

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 3 maart 2005¹

1. Moet op de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters de vermelding worden opgenomen dat die voedingsmiddelen zijn geproduceerd met bepaalde genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's”) indien zij door onvoorziene verontreiniging materiaal afkomstig van dergelijke organismen in een gehalte van niet meer dan 1 % bevatten?

gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen van andere gegevens dan die waarin richtlijn 79/112/EEG voorziet², als gewijzigd bij verordening nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000.³

I — Rechtskader

2. Dat is in wezen de vraag die de Consiglio di Stato (Italië) in het kader van een geding betreffende de rechtmatigheid van een ministerieel decreet heeft gesteld.

A — Gemeenschapsregelgeving

3. Met die vraag wordt het Hof verzocht de materiële werkingssfeer aan te geven van enkele bepalingen van verordening (EG) nr. 1139/98 van de Raad van 26 mei 1998 betreffende de verplichte opneming in de etikettering van bepaalde met genetisch

4. Op het gebied van de etikettering van voedingsmiddelen zijn tal van handelingen van afgeleid recht vastgesteld, waarvan sommige op alle voedingsmiddelen van toepassing zijn en dus een algemene en horizontale strekking hebben, terwijl andere enkel op bepaalde voedingsmiddelen van toepassing zijn en dus een specifieke regeling vormen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 159, blz. 4.

3 — PB L 6, blz. 13 (hierna: „verordening nr. 1139/98, als gewijzigd”).

1) Algemene regelgeving betreffende de etikettering van voedingsmiddelen

5. De algemene regelgeving betreffende de etikettering van voedingsmiddelen vindt zijn oorsprong in richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame.⁴

6. Zoals in de derde overweging van de considerans van deze richtlijn aangegeven, strekte de richtlijn ertoe communautaire voorschriften van algemene en horizontale aard op te stellen voor alle levensmiddelen die in de handel worden gebracht.

7. Zo formuleerde artikel 3 van de richtlijn het beginsel dat op de etikettering van levensmiddelen meerdere, limitatief opgesomde gegevens, waaronder de lijst van ingrediënten, moesten worden vermeld.

8. Dit beginsel werd echter in verschillende opzichten genuanceerd. Zo konden volgens artikel 4 van richtlijn 79/112 eventuele specifieke communautaire regelingen die alleen van toepassing waren op bepaalde levensmiddelen, afwijken van de verplichting bepaalde vermeldingen, waaronder die van de lijst van ingrediënten, op de etikettering op te nemen⁵, of konden integendeel — naast de in artikel 3 van de richtlijn limitatief genoemde vermeldingen — nog extra vermeldingen worden opgelegd.⁶ Dit artikel 4 voorzag voor de lidstaten ook in de mogelijkheid om bij het ontbreken van communautaire voorschriften onder bepaalde voorwaarden dergelijke etiketteringseisen te stellen.⁷

9. Al deze bepalingen van richtlijn 79/112 zijn in wezen overgenomen door richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame.⁸ Deze richtlijn 2000/13 was van kracht bij de bekendmaking van decreet nr. 371 van 31 mei 2001 van de minister van Volksgezondheid⁹, te weten op

5 — Zie artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/112.

6 — Zie artikel 4, lid 2, eerste alinea, van dezelfde richtlijn.

7 — Zie artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de genoemde richtlijn.

8 — PB L 109, blz. 29. Richtlijn 2000/13 is slechts een codificatie van de door haar ingetrokken richtlijn 79/112, die herhaaldelijk was gewijzigd.

9 — *GURI* nr. 241 van 16 oktober 2001, blz. 4 (hierna: „bestreden decreet”).

4 — PB 1979, L 33, blz. 1.

16 oktober 2001, het tijdstip dat in het kader van het hoofdgeding relevant is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het genoemde decreet.

2) Bijzondere regeling voor de etikettering van voedingsmiddelen

10. Op grond van artikel 4 van richtlijn 79/112 zijn voor voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters en voor met GGO's geproduceerde levensmiddelen specifieke regelingen vastgesteld.

a) Regeling betreffende de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters

11. 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 levensmiddelen¹⁰ bepaalt in artikel 7, lid 1, dat richtlijn 79/112 van toepassing is op de in artikel 1 van richtlijn 89/398 bedoelde

producten, waaronder die voor zuigelingen en peuters of kleuters (in goede gezondheid).

12. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 89/398 formuleert het beginsel dat de aard of de samenstelling van de betrokken producten zodanig moet zijn dat deze producten geschikt zijn voor het voedingsdoel waarvoor zij zijn bestemd. Artikel 4, lid 1, van de genoemde richtlijn voorziet te dien einde in de vaststelling van specifieke richtlijnen voor de in die richtlijn bedoelde voedingsmiddelen, in het bijzonder inzake de aard of samenstelling van de producten, de kwaliteit van de grondstoffen en de etikettering van de producten.

13. Op grond van dit artikel 4, lid 1, zijn twee specifieke richtlijnen vastgesteld:

— richtlijn 91/321/EEG van de Commissie van 14 mei 1991 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding¹¹, en

¹¹ — PB L 175, blz. 35. Onder „volledige zuigelingenvoeding” wordt verstaan voedingsmiddelen die speciaal zijn bedoeld om als voeding voor zuigelingen in de eerste vier tot zes levensmaanden te worden gebruikt, en die volledig aan de voedingseisen van deze categorie personen voldoen (zie artikel 1, lid 2, sub c). „Opvolgzuigelingenvoeding” wordt omschreven als voedingsmiddelen die speciaal zijn bedoeld om als voeding voor zuigelingen die ouder zijn dan vier maanden (en jonger dan twaalf maanden), te worden gebruikt en die het belangrijkste vloeibare bestanddeel vormen van de steeds gevarieerder wordende voeding van deze categorie personen (zie artikel 1, lid 2, sub d). Richtlijn 91/321 betreft „volledige zuigelingenvoeding” en „opvolgzuigelingenvoeding” die uitsluitend uit koemelk en soja-eiwit of uit een mengsel daarvan zijn vervaardigd (tweede overweging van de considerans).

¹⁰ — PB L 186, blz. 27.

— richtlijn 96/5/EG van de Commissie van 16 februari 1996 inzake bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters.¹²

14. Richtlijn 91/321 bepaalt in artikel 3, leden 1 en 2, dat volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding wordt vervaardigd uit de in de bijlagen bij deze richtlijn omschreven eiwitbronnen en, in voorkomend geval, andere voedingsmiddelenbestanddelen waarvan op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens is aangetoond dat zij geschikt zijn als specifieke voeding voor zuigelingen vanaf de geboorte. Artikel 5, lid 1, van de richtlijn voegt daar in dezelfde zin aan toe dat om te voldoen aan de voedingsbehoeften van zuigelingen bij de fabricage van volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding uitsluitend bepaalde (in bijlage III limitatief opgesomde) stoffen mogen worden gebruikt.¹³ Het bepaalt voorts dat de zuiverheidscriteria voor die stoffen te gelegener tijd zullen worden vastgesteld.

12 — PB L 49, blz. 17. „Bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen” omvatten: eenvoudige graanproducten die met melk of met andere daarvoor in aanmerking komende vloeibare voedingsmiddelen worden of moeten worden aangemaakt; graanproducten met daaraan toegevoegd een eiwitrijk voedingsmiddel, die met water of een andere, geen eiwit bevattende vloeistof worden of moeten worden aangemaakt; deegwaren die vóór nuttig in kokend water of andere geschikte vloeistoffen moeten worden bereid; beschuiten en biscuits die rechtstreeks worden genuttigd of eerst worden verkruid en daarna met water, melk of een andere geschikte vloeistof moeten worden vermengd (artikel 1, lid 2, sub a). Onder „babyvoeding” valt andere voeding dan „bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen” (artikel 1, lid 2, sub b). „Zuigelingen” zijn kinderen jonger dan twaalf maanden, „peuters” kinderen tussen één en drie jaar (artikel 1, lid 4).

13 — Het gaat om de behoefte aan mineralen, vitamines, aminozuren, andere stikstofverbindingen en andere stoffen voor specifieke voedingsdoelinden.

15. In het verlengde van deze bepalingen vereist artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/321 dat de genoemde bewerkte voedingsmiddelen geen enkele stof in een zodanige hoeveelheid bevatten dat daarmee de gezondheid van zuigelingen in gevaar kan worden gebracht. In dat opzicht wordt bepaald dat, indien nodig, te gelegener tijd de maximale hoeveelheden van dergelijke stoffen worden vastgesteld.

16. Naast deze bepalingen betreffende de vervaardiging en samenstelling van voedingsmiddelen voor zuigelingen moet artikel 7, lid 2, worden vermeld, volgens hetwelk op de etikettering van die voedingsmiddelen een reeks bijkomende, niet in richtlijn 79/112/EEG genoemde vermeldingen moet worden opgenomen.¹⁴ Deze extra vermeldingen betreffen met name het gehalte aan vitamines, eiwitten, vetten en koolhydraten van de genoemde voedingsmiddelen, alsook de energiewaarde en de gebruiksaanwijzing.

17. Al deze bepalingen zijn in richtlijn 96/5 in wezen overgenomen voor bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en voeding voor zuigelingen (jonger dan twaalf maanden) en peuters (tussen een en drie jaar).

14 — In dit verband wijst de zesde overweging van de considerans van richtlijn 91/321 erop dat de in de richtlijn bedoelde specifieke voedingsmiddelen (volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding) aan de algemene voorschriften betreffende de etikettering van voedingsmiddelen van richtlijn 79/112/EEG zijn onderworpen.

18. De richtlijnen 91/321 en 96/5 werden respectievelijk gewijzigd bij de richtlijnen 1999/50/EG¹⁵ en 1999/39/EG¹⁶, die overeenkomstig het voorzorgsbeginsel respectievelijk op basis van artikel 6 van richtlijn 91/321 en artikel 6 van richtlijn 96/5 werden vastgesteld.¹⁷ Zij hebben aan het genoemde artikel 6 bepalingen betreffende bestrijdingsmiddelen toegevoegd met het oog op de beperking van de aanwezigheid van die middelen in voeding voor zuigelingen en peuters.¹⁸

b) Regeling betreffende de etikettering van met GGO's geproduceerde voedingsmiddelen

19. De basisregels betreffende de etikettering van met GGO's geproduceerde voe-

dingsmiddelen werden vastgelegd in richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.¹⁹

20. Het voornaamste doel van die regeling was een gemeenschappelijke procedure in te stellen voor de eerste verhandeling op de interne markt van producten die GGO's bevatten of ermee zijn geproduceerd. In het kader van die procedure was de betrokken marktdeelnemer gehouden de lidstaat in kwestie in kennis te stellen van zijn voornemen om vanuit die lidstaat een dergelijk product voor de eerste keer op de interne markt te brengen. Deze kennisgeving moest in het bijzonder een voorstel voor etikettering van het product omvatten, waarin naast andere verplichte vermeldingen de aanwezigheid van GGO's diende te worden opgenomen. Deze verplichte vermelding moest vervolgens, als het besluit om het product in de handel te brengen eenmaal was genomen, op de etikettering staan wanneer het genoemde product na de beoordeling van zijn al dan niet schadelijke karakter als niet gevaarlijk voor de menselijke gezondheid of het milieu werd aangemerkt.²⁰

15 — Richtlijn van de Commissie van 25 mei 1999 (PB L 139, blz. 29).

16 — Richtlijn van de Commissie van 6 mei 1999 (PB L 124, blz. 8).

17 — Zie in die zin de eerste en de vierde overweging van de considerans van de richtlijnen 1999/39 en 1999/50.

18 — De richtlijnen 1999/39 en 1999/50 formuleren het beginsel dat de in de richtlijnen bedoelde voedingsmiddelen geen residuen van bestrijdingsmiddelen mogen bevatten met niveaus die hoger liggen dan 0,01 mg/kg van het te consumeren product. Zij bepalen ook dat bepaalde bestrijdingsmiddelen niet mogen worden gebruikt bij landbouwproducten die voor de vervaardiging van die voedingsmiddelen worden gebruikt, omdat de opname van deze bestrijdingsmiddelen (zelfs in hoeveelheden beneden het genoemde maximumniveau) de aanvaardbare dagelijkse dosis bij zuigelingen en peuters kan overschrijden. Ik wijs erop dat deze bepalingen betreffende bepaalde bestrijdingsmiddelen zijn aangevuld door twee richtlijnen van de Commissie van 10 februari 2003: richtlijn 2003/13/EG tot wijziging van richtlijn 96/5 (PB L 41, blz. 33) en richtlijn 2003/14/EG tot wijziging van richtlijn 91/321 (PB L 41, blz. 37). Gelet op het risico van onvoorzien verontreiniging waaraan de genoemde voedingsmiddelen door de aanwezigheid van deze bestrijdingsmiddelen in het milieu zijn blootgesteld, zijn de richtlijnen 2003/13 en 2003/14 uitgegaan van het vermoeden dat deze bestrijdingsmiddelen niet zijn gebruikt als hun residuen een gehalte van 0,003 mg/kg niet overschrijden. Voorts preciseren zij dat dit gehalte als de bepaalbaarheidsgrens van de analysemethoden wordt beschouwd en op gezette tijden wordt getoetst aan de technische vooruitgang.

19 — PB L 117, blz. 15. Deze richtlijn werd vervolgens ingetrokken door richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 (PB L 106, blz. 1). Deze opheffing werd pas van kracht op 17 oktober 2002, dat wil zeggen na het voor het hoofdgeding relevante tijdstip, zodat richtlijn 90/220 op dat moment nog van toepassing was.

20 — Met dit gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu kon ook nog rekening worden gehouden nadat het product op de markt was gebracht. Wanneer een lidstaat namelijk gegronde redenen had om aan te nemen dat een al op de markt gebracht product een dergelijk gevaar opleverde, kon hij het gebruik of de verkoop ervan op zijn grondgebied tijdelijk beperken of verbieden, mits hij de Commissie en de andere lidstaten daarvan in kennis stelde, zodat er ter zake een besluit kon worden genomen.

21. Deze bepalingen van richtlijn 90/220 zijn voor het overgrote deel overgenomen door verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingsrediënten.²¹

22. De etiketteringseisen van verordening nr. 258/97 zijn op bepaalde producten van toepassing geworden ongeacht het tijdstip waarop die producten op de markt zijn gebracht (met andere woorden vóór of na de inwerkingtreding van de verordening).²²

23. De met het oog daarop vastgestelde verordening nr. 1813/97 werd ingetrokken

en vervangen door verordening nr. 1139/98. De prejudiciële vraag heeft betrekking op laatstgenoemde verordening, als gewijzigd, en is gericht op de nadere bepaling van de materiële werkingssfeer van deze verordening.

24. Verordening nr. 1139/98, vastgesteld in het verlengde van verordening nr. 1813/97, is volgens artikel 1, lid 1, ervan van toepassing op voedingsmiddelen en voedselingsrediënten die bestemd zijn om als zodanig aan de eindverbruiker te worden geleverd en die geheel of gedeeltelijk zijn geproduceerd met hetzij genetisch gemodificeerde sojabonen die vallen onder beschikking 96/281/EG, hetzij genetisch gemodificeerde maïs die valt onder beschikking 97/98/EG.

21 — PB L 43, blz. 1. De werkingssfeer van deze verordening is, wat de gereglementeerde producten betreft, ruimer dan die van richtlijn 90/220, aangezien zowel voedingsmiddelen en voedselingsrediënten die GGO's in de zin van de genoemde richtlijn bevatten of die uit dergelijke organismen bestaan, als voedingsmiddelen en voedselingsrediënten die zijn geproduceerd met GGO's maar deze niet bevatten, eronder vallen (artikel 1, lid 2, sub a en b).

22 — Dit volgt uit verordening (EG) nr. 1813/97 van de Commissie van 19 september 1997 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 257, blz. 7). Deze verordening was van toepassing op de etikettering van voedingsmiddelen of voedselingsrediënten geproduceerd met genetisch gemodificeerde sojabonen die vallen onder beschikking 96/281/EG van de Commissie van 3 april 1996 inzake het overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG van de Raad in de handel brengen van genetisch gemodificeerde sojabonen (Glycine max L.) met verhoogde tolerantie voor het herbicide glyfosaat (PB L 107, blz. 10), of met genetisch gemodificeerde maïs die valt onder beschikking 97/98/EG van de Commissie van 23 januari 1997 betreffende het overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG van de Raad 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).

25. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1139/98 formuleert het beginsel dat voor de onder de verordening vallende voedingsmiddelen aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften gelden. Deze in lid 3 van hetzelfde artikel omschreven voorschriften hebben tot doel ervoor te zorgen dat de consument de nodige informatie krijgt over de oorsprong van de ingrediënten waarmee de betrokken voedingsmiddelen zijn geproduceerd, dankzij de opneming (in de bij richtlijn 79/112 voorgeschreven ingrediëntenlijst of in een voetnoot daarbij) van een vermelding zoals „geproduceerd met genetisch gemodificeerde soja” of „geproduceerd met genetisch gemodificeerde maïs”.

26. Artikel 2, lid 2, van deze verordening bepaalt echter dat deze etiketteringseisen niet van toepassing zijn op bepaalde (nochtans met dergelijke GGO's geproduceerde) voedingsmiddelen, wanneer in die voedingsmiddelen uiteindelijk na verwerking geen door genetische modificatie verkregen eiwit of DNA meer aanwezig is.²³

27. Verordening nr. 49/2000, waarbij verordening nr. 1139/98 werd gewijzigd, heeft nog een geval — omgekeerd aan het vorige — toegevoegd waarin de genoemde aanvullende etiketteringseisen niet van toepassing zijn. Het gaat om het in artikel 2, lid 2, sub b, eerste zin, van laatstgenoemde verordening, als gewijzigd, bedoelde geval. Het is hierop dat de prejudiciële vraag betrekking heeft.

28. Het betreft het geval waarin materiaal dat afkomstig is van de in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1139/98 bedoelde GGO's, gecombineerd met enig materiaal dat afkomstig is van andere GGO's (en overeenkomstig verordening nr. 258/97 in de handel is gebracht), in voedselingrediënten of uit één ingrediënt bestaande voedingsmiddelen aanwezig is, mits deze aanwezigheid het gevolg is van een geheel onvoorziene verontreiniging en het gehalte gering is (dat wil zeggen

niet meer bedraagt dan 1 % van de afzonderlijk beschouwde voedselingrediënten of het uit één ingrediënt bestaande voedingsmiddel).

29. Zoals in de vierde en achtste overweging van de considerans van verordening nr. 49/2000 is opgemerkt, kan een dergelijke onvoorziene verontreiniging plaatsvinden tijdens met name de teelt, de oogst, het vervoer, de opslag of de verwerking van de ingrediënten of de voedingsmiddelen, dat wil zeggen van het begin tot het einde van de productieketen.

30. Artikel 2, lid 2, sub b, tweede alinea, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, bepaalde het volgende: „Om aan te tonen dat de aanwezigheid van dit materiaal onvoorziën 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 [GGO's] (of bestanddelen daarvan) als grondstof te vermijden.”

31. Anders gezegd, in dit geval werden de betrokken ingrediënten en voedingsmiddelen geacht niet met GGO's te zijn geproduceerd, zodat er geen reden was om op de etikettering een desbetreffende vermelding op te nemen.

23 — Dit valt te verklaren door het feit dat door genetische modificatie verkregen eiwit of DNA in de loop van de opeenvolgende productiestadia kan zijn vernietigd (zie zeventiende overweging van de considerans van de verordening).

32. Na het voor het hoofdgeding relevante tijdstip werd de — in artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, voorgeschreven — tolerantiedrempel van 1 % verlaagd tot 0,9 %.²⁴

34. Het bestreden decreet heeft aan artikel 4, lid 1, van decreet nr. 500/1994 de volgende bepaling toegevoegd: „Hoe dan ook mogen geen van [GGO's] afgeleide producten worden gebruikt, behoudens de tolerantie voorzien in verordening (EG) nr. 49/2000.” Deze bepaling staat centraal in het hoofdgeding.

B — Nationale regelgeving

33. Artikel 4, lid 1, van decreet nr. 500 van de minister van Volksgezondheid van 6 april 1994²⁵, dat met name bestemd is ter uitvoering van richtlijn 91/321, luidt: „Volledige zuigelingenvoeding moet worden geproduceerd met in de bijlagen bij [decreet nr. 128/1999] omschreven eiwitbronnen en volgens de daarin opgenomen voorschriften, alsook 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.”

24 — Dit volgt uit verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoerders (PB L 268, blz. 1). Artikel 12, lid 2, van deze verordening (die de verordeningen nrs. 1139/98 en 49/2000 intrekt) bepaalt dat de daarin vastgestelde specifieke etiketteringsvoorschriften niet van toepassing zijn op levensmiddelen die materiaal bevatten dat geheel of gedeeltelijk uit GGO's bestaat of daarmee is geproduceerd, in een verhouding van niet meer dan 0,9 % van ieder van de voedselingrediënten, mits de aanwezigheid van dat materiaal onvoorzien of technisch niet te voorkomen is. Lid 4 van het genoemde artikel voegt daar nog aan toe dat lagere drempelwaarden kunnen worden vastgesteld om rekening te houden met de wetenschappelijke en technische vooruitgang.

25 — *GURI* nr. 189 van 13 augustus 1994, blz. 3 (hierna: „decreet nr. 500/1994”).

II — Feiten van het hoofdgeding

35. Tegen het bestreden decreet werd na de inwerkingtreding ervan beroep ingesteld tot nietigverklaring van het deel van de bepalingen dat artikel 4, lid 1, van decreet nr. 500/1994 aanvulde.

36. Dit beroep tot nietigverklaring werd ingesteld door de Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (coördinatie van de verenigingen voor de bescherming van het milieu en de rechten van de gebruikers en verbruikers).²⁶ Codacons voerde aan dat het bestreden decreet onrechtmatig was voorzover het, door verordening nr. 49/2000 van toepassing te verklaren, toeliet dat voedingsmiddelen voor zuigelingen tot 1 % van GGO's afkomstig materiaal bevatten zonder dat op hun etikettering een vermelding in die zin was opgenomen.

26 — Hierna: „Codacons”.

37. Bij beslissing van 14 mei 2002 heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio de omstreden bepalingen van het betrokken decreet slechts nietig verklaard voorzover zij naar het oordeel van het Tribunale een afwijking van de specifieke etiketteringsvoorschriften voor zuigelingen- en opvolgzuigelingenvoeding invoeren, in die zin dat bij een onvoorziene verontreiniging van deze producten geen verplichting bestaat, op de etikettering de aanwezigheid van materiaal dat afkomstig is van GGO's te vermelden wanneer dit niet meer dan 1 % bedraagt.²⁷

38. De rechter in eerste aanleg heeft in die zin geoordeeld, omdat voor zuigelingen- en opvolgzuigelingenvoeding een (bij de richtlijnen 91/321 en 96/5 vastgestelde) specifieke etiketteringsregeling geldt die afwijkt van de algemene regeling van richtlijn 79/112, waarnaar verordening nr. 49/2000 verwijst, zodat de afwijking van de etiketteringsplicht waarin deze verordening bij een onvoorziene verontreiniging van niet meer dan 1 % voorziet, niet kan gelden voor producten die bestemd zijn voor zuigelingen of peuters.

39. Het Ministero della Salute (Italiaans Ministerie van Volksgezondheid) heeft tegen deze uitspraak beroep ingesteld bij de Con-

siglio di Stato. Uit de verwijzingbeschikking blijkt dat dit beroep slechts betrekking heeft op het deel van de uitspraak dat tot de nietigverklaring van de bestreden nationale bepalingen heeft geleid.

40. Ter onderbouwing van zijn beroep heeft het Ministero della Salute aangevoerd dat geen van de richtlijnen betreffende voedingsmiddelen voor zuigelingen voorschriften bevat met betrekking tot de vermelding van de aanwezigheid van GGO's op de etikettering. Alleen verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, bevat dergelijke bepalingen. Daaruit volgt volgens het ministerie dat de etiketteringsvoorschriften van artikel 2, lid 2, sub b, van de genoemde verordening van toepassing zijn op voedingsmiddelen voor zuigelingen.

41. De Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA) (Italiaanse vereniging van levensmiddelenproducenten) heeft geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van het Ministero della Salute. Adusbef en Federconsumatori hebben eveneens in de procedure geïntervenieerd, ter ondersteuning van de conclusies van Codacons.

III — De prejudiciële vraag

²⁷ — De rechter in eerste aanleg heeft anderzijds geoordeeld dat de bepalingen rechtmatig waren voorzover zij toelieten dat voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters door onvoorziene verontreiniging van GGO's afkomstig materiaal in een gehalte van niet meer dan 1 % bevatten.

42. Gelet op de argumenten van partijen heeft de Consiglio di Stato besloten de

behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 2, lid 2, sub b, van verordening (EG) nr. 1139/98, als gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EG) nr. 49/2000, 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 onvoorzienne 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?”

43. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, aldus moeten worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

IV — Beoordeling

44. Om deze vraag te beantwoorden, onderzoek ik achtereenvolgens: ten eerste, de formulering van artikel 2, lid 2, sub b, eerste alinea, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd; ten tweede, de algemene systema-

tiek van deze verordening in samenhang met de gehele gemeenschapsregelgeving op het gebied van de etikettering van voedingsmiddelen in het kader waarvan deze verordening past; ten derde, de met de verordening nagestreefde doeleinden; ten vierde, de uit het voorzorgsbeginsel voortvloeiende eisen.

A — *De formulering van artikel 2, lid 2, sub b, eerste alinea, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd*

45. Artikel 2, lid 2, sub b, eerste alinea, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, bepaalt: „De aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften zijn niet van toepassing op de *gespecificeerde voedingsmiddelen* wanneer [...] 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 voedselingredienten of de voedingsmiddelen die uit één ingrediënt bestaan aanwezig is in een gehalte van niet meer dan 1 % van de afzonderlijk beschouwde voedselingredienten of het uit één ingrediënt bestaande voedingsmiddel, mits deze aanwezigheid onvoorzien is.”²⁸

28 — Cursivering van mij.

46. De in de bovengenoemde bepalingen bedoelde gespecificeerde voedingsmiddelen worden in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, gedefinieerd als „voedingsmiddelen en voedselingsrediënten die bestemd zijn om als zodanig aan de eindverbruiker of aan instellingen te worden geleverd en die geheel of gedeeltelijk zijn geproduceerd met [...] genetisch gemodificeerde sojabonen die vallen onder beschikking 96/281/EG [of] genetisch gemodificeerde maïs die valt onder beschikking 97/98/EG”.

47. Deze definitie is niet gebaseerd op enig criterium in verband met de leeftijd, de ontwikkelings- of gezondheidstoestand van de eindverbruiker. Hieruit volgt dat het voor de toepassing van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, geen rol speelt of de betrokken voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters bestemd zijn.

48. Ik kan dus alleen maar vaststellen dat niets in de formulering van deze bepalingen zich verzet tegen de toepassing van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, op geheel of gedeeltelijk met de in de beschikkingen 96/281 en 97/98 bedoelde GGO's geproduceerde voedingsmiddelen die als zodanig bestemd zijn voor zuigelingen en peuters.

49. Mijns inziens wordt aan deze vaststelling niet afgedaan door de algemene systematiek van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd.

B — *De algemene systematiek van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd*

50. Niets in de verordeningen nrs. 1139/98 en 49/2000 wijst erop dat voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze verordeningen, of althans van die van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd.

51. Artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1139/98 (dat niet werd gewijzigd bij verordening nr. 49/2000) bepaalt: „Dit artikel [met name lid 2, sub b] laat de overige bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake de etikettering van levensmiddelen onverlet.”

52. Deze formulering betekent dat de *specifieke* etiketteringsvoorschriften voor voedingsmiddelen van artikel 2 van verordening

nr. 1139/98, als gewijzigd, van toepassing zijn op de onder deze verordening vallende voedingsmiddelen, voorzover zij niet in strijd zijn met of afdoen aan de toepassing van andere op dit gebied geldende voorschriften, in het bijzonder andere *specifieke* voorschriften²⁹, zoals die betreffende voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

53. Vastgesteld moet echter worden dat de toepassing van de specifieke etiketteringsvoorschriften van artikel 2 van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, noch in strijd is met noch afbreuk doet aan de toepassing van de voorschriften van de richtlijnen 91/321 en 96/5 voor de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

54. Zoals het Ministero della Salute en de Commissie van de Europese Gemeenschappen terecht hebben opgemerkt, bevat geen van de richtlijnen 91/321 en 96/5 immers

bepalingen op grond waarvan op de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters moet worden vermeld dat er in die voedingsmiddelen van GGO's afkomstig materiaal aanwezig is of dat die voedingsmiddelen met dergelijk materiaal zijn geproduceerd.³⁰

55. Naar mijn mening is de oorzaak van het ontbreken van dergelijke bepalingen niet gelegen in de opvatting dat deze richtlijnen hoe dan ook niet toelaten dat de genoemde voedingsmiddelen van GGO's afkomstig materiaal bevatten zodat er geen reden is om ter zake etiketteringseisen te stellen.

56. Richtlijn 91/321 en richtlijn 96/5 beperken zich beide immers ertoe in artikel 5 te bepalen dat alleen bepaalde stoffen die geschikt zijn als specifieke voeding voor zuigelingen of peuters, mogen worden gebruikt bij de fabricage van voor hen

29 — Dit is noodzakelijkerwijs het geval voor de in richtlijn 79/112 en vervolgens in richtlijn 2000/13 vastgestelde *algemene* etiketteringsvoorschriften voor voedingsmiddelen. De in artikel 2 van verordening nr. 1139/98 genoemde verplichte vermeldingen (op te nemen op de etikettering van met GGO's geproduceerde voedingsmiddelen) vullen immers slechts overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijnen de daarin genoemde vermeldingen aan (zie punten 8-10 van de onderhavige conclusie). Hieruit volgt dat een afwijking van deze aanvullende etiketteringseisen (op grond van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd) op generlei wijze afdoet aan de toepassing van de achtereenvolgens in richtlijn 79/112 en richtlijn 2000/13 vastgestelde algemene etiketteringsvoorschriften voor voedingsmiddelen.

30 — De genoemde richtlijnen bepalen weliswaar dat op de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters bepaalde verplichte vermeldingen moeten worden opgenomen, maar die vermeldingen zijn van een andere aard dan die van verordening nr. 1139/98. Zoals ik al in de punten 16 en 17 van deze conclusie heb uitgelegd, betreffen de verplichte vermeldingen waarin deze richtlijnen voorzien, bijvoorbeeld het gehalte aan vitamines, eiwitten, vetten en koolhydraten, alsook de energiewaarde en de gebruiksaanwijzing van de betrokken voedingsmiddelen. Deze vermeldingen hebben betrekking op andere aspecten dan de aanwezigheid van materiaal dat afkomstig is van GGO's. Aangezien de verschillende verplichte vermeldingen (waarin enerzijds richtlijn 91/321 of richtlijn 96/5 en anderzijds verordening nr. 1139/98 voorzien) met elkaar verenigbaar zijn, kunnen zij bovendien cumulatief worden opgenomen.

bestemde voedingsmiddelen. In dit verband wordt enkel in het vooruitzicht gesteld dat de zuiverheidscriteria voor deze stoffen in een latere fase zullen worden vastgesteld. In dezelfde lijn beperken de genoemde richtlijnen zich ertoe in artikel 6 te bepalen dat de betrokken voedingsmiddelen geen enkele stof in een zodanige hoeveelheid mogen bevatten dat daarmee de gezondheid van zuigelingen of peuters in gevaar wordt gebracht. Ook in dat verband wordt enkel bepaald dat zo nodig de maximumhoeveelheden van elke stof later zullen worden vastgesteld.

57. Uit deze bepalingen kan niet worden afgeleid dat voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters zelfs niet het geringste spoor van materiaal dat afkomstig is van GGO's mogen bevatten.

58. Tot dusver is er op basis van artikel 6 van de richtlijnen 91/321 en 96/5 trouwens, anders dan voor bestrijdingsmiddelen³¹, nog geen maximumhoeveelheid vastgesteld met het oog op de beperking van de aanwezigheid van materiaal dat afkomstig is van GGO's in levensmiddelen die specifiek voor zuigelingen en peuters zijn bestemd.

59. Het stilzwijgen van de richtlijnen 91/321 en 96/5 over de reikwijdte van de verplichting

om op de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters de aanwezigheid van GGO's of van dergelijke organismen afkomstig materiaal te vermelden, moet in het licht van de bovenstaande overwegingen worden uitgelegd. Uit dit stilzwijgen kan alleen maar worden afgeleid dat deze richtlijnen geen bijzondere etiketteringseisen van die aard stellen.

60. Ik concludeer daaruit dat de mogelijkheid om — op grond van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd — af te wijken van de specifieke etiketteringseis die geldt in geval van aanwezigheid (in bepaalde voedingsmiddelen) van materiaal dat afkomstig is van GGO's in feite totaal geen afbreuk doet aan de toepassing van de specifieke etiketteringsvoorschriften van de richtlijnen 91/321 en 96/5.

61. Bovendien is, anders dan Codacons lijkt te suggereren, het feit dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, een afwijking vormt van de (bij lid 1 opgelegde en in lid 3 nader omschreven) specifieke etiketteringsverplichting en derhalve restrictief moet worden uitgelegd, op zich geen geldige reden om voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters van de werkingssfeer van deze afwijkende bepalingen uit te sluiten.

31 — Zie punt 18 van de onderhavige conclusie.

62. Het tegengestelde beweren, zou erop neerkomen dat aan de formulering van artikel 2, lid 2, sub b, eerste alinea, van de genoemde verordening bepalingen worden toegevoegd. Zoals ik zo-even heb gezegd, wordt in dit artikel uitdrukkelijk bepaald dat het van toepassing is op „gespecificeerde levensmiddelen”. Deze uitdrukking omvat, zoals ik ook al heb gezegd, impliciet maar noodzakelijkerwijs voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters (in de reeds genoemde veronderstelling dat deze zijn geproduceerd met GGO's als bedoeld in de beschikkingen 96/281 en 97/98). Deze voedingsmiddelen van de werkingssfeer van artikel 2, lid 2, sub b, uitsluiten, zou dus veeleer op een wetgevende handeling dan op een zuivere interpretatie neerkomen.

63. Ik ben derhalve van mening dat de algemene systematiek van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, zich niet verzet tegen de toepassing van artikel 2, lid 2, sub b, van deze verordening op voedingsmiddelen voor zuigelingen of peuters.

64. Ook het onderzoek van de met de genoemde verordening nagestreefde doeleinden leidt mijns inziens tot deze conclusie.

C — *De doeleinden van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd*

65. Zoals het Hof in het arrest van 12 juni 2003, Glawischnig, heeft vastgesteld, streeft verordening nr. 1139/98 een dubbel doel na.³²

66. Ten eerste beoogt deze verordening volgens de vierde overweging van de considerans mogelijke belemmeringen van het vrije verkeer van met GGO's geproduceerde voedingsmiddelen en voedselingrediënten als gevolg van de verschillen tussen de nationale regelingen inzake de etikettering van deze producten weg te werken. Ten tweede heeft deze verordening volgens de negende overweging van de considerans tot doel de eindverbruiker in te lichten over alle kenmerken of eigenschappen van een voedingsmiddel waardoor dit niet langer gelijkwaardig is aan een bestaand voedingsmiddel, omdat het met GGO's is gefabriceerd.

67. Ter bereiking van deze dubbele doelstelling werden uniforme etiketteringsvoorschriften vastgesteld voor voedingsmiddelen en voedselingrediënten die zijn geproduceerd met bepaalde (op grond van de

³² — C-316/01, Jurispr. blz. I-5995, punt 30. Zie in dezelfde zin punt 32 van de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in die zaak.

beschikkingen 96/281 en 97/98 in de handel gebrachte) GGO's. In dezelfde lijn bepaalt de twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 1139/98 dat ervoor moet worden gezorgd dat de etiketteringseisen niet omslachtiger zijn dan nodig, maar wel voldoende gedetailleerd om te garanderen dat de consument de informatie krijgt die hij nodig heeft.

68. Verordening nr. 49/2000, die verordening nr. 1139/98 heeft gewijzigd, trekt die lijn door en probeert eveneens de verschillende betrokken belangen, te weten die van de marktdeelnemers en van de consumenten, te verzoenen.

69. Voorzover verordening nr. 49/2000 bepaalt dat bij onvoorziene verontreiniging die niet meer dan 1 % bedraagt, van de specifieke etiketteringseisen van verordening nr. 1139/98 kan worden afgeweken, geeft zij uitdrukking aan het streven van de gemeenschapswetgever om rekening te houden met de inspanningen van de marktdeelnemers teneinde het gebruik van bepaalde GGO's als grondstof voor de door hen vervaardigde producten te vermijden, en tegelijkertijd de gerechtvaardigde belangen van de consument op het gebied van voorlichting zoveel mogelijk te beschermen.

70. De reikwijdte van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd,

moet worden bepaald in het licht van deze dubbele doelstelling en het daarmee samenhangende streven van de gemeenschapswetgever om de verschillende betrokken belangen te verzoenen.

71. De marktdeelnemers hebben er vanzelfsprekend alle belang bij dat het genoemde artikel van toepassing wordt geacht op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

72. Het is immers waarschijnlijk dat elke vermelding op de etikettering die naar GGO's verwijst, bij de klant een instinctieve afweerreactie oproept wanneer de betrokken voedingsmiddelen voor deze bijzondere bevolkingsgroep bestemd zijn. Dit is waarschijnlijk ook het geval indien op de etikettering tevens wordt vermeld dat de aanwezigheid in de genoemde levensmiddelen van materiaal dat van dergelijke organismen afkomstig is, geheel onvoorzien is en niet meer dan 1 % bedraagt.

73. De marktdeelnemers bij onvoorziene verontreiniging in een zo gering gehalte een dergelijke etiketteringsverplichting opleggen, zou uiteraard tegen hun belangen indruisen, temeer daar zij in dat geval juist blijk hebben

gegeven van een zeer grote zorgvuldigheid om die verontreiniging te vermijden. Een dergelijke eis zou derhalve kunnen leiden tot een beperking van het vrije verkeer van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

74. Maar de bescherming van de belangen van de consumenten pleit dan weer voor een aanscherping van de verplichting tot etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters, zelfs bij beperkte en onvoorziene verontreiniging.

75. Daarom moeten we van de ware betekenis van de voorlichtings- of etiketteringseis van de gemeenschapswetgever uitgaan om de juiste reikwijdte ervan te bepalen.

76. Deze eis moet het de consument mogelijk maken met volledige kennis van zaken, dat wil zeggen zonder dat hij met betrekking tot de kenmerken van de hem aangeboden producten wordt misleid, zijn keuze voor het ene dan wel het andere product te maken.

77. In dit geval moet men zich dus de vraag stellen of het ontbreken op de etikettering van voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters van enige vermelding met betrekking tot de aanwezigheid van bepaalde GGO's (die in de handel mogen worden gebracht) de consument kan misleiden indien deze organismen slechts in een gehalte van niet meer dan 1 % aanwezig zijn.

78. Om vast te stellen of een benaming, merk of vermelding op de etikettering misleidend kan zijn voor de koper, moet volgens vaste rechtspraak worden uitgegaan van de vermoedelijke verwachtingen van een gemiddelde, normaal geïnformeerde, omzichtig handelende en oplettende consument.³³

79. Mijns inziens kan deze rechtspraak worden toegepast op gevallen waarin, zoals in het hoofdgeding, moet worden beoordeeld of een etikettering misleidend is wanneer bepaalde vermeldingen er niet in zijn opgenomen.

80. De vraag is dus of een gemiddelde, normaal geïnformeerde, omzichtig handelende en oplettende consument kan ver-

33 — Zie in het bijzonder arresten van 6 juli 1995, Mars (C-470/93, Jurispr. blz. I-1923, punt 24), 16 juli 1998, Gut Springenheide en Tusky (C-210/96, Jurispr. blz. I-4657, punt 31), 28 januari 1999, Sektellerei Kessler (C-303/97, Jurispr. blz. I-513, punt 36), en 4 april 2000, Darbo (C-465/98, Jurispr. blz. I-2297, punt 20).

wachten dat in voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters als gevolg van onvoorziene verontreiniging materiaal van bepaalde GGO's (die in de handel mogen worden gebracht) in een gehalte van maximaal 1 % aanwezig is.

omzichtig handelende en oplettende consument moeilijk geen kennis kan hebben. Er mag ook van worden uitgegaan dat die consument kan verwachten dat voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters niet vrij zijn van de geringste verontreiniging of van alle vreemde stoffen, ondanks alle mogelijke inspanningen van de marktdeelnemers om de aanwezigheid van materiaal dat van dergelijke organismen afkomstig is in deze producten te vermijden.

81. Naar mijn mening kan men daar inderdaad van uitgaan. De verontreiniging van het milieu door GGO's is immers een bekend verschijnsel dat geregeld de media haalt. Het is trouwens dat verschijnsel dat de gemeenschapswetgever ertoe heeft gebracht nauwe grenzen te stellen aan de doelbewuste introductie van dergelijke organismen in het milieu door ze slechts toe te laten mits in het kader van een strenge procedure aan verschillende eisen is voldaan. Zowel richtlijn 90/220 als richtlijn 2001/18 brengt in dit verband in herinnering dat „levende organismen die voor onderzoekdoeleinden of als commerciële producten in kleine of grote hoeveelheden in het milieu worden geïntroduceerd, zich in het milieu kunnen voortplanten en nationale grenzen kunnen overschrijden, waarbij zij andere lidstaten schade kunnen berokkenen”.³⁴

83. Gesteld al dat de consument in bepaalde gevallen mogelijk geen kennis heeft van deze realiteit en derhalve kan worden misleid door het ontbreken van enige vermelding betreffende GGO's, is dit gevaar zeer gering en kan het dus een belemmering van het vrije goederenverkeer zoals die welke zou voortvloeien uit de verplichting om bij een onvoorziene verontreiniging van maximaal 1 % een desbetreffende vermelding in de etikettering op te nemen, niet rechtvaardigen.³⁵

82. De verontreiniging van het milieu door GGO's is dus een realiteit waarvan de gemiddelde, normaal geïnformeerde,

84. Deze conclusie is des te dwingender omdat de aanwezigheid van materiaal dat afkomstig is van GGO's niet alleen onvoor-

34 — Zie respectievelijk de tweede en vierde overweging van de considerans van de genoemde richtlijnen.

35 — Zie in die zin in het bijzonder arrest van 13 december 1990, Pali (C-238/89, Jurispr. blz. I-4827, punt 19), arrest Mars, reeds aangehaald (punt 19), arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (C-51/94, Jurispr. blz. I-3599, punt 34) en arrest Darbo, reeds aangehaald (punt 28).

zien zou zijn, maar ook beperkt tot een gehalte van maximaal 1 %, zodat zelfs een eventuele misleiding geen betrekking zou hebben op een hoofdbestanddeel of een wezenlijk kenmerk van de betrokken voedingsmiddelen.³⁶

85. Bovendien kan men zich afvragen of de opneming in de etikettering van een vermelding als „met genetisch gemodificeerde soja geproduceerd” of „met genetisch gemodificeerde maïs geproduceerd”, overeenkomstig verordening nr. 1139/98, de consument niet eerder zou kunnen misleiden dan dat zij hem objectief zou voorlichten over de kenmerken van de hem aangeboden voedingsmiddelen. Een dergelijke vermelding kan immers de indruk wekken dat de betrokken voedingsmiddelen doelbewust met GGO's zijn geproduceerd en een aanzienlijk percentage van dergelijke organismen afkomstig materiaal bevatten. Dit is bij een onvoorziene verontreiniging in een gehalte van maximaal 1 % — als bedoeld in artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd — echter niet het geval.

86. Uit het bovenstaande volgt naar mijn mening dat het met de genoemde verordening nagestreefde doel van voorlichting van de consument zich er niet tegen verzet dat de vrijstelling van de etiketteringsverplichting

van artikel 2, lid 2, sub b, van die verordening van toepassing is op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters. Dit geldt des te meer omdat, zoals reeds gezegd, dit doel van voorlichting van de consument moet worden verzoend met een ander, eveneens door deze verordening nagestreefd doel, het vergemakkelijken van het vrije verkeer van voedingsmiddelen.

87. Ik ben bijgevolg van mening dat de door verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, nagestreefde doeleinden zich niet verzetten tegen de toepassing van artikel 2, lid 2, sub b, van deze verordening op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

88. Mijn conclusie luidt dus dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op voedingsmiddelen die bestemd zijn voor zuigelingen en peuters.

89. Aan deze conclusie kan mijns inziens niet worden afgedaan door de uit het voorzorgsbeginsel voortvloeiende eisen.

³⁶ — Zie voor een soortgelijke redenering arrest Darbo, reeds aangehaald (punt 30), alsook mijn conclusie in die zaak (punten 51 en 73).

D — *De uit het voorzorgsbeginsel voortvloeiende eisen*

90. Volgens Codacons bieden de huidige technieken om de aanwezigheid van GGO's in voedingsmiddelen vast te stellen geen enkele zekerheid met betrekking tot de nauwkeurigheid van de meting van de aanwezige hoeveelheid en kan tot dusver bijgevolg onmogelijk worden vastgesteld of de hoeveelheid van GGO's afkomstig materiaal in (met name voor zuigelingen en peuters bestemde) voedingsmiddelen al dan niet 1 % overschrijdt (in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd).³⁷

91. Hieruit volgt volgens Codacons dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, gelet op het voorzorgsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

92. Ik deel dat standpunt niet om de volgende redenen.

37 — Volgens Codacons bestaat er (bij de huidige stand van de technieken ter bepaling van de aanwezigheid van GGO's in voedingsmiddelen) een foutmarge van 30 %, zodat verordening nr. 49/2000 door de invoering van een tolerantiedrempel van 1 % in feite een drempel van 1,30 % heeft ingevoerd.

93. Volgens vaste rechtspraak³⁸ vloeit uit het voorzorgsbeginsel weliswaar voort dat het bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid mogelijk moet zijn beschermende maatregelen te nemen zonder dat hoeft te worden gewacht tot ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn.

94. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat bij de evaluatie van het risico niet mag worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen.³⁹

95. Aangezien ervan wordt uitgegaan dat het met de huidige technieken niet mogelijk is de aanwezigheid van materiaal dat afkomstig is van GGO's precies te meten, is in het onderhavige geval, in de huidige stand van de procedure, geen enkel concreet element aangevoerd op grond waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de aanwezigheid van dergelijk materiaal in een gehalte van iets meer dan 1 % een risico voor de

38 — Zie in het bijzonder arresten van 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.* (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 63) en *Verenigd Koninkrijk/Commissie* (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 99), 9 september 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.* (C-236/01, Jurispr. blz. I-8105, punt 111), 5 februari 2004, *Greenham en Abel* (C-95/01, Jurispr. blz. I-1333, punt 43) en *Commissie/Frankrijk* (C-24/00, Jurispr. blz. I-1277, punt 56), en 2 december 2004, *Commissie/Nederland* (C-41/02, Jurispr. blz. I-11375, punt 52).

39 — Zie in het bijzonder arrest *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, reeds aangehaald (punten 106 en 113), arrest van 23 september 2003, *Commissie/Denemarken* (C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 49), alsook de reeds aangehaalde arresten *Greenham en Abel* (punt 43), *Commissie/Frankrijk* (punt 56) en *Commissie/Nederland* (punt 52).

gezondheid van zuigelingen en peuters inhoudt. De drempel van 1 % waarin verordening nr. 49/2000 voor de etikettering (en niet voor de samenstelling) van voedingsmiddelen voorziet, werd (na het voor het hoofdgeding relevante tijdstip) weliswaar verlaagd tot 0,9 %, maar mijns inziens is dat op zich niet doorslaggevend.

96. Gesteld al dat er een dergelijk risico zou bestaan, dan hadden bovendien overeenkomstig verordening nr. 258/97 al tijdens de procedure voor het in de handel brengen van de nieuwe voedingsmiddelen en voedsel ingrediënten in de Gemeenschap passende conclusies moeten worden getrokken. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, houdt deze procedure immers een beoordeling van het al dan niet schadelijke karakter van voedingsmiddelen in en leidt zij slechts tot de afgifte van een vergunning voor het in de handel brengen wanneer de voedingsmiddelen niet schadelijk voor de menselijke gezondheid worden geacht.

97. Daarnaast bepaalt artikel 12 van verordening nr. 258/97 dat een lidstaat die ingevolge nieuwe informatie of een nieuwe beoordeling van bestaande informatie gegronde redenen heeft om aan te nemen dat het gebruik van een voedingsmiddel of voedsel ingrediënt dat conform is aan deze verordening, gevaar voor de menselijke gezondheid kan opleveren, de handel in en het gebruik van het desbetreffende voedingsmiddel of voedsel ingrediënt op zijn grondgebied *tijdelijk* kan schorsen of beperken. Hij moet de overige lidstaten en de Commissie daarvan wel onverwijld *in kennis stellen* onder opgave van de redenen die tot zijn

besluit hebben geleid. Het is vervolgens aan de Commissie om geval per geval de nodige maatregelen te nemen.

98. Zoals het Hof in het reeds aangehaalde arrest Monsanto Agricoltura Italia e.a. heeft opgemerkt, is deze vrijwaringsclausule van artikel 12 van verordening nr. 258/97 een bijzondere uitdrukking van het voorzorgsbeginsel. Het Hof heeft daaruit geconcludeerd dat dit beginsel een integrerend deel moet uitmaken van het besluitvormingsproces dat tot de vaststelling van een op de artikelen 12 en 13 van de genoemde verordening gebaseerde maatregel ter bescherming van de menselijke gezondheid leidt.⁴⁰

99. Naar mijn mening draagt het geheel van deze voorschriften (betreffende het in de handel brengen van voedingsmiddelen die GGO's bevatten of die zijn geproduceerd met dergelijke organismen maar ze niet bevatten) in belangrijke mate bij tot de eerbiediging van het voorzorgsbeginsel.

100. In die omstandigheden ben ik van mening dat het niet nodig is in een later stadium op grond van hetzelfde beginsel te eisen dat de etiketteringseisen van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1139/98 bij voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters worden gerespecteerd, zelfs indien het

⁴⁰ — Zie punt 133.

om een geheel onvoorziene en (ongeacht de vooruitgang van de technieken om de aanwezigheid van GGO's te meten) geringe verontreiniging van deze voedingsmiddelen gaat.

toepassing van artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

101. Hieruit volgt mijns inziens dat het voorzorgsbeginsel zich niet verzet tegen de

102. Op de prejudiciële vraag moet bijgevolg worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 1139/98, als gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.

V — Conclusie

103. Gelet op al deze overwegingen stel ik het Hof voor de door de Consiglio di Stato gestelde vraag als volgt te beantwoorden:

„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, als gewijzigd bij verordening nr. 49/2000 van de Commissie van 10 januari 2000, moet aldus worden uitgelegd dat het van toepassing is op voedingsmiddelen voor zuigelingen en peuters.”