# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 5 maart 1991 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. De prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nopen het Hof, de vereisten van het vrije verkeer van goederen, zoals die in het EEG-Verdrag zijn neergelegd, te confronteren met de noodzaak van de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, in het bijzonder op het gebied van de etikettering.

2. De feiten zijn eenvoudig. Denkavit Futtermittel GmbH (hierna: „Denkavit"), een vennootschap naar Duits recht, houdt zich voornamelijk bezig met de invoer en de verkoop op de Duitse markt van uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap, met name uit Nederland, afkomstige mengvoeders. Denkavit wenste mengvoeders uit Nederland in te voeren, zonder daarbij de in § 13, lid 2, van de vijfde verordening tot wijziging van de Futtermittelverordnung [1] neergelegde verplichting om het percentage van alle gebruikte ingrediënten te vermelden (de zogenoemde „open verklaring") na te leven. Het Koninkrijk der Nederlanden verlangt kennelijk niet, dat de ingrediënten van mengvoeders worden vermeld. [2] Het Land Baden-Württemberg weigerde deze produkten tot het verkeer toe te laten. Voor het Verwaltungsgericht Stuttgart betoogde Denkavit, dat voormelde § 13, lid 2, in strijd was met richtlijn 79/373/EEG. [3] Het Verwaltungsgericht Stuttgart wees de vordering toe.

3. In beroep stelde het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vast, dat de op het geschil van toepassing zijnde Duitse wettelijke regeling was gewijzigd. Immers, sedert de zesde verordening tot wijziging van de Futtermittelverordnung van 22 juni 1988 [4] moeten voortaan ingevolge § 13, lid 2, van de Futtermittelverordnung de gebruikte ingrediënten in afnemende orde van belangrijkheid van hun gewichtsdelen worden vermeld (de zogenoemde „half open verklaring"). Voor het Verwaltungsgerichthof Baden-Württemberg betoogde Denkavit, dat ook de nieuwe versie van § 13, lid 2, in strijd is met richtlijn 79/373, en in ieder geval met artikel 30 EEG-Verdrag.

4. Daarop heeft de verwijzende rechter drie prejudiciële vragen gesteld betreffende achtereenvolgens de uitlegging van de relevante bepalingen van richtlijn 79/373, de verenigbaarheid van genoemde richtlijn met artikel 30 EEG-Verdrag, en, in voorkomend geval, de rechtvaardiging ervan uit hoofde van artikel 36.

5. Laten wij die vragen successievelijk bezien.

* Procestaal: Frans.

1 — Verordening van 2 januari 1987 (BGBl. I, blz. 94 en 423)

2 — Opmerkingen van Denkavit.

3 — Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PB 1979, L 86, blz. 30), een eerste maal gewijzigd bij richtlijn 86/354/EEG van de Raad van 21 juli 1986 (PB 1986, L 212, blz. 27); deze wijzigingen zijn irrelevant voor de onderhavige zaak.

4 — BGBl. I, blz. 869.

6. De eerste vraag betreft artikel 5 van richtlijn 79/373, waarvan lid 4 luidt als volgt: „De Lid-Staten kunnen voorschrijven dat uitsluitend het geheel of een deel van de volgende aanvullende vermeldingen wordt opgegeven: (...); b) de ingrediënten". Lid 7 van hetzelfde artikel bepaalt: „Indien gegevens over de ingrediënten worden verstrekt, moeten alle gebruikte ingrediënten worden genoemd, hetzij onder opgave van hun gehalte, hetzij in afnemende orde van belangrijkheid van de gewichtsdelen in het mengvoeder". De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, of deze bepalingen al dan niet een „standstill"-clausule invoeren, op grond waarvan de Lid-Staten de verplichting tot vermelding van de ingrediënten slechts kunnen handhaven op voorwaarde dat op de datum van de inwerkingtreding van de richtlijn reeds een dergelijke verplichting in hun nationaal recht bestond. Kennelijk is er in het Duitse recht een periode geweest, namelijk van 1 juli 1976 tot 1 oktober 1985, waarin de vermelding van de ingrediënten niet verplicht was. [5]

7. Met betrekking tot het op deze eerste vraag te geven antwoord lopen de opmerkingen van de interveniënten voor het Hof vrij sterk uiteen. De Raad, het Land Baden-Württemberg en de Italiaanse regering zijn van mening, dat de duidelijke en ondubbelzinnige bepalingen van artikel 5 van voormelde richtlijn de mogelijkheid voor een Lid-Staat om in zijn nationaal recht de verplichte vermelding van de ingrediënten in afnemende orde van belangrijkheid van hun gewichtsdelen in te voeren niet beperkt, ook indien zijn rechtsorde die verplichting op het tijdstip van de inwerkingtreding van de richtlijn niet kende. Denkavit en de Commissie daarentegen stellen dat, gelet op het doel, de algemene structuur en de motivering van de richtlijn, inzonderheid de vijfde overweging van de considerans, bij artikel 5 een „standstill"-clausule is ingevoerd.

8. Alvorens op dit probleem in te gaan, zij eraan herinnerd, dat de betrokken richtlijn een etappe vormt op de weg van de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, die het vrije verkeer van mengvoeders binnen de Gemeenschap geleidelijk moet verwezenlijken. Zij is niet te beschouwen als de sluitsteen van het bouwwerk. Immers, krachtens artikel 5 staat het de Lid-Staten vrij, al dan niet bijkomende verplichte vermeldingen voor te schrijven. Voorts wordt in artikel 15 uitdrukkelijk bepaald: „De Commissie legt op basis van de opgedane ervaring uiterlijk drie jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan de Raad voorstellen voor tot wijziging van deze richtlijn, ten einde het vrije verkeer in mengvoeders te verwezenlijken en een einde te maken aan een aantal dispariteiten, met name betreffende het gebruik der ingrediënten en op het gebied van de etikettering. De Raad neemt uiterlijk vijf jaar na de kennisgeving van deze richtlijn een beslissing over deze voorstellen". Hieruit blijkt dat de met de richtlijn beoogde harmonisatie niet voltooid is. De volgende stap is eerst met richtlijn 90/44/EEG [6] gezet, waarvan de tweede en de derde overweging van de considerans luiden als volgt: „overwegende dat de Lid-Staten op grond van de huidige communautaire wetgeving in bepaalde gevallen van de communautaire voorschriften mogen afwijken, met name voor wat de etikettering en de keuze van de ingrediënten betreft; (...) dat in het vooruitzicht van de voltooiing van de interne markt alle nationale afwijkingen dienen te worden afgeschaft die het vrije verkeer in mengvoeders nog kunnen afremmen of die ongelijke mededingingsvoorwaarden doen ontstaan". Het nieuwe arti-

5 — Schriftelijke opmerkingen van Denkavit.

6 — Richtlijn van de Raad van 22 januari 1990 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders (PB 1990, L 27, blz. 35).

kel 5 van richtlijn 79/373, zoals het thans luidt in richtlijn 90/44, *verplicht* de Lid-Staten de vermelding van de ingrediënten in afnemende volgorde van belangrijkheid van hun gewichtspercentages [7] voor te schrijven. [8] Indien deze vermeldingen niet zijn aangebracht, mogen de produkten niet in de handel worden gebracht. [9]

9. Met andere woorden, richtlijn 79/373 vertoont — gelet op haar plaats in het harmonisatieproces — twee essentiële kenmerken: zij is *niet uitputtend* en zij is *tijdelijk*.

10. Moet artikel 5 dus, gelet op de doelstellingen en de algemene structuur van de richtlijn, en de redenen waarom zij is vastgesteld, in die zin worden uitgelegd, dat het een „standstill"-verplichting invoert, nu — hetgeen door interveniënten niet wordt weersproken — een dergelijke verplichting niet *zonder meer uit de tekst zelf van dat artikel* kan worden afgeleid?

11. Met name uit de derde en de tiende overweging van de considerans blijkt, dat de richtlijn ertoe strekt, de gezondheid van mens en dier te beschermen en het vrije verkeer van mengvoeders binnen de Gemeenschap — geleidelijk, zoals zoëven gezegd — beoogt tot stand brengen.

12. De door Denkavit en de Commissie aangehaalde vijfde overweging van de considerans kan, wel beschouwd, onmogelijk de betekenis hebben die zij eraan toeschrijven. Zij luidt als volgt: „overwegende dat het in afwachting van de aanneming van aanvullende bepalingen noodzakelijk blijkt om, gelet op de in bepaalde Lid-Staten bestaande praktijken, — voorlopig — te voorzien in de mogelijkheid om op nationaal niveau een volledige vermelding inzake de samenstelling van de voeders te eisen, zowel wat de analytische bestanddelen betreft als wat de gebruikte ingrediënten aangaat; dat deze vermeldingen evenwel slechts mogen worden vereist voor zover hierin bij de onderhavige richtlijn is voorzien". Deze tekst legt geen noodzakelijk verband tussen de „in bepaalde Lid-Staten bestaande praktijken" en de mogelijkheid om een verklaring betreffende de samenstelling van de voeders te eisen. Er wordt enkel geconstateerd, dat sommige Lid-Staten een dergelijke verklaring eisen, en andere niet. Daaraan wordt niet de consequentie verbonden, dat de Lid-Staten bij de huidige stand van zaken vrijelijk moeten kunnen beslissen, of zij een dergelijke verplichting al dan niet voorschrijven. Ten slotte kan het woord „voorlopig" zowel betekenen, dat de mogelijkheid om een dergelijke verplichting in het nationale recht in te voeren later zal worden afgeschaft, als dat de mogelijkheid in een verplichting zal worden omgezet.

13. Ook de algemene structuur van richtlijn 79/373 pleit voor de afwijzing van de stelling van Denkavit en de Commissie. Artikel 8 luidt als volgt: „De Lid-Staten mogen, als hun nationale bepalingen op het ogenblik dat de onderhavige richtlijn wordt aangenomen, hierin voorzien, de handel in mengvoeders beperken tot die voeders:

— welke op basis van bepaalde ingrediënten zijn vervaardigd, of

7 — Artikel 5 quater, lid 2, sub a, nieuw, van richtlijn 79/373.

8 — Met uitzondering van mengvoeders die voor andere huisdieren dan honden en katten zijn bestemd; dan is de vermelding facultatief (artikel 5, lid 3, sub g, en lid 1, sub d).

9 — Artikel 5, lid 1, nieuw, van richtlijn 79/373.

— die vrij zijn van bepaalde ingrediënten".

Dit artikel geeft niet alleen duidelijk aan, hoe een „standstill"-clausule wordt opgesteld, maar het geeft bovendien een goed idee van de algemene structuur van de richtlijn. In verband met de bescherming van de gezondheid van mens en dier kan de verkoop van mengvoeders die bepaalde ingrediënten bevatten, worden verboden. Een dergelijke maatregel beperkt het handelsverkeer weliswaar meer dan een etiketteringsverplichting, doch hij wordt weer gecompenseerd door de „standstill"-clausule. Ten aanzien van etiketteringsvereisten die uiteraard het handelsverkeer minder beperken, is een dergelijke clausule daarentegen niet nodig.

14. Zou worden aanvaard, dat het in het onderhavige geval om een „standstill"-clausule gaat, dan zou dat bovendien tot een absurd resultaat leiden. Sedert de inwerkingtreding van richtlijn 79/373 zou de Bondsrepubliek Duitsland namelijk de betrokken verplichting niet hebben mogen voorschrijven, terwijl zij vanaf de in richtlijn 90/44 bepaalde datum dezelfde verplichting in haar nationaal recht diende op te nemen.

15. De Commissie is tenslotte van mening, dat het niet uitgesloten is dat een vergroting van de dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen ten gevolge van een richtlijn van de Raad een grond voor ongeldigheid kan opleveren. Daarom stelt zij voor, de richtlijn in die zin uit te leggen, dat zij een „standstill"-verplichting heeft ingevoerd, teneinde deze bepaling noodzakelijkerwijs verenigbaar te maken met artikel 30. Daartoe zou in voorkomend geval een beroep moeten worden gedaan op het beginsel van de verdragsconforme interpretatie.

16. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof,

„dat wanneer een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht voor meer dan één uitlegging vatbaar is, de uitlegging die de bepaling in overeenstemming doet zijn met het Verdrag, de voorkeur verdient boven de uitlegging op grond waarvan zij in strijd is met het Verdrag". [10]

17. Mijns inziens is de tekst van artikel 5 van richtlijn 79/373 evenwel niet „vatbaar voor meer dan één uitlegging". De Commissie erkent zelf, dat een „standstill"-clausule niet zonder meer *uit de bewoordingen* van die bepaling is af te leiden. Bijgevolg geloof ik niet, dat 's Hofs rechtspraak in casu toepassing kan vinden.

18. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de eerste vraag in die zin te beantwoorden, dat artikel 5, leden 4 en 7, van richtlijn 79/373 niet eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat in zijn nationale wettelijke regeling de verplichting invoert om de bij de vervaardiging van mengvoeders gebruikte ingrediënten in afnemende orde van belangrijkheid van de gewichtsdelen te vermelden.

19. De tweede en de derde vraag onderzoek ik te zamen, daar de ene artikel 30

10 — Arrest van 13 december 1983 (zaak 218/82, Commissie/Raad, Jurispr. 1983, blz. 4063, r. o. 15); zie ook de arresten van 20 mei 1976 (zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613), en 28 maart 1979 (zaak 179/78, Rivoira, Jurispr. 1979, blz. 1147).

EEG-Verdrag betreft en de andere artikel 36, en deze twee artikelen zeer nauw verband met elkaar houden.

20. Bezien wij eerst de rechtspraak van het Hof betreffende de confrontatie tussen de vereisten inzake harmonisatie en die inzake het vrije verkeer van goederen.

21. Om te beginnen staat het vast, dat

„het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, (...) niet enkel voor nationale maatregelen (geldt), maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan". [11]

22. Betekent zulks, dat de regels betreffende het vrije verkeer van goederen zoals zij ten aanzien van nationale maatregelen worden uitgelegd, volgens identieke regels moeten worden toegepast ten aanzien van de harmonisatierichtlijnen van de Raad? Ik denk van niet.

23. In het arrest van 24 oktober 1973 [12], waarin het om de verenigbaarheid van de monetair compenserende bedragen met de artikelen 8, 9, 12 en 13 EEG-Verdrag ging, stelde het Hof vast dat, ofschoon de monetair compenserende bedragen tot een segmentering van de markt leidden, zij dienden als correctief op de verstoringen van het handelsverkeer ten gevolge van de schommelingen van de wisselkoersen, dat de aan monetaire oorzaken te wijten verkeersverschuivingen konden worden geacht meer in strijd te zijn met het gemeenschappelijk belang, dat deze bedragen ertoe strekten de instandhouding van de normale handelsstromen in de uitzonderlijke en voorbijgaande omstandigheden van de monetaire situatie te waarborgen en, ten slotte, dat het niet ging om door de Lid-Staten eenzijdig vastgestelde heffingen, en dat zij ten doel hadden de ontwrichting van het in de communautaire regeling vervatte interventiestelsel te voorkomen. [13]

24. Kennelijk heeft het Hof vooral rekening gehouden met *de tijdelijke en uniforme aard* [14] van de maatregel, het doel ervan en het *algemeen belang* van de Gemeenschap; met betrekking tot dit laatste criterium heeft het Hof de nadelen van de monetair compenserende bedragen afgewogen tegen de voordelen die van de invoering ervan werden verwacht.

25. In het arrest Bauhuis [15] toetste het Hof de verenigbaarheid van richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 [16], waarbij de sanitaire controlemaatregelen voor bepaalde dieren zijn geharmoniseerd, aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen en stelde het vast, dat

„de organisatie (van deze keuringen) door de richtlijn dwingend is opgedragen aan de Lid-Staat van verzending teneinde eenzijdig ingestelde grenskeuringen door de Lid-Staat van invoer overbodig te maken" [17],

11 — Arrest van 17 mei 1984 (zaak 15/83, Denkavit Nederland, Jurispr. 1984, blz. 2171, r. o. 15), waar het om artikel 34 EEG-Verdrag ging; zie ook het arrest van 20 april 1978 (gevoegde zaken 80/77 en 81/77, Commissionnaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927, r. o. 35).

12 — Rewe-Zentral (zaak 10/73, Jurispr. 1973, blz. 1175).

13 — R. o. 20.

14 — Voor een andere toepassing van dit criterium, zie het arrest van 5 oktober 1977 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555, r. o. 51-57).

15 — Arrest van 25 januari 1977 (zaak 46/76, Jurispr. 1977, blz. 5).

16 — Richtlijn inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, nr. 121, blz. 1977).

17 — R. o. 27.

dat

„deze maatregelen niet door elke Lid-Staat eenzijdig worden voorgeschreven, doch voor alle betrokken produkten in dezelfde vorm verplicht zijn gesteld en uniform moeten zijn" [18],

en dat

„zij niet door elke Lid-Staat afzonderlijk zijn vastgesteld (...), doch door de Raad in het algemeen belang van de Gemeenschap" [19],

om te concluderen dat

„derhalve die keuringen niet kunnen worden beschouwd als eenzijdige verkeersbelemmerende maatregelen, doch veeleer verrichtingen zijn ter bevordering van het vrije goederenverkeer, met name doordat zij hinderpalen neutraliseren die door sanitaire controlemaatregelen overeenkomstig artikel 36 voor dat vrije verkeer kunnen zijn opgeworpen". [20]

26. Ook hier heeft het Hof rekening gehouden met de uniforme aard [21] en het doel van de maatregel, en met het algemeen belang van de Gemeenschap. [22]

27. Ten slotte heeft het Hof in een recenter arrest [23] richtlijn 77/93 van de Raad van 21 december 1976 [24], waarbij een gedeeltelijke harmonisatie van de beschermende maatregelen tegen voor planten schadelijke organismen tot stand is gebracht, aan artikel 30 EEG-Verdrag getoetst.

28. In dat arrest wees het Hof erop, dat de gemeenschapsinstellingen verplicht zijn de vrijheid van het intracommunautaire handelsverkeer te eerbiedigen, en overwoog het vervolgens:

„De betrokken richtlijn beoogt echter geenszins het handelsverkeer te belemmeren. Zij streeft integendeel naar een *geleidelijke* afschaffing van de door de Lid-Staten eenzijdig getroffen maatregelen die destijds in beginsel op grond van artikel 36 gerechtvaardigd waren (...). Terzelfdertijd wil de richtlijn in het algemeen belang van de Gemeenschap komen tot een betere bescherming van de landbouwproduktie tegen de aanzienlijke schade die door schadelijke organismen kan worden veroorzaakt." [25]

Het Hof voegde daaraan toe:

„Bij een dergelijke uitoefening van de hun bij de artikelen 43 en 100 van het Verdrag verleende bevoegdheden moet de gemeenschapsinstellingen noodzakelijkerwijze een beoordelingsmarge worden toegekend, met name wat de mogelijkheid betreft *om slechts etappegewijs tot harmonisatie te komen en slechts een geleidelijke opheffing* van de door de Lid-Staten eenzijdig genomen maatrege-

18 — R. o. 28.

19 — R. o. 29.

20 — R. o. 30.

21 — Zie in dit verband het arrest van 8 november 1979, (zaak 251/78, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1979, blz. 3369, r. o. 11), waaruit blijkt dat eenzelfde maatregel anders wordt beoordeeld naargelang hij eenzijdig is vastgesteld dan wel voortvloeit uit een harmonisatierichtlijn.

22 — Deze rechtspraak is mutatis mutandis toegepast op de kosten van de keuringen uit hoofde van het onder auspiciën van de Verenigde Naties gesloten Internationale Verdrag voor de bescherming van planten van 6 december 1951 (arrest van 12 juli 1977, zaak 89/76, Commissie/Nederland, Jurispr. 1977, blz. 1355).

23 — Arrest van 29 februari 1984 (zaak 37/83, Rewe-Zentrale, Jurispr. 1984, blz. 1229).

24 — Richtlijn betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen op het grondgebied van de Lid-Staten van voor planten of voor plantaardige produkten schadelijke organismen (PB 1977, L 26, blz. 20).

25 — R. o. 19, cursivering van mij.

len *te verlangen.* Gezien de specifieke aard van het onderwerp, zoals dit in de weergegeven overwegingen van de richtlijn is uiteengezet, alsmede de tot dusverre maar *zeer gedeeltelijk verwezenlijkte harmonisatie,* is geenszins komen vast te staan dat de Raad de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden door bij de bestreden bepaling steekproefsgewijze controles op maximaal een derde van de zendingen toe te staan." [26]

29. Naast de reeds genoemde criteria hield het Hof in dat arrest rekening met het feit, dat het om een gedeeltelijke harmonisatie ging. Men kan evenwel stellen dat dit criterium in zekere zin een andere formulering is van het criterium betreffende de tijdelijke aard van de maatregel, dat door het Hof ten aanzien van de monetair compenserende bedragen is toegepast. [27]

30. Voorts zijn een aantal auteurs van mening, dat de gemeenschapsinstellingen weliswaar verplicht zijn het beginsel van het vrije verkeer van goederen te eerbiedigen, doch dat zij daarbij volgens 's Hofs rechtspraak over een grotere beoordelingsmarge beschikken dan de Lid-Staten. [28] Daarbij komt nog, dat het Hof met het doel van een nationale wettelijke regeling geen rekening houdt, wanneer het de verenigbaarheid daarvan met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen onderzoekt, terwijl dit juist bijzondere aandacht krijgt wanneer een communautaire maatregel wordt getoetst. [29]

31. Mijns inziens kunnen bij de toepassing van de regeling van artikel 30 ten aanzien van communautaire harmonisatiemaatregelen echter niet noodzakelijkerwijs dezelfde regels gelden, als die welke 's Hofs rechtspraak beheersen met betrekking tot nationale maatregelen. Dat neemt evenwel niet weg, dat men geen inbreuken kan harmoniseren, en dat een maatregel die in alle Lid-Staten is voorgeschreven, of die tijdelijk aan de beoordeling van de Lid-Staten is overgelaten, gerechtvaardigd moet zijn uit hoofde van een van de doelstellingen van artikel 36 EEG-Verdrag of van de dwingende eisen, geformuleerd in het arrest „Cassis de Dijon". [30] Indien het Hof in de arresten Rewe-Zentral [31] en Bauhuis [32] enkel heeft verwezen naar het feit dat de betrokken harmonisatiemaatregel ten doel had, het vrije verkeer van goederen te begunstigen, dan heeft het dat kennelijk gedaan omdat die maatregel werd getoetst aan het verbod van heffingen van gelijke werking, ingesteld bij de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag. Deze artikelen bevatten evenwel geen regels die vergelijkbaar zijn met die van artikel 36 of die welke het Hof in het arrest „Cassis de Dijon" uit artikel 30 heeft afgeleid. Daarentegen stelde het Hof in het arrest van 29 februari 1984 (Rewe-Zentrale) vast, dat de bij richtlijn 77/93 voorlopig gehandhaafde controlemaatregelen gerechtvaardigd waren uit hoofde van artikel 36 EEG-Verdrag. [33]

26 — R. o. 20, cursivering van mij.

27 — Zie in die zin J. Curral: „Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization", *Yearbook of European Law,* 1984, blz. 169, inz. blz. 195.

28 — P. Oliver: *Free Movement of Goods in the EEC,* tweede druk, 1988, 4-13, blz. 46.

29 — Naast de genoemde criteria vermeldt de doctrine nog de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (P. Oliver, t. a. p., 4-16, blz. 51; J. Curral, t. a. p., blz. 194), de gelijke behandeling van de Lid-Staten (J. Curral, t. a. p., blz. 194); sommigen pleiten voor een omkering van de bewijslast voor communautaire maatregelen, daar deze verenigbaar moeten worden geacht, terwijl daarentegen van nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer belemmeren, moet worden aangenomen, dat zij ongerechtvaardigd zijn (P. Oliver, t. a. p. 4-17, blz. 51).

30 — Arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649).

31 — Zaak 10/73, reeds aangehaald.

32 — Zaak 46/76, reeds aangehaald.

33 — Zaak 37/83, reeds aangehaald, r. o. 19.

32. In zijn conclusie in de zaak De Peijper [34] stelde advocaat-generaal Mayras dienaangaande:

„Maar de, overigens belangrijke, bevoegdheid welke de Lid-Staten ingevolge artikel 36 op het gebied van de volksgezondheid nog hebben behouden, kan niet worden uitgebreid door richtlijnen inzake de aanpassing van de wetgevingen (artikel 100). De op grond van dit artikel vastgestelde richtlijnen kunnen (...) slechts een coördinatie van de bepalingen der Lid-Staten tot stand brengen; de draagwijdte van artikel 36 vermogen zij niet te veranderen". [35]

33. De vragen van de verwijzende rechter dekken dus twee vraagstukken. Kan de verplichte vermelding van de ingrediënten op het etiket van de mengvoeders gerechtvaardigd zijn uit hoofde van artikel 36 of wegens dwingende eisen? Verdraagt de aan de Lid-Staten verleende mogelijkheid om een dergelijke verplichting te handhaven of in te voeren, waardoor er dus dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen blijven bestaan, zich met artikel 30? Deze twee punten moeten successievelijk worden onderzocht.

34. In de eerste plaats staat buiten kijf, dat de verplichting om bepaalde vermeldingen op een produkt aan te brengen, de verhandeling van dat produkt in bepaalde Lid-Staten duurder kan maken, omdat in voorkomend geval de fabrikant of importeur verplicht is de presentatie ervan te wijzigen; zij kan dus het intracommunautaire handelsverkeer beperken. De rechtspraak van het Hof is op dit punt zeer duidelijk. [36]

35. In de tweede plaats is de betrokken maatregel vanzelfsprekend gelijkelijk van toepassing op nationale en op ingevoerde produkten.

36. In de derde plaats moet bijgevolg worden nagegaan, of deze verplichte vermelding van de ingrediënten van mengvoeders gerechtvaardigd is uit hoofde van een van de doelstellingen van artikel 36 of op grond van een dwingend vereiste.

37. In het arrest van 3 oktober 1985 [37] stelde het Hof vast, dat richtlijn 79/373

„zowel in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (moet) worden geplaatst als in dat van de harmonisatie van wettelijke regelingen die de werking van de gemeenschappelijke markt rechtstreeks kunnen beïnvloeden",

en dat zij ten doel heeft

„in de betrokken sector gericht bij te dragen tot de verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen". [38]

38. In een enkele maanden ouder arrest [39], eveneens betreffende richtlijn 79/373, verklaarde het Hof, dat deze richtlijn niet ten doel heeft

„de gezondheidscontrole van mengvoeders te regelen" [40]

34 — Zaak 104/75, reeds aangehaald.

35 — Blz. 653.

36 — Arresten van 16 december 1980 (zaak 27/80, Fietje, Jurispr. 1980, blz. 3889, r. o. 8-10) en 17 maart 1983 (zaak 94/82, De Kikvorsch, Jurispr. 1983, blz. 947, r. o. 10).

37 — Zaak 28/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 3097.

38 — R. o. 11.

39 — Arrest van 27 maart 1985 (zaak 73/84, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1985, blz. 1013).

40 — R. o. 12.

en dat het nog steeds aan de Lid-Staten staat daarvoor te zorgen. Het Hof wees namelijk op artikel 3 van richtlijn 79/373, dat bepaalt:

„De Lid-Staten schrijven voor dat mengvoeders slechts in de handel mogen worden gebracht indien ze gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn. De Lid-Staten schrijven voor dat mengvoeders geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier en niet mogen worden aangeboden of in de handel gebracht op een wijze die misleidend kan zijn",

en verbond daaraan de conclusie dat

„deze bepaling (...) de Lid-Staten immers enkel een algemene verplichting (oplegt) om alle nodige maatregelen (...) te nemen *teneinde de naleving van zekere kwaliteitsnormen af te dwingen, de gezondheidscontrole van de diervoeders te verzekeren en de eerlijkheid van het handelsverkeer te waarborgen* ongeacht de herkomst van de toepasselijke regels". [41]

39. Het Hof heeft dus reeds uitgemaakt, dat de doelstellingen van richtlijn 79/37 zowel op het vlak van de eerlijkheid van de handelstransacties als op dat van de bescherming van de gezondheid van mens en dier in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag liggen.

40. De bijzondere maatregel, bestaande in de verplichte vermelding van de ingrediënten, lijkt evenwel hoofdzakelijk ingegeven te zijn door de noodzaak om de eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van de consument te waarborgen. Men mag er immers van uitgaan, dat de verplichte vermelding van de ingrediënten de consument informatie verstrekt over de stoffen (met name graan, vlees, groenten) waaruit het produkt bestaat, zodat hij daarmee rekening kan houden bij de voeding van zijn dieren. Denkavit verwijst hier ten onrechte naar het arrest Parfümeriefabrik 4711. [42] In die zaak *mochten* de ingrediënten van kosmetische produkten volgens de richtlijn *niet* worden vermeld. Het Hof stelde dienaangaande alleen vast, dat een dergelijke eis „de intracommunautaire handel (zou) belemmeren doordat de verpakking van in bepaalde Lid-Staten rechtmatig in de handel gebrachte produkten zou moeten worden gewijzigd". [43] Zoals ik zojuist heb gezegd, staat het buiten kijf, dat de verplichting om bepaalde vermeldingen op een produkt aan te brengen het intracommunautaire handelsverkeer beperkt. Met het arrest Parfümeriefabrik 4711 heeft het Hof evenwel niet willen zeggen, dat een etiketteringsverplichting nooit gerechtvaardigd kan zijn op grond van dwingende eisen of uit hoofde van de in artikel 36 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen.

41. Overigens geeft Denkavit te kennen om welke feitelijke redenen zij tegen de betrokken maatregel gekant lijkt te zijn. Daar zij gespecialiseerd is in voeders voor jonge dieren, die meer dan andere dieren vatbaar zijn voor ziekten, heeft zij aanzienlijke bedragen geïnvesteerd in de ontwikkeling van de betrokken voeders en daarbij duur wetenschappelijk onderzoek verricht. De verplichting om de ingrediënten te vermelden zou bijgevolg indruisen tegen het zakengeheim. Zij preciseert evenwel dat in haar uitlegging van richtlijn 90/44 de vermelding

41 — R. o. 12, cursivering van mij.

42 — Arrest van 23 november 1989 (zaak C-150/88, Jurispr. 1989, blz. 3891).

43 — R. o. 18.

van de ingrediënten krachtens het nieuwe artikel 5 quater, lid 3, mag worden vervangen door die „van de categorie waartoe het ingrediënt behoort"; haars inziens waarborgt deze mogelijkheid de bescherming van de industriële en commerciële eigendom. [44] Denkavit vermeldt evenwel niet, dat de Lid-Staten reeds krachtens artikel 5, lid 7, van richtlijn 79/373 „de ingrediënten per categorie (kunnen) groeperen of bestaande categorieën handhaven en toestaan dat de vermelding der ingrediënten vervangen wordt door die der categorieën". Het aangevoerde argument is dus niet relevant.

42. Ten slotte beschikken de gemeenschapsinstellingen bij de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, die nodig is voor de verwezenlijking van de ene markt, en met name van het vrije verkeer van goederen, over een ruime beoordelingsvrijheid [45] bij de keuze van de maatregelen waarmee de bescherming van de in artikel 36 genoemde doelstellingen of van de dwingende eisen kan worden gewaarborgd, met dien verstande evenwel dat zij het evenredigheidsbeginsel moeten eerbiedigen. Overigens dient de Commissie krachtens artikel 100 A, lid 3, EEG-Verdrag, ingevoegd bij de Europese Akte, bij haar voorstellen op het betrokken gebied, en met name ter zake van de bescherming van de consumenten, uit te gaan van een „hoog beschermingsniveau". De gemeenschapsinstellingen kunnen dus terecht van oordeel zijn, dat de vermelding van de ingrediënten van kosmetische produkten moet worden verboden, omdat zij de gebruiker niets leert over de werking van het produkt, terwijl die vermelding daarentegen wel nuttig is voor mengvoeders, omdat de veehouder wel het nut van het produkt voor zijn bedrijf kan beoordelen.

44 — Die, er zij aan herinnerd, ook wordt genoemd in artikel 36 EEG-Verdrag.

45 — Zaken 10/73, 46/76 en 37/83, reeds aangehaald.

43. De conclusie op dit punt lijkt dus te moeten zijn, dat de betrokken maatregel behoort tot de maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de dwingende eisen van de eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van de consument.

44. Thans wil ik de verenigbaarheid van richtlijn 79/373 met artikel 30 onderzoeken, en wel tegen de achtergrond van de stelling, dat deze richtlijn de dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen zou hebben vergroot. Dit probleem is in casu ongetwijfeld gemakkelijker op te lossen.

45. Om te beginnen zijn de geharmoniseerde maatregelen, zoals zo juist is gezegd, gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende eisen. Bij gebreke van harmonisatie zouden deze maatregelen dat ook zijn geweest, indien zij door de nationale wetgever waren vastgesteld. Ook al laat de richtlijn dus dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen bestaan, en staat zij bepaalde Lid-Staten waarvan het nationale recht die verplichting niet kende, toe deze verplichting in te voeren, dat neemt niet weg dat, om het met de woorden van 's Hofs rechtspraak te zeggen,

„belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van"

dergelijke dispariteiten

„moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met (...) de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken". [46]

46 — Zaak 120/78, reeds aangehaald, r. o. 8.

46. Voorts kan men serieus betwisten, dat de betrokken richtlijn de dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen „vergroot". Artikel 5, lid 4, geeft immers een *limitatieve opsomming* van de vermeldingen die de Lid-Staten mogen verlangen, naast die welke krachtens lid 1 van dat artikel verplicht zijn. De harmonisatie betreft dus hoofdzakelijk het *aantal* en de *aard van de vermeldingen*; het beginsel van de verplichting zelf wordt voorlopig nog aan de beoordeling van de Lid-Staten overgelaten. In de praktijk kent de marktdeelnemer voortaan alle vermeldingen die door deze of gene Lid-Staat kunnen worden verlangd, en indien hij besluit, alle vermeldingen op zijn produkten aan te brengen, kan hij er zeker van zijn dat zijn produkten in de gehele Gemeenschap vrij kunnen circuleren. Hij behoeft niet langer de rechtsvoorschriften van de verschillende Lid-Staten minutieus te onderzoeken en hij is beschut tegen wijzigingen van die wetgevingen. Doordat de toegelaten vermeldingen beperkt zijn, kan hij in alle zekerheid de nodige maatregelen voor de verpakking van zijn produkten nemen. Zo bezien, komt richtlijn 79/373 duidelijk het vrije verkeer van goederen ten goede.

47. Ofschoon deze gedeeltelijke harmonisatie voor de verwezenljking van de interne markt uiteraard minder doet dan een maatregel die een volledige harmonisatie tot stand brengt, is zij niettemin volgens het arrest Rewe-Zentrale [47] gerechtvaardigd, omdat de gemeenschapsinstellingen de mogelijkheid hebben

„om slechts etappegewijs tot harmonisatie te komen en slechts een geleidelijke opheffing (...) te verlangen" [48]

van de dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen.

48. Bij het onderzoek van de tweede en de derde prejudiciële vraag is dus niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5 van richtlijn 89/373 kunnen aantasten. Ik stel voor, de verwijzende rechter in die zin te antwoorden.

49. Concluderend geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„1) Artikel 5, leden 4, sub b, en 7, van richtlijn 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders, moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat op grond van deze bepalingen in zijn nationale recht de verplichte vermelding van alle in artikel 5, lid 4, genoemde vermeldingen of een deel daarvan mag voorschrijven, ook wanneer die verplichting in het nationale recht niet bestond toen de richtlijn werd vastgesteld.

2) Bij onderzoek van deze bepalingen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."

47 — Zaak 37/83, reeds aangehaald.
48 — R. o. 20.