CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 6 december 2001 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige geding betreft het vrije verkeer van chocoladeproducten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten. De Italiaanse Republiek verbiedt het onder de benaming „chocolade" in de handel brengen van deze in andere lidstaten op regelmatige wijze vervaardigde producten en schrijft voor dat dergelijke producten in Italië onder de benaming „chocoladesurrogaat" in de handel dienen te worden gebracht.

II — Juridisch kader

1) *Gemeenschapsrechtelijke regeling*

Richtlijn 73/241/EEG van de Raad van 24 juli 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften van de lidstaten inzake voor menselijke voeding bestemde cacao- en chocoladeproducten (hierna: „richtlijn 73/241") [2]

De zevende overweging van de considerans luidt:

„Overwegende dat in sommige lidstaten het gebruik van andere plantaardige vetten dan cacaoboter in chocoladeproducten is toegestaan en dat van deze machtiging in ruime mate gebruik wordt gemaakt; dat echter nu nog niet kan worden beslist of en op welke voorwaarden het gebruik van deze vetten tot de gehele Gemeenschap kan worden uitgebreid, aangezien het niet mogelijk is om aan de hand van de momenteel beschikbare economische en technische gegevens een definitief standpunt te bepalen en de situatie bijgevolg in het licht van de toekomstige ontwikkeling opnieuw zal moeten worden bezien;"

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 228, blz. 23.

Artikel 14, lid 2, sub a, van richtlijn 73/241 bepaalt:

„2. Deze richtlijn laat onverlet de nationale wettelijke voorschriften die

a) het toevoegen van andere plantaardige vetten dan cacaoboter aan de verschillende in bijlage I omschreven chocoladeproducten momenteel toestaan of verbieden. De Raad neemt, op voorstel van de Commissie, drie jaar na de kennisgeving van deze richtlijn[3], een besluit over de vraag of en op welke voorwaarden het gebruik van deze vetten tot de gehele Gemeenschap kan worden uitgebreid.

b) [...]"

Bijlage I bepaalt:

„1. In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

1.16 *chocolade*

het product, verkregen uit cacaokernen, cacaomassa, cacaopoeder of mager cacaopoeder en sacharose, met of zonder toevoeging van cacaoboter, waarvan, onder voorbehoud van de definities van chocoladehagelslag, Giandujachocolade met hazelnoten en chocoladecouverture, het gehalte aan droge cacaobestanddelen met inbegrip van cacaoboter ten minste 35% bedraagt, aan vetvrije droge cacaobestanddelen ten minste 14% en aan cacaoboter ten minste 18%, welke percentages worden berekend na aftrek van het gewicht van de in de paragrafen 5 tot en met 8 genoemde toevoegingen;

[...]

7. a) Onverminderd artikel 14, lid 2, sub a, mogen voor menselijke con-

3 — Deze regeling is niet zoals voorzien na drie jaar, maar pas door de vaststelling van richtlijn 2000/36/EG tot stand gekomen. Ik kom hier in punt 23 op terug.

sumptie geschikte stoffen met uitzondering van meel en zetmeel, alsmede van vetten en bereidingen daarvan die niet uitsluitend van melk afkomstig zijn, worden toegevoegd aan chocolade, huishoudchocolade, chocoladecouverture, melkchocolade, huishoudmelkchocolade, melkchocoladecouverture en witte chocolade.

[...]"

2) *Italiaanse wetgeving*

2. Richtlijn 73/241 is bij wet nr. 351 van 30 april 1976 (hierna: „wet nr. 351/76") in Italiaans recht omgezet. Artikel 6 van deze wet duidt alle producten die weliswaar aan chocolade doen denken, maar waarvan de samenstelling niet beantwoordt aan de in de bijlage bij de wet vermelde definities, als imitatiechocolade aan. De in de bijlage bij de wet genoemde producten bevatten uitsluitend cacaoboter als plantaardig vet.

3. De ministeriële circulaire van 28 maart 1994 zonderde de op regelmatige wijze in een lidstaat van de Gemeenschap vervaardigde chocoladeproducten die ook andere plantaardige vetten bevatten, uit van de toepassing van artikel 6 van wet nr. 351/76. Een volgende circulaire van het ministerie van Volksgezondheid van 15 maart 1996 wijzigde deze situatie en bepaalde dat de in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken vervaardigde chocoladeproducten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, onder de verkoopbenaming „chocoladesurrogaat" („surrogato di cioccolato") in de handel dienen te worden gebracht.

III — Precontentieuze procedure

4. Bij brief van 12 februari 1997 liet de Commissie de Italiaanse autoriteiten weten dat zij het verbod om chocoladeproducten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, onder de benaming „chocolade" in de handel te brengen, niet met artikel 28 EG verenigbaar achtte. Bij brief van 8 juli 1997 bestreed de Italiaanse regering dat er sprake was van een schending van artikel 28 EG, stellende dat richtlijn 73/241 een volledige harmonisatie van de regelingen betreffende het in de handel brengen van chocolade vormde. Slechts de aan deze richtlijn beantwoordende producten zouden door het beginsel van het vrij verkeer van goederen worden beschermd.

5. De Commissie heeft vervolgens de Italiaanse regering op 22 december 1997 een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij haar standpunt heeft herhaald. Tijdens de daar-

opvolgende contacten tussen de diensten van de Italiaanse regering en van de Commissie bleven beide zijden bij hun standpunt. De Commissie zond de Italiaanse regering ten slotte op 29 juli 1998 een met redenen omkleed advies, waarop de Italiaanse regering op 29 augustus 1998 antwoordde. Zij kondigde aan, het bestreden verbod verder te willen handhaven. Partijen bleven bijgevolg bij hun standpunt.

IV — Argumenten en conclusies van partijen

1) *De Commissie*

6. De Commissie beschouwt de bepaling van artikel 6 van wet nr. 351/76 als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Zij stelt onder verwijzing naar artikel 14, lid 2, sub a, de zevende overweging van de considerans en bijlage I, lid 7, sub a, dat richtlijn 73/241 geen regeling bevat inzake het gebruik van andere plantaardige vetten dan cacaoboter in chocoladeproducten. De lidstaten mogen dus in beginsel het gebruik van dergelijke plantaardige vetten toestaan of verbieden. De desbetreffende wetgeving moet echter met de overige beginselen van gemeenschapsrecht verenigbaar zijn, zoals het in artikel 28 EG neergelegde beginsel van vrij verkeer van goederen.

7. Hieruit volgt dat de nationale wetgeving betreffende het in de handel brengen van producten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, slechts op de vervaardiging in de eigen lidstaat betrekking kan hebben. Artikel 28 EG vereist dat het in de handel brengen van beide soorten producten, dus chocolade met en zonder toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter, onder de verkoopbenaming „chocolade" in beginsel in de Gemeenschap wordt toegelaten. De enige voorwaarde is dat de in richtlijn 73/241 vermelde minimumgehalten worden aangehouden en de producten onder de verkoopbenaming „chocolade" in een lidstaat regelmatig zijn vervaardigd.

8. De Commissie wijst erop dat de verkoop van chocoladeproducten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, in alle lidstaten, behalve Spanje en Italië, onder de verkoopbenaming „chocolade" is toegestaan. In zes lidstaten is de vervaardiging van deze producten onder de benaming „chocolade" toegestaan.

9. Naar de mening van de Commissie wordt de beperking van het vrije verkeer van goederen niet opgeheven doordat de mogelijkheid bestaat om de betrokken producten onder de benaming „chocolade-

surrogaat" in de handel te brengen. Haars inziens is integendeel ook deze regeling een niet gerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer van goederen.

10. De verplichting om de verkoopbenaming te wijzigen, veroorzaakt hogere kosten bij de verpakking en etikettering. Bovendien kan zij tot slechtere verkoopvoorwaarden leiden. Producten die de traditioneel gebruikelijke verkoopbenamingen dragen, worden door de consument meestal hoger gewaardeerd. Met name kan het gebruik van een pejoratief begrip zoals „chocoladesurrogaat" ertoe leiden dat de consument het product als minderwaardig beschouwt.

11. Een verplichting om de verkoopbenaming te wijzigen is volgens de Commissie hooguit dan gerechtvaardigd wanneer de betrokken chocoladeproducten qua samenstelling of vervaardiging wezenlijk verschillen van de producten die gewoonlijk onder deze benaming in de Gemeenschap in de handel worden gebracht. Dit kan evenwel met betrekking tot de toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter evenwel niet worden aangenomen, aangezien richtlijn 73/241 deze producten reeds als chocolade erkent.

12. De verplichting om de verkoopbenaming te wijzigen is bovendien onevenredig. De bescherming van de consument kan even doeltreffend door een objectieve en neutrale informatie op de verpakking worden gewaarborgd. Dat is een wezenlijk minder zwaar middel dan het verbod op het in de handel brengen van het product onder de benaming waaronder het in een lidstaat regelmatig is vervaardigd, en dan de mogelijkheid om het onder een andere, bovendien pejoratieve verkoopbenaming in de handel te brengen.

13. De Commissie verzoekt het Hof:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 28 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door te verbieden dat chocoladeproducten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten en die in de lidstaten waar het gebruik van dergelijke stoffen is toegestaan, op regelmatige wijze zijn vervaardigd, in Italië in de handel worden gebracht onder de benaming waaronder zij in de lidstaat van herkomst worden verkocht, en door te bepalen dat dergelijke producten enkel onder de benaming „chocoladesurrogaat" mogen worden verkocht;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten van de procedure te verwijzen.

2) *Italië*

14. De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof:

1) het beroep te verwerpen;

2) de Commissie in de kosten van de procedure te verwijzen.

15. De Italiaanse Republiek acht de bestreden regeling verenigbaar met artikel 28 EG. Artikel 14, lid 2, sub a, van richtlijn 73/241 staat de lidstaten uitdrukkelijk toe, hun nationale wetgeving te handhaven, om het even of het gebruik van andere plantaardige vetten dan cacaoboter daarin wordt toegestaan of verboden. De Commissie omzeilt met haar uitlegging deze bepaling. Wanneer goederen die niet aan de wetgeving van de lidstaat van invoer voldoen, desondanks in de handel zouden mogen worden gebracht onder de benaming waaronder zij in de lidstaat van herkomst zijn vervaardigd, betekent dit per saldo dat de volgens de nationale wetgeving verboden toevoeging van stoffen geoorloofd wordt. Dat is in strijd met de bedoeling van de machtiging in artikel 14, lid 2, van richtlijn 73/241.

16. Bovendien leidt de opvatting van de Commissie tot een discriminatie van nationale producenten. De in Italië producerende ondernemingen dienen zich aan de Italiaanse wetgeving te houden, volgens welke het toevoegen van andere plantaardige vetten dan cacaoboter is verboden. Hierdoor worden zij bij de mededinging benadeeld ten opzichte van de ondernemingen die hun producten in andere lidstaten hebben vervaardigd en deze in Italië in de handel mogen brengen onder de benaming „chocolade" hoewel ze behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten.

17. De Italiaanse regering bestrijdt dat de aangevallen regeling het vrije verkeer van goederen beperkt. Het in de handel brengen van producten die nog andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, is in Italië onder de benaming „chocoladesurrogaat" („Surrogato di cioccolato") toegestaan.

18. De verplichting om de verkoopbenaming van het product te wijzigen is in het kader van de consumentenbescherming gerechtvaardigd. Het toevoegen van andere plantaardige vetten heeft een dermate wezenlijke verandering van het product tot gevolg dat het in de handel brengen ervan onder de traditionele verkoopbenaming „chocolade" niet meer is te rechtvaardigen. Anders bestaat het risico dat de Italiaanse consumenten, die onder de benaming „chocolade" uitsluitend producten verwachten die geen andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, worden misleid.

V — Juridische beoordeling

1) *Ontbreken van een gemeenschapsrechtelijke harmonisatie*

19. Partijen verschillen van mening over de vraag in hoeverre het in de handel brengen van chocoladeproducten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, onder de verkoopbenaming „chocolade" door richtlijn 73/241 wordt geregeld. De Commissie ontkent dit en is van mening dat het in de handel brengen van chocoladeproducten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, wordt beheerst door artikel 28 EG. Italië is daarentegen van mening dat de richtlijn een definitieve regeling tot stand heeft gebracht, in die zin dat het aan de lidstaten is overgelaten om deze kwestie te regelen, eventueel ook door middel van een verbod op het in de handel brengen van producten die niet aan de nationale wetgeving voldoen.

20. Beide partijen beroepen zich voor hun standpunt op het hierboven onder II 1) genoemde artikel 14, lid 2, sub a, van de richtlijn. Het bepaalt: „Deze richtlijn laat onverlet de nationale wettelijke voorschriften die het toevoegen van andere plantaardige vetten dan cacaoboter aan de verschillende in bijlage I omschreven chocoladeproducten momenteel toestaan of verbieden." De vraag waarover partijen twisten, kan niet uitsluitend aan de hand van de bewoordingen van de bepaling worden beantwoord. Deze zegt alleen dat de richtlijn de bestaande nationale wetgeving onverlet laat, of deze het gebruik van andere plantaardige vetten dan cacaoboter nu toestaat of niet. Aldus worden zowel de bepalingen die dit gebruik toelaten als de bepalingen die het verbieden, in overeenstemming met het gemeenschapsrecht verklaard. Daarmee is echter niet de vraag beantwoord in hoeverre het in de handel brengen van regelmatig in andere lidstaten vervaardigde producten die niet voldoen aan de geldende nationale wetgeving, onder de verkoopbenaming „chocolade" moet worden toegestaan,.

21. De aangehaalde zin uit artikel 14 dient echter in samenhang met de volgende zin van deze bepaling, te worden gelezen, waarin een toekomstige regeling van het vraagstuk wordt aangekondigd. „De Raad neemt, op voorstel van de Commissie, drie jaar na de kennisgeving van deze richtlijn, een besluit over de vraag of en op welke voorwaarden het gebruik van deze vetten tot de gehele Gemeenschap kan worden uitgebreid; [...]." Hieruit blijkt dat het vraagstuk van het gebruik van andere plantaardige vetten dan cacaoboter niet bij richtlijn 73/241 zou worden geregeld, maar bij een latere handeling. Tegen deze achtergrond kan het standpunt van de Italiaanse regering dan ook moeilijk worden gedeeld. Zij ziet in de richtlijn een definitieve regeling, die het aan de lidstaten overlaat om het vraagstuk van de toelaatbaarheid van het in de handel brengen van

producten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, ook met betrekking tot in andere lidstaten regelmatig vervaardigde producten, te regelen. Dit punt wordt integendeel aan een later vast te stellen communautaire handeling voorbehouden.

22. De hier verdedigde opvatting wordt bevestigd door de zevende overweging van de considerans van de richtlijn. Deze luidt dat „nu nog niet kan worden beslist of en op welke voorwaarden het gebruik van deze vetten tot de gehele Gemeenschap kan worden uitgebreid". Dit toont aan dat de richtlijn juist geen definitieve regeling betreffende het vrije verkeer van chocoladeproducten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, inhoudt.

23. De in artikel 14, lid 2, van richtlijn 73/241 aangekondigde regeling is pas tot stand gekomen bij richtlijn 2000/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2000 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie [4]. Hierin is bepaald dat het aandeel van de in bijlage II bij deze richtlijn opgenomen andere plantaardige vetten dan cacaoboter ten hoogste 5% van het eindproduct mag bedragen. Deze richtlijn dient evenwel pas uiterlijk op 3 augustus 2003 te zijn omgezet en is derhalve op het onderhavige geding niet toepasselijk.

4 — PB L 197, blz. 19.

24. De voorlopige conclusie blijft dus dat richtlijn 73/241 weliswaar een regeling van het gebruik van de verkoopbenaming „chocolade" bevat, maar niet definitief bepaalt in hoeverre producten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten, onder de verkoopbenaming „chocolade" in de handel mogen worden gebracht. Zij houdt in zoverre slechts een gedeeltelijke harmonisatie van het gebruik van de verkoopbenaming „chocolade" in.

25. Partijen twisten vervolgens over de rechtsgevolgen die hieraan dienen te worden verbonden. Terwijl de Commissie van mening is dat de lidstaten op grond van artikel 28 verplicht zijn het in de handel brengen van regelmatig in andere lidstaten onder de benaming „chocolade" vervaardigde producten op hun grondgebied onder de in de lidstaat van herkomst gebruikte benaming „chocolade" toe te staan, acht Italië de toepassing van artikel 28 EG uitgesloten door richtlijn 73/241, aangezien anders de in artikel 14 aan de lidstaten verleende vrijheid om de toelaatbaarheid van het gebruik van deze vetten te regelen, zou worden doorkruist.

26. Volgens het arrest in de zaak „Cassis de Dijon" staat het in de gevallen waarin een gemeenschappelijke regeling ontbreekt, aan de lidstaten om voor hun grondgebied alle voorschriften betreffende de vervaardiging en het in de handel brengen van een product vast te stellen. „Belemmeringen

van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken producten, moeten worden aanvaard voorzover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken." Evenwel kunnen slechts handelsbelemmeringen worden aanvaard, die op de verwezenlijking van een doel van algemeen belang zijn gericht, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije verkeer van goederen, dat als een van de fundamentele regels der Gemeenschap is te beschouwen. [5]

27. Uit deze rechtspraak volgt dat de lidstaten bevoegd zijn om, wanneer er geen of slechts een gedeeltelijke communautaire harmonisatie is, bepaalde punten te regelen. [6] Hiertoe behoort, zoals hierboven uiteengezet, eveneens het gebruik van de verkoopbenaming „chocolade" voor producten die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten. Deze regelingen dienen echter met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen verenigbaar te zijn. Dat betekent dat, voorzover zij het vrije verkeer van goederen beperken, dient te worden onderzocht of die beperking op grond van dwingende vereisten noodzakelijk en derhalve gerechtvaardigd is. De reden voor dit voorbehoud is dat het anders de lidstaten in een dergelijk geval zou worden toegestaan om, in strijd met het door het Verdrag nagestreefde doel van vrij verkeer, hun nationale markt af te schermen voor de producten die niet onder de gemeenschapsregels vallen. [7] Op grond van de aangehaalde rechtspraak dient er derhalve van te worden uitgegaan dat de toepassing van artikel 28 EG e.v. niet door artikel 14, lid 2, sub a, van richtlijn 73/241 wordt uitgesloten.

28. Deze conclusie wordt niet ontkracht door de tegenwerping van de Italiaanse regering, dat de toepasselijkheid van artikel 28 EG tot een discriminatie van nationale producenten zou leiden. Volgens vaste rechtspraak heeft deze bepaling niet tot doel, te waarborgen dat nationale goederen in alle gevallen dezelfde behandeling krijgen als ingevoerde goederen; een ongelijke behandeling van goederen valt niet onder het verbod van dit artikel, wanneer daardoor noch de invoer wordt belemmerd, noch de verkoop van de ingevoerde goederen wordt bemoeilijkt. [8] Wanneer de in het onderhavige geval verdedigde

5 — Arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon" (120/78, Jurispr. blz. 649, punten 8 en 14); van 6 juli 1995, Mars (C-470/93, Jurispr. blz. I-1923, punt 12) en van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 15).

6 — Zie wat het stellen van taaleisen betreft, arrest van 3 juni 1999, Colim (C-33/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 35).

7 — Zie arrest van 12 oktober 2000, Ruwet (C-3/99, Jurispr. blz. I-8749, punt 47).

8 — Arresten van 5 december 2000, Guimont (C-448/98, Jurispr. blz. I-10663, punt 15), en 18 februari 1987, Mathot (98/86, Jurispr. blz. 809, punten 7 en 8).

uitlegging van artikel 14, lid 2, sub a, van richtlijn 73/241 op mededingingsvlak tot een benadeling van de in Italië producerende marktdeelnemers leidt, is dat gemeenschapsrechtelijk niet relevant.

29. De voorlopige conclusie blijft derhalve dat de vaststelling van richtlijn 73/241 de toepassing van artikel 28 EG e.v. niet uitsluit.

2) *Verenigbaarheid van de Italiaanse regeling met artikel 28 EG*

30. Thans zal ik derhalve bezien in hoeverre de Italiaanse regeling aan de vereisten van artikel 28 EG e.v. voldoet.

31. Krachtens artikel 28 EG zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Volgens vaste rechtspraak vormt elke handelsregeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. [9]

32. De vraag is derhalve in hoeverre het Italiaanse verbod om producten die behalve cacaoboter ook andere plantaardige vetten bevatten onder de benaming „chocolade" in de handel te brengen, het vrije verkeer van goederen belemmert.

a) Belemmering van het vrije verkeer van goederen

33. Ingevolge wet nr. 351/76 is het verboden om in Italië onder de verkoopbenaming „chocolade" producten in de handel te brengen die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, ook indien ze in andere lidstaten regelmatig onder deze benaming zijn vervaardigd. Producenten in andere lidstaten worden dientengevolge gedwongen om de samenstelling van hun producten te wijzigen wanneer zij die in Italië onder de verkoopbenaming „chocolade" willen verkopen. Wat dat betreft beperkt de regeling de

9 — Zie arresten van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5), en Keck en Mithouard (aangehaald in voetnoot 5, punt 11).

toegang tot de Italiaanse markt van in andere lidstaten regelmatig vervaardigde producten en belemmert bijgevolg hun vrij verkeer binnen de Gemeenschap. [10] Dit is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG.

34. De Italiaanse regering bestrijdt deze conclusie met het argument dat het in de handel brengen van deze producten in Italië onder de verkoopbenaming „chocoladesurrogaat" mogelijk is.

35. Volgens vaste rechtspraak is het onverenigbaar met artikel 28 EG en de doelstellingen van een gemeenschappelijke markt, dat een nationale wetgeving een generieke term voorbehoudt aan één nationale soort, zulks ten nadele van de andere soorten die vooral in andere lidstaten worden geproduceerd, door de producenten van deze andere soorten onbekende of door de verbruiker minder gewaardeerde benamingen op te dringen. [11]

36. In het onderhavige geval wordt de verkoopbenaming „chocolade" weliswaar niet aan Italiaanse producten voorbehouden. Zij kan integendeel voor alle producten worden gebruikt die uitsluitend cacaoboter als plantaardig vet bevatten. Het in de handel brengen van producten die in andere lidstaten regelmatig onder de verkoopbenaming „chocolade" zijn vervaardigd, maar behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, wordt echter verboden. Traditiegetrouw worden dergelijke chocoladeproducten in Italië niet vervaardigd. Italiaanse producten worden derhalve niet door het verbod getroffen, zodat de regeling in het voordeel werkt van een typisch nationaal product, maar in gelijke mate ook in het nadeel van in andere lidstaten regelmatig onder de verkoopbenaming „chocolade" vervaardigde producten. Een dergelijke behandeling houdt volgens de aangehaalde rechtspraak een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in. [12]

37. Met betrekking tot de mogelijkheid om de betrokken producten onder de verkoopbenaming „chocoladesurrogaat" in de handel te brengen, dient te worden vastgesteld dat het gebruik van deze benaming een negatieve indruk bij de consument kan oproepen. Het begrip „surrogaat" is geen objectief neutraal begrip dat een eenvoudige informatie overbrengt, zoals bijvoorbeeld de opdruk „bevat behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten". De toevoeging „surrogaat" geeft aan dat het niet om chocolade maar slechts om een vervangingsproduct gaat. Daarmee bestaat de mogelijkheid dat de consument dit product

10 — Voor soortgelijke zaken die eveneens op de samenstelling van het product betrekking hadden, zie de arresten van 9 december 1981, Commissie/Italië (193/80, Jurispr. blz. 3019, punt 26), en 22 september 1988, Deserbais (286/86, Jurispr. blz. 4907, punt 12).

11 — Arresten van 16 december 1980, Fietje (27/80, Jurispr. blz. 3839, punt 10); Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 10, punt 26); 26 november 1985, Miro (182/84, Jurispr. blz. 3731, punt 22); 14 juli 1988, Smanor (298/87, Jurispr. blz. 4489, punt 12), en arrest Deserbais (aangehaald in voetnoot 10, punt 12).

12 — Zie arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 10, punt 20).

niet als volwaardig beschouwd, respectievelijk het lager waardeert dan het product dat onder de verkoopbenaming „chocolade" in de handel wordt gebracht. De mogelijkheid om het product onder de benaming „chocoladesurrogaat" in de handel te brengen,leidt dan ook niet ertoe dat van het bestreden verbod geen beperkende werking voor het vrije verkeer van goederen uitgaat.

38. De voorlopige conclusie luidt derhalve dat de bestreden Italiaanse regeling leidt tot een belemmering van het vrije verkeer van goederen. Slechts wanneer deze belemmering gerechtvaardigd is, is zij met het gemeenschapsrecht verenigbaar.

b) Rechtvaardiging van de beperking van het vrije verkeer van goederen

39. Op de gebieden die geen gemeenschapsrechtelijke regeling kennen, moeten volgens vaste rechtspraak belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen worden aanvaard, voorzover die wettelijke regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde producten en noodzakelijk zijn ter voldoening aan dwingende eisen, met name verband houdend met de consumentenbescherming. Om aanvaardbaar te zijn, moeten die regelingen evenwel evenredig zijn aan het nagestreefde doel en moet dit doel niet kunnen worden bereikt door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren. [13]

40. De Italiaanse wetgeving is zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde goederen toepasselijk. Aan de eerste voorwaarde is dus voldaan.

41. De Italiaanse regering beroept zich ter rechtvaardiging van de regeling op de consumentenbescherming. Zij voert aan dat Italiaanse consumenten onder het begrip „chocolade" slechts producten verwachten die uitsluitend cacaoboter als plantaardig vet bevatten. Toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter leidt tot een wezenlijke wijziging van het product. Wanneer het in de handel brengen van deze producten onder de verkoopbenaming „chocolade" wordt toegestaan, bestaat het gevaar van verwarring en vergissingen bij de consument.

42. Het Hof beschouwt de consumentenbescherming als een dwingende vereiste dat zich in beginsel leent om maatregelen te rechtvaardigen die het vrije verkeer van

13 — Arresten Ruwet (aangehaald in voetnoot 7, punt 50), en 26 november 1996, Graffione (C-313/94, Jurispr. blz. I-6039, punt 17).

goederen beperken. [14] Bijgevolg is eveneens voldaan aan de tweede hierboven genoemde voorwaarde.

43. Rest de vraag in hoeverre de bestreden maatregel noodzakelijk is. De Commissie is van mening dat een passende informatie van de consument op de verpakking van het product een minder zwaar en even geschikt middel is om de nagestreefde bescherming van de consument tegen vergissingen te bereiken.

44. Volgens de rechtspraak zijn in gevallen waar een communautaire harmonisatie ontbreekt, nationale maatregelen die noodzakelijk zijn om de juiste aanduiding van producten te waarborgen teneinde aldus iedere verwarring bij de consument te voorkomen en de eerlijkheid van de handelstransacties te verzekeren, verenigbaar met de artikelen 28 e.v. van het Verdrag. [15] Derhalve dient te worden onderzocht of de bestreden regeling, die wijziging van de benaming van het product in chocoladesurrogaat eist, voor de informatie van de consument noodzakelijk is.

45. Het verbod op het in de handel brengen onder de verkoopbenaming „chocolade" en de mogelijkheid de bedoelde producten onder de verkoopbenaming „chocoladesurrogaat" in de handel te brengen, zijn geschikt om de Italiaanse consument voor een vergissing te behoeden. Aldus wordt gegarandeerd dat hij onder de verkoopbenaming „chocolade" enkel producten aantreft die uitsluitend cacaoboter als plantaardig vet bevatten. Dit beschermt hem tegen verwarring van deze producten met producten die daarnaast ook nog andere plantaardige vetten bevatten. Wat dat betreft is deze regeling geschikt om de consumentenbescherming te waarborgen.

46. Om met het gemeenschapsrecht verenigbaar te zijn, mag de regeling evenwel niet verder gaan dan noodzakelijk is. De Commissie stelt als minder ingrijpende maatregel voor, het aanbrengen van een passend etiket — voorzien van gegevens over de ingrediënten — op de producten die ook nog andere plantaardige vetten bevatten. De Italiaanse regering acht dit niet voldoende en voert aan dat de Italiaanse consument onder de benaming „chocolade" enkel producten verwacht die uitsluitend cacaoboter als plantaardig vet bevatten.

47. De argumentatie van de Italiaanse regering doet denken aan die in de zaak over de verkoopbenaming „azijn". Daar is aangevoerd dat de bestreden nationale regeling noodzakelijk was aangezien de Italiaanse consument op grond van een eeuwenoude traditie onder azijn uitsluitend wijnazijn verstaat. Het Hof heeft dit argument verworpen en geoordeeld dat azijn

14 — Arresten Ruwet (aangehaald in voetnoot 7, punt 50); van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 30), en Smanor (aangehaald in voetnoot 11, punt 18).

15 — Arresten van 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk (216/84, Jurispr. blz. 793, punt 11), en 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (C-51/94, Jurispr. blz. I-3599, punt 31).

volgens de gecombineerde nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief een generieke benaming is, die in nationale wetgeving niet uitsluitend aan nationale producten kan worden voorbehouden. Het aanbrengen van een passend etiket op andere dan uit wijn vervaardigde azijnsoorten werd in beginsel als voldoende beschouwd om de consumentenbescherming te waarborgen. De nationale regeling werd als een onevenredige beperking van het vrije verkeer van goederen beschouwd, aangezien als minder zware maatregel ter bescherming van de consument het aanbrengen van een passend etiket mogelijk was.[16] Op vergelijkbare wijze heeft de Duitse regering gepoogd het Reinheitsgebot voor bier te rechtvaardigen met het argument dat de consument bij „bier" denkt aan een drank die uitsluitend op basis van de in artikel 9 Biersteuergesetz genoemde grondstoffen is bereid. Het voorbehouden van de generieke benaming bier voor overeenkomstig het Reinheitsgebot vervaardigde producten diende om de consument te beschermen tegen vergissingen over de productsoort.[17] Het Hof heeft dit argument eveneens verworpen met de overweging dat de voorstellingen van de consumenten, die van de ene tot de andere lidstaat kunnen verschillen, ook binnen een en dezelfde lidstaat in de loop der tijd kunnen evolueren, waarbij de invoering van de gemeenschappelijke markt een wezenlijke factor is. De wetgeving van een lidstaat mag „niet dienen om bestaande drinkgewoonten te verstarren, ten einde de verkregen voorsprong van nationale industrieën die aan gewoonten tegemoet trachten te komen, te consolideren".[18] Ook in dit geval werd een passende etikettering van niet volgens het Reinheitsgebot vervaardigde bieren voldoende geacht. Ook een nationale regeling die het gebruik van de verkoopbenaming „jenever" afhankelijk stelde van een minimum alcoholgehalte, achtte het Hof niet met artikel 28 EG verenigbaar; de eerlijkheid van het handelsverkeer kon, onder eerbiediging van aloude gebruiken, ook worden gewaarborgd door een passende aanduiding van dranken met een lager alcoholgehalte.[19] In soortgelijke, op de samenstelling van een product betrekking hebbende zaken heeft het het aanbrengen van een etiket eveneens voldoende geacht ter waarborging van de belangen van de consument.[20] Tegen de achtergrond van deze vaste rechtspraak lijkt het argument, dat Italiaanse consumenten verwachten dat zij onder de benaming „chocolade" enkel producten kunnen kopen die als plantaardig vet uitsluitend cacaoboter bevatten, in beginsel niet geschikt om de bestreden regeling te rechtvaardigen.

48. Er dient echter eveneens op te worden gewezen dat het Hof de grens van wat met een passende etikettering kan worden opgelost, daar getrokken heeft waar het betrokken product op een voor zijn samenstelling

16 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 10, punten 25 tot en met 27).

17 — Zie arrest van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 14, punt 26).

18 — Zie arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 15, punt 32).

19 — Arrest Miro (aangehaald in voetnoot 11, punten 20, 24 en 25).

20 — Arresten Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 10, punt 23), van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 14, punt 35) en Deserbais (aangehaald in voetnoot 10, punten 10, 13 en 19). In het arrest Smanor ging het om de bewerking die het betrokken product tijdens de vervaardiging had ondergaan (aangehaald in voetnoot 11, punten 19 e.v.).

wezenlijk punt is gewijzigd.[21] Hierop doelt de Italiaanse regering, die in de toevoeging van andere plantaardige vetten een wezenlijke wijziging ziet.

49. Daarom moet worden nagegaan of de toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter tot een wezenlijke wijziging in de samenstelling van het product leidt, zodat een passende etikettering niet meer toereikend zou zijn om de consument voldoende te informeren en tegen vergissingen te beschermen.

50. Om te beginnen heeft het Hof in een inmiddels zeer omvangrijke rechtspraak betreffende het gebruik van verkoopbenamingen voor levensmiddelen steeds een oplettende consument als maatstaf genomen, die geacht kan worden, en van wie dat eveneens kan worden verwacht, zich onafhankelijk te informeren.[22] Volgens de rechtspraak dient ervan te worden uitgegaan dat de consument, wiens aankoopbeslissing wordt bepaald door de samenstelling van de producten, eerst de lijst van ingrediënten leest. Weliswaar heeft het Hof het gevaar erkend dat de consument in bepaalde gevallen kan worden misleid.[23] Wat dat betreft is het door de Italiaanse regering aangevoerde bezwaar in beginsel terecht. Volgens de geldende rechtspraak is dit gevaar echter gering en kan het belemmeringen van het vrije goederenverkeer niet rechtvaardigen.[24] Er is geen aanleiding in het onderhavige geval van deze vaste rechtspraak af te wijken.

51. Voor het overige wordt een verbod op het gebruik van een verkoopbenaming altijd slechts gerechtvaardigd geacht wanneer het product qua samenstelling zo wezenlijk afwijkt van de producten die in de Gemeenschap in het algemeen onder deze benaming worden verhandeld, dat het niet kan worden geacht tot dezelfde categorie respectievelijk soort te behoren.[25] De Italiaanse regering is van mening dat door het toevoegen van andere plantaardige vetten het product zo wezenlijk wordt gewijzigd, dat het in de handel brengen ervan onder de benaming „chocolade" tot misleiding van de consument leidt.

52. Bijlage I bij richtlijn 73/241 definieert onder punt 1.16 „chocolade" als een product, verkregen uit cacaokernen, cacaomassa, cacaopoeder of mager cacaopoeder en sacharose, met of zonder toevoeging van cacaoboter, doch ten minste 18% cacaoboter bevattend. Dit pleit ervoor cacaoboter als wezenlijk bestanddeel van chocolade als bedoeld in richtlijn 73/241 te beschouwen.

21 — Arrest Deserbais (aangehaald in voetnoot 10, punt 13).

22 — Zie arrest Ruwet (aangehaald in voetnoot 7, punt 53).

23 — Arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 15, punt 34).

24 — Ibidem.

25 — Arresten Smanor (aangehaald in voetnoot 11, punt 21) en Deserbais (aangehaald in voetnoot 10, punt 13).

53. De andere plantaardige vetten die aan chocoladeproducten worden toegevoegd, worden in richtlijn 2000/36 als cacaoboterequivalenten aangeduid. Zoals reeds gezegd, is deze richtlijn weliswaar niet toepasselijk op het onderhavige geval. De bij die richtlijn getroffen regeling kan evenwel als bewijs dienen van het feit dat de plantaardige vetten waarover het in casu gaat, het bestanddeel cacaoboter kunnen vervangen. Zoals hierboven uiteengezet, is cacaoboter volgens richtlijn 73/241 echter een wezenlijk bestanddeel van chocolade. Aldus zouden de producten die — uitgaand boven het vereiste minimumgehalte aan cacaoboter — als equivalenten in de plaats van cacaoboter kunnen komen, eveneens als wezenlijk bestanddeel kunnen worden beschouwd, met als gevolg dat de toevoeging ervan tot een wezenlijke wijziging van het product zou moeten leiden.

54. Er mag echter niet worden vergeten dat de producten die in Italië niet onder de benaming „chocolade" in de handel mogen worden gebracht, de in richtlijn 73/241 voorgeschreven minimumgehalten aan cacaoboter bevatten. De vraag is derhalve of de toevoeging van bijkomende andere plantaardige vetten aan een product dat de door richtlijn 73/241 voorgeschreven minimumgehalten aan cacaoboter bevat, tot een wezenlijke wijziging van de samenstelling van dit product leidt. Dat cacaoboter volgens richtlijn 73/241 een wezenlijk bestanddeel van chocoladeproducten is en dat cacaoboterequivalenten eveneens als wezenlijke bestanddelen zouden moeten worden beschouwd, lijkt per saldo niet doorslaggevend voor de hier gestelde vraag.

55. Daarentegen dient in aanmerking te worden genomen dat de betrokken producten volgens de niet bestreden opmerkingen van de Commissie in zes lidstaten regelmatig onder de benaming „chocolade" worden vervaardigd. De Commissie heeft verder onweersproken aangevoerd dat het in de handel brengen van deze producten onder de benaming „chocolade" uitsluitend in Spanje en Italië is verboden. Alle andere lidstaten staan het in de handel brengen van deze producten onder de verkoopbenaming „chocolade" toe. Deze feiten pleiten ervoor dat de toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter niet tot een zo wezenlijke wijziging van de samenstelling van het product leidt, dat het niet meer tot de categorie „chocolade" kan worden gerekend.

56. Daarenboven wordt in de aangehaalde richtlijn 2000/36 de toevoeging van andere plantaardige vetten dan cacaoboter tot ten hoogste 5% van het totale gewicht uitdrukkelijk toegestaan. Zoals gezegd, is deze regeling in casu niet toepasselijk. De nieuwe regeling kan echter worden opgevat als teken dat de markt, en daarmee met name eveneens de consument, het gebruik van de verkoopbenaming „chocolade" voor producten die behalve cacaoboter nog andere plantaardige vetten bevatten, accepteert. De felle publieke discussies over dit onderwerp naar aanleiding van de beraadslagingen over richtlijn 2000/36 mogen hierbij echter niet worden verzwegen. Niettemin pleit deze toekomstige rege-

ling ervoor, de toevoeging van andere plantaardige vetten niet als een zo wezenlijke wijziging van het product te beschouwen, dat het niet meer gerechtvaardigd zou zijn het tot de categorie „chocolade" te rekenen.

57. Deze conclusie wordt bevestigd door de gecombineerde nomenclatuur (GN) van het gemeenschappelijke douanetarief. Chocolade wordt met andere levensmiddelen die cacao bevatten, onder de GN-code 1806 opgevoerd. De producten die cacaoboter bevatten, worden onder de tariefposten 1806 20 10, 1806 20 30 en 1806 20 50 opgevoerd. In alle andere tariefposten die gedeeltelijk het begrip „chocolade" uitdrukkelijk gebruiken, zoals bijvoorbeeld tariefpost 1806 90, wordt niet een bepaald gehalte aan cacaoboter of andere plantaardige vetten genoemd. Dit pleit ervoor de verkoopbenaming „chocolade" als een generiek begrip te beschouwen, waarvan het gebruik niet van de toevoeging of het ontbreken van andere plantaardige vetten dan cacaoboter afhankelijk is.

58. De conclusie luidt derhalve dat de toevoeging van andere plantaardige vetten aan producten die de in richtlijn 73/241 aangegeven minimumgehalten aan cacaoboter bevatten, niet tot een zo wezenlijke wijziging van het product leidt, dat het niet meer gerechtvaardigd zou zijn het tot de categorie „chocolade" te rekenen. In het licht van de aangehaalde rechtspraak is een verplichting tot wijziging van de benaming van deze regelmatig in andere lidstaten onder de verkoopbenaming „chocolade" vervaardigde producten niet gerechtvaardigd.

59. Aan de bezwaren van de Italiaanse regering, voortkomend uit de terecht na aan het hart liggende consumentenbescherming, kan worden tegemoet gekomen door ervoor te zorgen dat de consument voldoende duidelijk over de toevoeging van deze andere vetten wordt ingelicht.

60. Samengevat ben ik derhalve van mening dat het verbod op het gebruik van de verkoopbenaming „chocolade" niet het minst zware middel is om de Italiaanse consument erover te informeren dat het product nog andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevat. De eis van een passende etikettering van het product grijpt minder in het vrije verkeer van goederen in. Zo gezien is de Italiaanse regeling onredelijk en bijgevolg niet geschikt om de vastgestelde beperking van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen. Dientengevolge dient het beroep van de Commissie te worden toegewezen.

VI — Kosten

61. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien de tegenpartij dit heeft gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient de Italiaanse Republiek conform de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VII — Conclusie

62. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

„1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 28 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door te verbieden dat chocoladeproducten — die andere plantaardige vetten dan cacaoboter bevatten en die op regelmatige wijze zijn vervaardigd in lidstaten waar het gebruik van dergelijke stoffen is toegestaan — in Italië in de handel worden gebracht onder de benaming waaronder zij in de lidstaat van herkomst worden verkocht;

2) de Italiaanse Republiek in de kosten van de procedure te verwijzen."