CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 29 juni 2000 *

1. De onderhavige niet-nakomingsprocedure heeft betrekking op de verenigbaarheid met de artikelen 28 EG en 30 EG van een door het Belgische recht opgelegde etiketteringsverplichting op grond waarvan een nationaal notificatienummer moet worden aangebracht op nutriënten en voedingsmiddelen waaraan nutriënten zijn toegevoegd.

I — Juridisch en feitelijk kader

2. Het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd [1] (hierna: „koninklijk besluit van 1992"), voert een systeem in van voorafgaande notificatie van deze producten bij de Dienst Eetwareninspectie van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (hierna: „inspectiedienst").

3. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 1992 bepaalt hoe de notificatie dient te verlopen: een notificatiedossier moet worden ingediend in twee exemplaren waarin ten minste de volgende gegevens zijn vermeld: de aard van het product, de ingrediënten (kwalitatief en kwantitatief), de nutritionele analyse, de voorgestelde etikettering, de nodige gegevens die toelaten de nutritionele waarde adequaat te beoordelen, en de verbintenis frequent en op wisselende tijdstippen analyses uit te voeren en de resultaten ter beschikking van de inspectiedienst te houden. Binnen een maand na ontvangst van dit dossier stuurt de inspectiedienst een ontvangstmelding aan de indiener ervan. Deze ontvangstmelding bevat een notificatienummer.

4. Volgens artikel 4 kan de inspectiedienst ook opmerkingen en aanbevelingen formuleren, onder meer voor het aanpassen van de etikettering, met name door de vermelding van waarschuwingen op te leggen.

5. Artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 1992 bepaalt dat de etikettering van het product het in artikel 4 bedoelde notificatienummer moet bevatten, alsook de datum van minimale houdbaarheid, tot welke de gehalten van de nutriënten gegarandeerd zijn.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — *Belgisch Staatsblad* van 15 april 1992, blz. 8467.

II — Voorgeschiedenis van het geding

6. Na meerdere klachten te hebben ontvangen over de gevolgen van het koninklijk besluit van 1992 voor het vrije verkeer van goederen, nam de Commissie op 3 augustus 1993 contact op met de Belgische autoriteiten. Tijdens de daaropvolgende briefwisseling liet de Commissie de meeste van haar bezwaren met betrekking tot het koninklijk besluit vallen, behalve met betrekking tot de in artikel 6, § 1, 1°, opgelegde verplichting (hierna: „verplichting om het notificatienummer aan te brengen").

7. De Commissie zond België derhalve op 28 juni 1996 een aanmaningsbrief waarin zij te kennen gaf dat, ook al kon de notificatieprocedure zelf gerechtvaardigd zijn door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, de in artikel 6 opgelegde verplichting om het notificatienummer aan te brengen, een met artikel 28 EG strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het vrije verkeer van goederen was. Volgens de Commissie vond deze maatregel niet haar rechtvaardiging in het algemeen belang en was hoe dan ook het evenredigheidsbeginsel niet in acht genomen.

8. In zijn antwoord van 31 oktober 1996 op deze brief merkte België op dat het koninklijk besluit van 1992 geen onderscheid maakte tussen Belgische producten en producten uit andere lidstaten en dat hierbij een liberale regeling werd ingesteld.

9. Op 4 februari 1998 zond de Commissie België een met redenen omkleed advies, waarin zij haar standpunt handhaafde dat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, in strijd was met artikel 28 EG.

10. België antwoordde op het met redenen omklede advies bij brief van 29 juli 1998, waarin het verwees naar het koninklijk besluit van 20 mei 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 [2], met welke wijziging zijns inziens in elk geval een einde was gesteld aan de vermeende inbreuk.

11. De Commissie ging hier niet mee akkoord en verzocht het Hof krachtens artikel 226 EG bij verzoekschrift, neergelegd op 8 juni 1999, vast te stellen dat het Koninkrijk België, door in artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, te bepalen dat de etikettering van die producten het in artikel 4 van dat koninklijk besluit bedoelde notificatienummer moet bevatten, de krachtens artikel 28 EG op hem rus-

2 — *Belgisch Staatsblad* van 17 juli 1998, blz. 23576.

tende verplichtingen niet is nagekomen. De Commissie verzocht tevens, het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.

III — Argumenten van de partijen

12. Tijdens de schriftelijke behandeling stonden drie rechtsvragen centraal. In de eerste plaats stelt de Commissie dat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is en dus in strijd is met artikel 28 EG. België betwist dit. In de tweede plaats betoogt de Commissie dat met de betrokken verplichting geen door het Hof erkend doel van algemeen belang wordt nagestreefd. Volgens België daarentegen draagt de betrokken verplichting bij tot de bescherming van de volksgezondheid en de consumenten. Ten slotte stelt de Commissie dat de opgelegde verplichting in elk geval niet evenredig is aan het door België nagestreefde doel. Ook dit wordt door de verwerende lidstaat betwist.

a) *Bestaan van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking*

13. De Commissie wijst erop dat volgens vaste rechtspraak als door artikel 28 EG verboden maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan deze goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, hun vorm, hun afmetingen, hun gewicht, hun samenstelling, hun aanbiedingsvorm, hun etikettering of hun verpakking) [3], ook indien deze voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer deze toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat voorrang zou moeten hebben boven de eisen van het vrije goederenverkeer.

14. Volgens België is de verplichting om het notificatienummer aan te brengen geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, aangezien zij geen belemmering van de invoer vormt. Het etiket dient weliswaar om de goederen op de Belgische markt te brengen, maar zou ook kunnen worden gebruikt voor de verhandeling van de goederen elders in de Gemeenschap. Dat het nummer in andere lidstaten mogelijkerwijs geen nut heeft, betekent volgens België nog niet dat het vrije goederenverkeer wordt belemmerd.

3 — Arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (120/78, Jurispr. blz. 649; hierna: „Cassis de Dijon"); 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 15); 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, Jurispr. blz. I-3689, punt 8), en 9 februari 1999, Van der Laan (C-383/97, Jurispr. blz. I-731, punt 19).

15. België wijst verder op het specifieke karakter van de in het koninklijk besluit van 1992 bedoelde producten en op de voorwaarden waaronder zij in de Gemeenschap mogen worden verhandeld. Gelet op bijvoorbeeld de verplichte etikettering in verschillende talen zal in de praktijk in de meeste lidstaten van de Gemeenschap een verschillend etiket vereist zijn. De verschillende nationale vereisten inzake nutriënten hebben tot gevolg dat er in de praktijk geen algemeen geldig etiket kan bestaan en dat dus bezwaarlijk kan worden gesteld dat de betrokken specifieke verplichting een belemmering van het handelsverkeer vormt.

16. Hoewel België betwijfelt of de verplichting om het notificatienummer aan te brengen steeds kostenverhogend zal werken, is het ten slotte van mening dat de Belgische consument bereid zou zijn om de extra kosten te dragen die op hem zouden worden afgewenteld.

b) *Mogelijke rechtvaardigingsgrond voor de nationale maatregel*

17. Volgens de Commissie bevat het door het koninklijk besluit van 1992 ingestelde systeem in zijn geheel voldoende waarborgen voor de volksgezondheid en de consumentenbescherming. De bijkomende verplichting om het notificatienummer op het etiket aan te brengen draagt dus geenszins bij tot een nog betere bescherming van de volksgezondheid of de consument. De Commissie ziet niet in welke bijkomende informatie over de kenmerken of de samenstelling van het product of welke bijkomende garantie de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, zou opleveren.

18. Volgens de Commissie is het werkelijke doel van de betrokken verplichting, de controle van de in het koninklijk besluit bedoelde producten te vergemakkelijken en na te gaan of de notificatie effectief heeft plaatsgevonden. Overwegingen zoals de vermindering van de belasting van de administratie vormen volgens het Hof geen doel van algemeen belang dat voorrang zou kunnen hebben boven de eisen van het vrije goederenverkeer. [4]

19. Subsidiair betwist België de stelling van de Commissie dat de in artikel 6, § 1, 1°, opgelegde verplichting niet kan worden gerechtvaardigd. Het verwijst naar een arrest van de Belgische Raad van State van 15 februari 1994, volgens hetwelk de bij het koninklijk besluit van 25 april 1990 opgelegde verplichtingen inzake etikettering en reclame, die dezelfde verplichting

4 — Arresten van 20 mei 1976, De Peijper (104/75, Jurispr. blz. 613, punten 18 en 26), en 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 45).

omvatten als die welke door de Commissie wordt aangevochten, zijn vastgesteld ter bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van de consument. [5]

20. In repliek stelt de Commissie dat het arrest van de Raad van State in casu niet van toepassing is. De Raad van State had immers niet te oordelen over de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, maar over andere etiketteringsverplichtingen. In dupliek betwist België dit standpunt.

21. België stelt verder dat, aangezien het koninklijk besluit van 1992 vooral de bescherming van de volksgezondheid en de consumenten tot doel heeft, de administratieve aspecten van ondergeschikt belang zijn. Het verwijst naar het specifieke karakter van de onder het koninklijk besluit vallende producten, waarvan sommige zijn bestemd voor kwetsbaar geachte groepen (zoals zwangere vrouwen, jongeren en bejaarden), terwijl andere zijn bestemd voor consumptie door de gehele bevolking. De voorafgaande notificatie is een wezenlijke voorwaarde om te verhinderen dat producten die schadelijk zijn voor deze groepen, in de handel worden gebracht. Volgens België blijkt het met de verplichting nagestreefde doel van volksgezondheid ook uit artikel 11 van het koninklijk besluit van 1992, volgens hetwelk overtredingen van de bepalingen ervan worden gestraft overeenkomstig de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de consumenten op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

c) *Evenredig karakter van de nationale maatregel*

22. De Commissie stelt dat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, niet evenredig is aan het gestelde doel. In de eerste plaats wijst zij op andere kenmerken van het bij het koninklijk besluit van 1992 ingestelde systeem die reeds dienen ter bescherming van de volksgezondheid en van de consument. In de tweede plaats is zij van mening dat het gestelde doel met minder beperkende maatregelen zou kunnen worden bereikt. Het notificatienummer kan worden gevonden door raadpleging van de lijst van notificaties zelf of aan de hand van de bij het product gevoegde documenten, zoals de factuur. In de derde plaats betwist de Commissie dat een autoriteit, zoals is aangevoerd, het in richtlijn 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen vervatte recht zou hebben om zelf de meest geschikte controlemethode vast te stellen. [6] Deze richtlijn beoogt immers de instelling van een algemeen marktcontrole-

5 — Arrest van 15 februari 1994, Goffart Healthcrafts e.a./ Belgische Staat (nr. 46 108).

6 — PB L 186, blz. 23.

mechanisme, terwijl het in het Belgische notificatiesysteem om iets anders gaat, namelijk om de controle van de vermeldingen die op een productetiket moeten voorkomen. Bovendien voorziet de richtlijn zelf in minder beperkende middelen dan het koninklijk besluit van 1992 om het met de verplichting nagestreefde doel te bereiken, zoals de raadpleging van andere documenten.

23. België stelt, eveneens subsidiair, dat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, evenredig is aan het doel van bescherming van de volksgezondheid. De twee verplichtingen, dat wil zeggen de notificatieverplichting en de verplichting het notificatienummer op de etikettering aan te brengen, leggen slechts een geringe last op degene die de betrokken producten in de handel wil brengen. Het feit dat de inspectiedienst kan reageren en dat straffen kunnen worden opgelegd, vormt op zich geen bijkomende verplichting.

24. Volgens België is de vermelding van het notificatienummer op het etiket een aanvulling op de andere punten van het koninklijk besluit van 1992 aangezien de consument hierdoor over een referentienummer beschikt.

25. Het betwist dat het doel van deze bepaling op een minder bezwarende wijze kan worden bereikt.

IV — Beoordeling

26. Om te beginnen wens ik de context toe te lichten waarin ik de juridische argumenten zal beoordelen. Nutriënten zijn voedingsstoffen die het menselijke organisme nodig heeft en normaal zelf niet kan opbouwen en die dus via voedingsmiddelen dienen te worden ingenomen. Het gaat hier dus om de menselijke gezondheid. De in het koninklijk besluit van 1992 bedoelde producten zijn evenwel geen „farmaceutische producten" en richtlijn 65/65/EEG van de Raad van 26 januari 1965 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake farmaceutische specialiteiten [7] is niet op deze producten van toepassing. België heeft geen vergunningsprocedure voor de onder het koninklijk besluit vallende producten ingesteld. Het had dit kunnen doen. [8] Sommige van de betrokken producten werden in het verleden in België immers als geneesmiddelen aangemerkt, maar zij werden uit deze categorie verwijderd. Zo ook waren sommige van deze producten in het verleden enkel op voorschrift verkrijgbaar. In plaats van dit systeem te handhaven of uit te breiden, heeft België de notificatieprocedure ingesteld, waarin de verplichting het notificatienummer aan te brengen volgens België een centrale rol speelt.

7 — PB 1965, 22, blz. 369.

8 — Het Hof heeft immers verenigbaar geacht met de artikelen 28 EG e.v. een nationale regeling die de verhandeling van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde eetwaren waaraan vitamine is toegevoegd, behoudens voorafgaande toestemming verbiedt, mits de verhandeling wordt toegestaan wanneer de toevoeging van vitamines aan die waren voldoet aan een werkelijke behoefte, met name verband houdend met de technologie of de voeding (arrest van 14 juli 1983, Sandoz, 174/82, Jurispr. blz. 2445). Voor een soortgelijke uitspraak inzake additieven, zie arrest van 6 mei 1986, Muller e.a. (304/84, Jurispr. blz. 1511).

a) *Bestaan van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking*

27. Zowel tijdens de mondelinge als tijdens de schriftelijke behandeling heeft België steeds volgehouden dat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is en dus niet in strijd is met artikel 28 EG. Ik ben het evenwel volkomen eens met de Commissie dat dit niet juist is.

28. De onder het koninklijk besluit van 1992 vallende producten kunnen in andere lidstaten ongetwijfeld rechtmatig in de handel worden gebracht zonder vermelding van het notificatienummer. Bijgevolg is een dergelijke maatregel, die een voorwaarde stelt waaraan het product zelf dient te voldoen, volgens vaste rechtspraak voorshands in strijd met artikel 28 EG, ook al is hij zonder onderscheid van toepassing op nationale en ingevoerde producten. [9]

29. Een bepaling volgens welke een product op een bepaalde wijze moet worden geëtiketteerd of verpakt, betreft ongetwijfeld veeleer een productkenmerk dan een „verkoopmodaliteit" in de zin van punt 16 van het arrest Keck en Mithouard. [10] De betrokken bepaling verplicht degenen die de betrokken producten in België in de handel willen brengen, een speciaal etiket te creëren voor de Belgische markt. Dat brengt extra verpakkingskosten mee en kan de handel in deze producten in België ontmoedigen. [11]

30. Belgiës argument dat bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen het notificatienummer enig nut kan hebben in andere lidstaten, kan niet worden aanvaard. Zoals de Commissie stelt, is het eventuele nut van het notificatienummer in andere lidstaten niet relevant in de context van artikel 28 EG, aangezien deze bepaling betrekking heeft op de invoer van goederen op de nationale markt.

31. Belgiës argument dat in andere lidstaten soortgelijke verplichtingen bestaan, kan evenmin overtuigen. Ook al zouden er andere lidstaten zijn die de krachtens het

9 — Arrest Cassis de Dijon, aangehaald in voetnoot 3, en arrest van 10 november 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Jurispr. blz. 3961, punt 12).

10 — Arrest aangehaald in voetnoot 3, punt 15, en arrest van 13 januari 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Jurispr. blz. I-151, punten 23 e.v.).

11 — Arresten van 9 augustus 1994, Meyhui (C-51/93, Jurispr. blz. I-3879, punt 13); 6 juli 1995, Mars (C-470/93, Jurispr. blz. I-1923, punt 13), en 3 juni 1999, Colim (C-33/97, Jurispr. blz. I-3175, punten 36 e.v.).

Verdrag op hen rustende verplichtingen niet nakomen, dan nog kan dit de schending van een bij het Verdrag opgelegde verplichting niet rechtvaardigen. [12]

32. België voert ten slotte aan dat de Belgische consument bereid is alle extra verpakkingskosten te dragen. Hierover wens ik het volgende op te merken. In de eerste plaats kan het vooruitzicht, vooraf extra kosten te moeten dragen (zelfs indien deze volledig kunnen worden afgewenteld), zoals we reeds hebben gezegd, degenen die hun producten in België in de handel willen brengen, ontmoedigen. In de tweede plaats verliest het ingevoerde product, zelfs indien de kosten op de consument worden afgewenteld, een concurrentievoordeel dat het anders op de Belgische markt zou hebben gehad. Dit voordeel wordt op dezelfde manier tenietgedaan als wanneer een minimumprijs voor producten wordt vastgesteld. [13] In de derde plaats blijft artikel 28 EG van toepassing, ook al zijn de extra kosten zeer gering en is de verplichting vrij onschuldig. Volgens 's Hofs rechtspraak geldt er geen de-minimisuitzondering voor artikel 28 EG zoals dat wel het geval is voor de artikelen 81 EG en 82 EG. [14]

b) *Bestaan van een rechtvaardigingsgrond voor de maatregel en verenigbaarheid ervan met het evenredigheidsbeginsel*

33. Dan komen we nu aan de vraag of de verplichting om het notificatienummer aan te brengen haar rechtvaardiging vindt in een doel van algemeen belang dat voorrang kan hebben boven de in artikel 28 EG neergelegde fundamentele vrijheid.

34. België stelt dat het notificatiesysteem in zijn geheel de bescherming van de menselijke gezondheid, een door artikel 30 EG erkend algemeen belang, nastreeft. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft erkend, waarborgt het systeem dat de Belgische autoriteiten op de hoogte worden gebracht van nieuwe producten die nutriënten bevatten en stelt het deze autoriteiten in staat, bijkomende inlichtingen over deze producten in te winnen en opmerkingen of aanbevelingen met betrekking tot de etiket-

12 — Arresten van 16 juni 1966, Duitsland/Commissie (52/65 en 55/65, Jurispr. blz. 309, in het bijzonder blz. 325-326), en 9 december 1997, Commissie/Frankrijk, (C-265/95, Jurispr. blz. I-6959, punt 63).

13 — Arresten van 24 januari 1978, Van Tiggele (82/77, Jurispr. blz. 25, punten 14 en 18), en 7 mei 1991, Commissie/België (C-287/89, Jurispr. blz. I-2233, punt 17). Wanneer een op een bepaald bedrag vastgestelde minimumprijs hoger is dan de kostprijs van de ingevoerde goederen, kan deze minimumprijs, zelfs indien hij zonder onderscheid wordt toegepast, toch de invoer belemmeren voor zover hij verhindert dat de lagere kostprijs in een lagere kleinhandelsprijs tot uitdrukking komt.

14 — Arresten van 5 april 1984, Van de Haar en Kaveka de Meern (177/82 en 178/82, Jurispr. blz. 1797, punt 14), en 3 december 1998, Bluhme (C-67/97, Jurispr. blz. I-8033, punten 20 e.v.); zie punten 18 en 19 van mijn conclusie in laatstgenoemde zaak, alsook mijn conclusie van 15 juni 2000 in de bij het Hof aanhangige zaken Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419) en Imperial Tobacco e.a. (C-74/99, Jurispr. blz. I-8599, punt 103).

tering ervan te formuleren. Overconsumptie van nutriënten is ongetwijfeld een gevaar waartegen de lidstaten gewettigde maatregelen mogen treffen. [15] In haar aanmaningsbrief van 28 juni 1996 heeft de Commissie aanvaard dat de voorafgaande notificatieverplichting is gerechtvaardigd door het doel van bescherming van de menselijke gezondheid, dat, zoals uitdrukkelijk in artikel 30 EG en door het Hof wordt erkend, voorrang kan hebben boven het belang dat de Gemeenschap heeft bij het vrije verkeer van goederen. [16] Of de bijkomende verplichting om het notificatienummer aan te brengen op dezelfde manier gerechtvaardigd is, is evenwel een andere vraag, en bovendien moet deze bijkomende verplichting steeds evenredig zijn aan het nagestreefde doel van volksgezondheid.

35. Het evenredigheidsbeginsel is een fundamenteel beginsel van het gemeenschapsrecht waarvan het Hof de eerbiediging dient te verzekeren. [17] Het vereist dat aan drie cumulatieve voorwaarden wordt voldaan: de maatregel moet geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het gestelde doel, dit doel mag niet door minder beperkende of belastende maatregelen kunnen worden bereikt, en de nagestreefde voordelen mogen niet onevenredig zijn aan de veroorzaakte belasting. [18]

36. Zoals België ter terechtzitting heeft uiteengezet, wil een consument die de aankoop overweegt van een nutriënt of een voedingsmiddel waaraan een nutriënt is toegevoegd, vooral het volgende weten: heb ik dit product nodig en/of zal het heilzaam zijn? Om deze reden wordt in het koninklijk besluit van 1992 de verplichting tot voorafgaande notificatie en tot het uitvoeren van bijkomende tests ingevoerd, krijgt de inspectiedienst de mogelijkheid om opmerkingen en aanbevelingen te formuleren, en worden inbreuken op het koninklijk besluit strafbaar gesteld.

37. Het is belangrijk, precies te weten hoe het notificatienummer op een product wordt vermeld. Zoals ter terechtzitting is uiteengezet, bevat het product de letters „NUT NR" (nutriëntnummer), gevolgd door het nutriëntnummer zelf en het nummer van de onderneming.

15 — Arrest Sandoz, aangehaald in voetnoot 8, punt 17, inzake vitaminen.

16 — Zie bijvoorbeeld arrest Sandoz, aangehaald in voetnoot 8, en arresten van 28 januari 1986, Commissie/Frankrijk (188/84, Jurispr. blz. 419), en 25 mei 1993, LPO (C-271/92, Jurispr. blz. I-2899).

17 — Arrest van 26 november 1985, Miro (182/84, Jurispr. blz. 3731, punt 14).

18 — Zie met betrekking tot handelingen van de Gemeenschap onder andere arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13), en 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 96), en met betrekking tot handelingen van lidstaten, conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de zaak Society for the Protection of Unborn Children, punt 35 (arrest van 4 oktober 1991, C-159/90, Jurispr. blz. I-4685), en conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Alpine Investments, punt 80 (arrest van 10 mei 1995, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141). Dit standpunt vindt ook steun in de rechtsleer; zie bijvoorbeeld Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, blz. 91, en De Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL 105, blz. 113.

38. Volgens België bestaat er een nauw verband tussen de notificatieprocedure zelf en de verplichting het notificatienummer aan te brengen. Wanneer de consument het nummer op het etiket ziet, is dit voor hem een garantie dat de notificatie heeft plaatsgevonden, en het biedt hem tevens de mogelijkheid om inlichtingen over het product op te vragen. Zonder deze mogelijkheid om na te gaan of de notificatie heeft plaatsgevonden, zou de notificatieprocedure zelf zinloos worden.

39. Ik zie evenwel niet in hoe de verplichting om het notificatienummer aan te brengen, op substantiële wijze zou bijdragen aan de bescherming van de gezondheid of van de consument. Het notificatienummer op het etiket vertelt de consument hoogstens dat het product aan de inspectiedienst is genotificeerd. Dit nummer verstrekt geen bijkomende informatie over de hoeveelheid van het specifieke nutriënt in het product, over op het product uitgevoerde tests, of over de vraag of de inspectiedienst opmerkingen of aanbevelingen met betrekking tot het product heeft geformuleerd. De consument weet misschien wel dat overmatig gebruik van een bepaald nutriënt schadelijk kan zijn, maar de vermelding van het notificatienummer zal hem niet verder helpen bij de beantwoording van de vraag of hij het geëtiketteerde product moet consumeren en, zo ja, in welke hoeveelheden. Het notificatienummer toont enkel aan dat een bepaalde regel is nageleefd, maar verschaft geen bijkomende informatie aan consumenten in het algemeen, laat staan aan de door België genoemde kwetsbare groepen. Het is hoogst twijfelachtig of de vermelding ervan bijdraagt tot het met de notificatieverplichting zelf nagestreefde doel.

40. Verder kan het notificatienummer maar het gestelde nut hebben indien de consument precies weet wat dit nummer betekent. De vermelding van het nummer heeft slechts zin indien de consument kennis heeft van het notificatiesysteem. Dit staat geenszins vast, aangezien België zelf heeft toegegeven dat de consument over het algemeen op dit gebied „niet gekwalificeerd" is. Bovendien *weten* consumenten die wél goed op de hoogte zijn, *reeds* dat een notificatiesysteem bestaat en dus ook dat een product niet zonder voorafgaande notificatie mag worden verkocht.

41. Het argument dat de consument bij gebreke van vermelding van het notificatienummer op het product zijn vertrouwen in het notificatiesysteem zou verliezen, kan bijgevolg geenszins worden aanvaard. De meeste consumenten weten niet wat het nummer betekent en aan degenen die het wel weten, verschaft het nummer geen bijkomende informatie. Met andere woorden, de verplichting is niet alleen belastend, maar ook inefficiënt en ongeschikt om het gestelde doel te bereiken. Er is dus niet voldaan aan de eerste voorwaarde van het evenredigheidsbeginsel.

42. België geeft evenwel voorbeelden van volgens de gemeenschapswetgeving ver-

plichte vermeldingen in de veterinaire sector, op melkproducten [19], speelgoed [20], aërosols [21] en medicijnen, om aan te tonen dat het gemeenschapsrecht zelf soortgelijke verplichtingen oplegt. Zoals de Commissie stelt, hebben deze communautaire verplichtingen evenwel een dubbel doel: het vrije verkeer van goederen mogelijk maken en aangeven dat de producten in overeenstemming zijn met de toepasselijke wettelijke regeling. Zonder het nummer of symbool zouden de betrokken goederen in de Gemeenschap niet in het vrije verkeer kunnen worden gebracht. De verplichting om het notificatienummer aan te brengen, dient daarentegen enkel om aan te tonen dat een specifieke nationale regel in acht is genomen en geen enkele lidstaat kan zich de bevoegdheid aanmatigen, wettelijke regels voor de gehele Gemeenschap vast te stellen.

43. België stelt verder dat het notificatienummer de opsporing van producten waarover de consument informatie vraagt, vergemakkelijkt. De consument heeft geen toegang tot de andere door de Commissie genoemde documenten, zodat de verplichting om het notificatienummer aan te brengen het enige middel is om hem te beschermen.

44. De vermelding van een referentienummer kan het de consument weliswaar gemakkelijker maken, maar hij dient nog steeds een formeel verzoek om inlichtingen in te dienen. De consument beschikt evenwel reeds over andere gegevens over het product — zoals de naam, de producent of de distributeur ervan, de datum tot welke de gehalten van de nutriënten gegarandeerd zijn — die hem kunnen helpen bij het opvragen van informatie. De meeste van deze gegevens staan vermeld op de verpakking van het product en nog meer informatie kan worden gevonden op bij de producten gevoegde documenten. Er zijn dus andere, veel minder beperkende middelen om informatie te verkrijgen, zodat niet is voldaan aan de tweede voorwaarde van het evenredigheidsbeginsel. [22]

45. Bijgevolg is evenmin voldaan aan de derde voorwaarde, aangezien de voordelen van de verplichting om het notificatienummer aan te brengen voor de bescherming van de volksgezondheid of van de consumenten — zo deze er al zijn — duidelijk veel minder zwaar doorwegen dan de nadelen ervan voor het vrije verkeer van goederen.

19 — Richtlijn 92/46/EEG van de Raad van 16 juni 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk (PB L 268, blz. 1).

20 — Richtlijn 88/378/EEG van de Raad van 3 mei 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed (PB L 187, blz. 1).

21 — Richtlijn 75/324/EEG van de Raad van 20 mei 1975 inzake onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende aërosols (PB L 147, blz. 40).

22 — Zie mijn conclusie van 6 april 2000 in de thans bij het Hof aanhangige zaak Commissie/Frankrijk (C-55/99, punt 47).

V — Conclusie

46. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk België, door in artikel 6, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 3 maart 1992 betreffende het in de handel brengen van nutriënten en van voedingsmiddelen waaraan nutriënten werden toegevoegd, te bepalen dat de etikettering van de hieronder vallende producten het overeenkomstig artikel 4 van dit koninklijk besluit toegekende notificatienummer moet bevatten, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.