in hoeverre een dergelijke belemmering wordt gerechtvaardigd door de overwegingen van algemeen belang, waarop de nationale regeling berust.

2. Wanneer een Lid-Staat een bepaling die de verkoop van bepaalde alcoholhoudende dranken onder een andere dan de door de nationale wettelijke regeling voorgeschreven benaming verbiedt, ook toepast op uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken, ten gevolge waarvan de etikettering waaronder de ingevoerde drank in de Lid-Staat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden gewijzigd, is dit aan te merken als een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, die geen rechtvaardiging vindt in overwegingen van algemeen belang inzake de bescherming van de consument, voor zover de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket deze laatste informatie verschaffen over de aard van het betrokken produkt, welke gelijkwaardig is aan die van de wettelijk voorgeschreven benaming.

De feitelijke beoordelingen die noodzakelijk zijn om het al dan niet bestaan van een dergelijke gelijkwaardigheid te kunnen vaststellen, behoren tot de bevoegdheid van de nationale rechter.

3. Een onder het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag vallende maatregel ontsnapt niet aan dat verbod op grond van de enkele omstandigheid dat het bevoegde gezag is gemachtigd ontheffingen te verlenen, zelfs indien van deze machtiging royaal gebruik wordt gemaakt ten gunste van ingevoerde produkten. Voor een maatregel daarentegen die op door het Verdrag erkende gronden gerechtvaardigd is, verbiedt het Verdrag in beginsel niet dat ter discretie van de administratie de mogelijkheid wordt geopend tot afwijking bij individueel besluit. Dergelijke uitzonderingsbepalingen mogen evenwel niet leiden tot begunstiging van de nationale produkten, hetgeen een willekeurige discriminatie of een verkapte beperking ten opzichte van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten zou betekenen.

In zaak 27/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Assen, in het aldaar dienend strafgeding tegen

ANTON ADRIAAN FIETJE,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 30 EEG-Verdrag, ten einde de verwijzende rechter in staat te stellen zich uit te spreken over de verenigbaarheid met die verdragsbepaling van de in artikel 1 van het Likeurbesluit van 11 september 1953 (Stb. 466) neergelegde verplichting, voor de aldaar omschreven produkten het woord „likeur" te gebruiken,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt:

P. Pescatore, president van de Tweede kamer, waarnemend president, T. Koopmans, president van de Eerste kamer, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

Het verwijzingsvonnis en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Anton Adriaan Fietje, van beroep drankenhandelaar, staat terecht voor de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Assen, terzake dat hij een uit de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerd produkt heeft afgeleverd, dat werd aangeduid als „Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn, 25 vol.%", en waarvoor niet de in artikel 1 van het Likeurbesluit van 11 september 1953 (Stb. 466) voorgeschreven aanduiding „likeur" was gebruikt.

2. Artikel 1, lid 1, Likeurbesluit luidt thans als volgt:

„Aangeduid mag uitsluitend en moet worden met een der namen likeur, tussenlikeur, verloflikeur — likeur desgewenst geschreven als liqueur — of likorette, deze laatste naam onmiddellijk gevolgd door de vermelding van het alcoholgehalte in volumeprocent bij 15 °C, de waar, welke als kenmerkende bestanddelen aethylalcohol, suiker, aromatische stoffen en/of vruchtensap bevat en voorzover deze waar voldoet aan het be-

paalde in artikel 3. Deze aanduidingen mogen worden samengesteld met woorden, welke de smaak of de geur nader aangeven".

Artikel 2 Likeursbesluit noemt een aantal uitzonderingen op de verplichting, de in artikel 1 genoemde aanduidingen te gebruiken. De sub a) genoemde uitzondering geldt voor produkten,

„aangeduid met een voor likeur in de reële handel algemeen gebruikelijke naam, indien deze likeuren een alcoholgehalte bezitten van ten minste 24 volumeprocent bij 15 °C en zij volgens het oordeel van de directeur van de keuringsdienst van waren, die daarbij het oordeel van de speciale deskundigen, als bedoeld in artikel 8 van dit besluit, kan inwinnen, in geur, smaak en consistentie voldoende overeenkomen met de produkten, welke in de reële handel met die naam worden aangeduid".

Andere uitzonderingen op de regel van artikel 1 worden opgesomd in artikel 2, sub b en c. Kort gezegd betreft het hier een lijst van dranken met een alcoholgehalte van ten minste 20 volumeprocent bij 15 °C, welke zijn aangeduid met namen bestaande uit een vruchtennaam en -brandewijn en -jenever (en enkele typisch Nederlandse namen zoals fladderak en voorburg), alsmede een lijst van dranken met een alcoholgehalte tussen 13 en 15 volumeprocent, die zijn aangeduid met min of meer dezelfde benamingen als de in de eerste lijst genoemde dranken, maar met het voorvoegsel verlof-. Een derde uitzondering heeft ten slotte betrekking op inmaakbrandewijn.

Artikel 3, lid 1, Likeurbesluit bepaalt:

„De volgens artikel 1, lid 1 en de als inmaakbrandewijn angeduide of kennelijk als zodanig aanwezige waren moeten aan de volgende eisen voldoen:

a) het alcoholgehalte moet bedragen:

van de als likeur aangeduide waar ten minste 22 volumeprocent bij 15 °C;

van de als tussenlikeur aangeduide waar ten minste 15 volumeprocent bij 15 °C;

van de als verloflikeur aangeduide waar ten minste 13 doch minder dan 15 volumeprocent bij 15 °C;

van de als likorette aangeduide waar niet minder dan in de vermelding van het alcoholgehalte er op is aangegeven;

van de als inmaakbrandewijn aangeduide waar ten minste 28 en ten hoogste 30 volumeprocent bij 15 °C;

b) zij moeten een suikergehalte van ten minste 10 g per 100 ml bezitten, waarbij onder suiker wordt verstaan de som van saccharose en invertsuiker, de laatste herleid tot saccharose".

Voor het onderhavige geval dient voorts te worden gewezen op artikel 6, lid 1, Likeurbesluit, luidende als volgt:

„De in dit besluit bedoelde waren, aanwezig in een verpakking, bestemd of geschikt om met de inhoud aan de verbruiker te worden afgeleverd, moeten op de verpakking zijn voorzien van een aanduiding, aangevende de naam, welke voor de waar bij dit besluit is vastgesteld, onderscheidenlijk de in artikel 5 bedoelde aanduidingen. Met betrekking tot deze aanduidingen is het bepaalde in artikel 9ter, eerste, derde en vijfde lid, van het Algemeen Besluit (Warenwet) van toepassing".

3. Het Likeurbesluit is uitgevaardigd op basis van de artikelen 14 en 15 van de Warenwet van 28 december 1935 (Stb. 793), die luiden als volgt:

Artikel 14

„1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de volksgezondheid of van de eerlijkheid in de handel aanduidingen worden vastgesteld, welke in de handel voor waren en andere artikelen, die voor de handel bestemd of in de handel gebracht zijn:

a) uitsluitend mogen worden gebezigd, indien die waren of artikelen van een in de maatregel aangegeven aard of samenstelling zijn (. . .)

b) niet mogen worden gebezigd, indien die waren of artikelen van een in de maatregel aangegeven aard of samenstelling zijn (. . .)

c) moeten worden gebezigd, indien die waren of artikelen van een in de maatregel aangegeven aard of samenstelling zijn (. . .)

(. . .)

4. Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en Onze Ministers, wie het mede aangaat, kunnen tezamen vrijstelling verlenen van regelen, gesteld krachtens het eerste lid; aan zodanige vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden. Een krachtens de vorige volzin vastgesteld besluit wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

(. . .)"

Artikel 15

„1. Bij algemene maatregel van bestuur kan in het belang van de volksgezondheid de invoer van de daarbij met name of in het algemeen aangewezen waren en kan in het belang van de eerlijkheid in de handel de invoer van de daarbij met name of in het algemeen aangewezen waren of andere artikelen, welke voor de handel bestemd zijn:

a) worden verboden;

b) worden verboden, voor zover de invoer anders geschiedt dan met inachtneming van de bij de maatregel gestelde voorschriften;

c) worden verboden, voor zover de invoer anders geschiedt dan langs de eerste kantoren, welke Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en Onze Ministers, wie het mede aangaat, tezamen, in overleg met Onze Minister van Financiën, aanwijzen.

(. . .)"

4. Er bestaat op dit moment generlei secundaire communautaire wetgeving met betrekking tot de onderhavige alcoholhoudende dranken. De verordening waarop een dergelijke wettelijke regeling zou kunnen zijn gebaseerd, te weten het voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijke ordening van de markt voor alcohol, is namelijk nog niet door de Raad aanvaard. Dit voorstel en zijn wijzigingen zijn bekendgemaakt in PB C 43 van 1972, blz. 1; C 309 van 1976, blz. 2 en C 193 van 1979, blz. 5.

Voorts is de aan de Lid-Staten toegestane termijn voor de toepassing van richtlijn nr. 79/112 van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 33 van 1979, blz. 1) nog niet verstreken. Artikel 6, lid 3, van die richtlijn bepaalt:

„Voor dranken met een alcoholgehalte van meer dan 1,2 volumeprocent stelt de

Raad op voorstel van de Commissie vóór het verstrijken van een periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn de etiketteringsvoorschriften voor de ingrediënten en eventueel voor het alcoholgehalte vast".

5. Bij vonnis van 19 december 1979 heeft de Economische Politierechter het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Omvat het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen' in artikel 30 EEG-Verdrag de bepaling van artikel 1 van het Nederlandse Likeurbesluit, regelend de verplichting tot het gebruik van het woord ‚likeur' voor aldaar omschreven dranken, ten gevolge waarvan produkten van andere Lid-Staten, die de eigenschappen hebben als omschreven in artikel 1 Likeurbesluit, doch ten aanzien waarvan in die Lid-Staten niet de verplichting tot gebruik van de aanduiding ‚likeur' bestaat, voor de import in Nederland anders moeten worden geëtiketteerd?"

6. De verwijzingsbeschikking is op 18 januari 1980 ten Hove ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door A. Fietje, te dezen vertegenwoordigd door Ch. Gielen, advocaat te Amsterdam; de Nederlandse regering, te dezen vertegenwoordigd door F. Italianer, secretaris-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door P. Kuyper als gemachtigde, bijgestaan door P. Oliver, beiden lid van haar juridische dienst.

7. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

1. Opmerkingen van Fietje, gedaagde in het hoofdgeding

Fietje betoogt dat ingevolge het Likeurbesluit de originele etiketten van de door hem ingevoerde drank voor de verkoop in Nederland moeten worden aangepast, hetgeen kostenverhogend werkt aangezien de Duitse wettelijke regeling niet het gebruik van het woord „Likör" voorschrijft. Het Likeurbesluit vormt derhalve een belemmering van het vrije verkeer van de onderhavige drank.

Fietje stelt dat de officiële importeur van de drank, gezien de grote hoeveelheden die hij afneemt, met de fabrikant ongetwijfeld een dusdanige regeling kan treffen dat de extra kosten die de gewijzigde etikettering met zich mee brengt, zo laag mogelijk blijven. Maar desondanks zal de fabrikant genoodzaakt zijn een aparte voorraad voor Nederland geëtiketteerde flessen aan te houden. Voor de parallelimporteur die bij de Duitse groothandel koopt, werkt de regeling nog bezwarender. Deze moet immers de dozen openen, de flessen van een speciaal etiket voorzien en ten slotte de dozen weer sluiten na de flessen daarin te hebben gepakt.

Volgens Fietje vormt de door artikel 1 Likeurbesluit veroorzaakte belemmering een maatregel van gelijke werking als

een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag zoals het Hof deze onder meer in zijn arrest van 15 december 1976 (zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921) heeft omschreven. Immers in casu kan een in een Lid-Staat rechtmatig op de markt gebrachte drank in een andere Lid-Staat niet worden verkocht dan na aanpassing van de etikettering.

Dat de bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag ook gelden op gebieden waarop de nationale wetgevingen nog niet overeenkomstig artikel 100 EEG-Verdrag zijn geharmoniseerd, is niet alleen bevestigd door het Hof (onder meer in bovengenoemde zaak 41/76), maar blijkt ook uit richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969, gebaseerd op de bepalingen van artikel 33, lid 7, houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB L 13 van 1970, blz. 29). In dat verband verwijst Fietje met name naar artikel 3 van die richtlijn, bepalende dat de maatregelen die een regeling inhouden voor het in de handel brengen van produkten, welke zonder onderscheid van toepassing op nationale en op ingevoerde produkten, slechts als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zijn te beschouwen wanneer de beperkende invloed op het vrije goederenverkeer in geen verhouding staat tot het met de handelsregeling nagestreefde doel.

Fietje merkt vervolgens op dat artikel 1 Likeurbesluit niet voldoet aan de door het Hof in r.o. 8 van zijn arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) geformuleerde eisen:

„Bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de produktie en de verhandeling van alcohol — aan een op 7 december 1976 door de Commissie bij de Raad ingediende ontwerp-verordening (PB C 309, blz. 2) heeft de Raad nog geen verder gevolg gegeven — staat het aan de Lid-Staten om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de produktie en verhandeling van alcohol en gedistilleerd raakt, regelingen te treffen.

Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken produkten, moeten worden aanvaard voor zover 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".

Dienaangaande wijst Fietje erop dat de doeltreffendheid van de fiscale controles in casu geen rol speelt. Voorts valt niet in te zien waarom ter bescherming van de volksgezondheid dringende behoefte zou bestaan aan de verplichting het woord „likeur" te gebruiken, aangezien zij een bovenmatig alcoholgebruik niet verhindert.

Fietje hecht meer belang aan de vraag of de consument zonder vermelding van het woord likeur voldoende wordt beschermd. Daartoe wijst hij erop dat het gebruikte etiket geen twijfel laat bestaan omtrent de samenstelling van de drank: „aus Apfel mit Weizenkorn", „reiche Fruchtfülle sonnenpraller Äpfel und milder, gereifter Weizenkorn" en

„25 vol.%". Volgens Fietje doet het woord likeur aan deze informatie niets toe of af. Immers in de eerste plaats zal de consument onder „likeur" niet veel anders verstaan dan een alcoholische drank met een aromatische, meestal zoetige smaak. Voorts hebben de in het Likeurbesluit gebezigde termen als „tussenlikeur", „verloflikeur" en „likorette" voor de consument geen enkele betekenis. Fietje meent dan ook dat het publiek door de vermelding van de samenstelling en het alcoholgehalte van de drank voldoende is geïnformeerd. Hij komt tot dezelfde conclusie met betrekking tot de vraag of de eerlijkheid der handelstransacties is geëerbiedigd. In zaak 120/78 heeft het Hof dit punt onderzocht in het licht van de vraag of de consument voldoende is geïnformeerd.

In een stelsel daarentegen waarin de wet een omschrijving geeft van het begrip „likeur", zonder het gebruik daarvan verplicht te stellen, zou het verbod het woord likeur te gebruiken voor een drank die niet aan de omschrijving beantwoordt, gerechtvaardigd zijn.

Fietje merkt hierbij nog op dat, mede gelet op het grote assortiment in Nederland verhandelde alcoholische dranken, niet kan worden gezegd dat er dringende behoefte bestaat aan het gebruik van het woord likeur ter bevordering van de eerlijkheid der handelstransacties.

Fietje concludeert derhalve dat het in Duitsland rechtmatig op de markt gebrachte produkt in de andere Lid-Staten vrijelijk moet kunnen worden verhandeld en dat de consument overal waar het produkt verkrijgbaar is, dezelfde etikettering en dus dezelfde informatie moet kunnen aantreffen. Anders zou de consument zich kunnen afvragen of het in die andere landen wel hetzelfde produkt betreft.

Bijgevolg geeft Fietje het Hof in overweging de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen' in artikel 30 EEG-Verdrag omvat de bepaling van artikel 1 van het Nederlands Likeurbesluit, regelend de verplichting tot het gebruik van het woord ‚likeur' voor aldaar omschreven dranken, tengevolge waarvan produkten van andere Lid-Staten, die de eigenschappen hebben als omschreven in artikel 1 Likeurbesluit, doch ten aanzien waarvan in die Lid-Staten niet een verplichting tot gebruik van de aanduiding ‚likeur' bestaat, voor de import in Nederland anders moeten worden geëtiketteerd".

2. Opmerkingen van de Nederlandse regering

De Nederlandse regering merkt in de eerste plaats op dat de voorgelegde vraag onvolledig is. Artikel 1, lid 1, Likeurbesluit moet met name worden gezien in verband met artikel 2, dat een aantal uitzonderingen bevat op de verplichting bepaalde benamingen te gebruiken. Bijgevolg geeft de Nederlandse regering het Hof in overweging de voorgelegde vraag aldus te begrijpen: „Omvat het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen' in artikel 30 EEG-Verdrag bepalingen als vervat in het Nederlandse Likeurbesluit (Warenwet), regelend de verplichting tot het gebruik van een door de Nederlandse overheid wettelijk of bestuursrechtelijk goedgekeurde aanduiding voor de aldaar omschreven dranken, ten ge-

volge waarvan produkten van andere Lid-Staten, die de eigenschappen hebben als omschreven in artikel 1, lid 1, Likeurbesluit (Warenwet), doch ten aanzien waarvan in de Lid-Staten niet de verplichting tot gebruik van die aanduiding bestaat, voor de import in Nederland anders moeten worden geëtiketteerd".

De Nederlandse regering erkent dat een etiketteringsregeling als de onderhavige de invoer van anders geëtiketteerde dranken langs indirecte weg belemmert. Uit de rechtspraak van het Hof, waaronder de rechtsoverwegingen 7 en 8 van het arrest van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837) kan evenwel worden afgeleid dat zolang een communautaire regeling op dit gebied ontbreekt, het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen nationale maatregelen, op voorwaarde dat deze gerechtvaardigd en in hun uitwerking niet onredelijk zijn. In dit verband acht de Nederlandse regering het van belang dat het Likeurbesluit zowel op nationale als op ingevoerde produkten van toepassing is.

De eventueel van het Likeurbesluit uitgaande potentiële belemmeringen van het handelsverkeer vinden hun rechtvaardiging in het beginsel van de bescherming van de consument, door deze te informeren en te beschermen tegen bedrog en door de doorzichtigheid van de markt te bevorderen.

Voorts wordt opgemerkt dat het feit dat een alcoholhoudende drank een goedgekeurde aanduiding draagt, de consument de garantie biedt dat de drank voldoet aan bepaalde vereisten betreffende de samenstelling of de aard van de bestanddelen en de overheid de gelegenheid biedt in te grijpen indien de drank niet (meer) aan die vereisten voldoet.

Evenzo is het volgens de Nederlandse regering gerechtvaardigd dat de etikettering van levensmiddelen geschiedt in de Nederlandse taal. Deze mening wordt gestaafd door artikel 14, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn nr. 79/112/EEG van de Raad, door artikel 7, lid 3, van richtlijn nr. 73/241/EEG van de Raad van 24 juli 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften van de Lid-Staten inzake voor menselijke voeding bestemde cacao- en chocoladeprodukten (PB L 22 van 1973, blz. 23), alsmede door verscheidene andere, soortgelijke richtlijnen betreffende levensmiddelen, waarvan enkele tot gemeenschappelijke marktordeningen behoren.

Indien een dergelijke eis door de Lid-Staten kan worden gesteld aan produkten waarvoor een gemeenschappelijke marktordening bestaat, kan zij a fortiori worden gesteld aan produkten waarvoor een dergelijke ordening niet bestaat.

De Nederlandse regering verwijst voorts naar artikel 4, lid 2, van bovengenoemde richtlijn nr. 79/112, bepalende dat in de communautaire voorschriften die alleen van toepassing zijn op bepaalde levensmiddelen, kan worden bepaald dat naast de in de richtlijn genoemde vermeldingen nog andere vermeldingen moeten worden opgenomen, en dat bij ontbreken van communautaire voorschriften, de Lid-Staten dergelijke vermeldingen kunnen voorschrijven. Dit geldt te meer nu de aan de Lid-Staten voor de toepassing van de richtlijn toegestane termijn nog niet is verstreken.

Anders dan in bovengenoemde zaak 120/78 (Rewe) is het voorts zo, dat het Likeurbesluit niet verhindert dat een uit een andere Lid-Staat afkomstig produkt in Nederland wordt verhandeld, doch uitsluitend ertoe bijdraagt dat de doorzichtigheid van de markt wordt verzekerd. Daartoe verwijst de Nederlandse regering naar artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 79/112 van de Raad, bepalende

dat de verkoopbenaming van een levensmiddel de benaming is, vermeld in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die daarop van toepassing zijn en dat bij het ontbreken van dergelijke bepalingen, de verkoopbenaming de benaming is die in de Lid-Staat waarin het levensmiddel aan de eindverbruiker wordt verkocht, gebruikelijk is, dan wel een omschrijving van het levensmiddel die zo duidelijk is gesteld dat de koper de ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van soortgelijke produkten waarmede het zou kunnen worden verward.

Het systeem van het Likeurbesluit is niet onredelijk, nu artikel 2, sub b), ook andere, van oudsher ingeburgerde benamingen dan likeur toestaat, en in artikel 2, sub a), de mogelijkheid wordt geboden een in de reële handel gebruikelijke naam te gebruiken. Voorts wordt gewezen op artikel 14, lid 4, Warenwet, op grond waarvan vrijstelling kan worden verleend van regelen, gesteld onder meer in het Likeurbesluit. De Nederlandse regering concludeert dat de bij het Likeursbesluit ingevoerde regeling voor de handel geen willekeurige discriminatie noch een verkapte handelsbelemmering meebrengt in de zin die door het Hof aan deze begrippen is toegekend, en geeft derhalve het Hof in overweging de door de nationale rechter gestelde vraag ontkennend te beantwoorden.

3. Opmerkingen van de Commissie

De Commissie merkt om te beginnen op dat de aanduidingen die het woord likeur bevatten en die betrekking hebben op verschillende alcoholgehaltes, waarschijnlijk veeleer in verband moeten worden gebracht met het oude vergunningenstelsel dan met de bescherming van de consument. In het oude stelsel werden aan café's en restaurants verschillende vergunningen afgegeven voor het schenken van zogenaamde zwak-alcoholische respectievelijk sterk-alcoholische dranken, te weten verlof A en verlof B. De grens tussen beide categorieën lag bij 15 volumeprocent alcohol bij 15 °C.

Volgens de door de Commissie verzamelde gegevens zijn de categorieën verloflikeur en likorette indertijd speciaal gecreëerd voor de café's in het bezit van een verlof A. Zij wijst erop dat deze dranken, die nagenoeg alle in Nederland worden geproduceerd, bijna niet meer rechtstreeks aan de consument worden verkocht. Hetzelfde kan — met iets minder grote zekerheid — worden gezegd van de tussenlikeuren. Het ontstaan van deze categorie schijnt geen andere reden te hebben dan dat men het minimale alcoholgehalte van likeur op 22 vol.% heeft willen stellen en de ruimte tussen verloflikeur en likeur moest worden opgevuld. Zij heeft geen enkele bevredigende verklaring kunnen verkrijgen voor het verschil tussen het in artikel 3 vermelde minimale alcoholgehalte van 22 % en de in artikel 2 voor bepaalde uitzonderingen vermelde gehaltes van ten minste 24 en 20 %.

De opmerkingen van de Commissie met betrekking tot het eventueel anders formuleren van de gestelde vraag, gaan in dezelfde richting als die van de Nederlandse regering op dit punt, voor zover volgens de Commissie artikel 1, lid 1, Likeurbesluit niet los van de andere bepalingen van het Likeurbesluit kan worden beschouwd.

Zij wijst vervolgens op de drie criteria die door het Hof werden vastgesteld in bovengenoemde zaak 120/78 (Rewe), en

betoogt dat r.o. 13 van dat arrest niet aldus kan worden verstaan, dat alle etiketteringsvereisten steeds verenigbaar zouden zijn met artikel 20 EEG-Verdrag.

Wat de bescherming van de consument betreft, is de Commissie van mening dat een bijzondere aanduiding niet kan worden gereserveerd voor specifiek omschreven produkten en het gebruik ervan niet verplicht kan worden gesteld, tenzij die aanduiding voor de consument een voldoende duidelijke betekenis heeft om het verplichte gebruik ervan te rechtvaardigen.

Volgens de Commissie slaat het woord likeur niet noodzakelijkerwijs op een produkt met een alcoholgehalte van 22 volumeprocent bij 15 °C of enig ander minimaal alcoholgehalte. Zij verwijst in dat verband naar diverse Nederlandse, Franse, Engelse en Duitse woordenboeken, waarvan geen enkel in de omschrijving van likeur het alcoholgehalte vermeldt, behalve een Nederlands woordenboek, dat een gehalte van 20 tot 55 % vermeldt.

Derhalve is het verre van zeker dat de Nederlandse consument die likeur drinkt, beseft dat het een vloeistof met een alcoholgehalte van ten minste 22 volumeprocent betreft.

Uiteraard is het soms onvermijdelijk om voor de omschrijving van bepaalde produkten zijn toevlucht te nemen tot zekere grenswaarden, die ipso facto steeds enigszins arbitrair zullen zijn. De nationale wetgever kan aldus te werk gaan zonder daarmee inbreuk te maken op artikel 30 EEG-Verdrag. Indien evenwel moet worden betwijfeld of de consument het bestaan van een dergelijke grens beseft, vormt de verplichting om een bepaalde aanduiding te gebruiken geen reële garantie voor de bescherming van de consument die een afwijking van het beginsel van het vrije goederenverkeer zou rechtvaardigen. En ook al was de consument wel op de hoogte, bijvoorbeeld omdat hij de wet kent, dan nog zou hij even slecht worden ingelicht over de uitwerken die de drank op hem kan hebben. Het alcoholgehalte zou immers zeer wel hoger kunnen liggen dan 22 %, zodat de verplichting het woord likeur te gebruiken, al evenmin kan worden beschouwd als een reële garantie voor de bescherming van de consument.

Met betrekking tot de juridische context van de verplichting het woord likeur te gebruiken, merkt de Commissie op dat de termen „tussenlikeur", „verloflikeur" en „likorette" voor de consument nog veel onduidelijker zijn en geen van alle in de twee door haar geraadpleegde Nederlandse woordenboeken voorkomen. Deze termen zijn eerste begrijpelijk indien men beseft dat zij verbonden zijn met het oude vergunningenstelsel.

De consument zou veel beter worden ingelicht indien algemeen werd voorgeschreven, op flessen met alcoholhoudende dranken het alcoholgehalte en de ingrediënten te vermelden.

Voorts leidt de in artikel 2, sub a), Likeurbesluit voorziene uitzondering tot een discriminatie van betrekkelijke nieuwe en uit andere Lid-Staten afkomstige, op de Nederlandse markt weinig bekende produkten. Evenmin lijkt er een rationele verklaring te bestaan voor het feit dat de uitzondering uitsluitend geldt voor produkten met een alcoholgehalte van ten minste 24 %. Hetzelfde geldt voor de in artikel 2, sub b, voorziene uitzondering voor met name genoemde

Nederlandse produkten en bepaalde produkten waarvoor het minimale alcoholgehalte op 20 % is gesteld.

Het feit dat de betrokken bepalingen van het Likeurbesluit niet zijn gerechtvaardigd uit het oogpunt van de bescherming van de consument, betekent dat zij dit evenmin zijn vanuit het oogpunt van de volksgezondheid. Zij geven de consument immers onvoldoende informatie over het alcoholgehalte.

Volgens de Commissie kunnen de onderhavige bepalingen evenmin gerechtvaardigd zijn ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. Waar het om benamingen gaat, moet deze rechtvaardigingsgrond staan of vallen met die van de bescherming van de consument.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de litigieuze bepalingen met name in het licht van de onderhavige feiten ongerechtvaardigd zijn. Het betrokken produkt was immers reeds voorzien van de aanduiding „Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn, 25 vol.%", waarmee de Nederlandse consument voldoende op de hoogte werd gesteld van het alcoholgehalte en van het feit dat het produkt is vervaardigd op basis van appels en derhalve een appelsmaak heeft.

De Commissie stelt derhalve voor de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Een nationaal voorschrift, dat de verplichting inhoudt om het woord ‚likeur' aan te brengen op de verpakking van bepaalde alcoholische dranken, die onder meer gedefinieerd worden aan de hand van een minimaal alcoholgehalte zonder dat het eigenlijke alcoholgehalte behoeft te worden aangegeven, is een verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, wanneer een dergelijke aanduiding onvoldoende duidelijke informatie aan de cosument verschaft".

III — Mondelinge procedure

Ter terechtzitting van 1 juli 1980 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Nederlandse regering, te dezen vertegenwoordigd door M. Geesteranus als gemachtigde; A. Fietje, te dezen vertegenwoordigd door Ch. Gielen, advocaat te Amsterdam; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door P. Kuyper, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 september 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij vonnis van 19 december 1979, ingekomen ten Hove op 18 januari 1980, heeft de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Assen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een vraag gesteld over de uitlegging van artikel 30 EEG-Verdrag, ter beoordeling van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van artikel 1 van het Nederlandse Likeurbesluit, voor zo-

ver dit artikel de verplichting oplegt het woord „likeur" te gebruiken voor de aldaar omschreven dranken.

2 De vraag is gesteld in het kader van een strafgeding tegen een drankenhandelaar, die terechtstaat terzake dat hij een uit de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde drank, aangeduid, als „Berentzen Appel — Aus Apfel mit Weizenkorn, 25 vol.%", heeft afgeleverd, die, ofschoon vallende onder vorenbedoelde bepaling, niet van de benaming „likeur" was voorzien.

3 Het Likeurbesluit is uitgevaardigd krachtens de artikelen 14 en 15 van de Nederlandse Warenwet van 28 december 1935 (Stb. 793). Die artikelen bepalen onder meer dat, ter bescherming van de volksgezondheid of ter bevordering van de eerlijkheid in de handel, bij algemene maatregel van bestuur aanduidingen kunnen worden vastgesteld die in de handel in waren moeten worden gebezigd, indien de waren van een in de maatregel aangegeven aard of samenstelling zijn.

4 Artikel 1, lid 1, van het Likeurbesluit van 11 september 1953 (Stb. 466) luidt thans als volgt:

„Aangeduid mag uitsluitend en moet worden met een der namen likeur, tussenlikeur, verloflikeur — likeur desgewenst geschreven als liqueur — of likorette, deze laatste naam onmiddellijk gevolgd door de vermelding van het alcoholgehalte in volumeprocent bij 15°C, de waar, welke als kenmerkende bestanddelen aethylalcohol, suiker, aromatische stoffen en/of vruchtensap bevat en voor zover deze waar voldoet aan het bepaalde in artikel 3. Deze aanduidingen mogen worden samengesteld met woorden, welke de smaak of de geur nader aangeven".

Volgens artikel 3 Likeurbesluit moet iedere volgens artikel 1, lid 1, aangeduide waar een zeker minimum suikergehalte bezitten. Het bepaalt tevens dat het als „likeur" aangeduide produkt een alcoholgehalt van ten minste 22 volumeprocent moet bevatten, en stelt voor de andere erin vermelde produkten verschillende, onder die grens gelegen alcoholgehaltes vast. Voorts bevat artikel 3 diverse andere bepalingen met betrekking tot de samenstelling

en de kwaliteit van de produkten. Volgens artikel 6 moet de voor het produkt vastgestelde benaming worden vermeld op iedere verpakking die bestemd of geschikt is om met de inhoud aan de verbruiker te worden afgeleverd.

5 Artikel 2 Likeurbesluit vermeldt een aantal uitzonderingen op de verplichting de in artikel 1 genoemde aanduidingen te gebruiken. Een van de uitzonderingen heeft betrekking op de produkten die zijn „aangeduid met een voor likeur in de reële handel algemeen gebruikelijke naam", indien deze likeuren een alcoholgehalte bezitten van ten minste 24 volumeprocent en de directeur van de bevoegde dienst zijn goedkeuring heefd verleend. Andere uitzonderingen hebben betrekking op in het artikel genoemde dranken die worden aangeduid met benamingen waarvan de meeste typisch Nederlands zijn. Artikel 14, lid 4, Warenwet ten slotte machtigt de bevoegde ministers, vrijstelling te verlenen van onder meer de bepalingen van het Likeurbesluit.

9 Daar verdachte zich beriep op de onverenigbaarheid van deze nationale regeling met artikel 30 EEG-Verdrag, oordeelde de Economische Politierechter het noodzakelijk om, alvorens vonnis in de strafzaak te wijzen, het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Omvat het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen' in artikel 30 EEG-Verdrag de bepaling van artikel 1 van het Nederlandse Likeurbesluit, regelend de verplichting tot het gebruik van het woord ‚likeur' voor aldaar omschreven dranken, ten gevolge waarvan produkten van andere Lid-Staten, die de eigenschappen hebben als omschreven in artikel 1 Likeurbesluit, doch ten aanzien waarvan in die Lid-Staten niet de verplichting tot gebruik van de aanduiding ‚Likeur' bestaat, voor de import in Nederland anders moeten worden geëtiketteerd?"

7 Alvorens de gestelde vraag te beantwoorden moet erop worden gewezen, dat het bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de produktie en de verhandeling van alcohol in beginsel aan de Lid-Staten staat om, ieder op zijn eigen grondgebied, regelingen te treffen voor al hetgeen de verhandeling van alcoholische dranken betreft, met inbegrip van de benaming en de etikettering van die dranken, onverminderd communautaire maatregelen welke

beogen de desbetreffende nationale wettelijke regelingen nader tot elkaar te brengen.

8 Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben derhalve de uitleggingsgegevens die de nationale rechter nodig heeft, geen betrekking op de verenigbaarheid met dat recht van de verplichting om bij de verhandeling van bepaalde alcoholische dranken een bepaalde aanduiding te gebruiken. Zoals de nationale rechter zelf door de formulering van de prejudiciële vraag al aangeeft, gaat het erom of het uitbreiden van zulk een verplichting tot uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken, als gevolg waarvan de verhandeling van het ingevoerde produkt onmogelijk is zonder wijziging van de etikettering waaronder de drank in de Lid-Staat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden aangemerkt als een kwantitatieve beperking.

9 Voor de beantwoording van die vraag moet worden onderzocht, of een dusdanige toepassing van de nationale regeling het vrije verkeer van goederen tussen de Lid-Staten kan belemmeren zo ja, in hoeverre een dergelijke belemmering wordt gerechtvaardigd door de overwegingen van algemeen belang, waarop de nationale regeling berust.

10 De verplichting om ook bij ingevoerde produkten een bepaalde aanduiding op het etiket aan te brengen, sluit weliswaar de invoer in de betrokken Lid-Staat van uit andere Lid-Staten afkomstige produkten of produkten die zich in die staten in het vrije verkeer bevinden, niet absoluut uit, maar zij kan niettemin hun verhandeling bemoeilijken, vooral in geval van parallelimport. De Nederlandse regering heeft zelf toegegeven, dat de handel tussen de Lid-Staten er op zijn minst indirect door kan worden belemmerd. Derhalve moet worden onderzocht of die verplichting haar rechtvaardiging kan vinden in overwegingen van algemeen belang inzake de bescherming van de consument, welke overwegingen volgens de Nederlandse regering, en overeenkomstig de Warenwet, ten grondslag liggen aan de betrokken regeling.

11 Indien een nationale regeling betreffende een bepaald produkt de verplichting oplegt een benaming te gebruiken die zo duidelijk is, dat de koper de

ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van produkten waarmede het zou kunnen worden verward, kan het voor een doeltreffende bescherming van de consumenten stellig noodzakelijk zijn, die verplichting ook te doen gelden voor ingevoerde produkten, zelfs indien dit zou betekenen dat de oorspronkelijke etiketten van sommige dier produkten moeten worden gewijzigd. Wat de communautaire wetgeving betreft, is die mogelijkheid erkend in verscheidene richtlijnen betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake bepaalde levensmiddelen, zoals richtlijn nr. 79/112 van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 33 van 1979, blz. 1).

12 De noodzaak van een dergelijke bescherming valt echter weg, indien de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket van het ingevoerde produkt tenminste evenveel informatie over de aard van het produkt verschaffen als de door de regeling van de staat van invoer vereiste benaming en indien die informatie voor de consumenten van die staat even begrijpelijk is. In het kader van artikel 177 EEG-Verdrag behoren de feitelijke beoordelingen die noodzakelijk zijn om het al dan niet bestaan van een dergelijke gelijkwaardigheid te kunnen vaststellen, tot de bevoegdheid van de nationale rechter.

13 Zowel de Commissie als de Nederlandse regering beroepen zich op de omstandigheid, dat verschillende bepalingen van de Nederlandse regeling vrijstellingen mogelijk maken. De Nederlandse regering wijst op de in artikel 2 Likeurbesluit voorziene mogelijkheid, voor de aanduiding van een likeur een in de reële handel algemeen gebruikelijke naam toe te staan, alsmede op artikel 14, lid 4, Warenwet, dat de mogelijkheid schept vrijstellingen te verlenen van krachtens dit artikel vastgestelde regels. De Commissie meent daarentegen dat de in artikel 2 Likeurbesluit voorziene uitzonderingen tot discriminatie leiden van ingevoerde produkten die op de Nederlandse markt betrekkelijk weinig bekend zijn.

14 Bij deze argumenten moet eraan worden herinnerd, dat een onder het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag vallende maatregel niet aan dat verbod ontsnapt op grond van de enkele omstandigheid dat het bevoegde gezag is

gemachtigd ontheffingen te verlenen, zelfs indien van deze machtiging royaal gebruik wordt gemaakt ten gunste van ingevoerde produkten. Voor een maatregel daarentegen die op door het Verdrag erkende gronden gerechtvaardigd is, verbiedt het Verdrag in beginsel niet dat ter discretie van de administratie de mogelijkheid wordt geopend tot afwijking bij individueel besluit. Dergelijke uitzonderingsbepalingen mogen evenwel niet leiden tot begunstiging van de nationale produkten, hetgeen een willekeurige discriminatie of een verkapte beperking ten opzichte van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten zou betekenen. Onder voorbehoud van dit laatste, lijken de in de Nederlandse regeling voorziene ontheffingen geen nieuwe elementen met betrekking tot de door de nationale rechter gestelde vraag op te leveren.

15 De gestelde vraag dient derhalve aldus te worden beantwoord, dat wanneer een Lid-Staat een bepaling die de verkoop van bepaalde alcoholhoudende dranken onder een andere dan de door de nationale wettelijke regeling voorgeschreven benaming verbiedt, ook toepast op uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken, ten gevolge waarvan de etikettering waaronder de ingevoerde drank in de Lid-Staat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden gewijzigd, dit is aan te merken als een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, voor zover de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket de consumenten informatie verschaffen over de aard van het betrokken produkt, welke gelijkwaardig is aan die van de wettelijk voorgeschreven benaming. De feitelijke beoordelingen die noodzakelijk zijn om het al dan niet bestaan van een dergelijke gelijkwaardigheid te kunnen vaststellen, behoren tot de bevoegdheid van de nationale rechter.

Kosten

16 De kosten door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Assen bij vonnis van 19 december 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Wanneer een Lid-Staat een bepaling die de verkoop van bepaalde alcoholhoudende dranken onder een andere dan de door de nationale wettelijke regeling voorgeschreven benaming verbiedt, ook toepast op uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken, ten gevolge waarvan de etikettering waaronder de ingevoerde drank in de Lid-Staat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden gewijzigd, is dit aan te merken als een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, voor zover de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket de consumenten informatie verschaffen over de aard van het betrokken produkt, welke gelijkwaardig is aan die van de wettelijk voorgeschreven benaming.**

2. **De feitelijke beoordelingen die noodzakelijk zijn om het al dan niet bestaan van een dergelijke gelijkwaardigheid te kunnen vaststellen, behoren tot de bevoegdheid van de nationale rechter.**

Pescatore Koopmans Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 december 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

P. Pescatore

president van de Tweede kamer