CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 5 juli 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak vraagt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek niet voldaan heeft aan de op haar rustende verplichtingen, door de toevoeging van chromatisch reagerende sesamolie te eisen voor de verhandeling van uit andere Lid-Staten ingevoerde plantaardige spijsoliën andere dan olijfolie, evenals van margarine en van vaste dierlijke en plantaardige spijsvetten andere dan boter en varkensvetten.

2. Er zij op gewezen dat er een gemeenschappelijke marktordening bestaat zowel in de sector oliën en vetten [1] als in de sector melk en zuivelprodukten. [2] De Commissie vraagt het Hof evenwel niet om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek enige bepaling van deze gemeenschappelijke marktordeningen zou hebben overtreden. Haar vordering berust uitsluitend op artikel 30 EEG-Verdrag, zij het dat het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen integrerend deel uitmaakt van beide marktordeningen. [3]

3. De Italiaanse regering betwist niet dat de verplichting om sesamolie aan de betrokken produkten toe te voegen principieel als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen dient te worden beschouwd in de zin van het Dassonville-arrest. [4]

De partijen zijn het er verder over eens dat deze maatregel zonder onderscheid van toepassing is op de betrokken nationale en ingevoerde goederen.

De partijen zijn het er ten slotte ook over eens dat het geschil moet worden beoordeeld overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof (zie in de eerste plaats het Cassis de Dijon-arrest [5]) luidens welke, bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, belemmeringen van het vrije goederenverkeer als gevolg van uiteenlopende nationale regelingen moeten worden aanvaard, voor zover deze regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en op ingevoerde goederen en voor zover zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende vereisten, waaronder de bescherming van de consumenten en de eerlijkheid der handelstransacties, en de door hen veroorzaakte belemmering van het vrije goederenverkeer niet onevenredig is met het ermee nagestreefde doel en de concrete verwezenlijking daarvan.

4. In deze zaak is van bijzonder belang de voorwaarde dat de nationale maatregel

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Verordening (EEG) nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, L 66, blz. 3025).

2 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13).

3 — Zie artikel 3, lid 1, van de basisverordening in de oliesector en artikel 22, lid 1, van de basisverordening in de melksector.

4 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5.

5 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649.

noodzakelijk moet zijn om aan de voornoemde dwingende vereisten te voldoen. Zoals in een andere conclusie [6] uiteengezet (onder nr. 8) vertoont deze voorwaarde twee aspecten: de betrokken maatregel moet relevant zijn, dat is van aard om het nagestreefde doel te verwezenlijken, en onmisbaar omdat ervoor geen alternatief bestaat dat het nagestreefde doel eveneens verwezenlijkt maar op een voor het vrije goederenverkeer minder beperkende manier.

Ook de voorwaarde dat de nationale maatregel *evenredig* moet zijn aan het nagestreefde doel, vertoont hier een zeker belang. Deze voorwaarde verplicht de Lid-Staten ertoe om desgevallend af te zien van een maatregel die in de hiervoor bedoelde zin „noodzakelijk" is, of om vrede te nemen met een minder doeltreffende maatregel, wanneer het belemmerend effect van eerstbedoelde maatregel disproportioneel is met het nagestreefde doel (nr. 10 van genoemde conclusie).

5. Volgens de Italiaanse regering is de betwiste maatregel rechtsgeldig omdat hij ertoe strekt de consumenten te beschermen en de eerlijkheid der handelstransacties te vrijwaren. De gedachtengang van het verweer komt het best tot uiting wat betreft de plantaardige spijsoliën andere dan olijfolie. Op het einde van de jaren twintig heeft de Italiaanse wetgever het mengen van olijfolie met andere plantaardige spijsoliën verboden in de hoop aldus een einde te stellen aan een bedrieglijke praktijk waarbij dergelijke mengsels — die met de dan beschikbare analysemethodes moeilijk als dusdanig konden worden herkend — als zuivere olijfolie werden verkocht. Als een verlengstuk van dit verbod werd de verplichting ingevoerd om sesamolie toe te voegen aan de plantaardige spijsoliën andere dan olijfolie. Wanneer sesamolie in een voldoende verhouding aan andere plantaardige oliën wordt toegevoegd, doet er zich immers een verkleuring voor. Zuivere olijfolie kan daardoor zichtbaar worden onderscheiden van een mengsel van olijfolie en andere plantaardige oliën. De betwiste maatregel zou daarom noodzakelijk zijn ter bestrijding van bedrieglijke, de consument misleidende praktijken in de sector van de olijfolie. Dit doel zou niet met een passende etikettering kunnen worden bereikt. De maatregel zou bovendien laboratoriumanalyses overbodig maken, analyses waarvan de Italiaanse regering, in haar schriftelijke stukken, de betrouwbaarheid in de huidige stand van de techniek betwijfelt. Hij zou ten slotte de belangen van de Gemeenschap dienen aangezien het verbruik van olijfolie het voorwerp is van met gemeenschapsgeld gefinancierde steunmaatregelen.

Wat betreft margarine en de vaste dierlijke en plantaardige spijsvetten andere dan boter en varkensvetten beperkt de gedachtengang van de Italiaanse regering zich tot het geven van een summiere verantwoording: verhinderen dat deze goederen onder de naam „boter" worden verhandeld.

6. Ik ben het met de Commissie eens dat de verplichting om sesamolie aan andere plantaardige spijsoliën toe te voegen geen echt doeltreffende bescherming biedt tegen bedrieglijke vermenging van olijfolie met andere oliën. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt kunnen niet met sesamolie vermengde plantaardige oliën zonder moeite worden aangekocht. De verplichting om sesamolie toe te voegen bestaat immers alleen ten aanzien van plantaardige oliën die voor rechtstreeks verbruik zijn bestemd, dat is zowat 50% van de produktie, waarbij de

6 — Conclusie genomen op 20 maart 1990 in zaak C-169/89, Strafzaak tegen Gourmetterie Van den Burg, arrest van 23 mei 1990, Jurispr. 1990, blz. I-2143, I-2151.

Commissie ook nog opmerkt dat er voor dergelijke voor verbruik bestemde oliën geen controle op de toevoegingsverplichting wordt uitgeoefend. Bovendien kunnen niet met sesamolie versneden andere oliën, vrij in de andere Lid-Staten worden aangekocht.

In die omstandigheden is het weinig waarschijnlijk dat wie het mengverbod wil overtreden, zo naïef of onwetend zal zijn om bij het mengen van olijfolie plantaardige oliën te gebruiken waaraan sesamolie is toegevoegd in plaats van niet met sesamolie vermengde en vrij in de handel beschikbare plantaardige oliën. De toevoegingsverplichting biedt derhalve geen zekerheid dat een onverkleurde olie die als olijfolie op de markt wordt gebracht, daadwerkelijk zuivere olijfolie is. Ten aanzien van de eerlijke handelaar vormt hij daarentegen een ernstige belemmering van het intracommunautair verkeer aangezien hij de invoer in Italië van goederen die vrij in andere Lid-Staten kunnen worden verhandeld, aan een wijziging van de samenstelling van die goederen onderwerpt.

Hieruit blijkt dat de betwiste maatregel *niet* bij machte is om het nagestreefde doel (misleiding van consumenten voorkomen) te verwezenlijken op een doeltreffende — dat is op een *relevante*, met dat doel in een voldoend causaal verband staande — manier. De maatregel is dan ook om die reden al niet „noodzakelijk" (hiervoor, nr. 4).

7. Daarenboven is de Italiaanse regering er in mijn ogen evenmin in geslaagd aannemelijk te maken dat de toevoegingsverplichting noodzakelijk is, in de zin van onmisbaar, omdat het gestelde doel niet langs andere, het handelsverkeer minder belemmerende wegen kan worden bereikt, en dat zij bovendien evenredig is aan het gestelde doel.

In dit verband wens ik overigens te onderstrepen dat ik de twijfel van de Italiaanse regering moeilijk kan delen omtrent de mogelijkheid om met de huidige analysetechnieken de samenstelling van een mengsel van olijfolie en andere plantaardige oliën op een wetenschappelijk onaanvechtbare wijze vast te stellen, mede gelet op de omstandigheid dat deze technieken in een EEG-verordening worden voorgeschreven om de aanwezigheid van olie van een andere soort dan olijfolie op te sporen.[7] Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering dit argument overigens niet meer te berde gebracht. Wel beweert hij dat de Italiaanse maatregel laboratoriumanalyses overbodig zou maken.

Dit laatste komt mij betwistbaar voor. Het enige resultaat dat de Italiaanse toevoegingsverplichting in dit opzicht zou kunnen bereiken is dat geen steekproeven meer nodig zijn met betrekking tot oliën waaraan sesamolie is toegevoegd, omdat aan de hand van de kleur van deze oliën al kan worden vastgesteld dat het niet om zuivere olijfolie gaat. Per hypothese gaat het dan echter, zoals hiervoor betoogd, om een eerlijke handelaar die de toevoegingsplicht heeft nageleefd en waarvan mag worden aangenomen dat hij, ook bij onstentenis van een toevoegingsverplichting, de betrokken goederen niet als zuivere olijfolie maar onder hun juiste benaming zou hebben te koop aangeboden. In die hypothese zijn echter zowel de toevoegingsplicht als een steekproefsgewijze analyse overbodig en kan volstaan

7 — Zie artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1058/77 van de Commissie van 18 mei 1977 betreffende de kenmerken van olijfolie en van sommige produkten welke olijfolie bevatten en houdende wijziging van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief met betrekking tot olijfolie (PB 1977, L 128, blz. 6).

worden, om misleiding van de consument tegen te gaan, met een correcte etikettering. [8]

Ik kom aldus tot het verdere besluit dat, ook al zou de litigieuze nationale maatregel relevant zijn, *quod non*, door de Italiaanse regering *niet* aannemelijk werd gemaakt dat hij ook nog *onmisbaar* is.

8. Volledigheidshalve voeg ik eraan toe dat evenmin is aangetoond dat de, het communautair handelsverkeer toch wel ernstig verstorende nationale maatregel *evenredig* is met het nagestreefde doel, in dit geval consumenten te beschermen tegen bedrieglijke vermenging van voedingswaren. Dit vereiste dient trouwens ook in acht te worden genomen wanneer het erom zou gaan (zelfs steekproefsgewijze uitgevoerde) analyses als controlemaatregel in overweging te nemen. Ook dan zou moeten worden aannemelijk gemaakt dat dergelijk steekproeven zonder onderscheid op inheemse en ingevoerde goederen worden toegepast en niet zo veelvuldig voorkomen dat zij onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

9. Ik hoef nauwelijks in te gaan op de verplichting om sesamolie toe te voegen aan margarine en aan andere dierlijke en plantaardige spijsvetten andere dan boter en varkensvetten. Het verweer van de Italiaanse regering is al te summier. Als enige verantwoording voor deze toevoegingsverplichting wijst zij erop dat aldus verhinderd wordt dat de betrokken goederen onder de naam „boter" worden verhandeld.

Bij ontstentenis van nadere argumentatie en bewijsvoering zijdens de Italiaanse regering ga ik ervan uit dat wat hiervoor werd gesteld in verband met olijfolie evenzeer opgaat voor deze produkten.

Conclusie

10. Samenvattend suggereer ik het Hof:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek niet voldaan heeft aan de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen, door de toevoeging van chromatisch reagerende sesamolie te eisen voor de verhandeling van uit andere Lid-Staten ingevoerde plantaardige spijsoliën andere dan olijfolie, evenals van margarine en van vaste dierlijke en plantaardige spijsvetten andere dan boter en varkensvetten;

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

8 — Zie het arrest van 10 november 1982 (zaak 261/81, Rau, Jurispr. 1982, blz. 3961) waarin het Hof heeft geoordeeld dat etiketteringsvoorschriften verwarring tussen boter en margarine op even doeltreffende wijze kunnen voorkomen als dwingende maatregelen met betrekking tot de verpakking van die produkten.