CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 15 de julio de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, el Arrondissementsrechtbank te Leeuwarden ha planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad de una normativa nacional con lo que se ha acordado denominar «la Directiva relativa al etiquetado», es decir, la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (en lo sucesivo, «Directiva relativa al etiquetado» o «Directiva»). [1]

El procedimiento principal resulta del proceso penal seguido contra la Coöperatieve Zuivelindustrie Twee Provinciën WA (en lo sucesivo, «Twee Provinciën»), que fabrica, entre otros, queso de Gouda. Dicho proceso contra la inculpada se inició porque no puso en los quesos que fabrica la marca nacional de queso conforme a la legislación neerlandesa. Twee Provinciën afirma ante el Arrondissementsrechtbank te Leeuwarden que la legislación neerlandesa es contraria a la Directiva relativa al etiquetado en la medida en que, además de la indicación de la marca nacional de queso, impone también la obligación de poner letras que varían de una región a otra. Este hecho condujo al órgano jurisdiccional remitente a plantear la siguiente cuestión:

«¿Es compatible con las disposiciones de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final y, en particular, con el artículo 15 de la misma, una normativa nacional que impone a los fabricantes de queso la obligación de poner una marca de queso que no sólo contiene una indicación del país de fabricación y del tipo de queso, sino también una indicación por medio de letras que varía según la región de fabricación, sin que existan diferencias notables de calidad en función de las regiones, por lo que respecta a esta última indicación?»

El marco jurídico nacional y comunitario

2. El marco jurídico nacional —del que trató este Tribunal de Justicia en el asunto Jongeneel Kaas— [2] puede resumirse de la siguiente forma. La preparación y la venta de queso están reguladas en los Países Bajos por un determinado número de disposiciones que se basan en la *Landbouwkwaliteitswet*

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162. La Directiva relativa al etiquetado ha sido modificada sucesivamente por las Directivas 85/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984 (DO L 2, p. 22; EE 13/18, p. 156); 86/197/CEE del Consejo, de 26 de mayo de 1986, (DO L 144, p. 38); 89/395/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989 (DO L 186, p. 17); y 91/72/CEE del Consejo, de 16 de enero de 1991 (DO L 42, p. 42). En mi opinión, una versión coordinada mejoraría, ciertamente, el acceso a la Directiva.

2 — Sentencia de 7 de febrero de 1984 (237/82 Rec. 1984, p. 483).

(Ley sobre Calidad de los Productos Agrícolas) de 8 de abril de 1971. [3] El artículo 2 de dicha Ley permite, para favorecer las ventas, adoptar normas relativas a la calidad de los productos, en relación con el origen, las características, la clasificación, el envase, el embalaje, la forma, el acabado, la indicación, las dimensiones y el peso de los productos.

Con arreglo a esta disposición se adoptó el *Landbouwkwaliteitsbesluit* (Decreto sobre Calidad de los Productos Agrícolas) de 2 de diciembre de 1981, [4] cuyo artículo 8 constituye también, por su parte, la base de la *Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten* (Orden ministerial sobre Calidad de los Productos Agrícolas — Quesos) de 28 de diciembre de 1981. [5]

Conforme al artículo 14 de la Landbouwkwaliteitsbeschikking, los fabricantes de queso deben poner en los mismos, en el momento de la fabricación de las clases de quesos para las que se ha establecido una marca nacional de queso, la marca prevista por el Keuringsreglement (Reglamento de Control). Las marcas nacionales de queso que deben utilizarse, así como las clases de quesos en las que deben ponerse dichas marcas, se indican en el Anexo 2 a la beschikking. Conforme al apartado 2 del artículo 11 de la Landbouwkwaliteitsbeschikking, las marcas nacionales de queso están provistas de signos, que pueden variar de una región a otra, de conformidad con lo dispuesto en el Keuringsreglement. El artículo 12 establece que la marca nacional de queso sirve de signo de control, destinado a certificar que el queso cumple las exigencias generales y particulares que definen, para el tipo de queso de que se trate, el Landbouwkwaliteitsbesluit o la Landbouwkwaliteitsbeschikking.

Por último, debe citarse el *Keuringsreglement*, adoptado el 14 de abril de 1982 por el Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Organismo Central de Control de los Productos Lácteos). [6] El artículo 2 del Keuringsreglement establece que se imprimirá, en las marcas nacionales de queso, un número de orden continuo, comprendido entre el 00001 y el 99999, junto a la palabra «Holland» y que dicho número deberá llevar una combinación de letras o de letras y cifras que contenga, por lo menos, dos letras inmediatamente precedidas por a) la letra F en el caso de las marcas nacionales de queso destinadas al queso industrial fabricado en las provincias de Groningen, Friesland, Drenthe y Overijssel; b) las letras HB en el caso de las marcas nacionales de queso destinadas al queso industrial fabricado en las provincias de Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant y Zeeland; c) las letras NH en el caso de las marcas nacionales de queso destinadas al queso industrial fabricado en la provincia de Noord-Holland, y d) la letra Z en el caso de las marcas nacionales de queso destinadas al queso artesano.

3. El sistema creado por la Directiva relativa al etiquetado puede resumirse de la siguiente manera. Dicha Directiva contiene normas comunitarias de carácter general en materia de etiquetado, presentación y publicidad, aplicables al conjunto de los productos alimenticios destinados a ser entregados, sin ulterior transformación, al consumidor final (apartado 1 del artículo 1). [7] También se aplica a los productos alimenticios destinados a ser entregados a los restaurantes, hospitales, cantinas y otras colectividades similares. [8] Tal como resulta de la letra a) del

3 — Stb. 371.

4 — Stb. 726.

5 — Beschikking n° J 7974, Stcrt. 251.

6 — Conforme al artículo 13 del Landbouwkwaliteitsbesluit, esta fundación, que es una persona jurídica de Derecho privado dotada de plena capacidad jurídica, se ocupa del control del cumplimiento de las normas dictadas por o conforme al Landbouwkwaliteitsbesluit por parte de sus miembros, del control de los quesos y de la expedición de las marcas, signos o medios de prueba.

7 — Véase también el tercer considerando de la Directiva.

8 — Apartado 2 del artículo 1 de la Directiva relativa al etiquetado, en su versión sustituida por la Directiva 89/395/CEE.

apartado 3 del artículo 1, la Directiva entiende por «etiquetado»:

«las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos o signos relacionados con un producto alimenticio y que figuren en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín, que acompañen o se refieran a dicho producto alimenticio».

Conforme al apartado 1 del artículo 2 de la Directiva relativa al etiquetado, el mismo no debe ser de tal naturaleza que induzca a error al comprador, especialmente

«i) sobre las características del producto alimenticio y, en particular, sobre la naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención;

ii) atribuyendo al producto alimenticio efectos o propiedades que no posea;

iii) sugiriéndole que el producto alimenticio posee características particulares, cuando todos los productos similares posean estas mismas características».

El apartado 1 del artículo 3 de la Directiva contiene una enumeración exhaustiva de las indicaciones que deben figurar en el etiquetado de los productos alimenticios. Una de estas indicaciones es, conforme al punto 7 de dicha enumeración:

«el lugar de origen o de procedencia en los casos en que su omisión pudiera inducir a error al consumidor sobre el origen o la procedencia real del producto alimenticio».

Mediante excepciones al artículo 3, el artículo 4 de la Directiva relativa al etiquetado establece que las disposiciones comunitarias aplicables a ciertos productos alimenticios determinados (y no a los productos alimenticios en general) podrán establecer excepcionalmente otras indicaciones obligatorias. Para los quesos no existen tales disposiciones comunitarias. [9]

Por último, conforme al apartado 1 del artículo 15 de la Directiva relativa al etiquetado, los Estados miembros no pueden «prohibir el comercio de los productos alimenticios que se ajusten a la presente Directiva mediante la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas que regulen el etiquetado y la presentación de ciertos productos alimenticios o de los productos alimenticios en general». No obstante, con arreglo al apartado 2 del artículo 15, esta disposición

«no será aplicable a las disposiciones nacionales no armonizadas justificadas por razones de:

9 — El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 dispone que si no existen disposiciones comunitarias, los Estados miembros podrán establecer otras indicaciones obligatorias, además de las enumeradas en el artículo 3, conforme al procedimiento previsto en el artículo 16. Esta última disposición establece, en sustancia, una distinción entre las disposiciones nacionales vigentes antes de la adopción de la Directiva y las que se han adoptado posteriormente: i) si un Estado miembro quisiera *mantener* las disposiciones citadas en primer lugar, debería informar de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros en el plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva; ii) si un Estado miembro desea adoptar una *nueva legislación*, se aplica un procedimiento comunitario específico.

— protección de la salud pública;

— represión del fraude, a condición de que dichas disposiciones no puedan obstaculizar la aplicación de las definiciones y normas previstas por la presente Directiva;

— protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de represión de la competencia desleal».

Respuesta a la cuestión prejudicial

4. *Punto de vista de las partes que intervienen ante el Tribunal de Justicia.* Ante el Tribunal de Justicia se defienden dos tesis opuestas, a saber, la de Twee Provinciën, por una parte, y la del Gobierno neerlandés y la Comisión, por otra. Las reproduciré sucintamente.

Twee Provinciën —que señala, con carácter preliminar, que la obligación de poner la marca «F» contribuye a falsear las relaciones de competencia— [10] afirma que la Directiva relativa al etiquetado es aplicable a la normativa de que se trata y que ésta no se ajusta a dicha Directiva. Su razonamiento se descompone en tres etapas. En primer lugar, alega que el queso que fabrica es un producto alimenticio a los efectos de la Directiva. A continuación, afirma que, aunque la marca nacional de queso es un documento expedido por el Estado y los fabricantes deben ponerla obligatoriamente en el queso, se trata de una «mención, imagen o signo», «que se refiere a (un) producto alimenticio» o, por lo menos, «que acompaña a dicho producto alimenticio», a efectos de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 de la Directiva. Por último, según Twee Provinciën, la obligación de poner una letra, que varía de una región de fabricación a otra, no puede considerarse una de las causas de justificación, enumeradas de forma exhaustiva en el apartado 2 del artículo 15 de la Directiva relativa al etiquetado, para la aplicación de disposiciones nacionales no armonizadas. En efecto, en opinión de Twee Provinciën, la fabricación de queso en los Países Bajos se realiza, en general, según un único y mismo método de fabricación. Dado que no existen características que puedan individualizar los quesos en relación con su región de origen, las indicaciones de origen, impuestas por la normativa neerlandesa, no tienen, en su opinión, una función específica, lo que hace que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sean contrarias al artículo 30 del Tratado CEE.

Por el contrario, tanto el *Gobierno neerlandés* como la *Comisión* afirman que la Directiva relativa al etiquetado no es aplicable en el caso de autos. En efecto, opinan que la obligación de poner una letra, que varía de una región a otra, no constituye un etiquetado a efectos del apartado 1 del artículo 1 de la citada Directiva. Los argumentos que formulan en apoyo de esta tesis son lo suficientemente distintos como para poder ser reproducidos de manera separada.

10 — Según Twee Provinciën, el precio de los quesos fabricados en la región «F» —es decir, también de los que ella fabrica— es, por lo menos, 0,50 HFL inferior por kilo al de los quesos fabricados en otras regiones de los Países Bajos y comparables desde el punto de vista del gusto, el olor y el aspecto exterior. En su opinión, la marca «F» constituye para dichos quesos un signo muy importante, que permite distinguirlos de los quesos fabricados en otras regiones de los Países Bajos, lo que hace que la obligación de poner dicha marca contribuya a falsear las relaciones de competencia, circunstancia que produce, entre otros, el efecto de que, en la región «F», el precio menos elevado del queso conduzca a una disminución del precio de mercado de la leche. En mi exposición, no tengo en cuenta estas afirmaciones, dado que Twee Provinciën no presenta pruebas en apoyo de su tesis (a sus observaciones escritas acompaña solamente una nota que indica las cotizaciones del queso en febrero de 1992) y que los argumentos que expuso durante la vista tampoco permitieron demostrar si y en qué medida la marca «F» falsea el juego de la competencia. Además, este problema es distinto de la cuestión *jurídica*, de la que se trata en el caso de autos, de si la marca de que se trata es un etiquetado, prohibido por la Directiva relativa al etiquetado.

El Gobierno neerlandés considera que la marca nacional de queso no es una etiqueta, sino un signo de control que se pone en un queso (entero) no envasado. Define la marca de queso como una placa de caseína, de 5 a 7 cm de diámetro, incolora y perforada, y prensada sobre (todo) el queso. En su opinión, dicha marca, de la que forma parte la letra-código que varía de una región a otra, permite remontarse, para un queso (entero) determinado, hasta un fabricante determinado, una fecha de fabricación determinada, e incluso un lote o un cargamento determinado. Dado que el queso se corta generalmente en lonchas (en un establecimiento de envasado o en el punto de venta) antes de su venta al consumidor final, sólo la casualidad hace que la mirada del consumidor final se vea atraída por la marca nacional de queso o una parte de la misma. Aun suponiendo que así fuera, un consumidor final medio no será capaz de interpretar la letra-código utilizada. El Gobierno neerlandés deduce de ello que la marca no tiene en absoluto la función de una etiqueta, es decir, de un medio de información del consumidor final: al contrario, certifica que el queso se ha fabricado de conformidad con la normativa legal y cumple determinadas exigencias de calidad. Según el Gobierno neerlandés, la letra-código permite identificar el lugar de fabricación durante los controles (efectuados por sondeo).

La Comisión basa su razonamiento, principalmente, en un enfoque teleológico de la Directiva relativa al etiquetado. En su opinión, la Directiva tiene por objeto informar y proteger al consumidor y la palabra «etiquetado» debe interpretarse, a efectos del apartado 1 del artículo 1, a la luz de dicho objetivo. Por lo tanto, el etiquetado se refiere a las menciones que se ponen con destino al consumidor final con el fin de informarle o de influir en su conducta. Las menciones que figuran en el etiquetado de los productos alimenticios y que no tienen importancia directa para el consumidor final no entran en dicha categoría: la Comisión cita, a título de ejemplo, las menciones relativas al control fiscal, sanitario o de calidad. En su opinión, la prohibición de dichas menciones carecería de interés para el consumidor final y pondría seriamente en peligro las posibilidades de control de los poderes públicos. Según la Comisión, de una declaración de interpretación, efectuada por el Consejo y la Comisión en el momento de la adopción de la Directiva en el seno del Consejo y conforme a la cual «la presente Directiva no afecta a las indicaciones de etiquetado relativas a los precios, al control fiscal, a la identificación de los lotes, al control sanitario o al control de las normas de calidad», se deduce claramente que el legislador comunitario no puede haber tenido tal intención. Según la Comisión, el presente asunto es un ejemplo de dicha declaración: en su opinión, el consumidor comprende inmediatamente que el número de orden, así como la combinación de letras o de letras y cifras que debe formar parte de la marca nacional de queso, no tiene nada que ver con las características del queso, sino que constituye un signo de control. [11]

5. *Mi punto de vista.* Por lo que respecta a la conclusión a la que llegan los dos intervi-

11 — En sus observaciones escritas, la Comisión formula también una serie de consideraciones sobre las demás indicaciones que figuran en la marca nacional de queso, a saber, las menciones «Gouda», «Volvet 48 +» y «Holland», y sobre la compatibilidad de tales menciones con la Directiva relativa al etiquetado. Más en concreto, considera que no se puede excluir que, en una fase posterior del procedimiento, se vuelva a plantear ante el Juez nacional una cuestión relativa a las mismas. Por lo que respecta a estas consideraciones, puedo remitirme al informe para la vista: no entraré aquí en dicha problemática, dado que, como admite la propia Comisión, la cuestión prejudicial no se refiere a estas otras menciones. Además, Twee Provinciën hizo ver, durante la vista, que no tenía intención de plantear esta cuestión ante el Juez nacional, ni siquiera en una fase posterior del procedimiento.

nientes citados en último lugar, suscribo su punto de vista: también en mi opinión, la obligación de poner una letra-código que varía de una región de fabricación a otra, de la que se trata en el caso de autos, no es un etiquetado a efectos de la Directiva relativa al etiquetado. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Smanor, «(el) significado y (el) alcance precisos» de las disposiciones de la Directiva relativa al etiquetado deben ser apreciados habida cuenta de su contexto, «de la finalidad general de la Directiva y de su sistema, en especial». [12] Por consiguiente, partiré de la idea de que las disposiciones de la Directiva relativa al etiquetado deben interpretarse en función del objetivo y del sistema de la normativa de que se trata. A este respecto, el Tribunal de Justicia afirmó lo siguiente, también en la sentencia Smanor:

«se desprende, tanto de la motivación de la Directiva como de los términos de su artículo 2, que la misma fue concebida con miras a la información y la protección del consumidor final de los productos alimenticios, en especial en lo relativo a la naturaleza, la composición o la procedencia y el modo de fabricación o de obtención de dichos productos». [13]

Considerado bajo esta perspectiva, puedo —sin tener que apoyarme para ello en la declaración interpretativa del Consejo y de la Comisión, citada por la Comisión— [14] suscribir la forma en que la Comisión interpreta el concepto de etiquetado a efectos de la Directiva. El etiquetado a efectos del apartado 1 y de la letra a) del apartado 3 del artículo 1 se remite entonces a las menciones, indicaciones, signos, etc., que se refieran *al propio producto alimenticio,* es decir a sus características intrínsecas. El artículo 2 de la Directiva enuncia, precisamente en aras de la información y de la protección del consumidor final, como observó el Tribunal de Justicia en su sentencia SARPP, «el principio en que debe basarse toda normativa en materia de etiquetado y de publicidad». [15] Un elemento esencial de dicho principio es la prohibición, impuesta por el artículo 2, de inducir a error al comprador «sobre las *características* del producto alimenticio», incluidos sus *«efectos o propiedades»,* a través de un etiquetado, una presentación y una publicidad determinados (véase el punto 3).

6. En mi opinión, la normativa objeto de litigio no se refiere, manifiestamente, a las «características», «efectos» o «propiedades» del producto de que se trata, a saber, el queso. Como resulta del artículo 2 del Keuringsreglement (véase el punto 2), la letra-código, que debe ponerse obligatoriamente y que varía de una región de fabricación a otra,

12 — Sentencia de 14 de julio de 1988, Smanor (298/87, Rec. 1988, p. 4489), apartado 29.

13 — Sentencia Smanor, apartado 30. El sexto considerando dice, más en particular, que «cualquier regulación relativa al etiquetado de los productos alimenticios debe fundarse, ante todo, en el imperativo de la información y la protección de los consumidores».

14 — El Tribunal de Justicia ha indicado ya en varias ocasiones que no tenía intención de interpretar una disposición comunitaria dejándose influir por tales declaraciones (confidenciales y que no se han hecho públicas), y ello en particular cuando dicha declaración se invoca para justificar una interpretación que se aparta del propio tenor literal de la disposición de que se trate: véanse, en particular, las sentencias de 23 de febrero de 1988, Comisión/Italia (429/85, Rec. p. 843), apartado 9, y de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745), apartado 18. Por lo demás, puede preguntarse si esta práctica es deseable, teniendo en cuenta la necesidad de transparencia de las actividades y del proceso legislativo de la Comunidad.

15 — Sentencia de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4713), apartado 12.

es sólo un primer elemento de una combinación de datos más amplia, que consiste, por otra parte, en un número de orden y una combinación de letras o de letras y cifras compuesta al menos por dos letras. Es evidente que esta codificación resulta de la necesidad de un control eficaz. Como alegó el Gobierno neerlandés —ya en el asunto Jongeneel Kaas—, [16] permite controlar, mediante sondeo, si se han cumplido las exigencias de calidad y las prescripciones legales y, en su caso, identificar al fabricante afectado.

En otras palabras, la letra-código de que se trata no tiene para el consumidor final —que, como observa el Gobierno neerlandés, rara vez, si no nunca, ve la letra-código entera, dado que el queso se corta en lonchas— ningún valor informativo respecto al producto que se le entrega, incluso por lo que respecta al lugar de procedencia o de origen. Por consiguiente, no debe considerarse un etiquetado a efectos de la Directiva relativa al etiquetado, lo que hace que la disposición nacional de que se trata tampoco pueda considerarse una disposición relativa al etiquetado, prohibida por el apartado 1 del artículo 15 de dicha Directiva. Por el contrario, constituye un signo de control, impuesto por los poderes públicos neerlandeses (véase el artículo 12 de la Landbouwkwaliteitsbeschikking, citado en el punto 2) y que debe permitirles velar por el cumplimiento de las normas legales en materia de calidad de los productos agrícolas, es decir, de las normas que, conforme al tenor literal de la sentencia Jongeneel Kaas, «tienen por objeto mejorar la calidad de la producción nacional, para hacerla más atractiva para los consumidores». [17]

7. Las consideraciones anteriores me permiten también distinguir la sentencia de 25 de julio de 1991, Comisión/Italia, C-32/90, [18] citada por Twee Provinciën en sus observaciones escritas, del presente asunto. La sentencia que acaba de mencionarse se refería a un asunto de incumplimiento no discutido, en el que la Comisión imputaba a Italia el no haber cumplido la Directiva relativa al etiquetado, y el Tribunal de Justicia se pronunció en este sentido. Dicho asunto ponía en tela de juicio una Ley italiana relativa a las condiciones de fabricación de quesos de pasta hilada, que imponía la obligación de indicar en la etiqueta la fecha de fabricación y el lugar de origen o de procedencia del producto. La indicación citada en primer lugar no está incluida en la enumeración exhaustiva prevista en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva relativa al etiquetado (véase el punto 3), mientras que la indicación citada en segundo lugar sólo puede imponerse, conforme al punto 7 de dicha lista, con una condición, a saber, cuando la omisión de dicha mención pueda inducir a error al consumidor (véase también el punto 3).

Dado que en tal asunto se trataba de una exigencia relativa al etiquetado y no, como sucede en el caso de autos, de un signo de control independiente de cualquier mención en una etiqueta, la sentencia de 25 de julio de 1991 no tiene valor de precedente para el presente asunto.

8. Dado que no existe etiquetado a efectos de la Directiva relativa al etiquetado, no tengo que analizar si el apartado 2 del artículo 15 de dicha Directiva puede justificar la obligación de poner la letra-código. Por el contrario, teniendo en cuenta la no aplicabilidad de las disposiciones del Derecho comunitario derivado, es necesario preguntarse

16 — Sentencia Jongeneel Kaas, apartado 24.

17 — Sentencia Jongeneel Kaas, citada en la nota nº 2, apartado 20.

18 — Rec. p. I-4189 (publicación sumaria).

sobre la compatibilidad de la norma de que se trata en el presente asunto con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías. Ahora bien, por lo que respecta a este punto puedo limitarme a remitir a la sentencia Jongeneel Kaas, en la que el Tribunal de Justicia declaró, en relación con la normativa neerlandesa en materia de calidad de los productos agrícolas, que

«los artículos 30 y 34 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede adoptar unilateralmente, para favorecer la venta de quesos y de productos a base de queso, una normativa que, sin afectar a los productos importados, tenga por objeto mejorar la calidad de la producción nacional para hacerla más atractiva para los consumidores, acompañada de normas sobre la utilización obligatoria de las marcas, signos o documentos de control, siempre que la misma no haga distinciones según que el queso esté destinado al mercado nacional o a la exportación». [19]

Por consiguiente, no existe incompatibilidad alguna con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías. Por lo demás, es muy dudoso que Twee Provinciën pueda invocar dicha incompatibilidad, dado que en la base del presente asunto no hay circulación intracomunitaria de mercancías.

Conclusión

9. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos:

«Una disposición nacional que impone a los fabricantes de quesos la obligación de poner en los quesos que fabrican, además de la indicación del país de fabricación y del tipo de queso, una letra que varía de una región de fabricación a otra y, junto con dicha indicación, un número de orden y una combinación de letras o de letras y cifras, no puede considerarse una disposición en materia de etiquetado a efectos de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.»

19 — Sentencia Jongeneel Kaas, apartado 28.