Uit het tweede en het derde voorbeeld in voormeld punt 5 blijkt dat de gemeenschapswetgever daarmee slechts dacht aan gerichte aanvullingen van het vastgestelde screeningprogramma. Bovendien kunnen runderen met een leeftijd van 24 tot en met 30 maanden niet worden beschouwd als „andere dieren” in de zin van die bepaling, aangezien de testverplichtingen betreffende die runderen reeds nauwkeurig zijn geregeld. Ten slotte kunnen belangrijke wijzigingen van het communautaire programma leiden tot een verstoring van de handel.

19 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 6, lid 1, juncto bijlage III, hoofdstuk A, deel I, van verordening (EG) nr. 999/2001 [...], zoals gewijzigd bij verordening [...] nr. 1248/2001 [...], aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan de uitbreiding van de testverplichting tot alle runderen ouder dan 24 maanden, zoals deze is ingevoerd bij de BSE-Untersuchungsverordnung [...]?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

20 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 1, van verordening nr. 999/2001 en bijlage III, hoofdstuk A, deel I, daarbij, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1248/2001, in de weg staan aan een nationale regeling op grond waarvan alle runderen ouder dan 24 maanden op BSE moeten worden getest.

- 21 Blijkens artikel 6, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 999/2001 dient het door de lidstaten in te voeren jaarlijks programma voor toezicht op BSE, dat een screening-procedure omvat, in overeenstemming te zijn met bijlage III, hoofdstuk A, van die verordening.
- 22 De punten 2 en 3 van deel I van dat hoofdstuk, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1248/2001, bepalen dat BSE-tests worden uitgevoerd op, ten eerste, alle runderen die ouder zijn dan 30 maanden en op normale wijze voor menselijke consumptie worden geslacht, en ten tweede, runderen die ouder zijn dan 24 maanden en behoren tot bepaalde, in die punten omschreven populaties.
- 23 Naast de runderen bedoeld in, met name, voormelde punten 2 en 3, kunnen de lidstaten bovendien op grond van punt 5 van deel I ook andere, op hun grondgebied aanwezige runderen testen.
- 24 Volgens Müller Fleisch is die bevoegdheid evenwel niet zo ruim, dat de lidstaten op grond daarvan alle runderen ouder dan 24 maanden aan een screeningprocedure kunnen onderwerpen, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Duitse regeling dit voorschrijft, maar biedt zij slechts de mogelijkheid om gericht hoogrisicodieren te testen.
- 25 Dienaangaande moet enerzijds worden vastgesteld dat, zo de dieren bedoeld in het tweede en derde voorbeeld van de lijst in punt 5 kunnen worden geacht te behoren tot specifieke en afgebakende risicogroepen, het eerste voorbeeld, namelijk de dieren van oorsprong uit landen met inheemse BSE, betrekking kan hebben op de volledige rundveestapel van een dergelijk land. Anderzijds wijzen de woorden „in het bijzonder” vóór die opsomming van omstandigheden waarin andere runderen kunnen worden getest, erop dat het daarbij niet gaat om een limitatieve opsomming.

- 26 Evenzo blijkt uit het gebruik van de woorden „in het bijzonder” in punt 7 van de considerans van verordening nr. 1248/2001 dat de gemeenschapswetgever de mogelijkheid voor de lidstaten om dergelijke tests voor te schrijven niet heeft willen beperken tot dieren waarvoor er een verhoogd risico wordt geacht te bestaan.
- 27 Deze laatste vaststelling wordt overigens gestaafd door de omstandigheid dat in de met punt 5 overeenstemmende bepaling in de oorspronkelijke versie van bijlage III bij verordening nr. 999/2001, te weten deel III bij hoofdstuk A ervan, was gepreciseerd dat de lidstaten een programma voor toezicht kunnen uitvoeren dat gericht is op hoogrisicodieren, terwijl een dergelijke beperking ontbreekt in voormeld punt 5.
- 28 Hieruit moet worden geconcludeerd dat niets in bijlage III, hoofdstuk A, deel I, punt 5 van verordening nr. 999/2001, zoals gewijzigd bij nr. 1248/2001, de door Müller Fleisch voorgestelde uitlegging van die bepaling bevestigt, en dat die bepaling niet eraan in de weg staat dat een lidstaat voor alle op zijn grondgebied aanwezige runderen ouder dan 24 maanden screeningtests voorschrijft.
- 29 Verzoekster in het hoofdgeding is evenwel van mening dat runderen uit de leeftijdscategorie van 24 tot en met 30 maanden niet kunnen worden beschouwd als „andere runderen” in de zin van die bepaling, aangezien de testverplichting, wat hen betreft, reeds in de punten 2 en 3 van deel I is neergelegd, en dat de gemeenschapswetgever de invoering van tests op andere dieren niet aan het goedgevoelen van de lidstaten heeft overgelaten.
- 30 Dit betoog kan niet slagen.
- 31 Om te beginnen wordt daarmee in wezen gesteld dat de punten 2 en 3 het testen van runderen uit de leeftijdscategorie van 24 tot en met 30 maanden op uitputtende wijze regelen, en dat punt 5 van deel I dus slechts betrekking heeft op runderen uit andere

leeftijdscategorieën. In dat geval zou hetzelfde dienen te gelden voor dieren ouder dan 30 maanden, aangezien de punten 2 en 3 tevens de op die runderen uitgevoerde tests betreffen. Punt 5 zou dientengevolge slechts gelden voor runderen van minder dan 24 maanden, waardoor het een groot deel van zijn nuttig effect zou verliezen.

- 32 Voorts moet erop worden gewezen dat verordening nr. 999/2001 in overeenstemming met de rechtsgrondslag ervan, te weten artikel 152, lid 4, sub b, EG, direct gericht is op de bescherming van de volksgezondheid. Volgens vaste rechtspraak nemen de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats in onder de goederen en belangen die door het EG-Verdrag worden beschermd, en is het de taak van de lidstaten om te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren, en hoe dit dient te gebeuren, wat impliceert dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken (zie in die zin arresten van 11 september 2008, Commissie/Duitsland, C-141/07, Jurispr. blz. I-6935, punt 51; 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 30, en 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 19).
- 33 Een dergelijke beoordelingsmarge strookt met de in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1248/2001 vermelde doelstelling van het beschikken over een systeem voor vroegtijdige waarschuwing van het verschijnen van ongunstige trends in de BSE-incidentie bij jongere dieren. Zij komt voorts ook tot uiting in punt 7 van de considerans van die verordening, dat met het woord „geacht” aangeeft dat de lidstaten beoordelen of het aangewezen is om andere runderen te testen.
- 34 Uit de bij die laatste verordening aangebrachte wijzigingen aan bijlage III bij verordening nr. 999/2001 blijkt dat de beoordelingsmarge ruimer is geworden dan in de originele versie van de verordening het geval was. Zoals hierboven in punt 27 van het onderhavige arrest is gesteld, dienen de lidstaten hun tests immers niet meer gericht te beperken tot risicodieren.

- 35 Hieruit volgt dat verordening nr. 999/2001 de lidstaten een beoordelingsmarge toekent wat de runderen betreft die door hen op BSE kunnen worden getest.
- 36 Blijkens het voorgaande staan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van verordening nr. 999/2001 in beginsel niet eraan in de weg dat een lidstaat de verplichting om op BSE te testen uitbreidt tot alle op zijn grondgebied aanwezige runderen die ouder zijn dan 24 maanden.
- 37 In punt 7 van de considerans van verordening nr. 1248/2001 heet het evenwel dat de lidstaten moet worden toegestaan om andere runderen te testen, voor zover de handel daardoor niet wordt verstoord.
- 38 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat die precisering niet kan worden opgevat als verwijzend naar elke verstoring van de handel. Enerzijds kan elke screening-procedure dergelijke verstoringen, zoals bijvoorbeeld vertragingen, met zich meebrengen, ook al zijn deze nog zo miniem.
- 39 Anderzijds kan de aan de lidstaten toegekende bevoegdheid om op vrijwillige basis andere runderen te testen, er weliswaar toe leiden dat in een lidstaat die in dat verband strengere normen oplegt, een voldoende groot aantal gevallen van BSE aan het licht wordt gebracht om die lidstaat te doen vallen onder een andere in bijlage II, „Bepaling van de BSE-status”, bij verordening nr. 999/2001 gedefinieerde categorie, maar het blijft een feit dat de daaruit eventueel voortvloeiende verstoringen van de uitvoer van dieren en van producten van dierlijke oorsprong ertoe strekken bij te dragen tot de doelstelling van bescherming van de gezondheid van mens en dier.
- 40 Vervolgens moet worden opgemerkt dat de kwestie van de verstoring van de handel niet uitdrukkelijk is vermeld in de bepalingen van de verordeningen nrs. 999/2001 en 1248/2001. Aangezien de punten van de considerans van een gemeenschapshandeling

geen bindende rechtskracht hebben (arrest van 2 april 2009, Tyson Parketthandel, C-134/08, Jurispr. blz. I-2875, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet, zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter terechtzitting heeft betoogd, de precisering in punt 7 van de considerans van die laatste verordening worden uitgelegd als een verwijzing naar het primaire recht en met name naar het evenredigheidsbeginsel.

- 41 De lidstaten dienen immers, wanneer zij gebruik maken van de in de punten 32 tot en met 35 van het onderhavige arrest omschreven beoordelingsmarge, de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen te eerbiedigen. Op grond van die bepalingen is het de lidstaten verboden om in het kader van de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid, ongerechtvaardigde beperkingen van de uitoefening van deze vrijheid in te voeren of te handhaven (zie naar analogie, arrest van 16 mei 2006, Watts, C-372/04, Jurispr. blz. I-4325, punt 92, alsmede reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland, punt 23, en Apothekerkammer des Saarlandes e.a., punt 18).
- 42 Bij de screeningtests die een lidstaat met dat doel besluit uit te voeren op een deel van de rundveestapel, mag er geen sprake zijn van een onevenredige verstoring van de handel.
- 43 Op grond van het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het recht van de Unie, zijn dergelijke screeningtests slechts wettig indien zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen die op rechtmatige wijze worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie naar analogie, arrest van 3 juli 2003, Lennox, C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 76).
- 44 De invoering van tests op alle runderen met een leeftijd van 24 tot en met 30 maanden is een geschikte maatregel om BSE op te sporen bij dieren in die leeftijdscategorie, en dus om het beoogde doel te bereiken.

- 45 Voorts zij, wat de noodzaak van die maatregel betreft, eraan herinnerd dat de lidstaten op dit gebied over een beoordelingsmarge beschikken. Het feit dat in een bepaalde lidstaat minder strikte voorschriften gelden dan die welke in een andere lidstaat gelden, betekent dus niet dat deze laatste onevenredig zijn (arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 51).
- 46 Evenzo betekent het feit dat de gemeenschapswetgever, in antwoord op de ontdekking van geïsoleerde gevallen van BSE bij dieren met een leeftijd van 28 maanden, zoals dit blijkt uit punt 2 van de considerans van verordening nr. 1248/2001 alsook uit de verwijzingsbeslissing, voor runderen ouder dan 24 maanden minder uitgebreide tests heeft voorgeschreven dan die welke door een lidstaat zijn ingevoerd, niet dat die staat die tests niet op goede gronden noodzakelijk kan achten.
- 47 Ten slotte blijkt niet dat een nationale maatregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid, zoals deze uit verordening nr. 999/2001 voortvloeit.
- 48 Mitsdien dient de gestelde vraag aldus te worden beantwoord dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 999/2001 en bijlage III, hoofdstuk A, deel I, bij deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1248/2001, niet in de weg staan aan een nationale regeling op grond waarvan alle runderen ouder dan 24 maanden op BSE moeten worden getest.

## **Kosten**

- 49 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën, en bijlage III, hoofdstuk A, deel I, bij deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1248/2001 van de Commissie van 22 juni 2001, staan niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan alle runderen ouder dan 24 maanden op boviene spongiforme encefalopathie moeten worden getest.**

ondertekeningen