CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 12 september 2006 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Italiaanse Giudice di pace di Monselice het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2, 3 en 12 van richtlijn 2000/13/EG. [2] Het gaat daarbij in wezen om de vraag wie volgens het gemeenschapsrecht verantwoordelijk kan worden gesteld voor het feit dat de gegevens op het etiket van een voorverpakt levensmiddel — in het hoofdgeding: het alcoholvolumegehalte van een kruidenbitter — niet overeenkomen met de daadwerkelijk vastgestelde waarde. Gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding komen hiervoor enerzijds de voor de vervaardiging en de voorverpakking bij uitsluiting gerechtigde fabrikant van het product en anderzijds de in een andere lidstaat gevestigde — loutere — distributeur van het levensmiddel in aanmerking.

II — Toepasselijke bepalingen

A — *Bepalingen van gemeenschapsrecht*

2. Bij richtlijn 2000/13 is richtlijn 79/112/EEG [3], die herhaaldelijk en ingrijpend is gewijzigd, om redenen van duidelijkheid en van rationele ordening gecodificeerd en ingetrokken. [4]

3. Punt 6 van de considerans van richtlijn 2000/13 luidt als volgt:

„Bij iedere vorm van reglementering op het gebied van de etikettering van levensmiddelen dient in de eerste plaats te worden uitgegaan van de noodzaak de consumenten voor te lichten en te beschermen."

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109, blz. 29; hierna: „richtlijn 2000/13").

3 — Richtlijn van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 33, blz. 1).

4 — Zie punt 1 van de considerans van richtlijn 2000/13.

4. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2000/13 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de etikettering van levensmiddelen bestemd om als zodanig aan de eindverbruiker te worden geleverd, alsmede op bepaalde aspecten van de presentatie van deze levensmiddelen en van de daarvoor gemaakte reclame."

Artikel 1, lid 3, van richtlijn 2000/13 van de richtlijn bevat begripsbepalingen. Volgens deze definities [5] is een „voorverpakt levensmiddel": „de verkoopeenheid, die bestemd is als zodanig aan de eindverbruiker en instellingen te worden aangeboden en bestaat uit een levensmiddel en het verpakkingsmateriaal waarin dit, alvorens ten verkoop te worden aangeboden, is verpakt, waarbij dit verpakkingsmateriaal het levensmiddel geheel of ten dele kan bedekken, maar zodanig dat de inhoud niet kan worden veranderd zonder dat het verpakkingsmateriaal wordt geopend of aangetast".

5. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/13 bepaalt voor zover hier van belang:

„1. De etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd:

a) mogen de koper niet kunnen misleiden, onder meer:

i) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel en met name van de aard, identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst, wijze van vervaardiging of verkrijging,

ii) door aan het levensmiddel effecten of eigenschappen toe te schrijven die het niet bezit,

iii) door hem te suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont, hoewel alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten;

b) [...]"

6. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/13 bevat een uitputtende lijst van de gegevens die op de etikettering van levensmiddelen moeten worden vermeld. Tot deze gegevens behoort ingevolge punt 7 „de naam of de handels-

5 — Artikel 1, lid 3, sub b.

naam en het adres van de fabrikant of van de verpakker of van een in de Gemeenschap gevestigde verkoper" en ingevolge punt 10 „voor dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 %: het effectieve alcoholvolumegehalte".

7. Artikel 12 van richtlijn 2000/13 luidt als volgt:

„De wijze van vermelding van het alcoholvolumegehalte wordt voor de producten van de posten 22.04 en 22.05 van het gemeenschappelijk douanetarief vastgesteld bij de specifieke communautaire bepalingen die daarop van toepassing zijn.

Voor de overige dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 % wordt deze wijze van vermelding vastgesteld volgens de procedure van artikel 20, lid 2."

8. Voor de vermelding van het alcoholvolumegehalte overeenkomstig artikel 12 van richtlijn 2000/13 gelden meer in het bijzonder de voorschriften van richtlijn 87/250/EEG. [6]

6 — Richtlijn van de Commissie van 15 april 1987 inzake de vermelding van het alcoholvolumegehalte bij etikettering van voor de eindverbruiker bestemde alcoholhoudende dranken (PB L 113, blz. 57).

9. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 87/250 bepaalt voor zover hier van belang:

„De toleranties, in positieve en in negatieve zin, die bij de vermelding van het alcoholgehalte zijn toegelaten, zijn, uitgedrukt in absolute waarden:

a) voor hieronder niet genoemde dranken:

0,3 % vol;

[...]"

10. Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2000/13 luidt:

„a) Wanneer de levensmiddelen zijn voorverpakt, staan de in artikel 3 en artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen op de voorverpakking of op een daaraan gehecht etiket.

b) In afwijking van het sub a bepaalde en onverminderd de communautaire voorschriften inzake nominale hoeveelheden is het toegestaan dat, wanneer de voorverpakte levensmiddelen:

— bestemd zijn voor de eindverbruiker, doch worden verhandeld in een stadium vóór de verkoop aan de eindverbruiker en indien dit stadium niet de verkoop aan een instelling is,

— bestemd zijn om aan instellingen te worden geleverd om daar te worden toebereid, verwerkt, verdeeld of versneden,

de in artikel 3 en artikel 4, lid 2, voorgeschreven vermeldingen slechts op de op die levensmiddelen betrekking hebbende handelsdocumenten voorkomen, wanneer kan worden gegarandeerd dat deze documenten met alle etiketteringsgegevens de levensmiddelen waarop zij betrekking hebben vergezellen, dan wel tegelijkertijd met of vóór de levering worden verzonden.

c) In de sub b bedoelde gevallen worden de in artikel 3, lid 1, punten 1, 5 en 7, genoemde vermeldingen, alsmede, in voorkomend geval, de in artikel 10 genoemde vermelding, ook aangebracht op de buitenste verpakking waarin de levensmiddelen in de handel worden aangeboden."

11. Ten slotte bepaalt artikel 14 van richtlijn 2000/13:

„Voor levensmiddelen die niet voorverpakt ten verkoop aan de eindverbruiker of instellingen worden aangeboden of voor levensmiddelen die op de plaats van verkoop op verzoek van de koper worden verpakt of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt, bepalen de lidstaten de wijze waarop de in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen worden aangebracht.

Zij kunnen bepalen dat deze vermeldingen of enkele daarvan niet verplicht zijn, mits de voorlichting van de koper gewaarborgd blijft."

12. Voorts dient te worden gewezen op verordening (EG) nr. 178/2002.[7] Punt 30 van de considerans daarvan luidt als volgt:

„Een exploitant van een levensmiddelenbedrijf bevindt zich in de beste positie om een

7 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1; hierna: „verordening nr. 178/2002").

veilig systeem op te zetten om levensmiddelen te leveren en te waarborgen dat de geleverde levensmiddelen veilig zijn. Daarom dient de primaire wettelijke verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid bij de exploitant te liggen. Hoewel dit beginsel in sommige lidstaten en sommige onderdelen van de levensmiddelenwetgeving bestaat, is het in andere onderdelen niet uitdrukkelijk vastgelegd of wordt deze verantwoordelijkheid overgenomen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat door middel van door hen uitgevoerde controles. Dergelijke verschillen kunnen tot handelsbelemmeringen leiden en de concurrentie tussen exploitanten van levensmiddelenbedrijven in verschillende lidstaten verstoren."

13. Artikel 3, punt 3, van verordening nr. 178/2002 bevat de volgende begripsbepalingen:

„In deze verordening wordt verstaan onder: [...] ‚exploitant van een levensmiddelenbedrijf': natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de in de levensmiddelenwetgeving vastgestelde voorschriften in het levensmiddelenbedrijf waarover hij de leiding heeft;"

14. Artikel 17 van verordening nr. 178/2002 heeft het opschrift „Verantwoordelijkheden" en luidt als volgt:

„1. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven zorgen ervoor dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid en controleren of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd.

2. De lidstaten handhaven de levensmiddelenwetgeving en gaan na of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in alle stadia van de productie, verwerking en distributie naleven.

Daartoe onderhouden zij een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten, met inbegrip van de communicatie met het publiek over de veiligheid en de risico's van levensmiddelen en diervoeders, bewaking van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders alsmede andere controleactiviteiten betreffende alle stadia van de productie, verwerking en distributie.

Voorts stellen de lidstaten de regels vast inzake maatregelen en sancties in geval van overtredingen van de wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeder. De maatregelen en sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

B — *Bepalingen van nationaal recht*

15. Decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 109/92 van 27 januari 1992 tot omzetting van richtlijnen 89/395/EEG en 89/396/EEG inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame [8] is bij decreet-wet nr. 181 van 23 juni 2003 tot omzetting van richtlijn 2000/13/EG inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame [9] (hierna: wetsdecreet nr. 109/92) gewijzigd.

16. Artikel 12, lid 3, van wetsdecreet nr. 109/92 bepaalt:

„Voor het alcoholgehalte gelden de volgende toleranties in positieve en in negatieve zin, uitgedrukt in absolute waarden:

[...]

d) 0,3 % vol. voor andere dan de sub a, b, en c genoemde dranken."

17. Artikel 18, lid 3, van dat wetsdecreet luidt:

„Schending van de bepalingen [van artikel 12] wordt bestraft met een geldboete van 600 tot 3 500 EUR."

III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

18. Op 13 maart 2003 hebben functionarissen van de ULSS (Unità Local Socio Sanitaria) nr. 17 Azienda Autonoma Conselve-Este Monselice-Montagnana (hierna: Azienda ULSS nr. 17) een proces-verbaal opgesteld over het nemen van vijf monsters van een kruidenbitter met de aanduiding „Amaro alle erbe" uit de schappen in het verkooppunt van verzoekster in het hoofdgeding, Lidl Italia srl (hierna: „Lidl Italia"), in de via Colombo 33, te Monselice. Blijkens de gegevens op het etiket wordt de alcoholische drank geproduceerd door Jürgen Weber GmbH in Duitsland.

19. Die monsters werden op 17 maart 2003 geanalyseerd door de provinciale dienst van de ARPAV (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto) te Padua. Bij die analyse werd

8 — GURI nr. 39 van 17 februari 1992, supplemento ordinario.
9 — GURI nr. 167 van 21 juli 2003.

vastgesteld dat het alcoholvolumegehalte minder bedroeg dan de door de producent op het etiket van de door Lidl Italia ten verkoop aangeboden kruidenbitter vermelde 35 %. De gevonden waarden lagen buiten de voor deze soort dranken geldende tolerantiegrens van 0,3 %.

20. Bij latere analysen die Lidl Italia door een door de nationale gezondheidsdienst erkend laboratorium had laten verrichten, bleek evenwel dat het alcoholvolumegehalte overeenstemde met hetgeen de producent van de kruidenbitter op het etiket had vermeld. De daaropvolgende controle van de analyse door het Istituto Superiore di Sanità bevestigde echter dat het alcoholvolumegehalte van het geanalyseerde monster, zij het in geringe mate, lager was dan het op het etiket van het product vermelde alcoholvolumegehalte.

21. Op basis van de voormelde analyseresultaten verweet de Azienda ULSS nr. 17 Lidl Italia op 3 juli 2003 dat zij artikel 12, punt 3, sub d, van wetsdecreet nr. 109/92 had geschonden. Na een administratieve procedure legde verweerster in het hoofdgeding, de Comune di Arcole (hierna: „verweerster"), Lidl Italia bij beschikking van 23 december 2004 een geldboete van 3 115 EUR op.

22. Lidl Italia kwam op tegen deze beschikking met het betoog dat de daarin vastgestelde schending niet aan haar kon worden toegerekend omdat zij het betrokken product niet vervaardigt, maar enkel ten verkoop aanbiedt in haar verkooppunten.

23. De verwijzende rechter, de Giudice di pace di Monselice, is van oordeel dat de beslechting van het geding van de uitlegging van de artikelen 2, 3, en 12 van richtlijn 2000/13 afhangt. Daarop heeft de hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie bij beschikking van 12 juli 2005, ingekomen ter griffie van het Hof op 12 augustus 2005, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, voor zover zij betrekking heeft op de voorverpakte producten als bedoeld in artikel 1 ervan, aldus worden uitgelegd, dat de normatieve verplichtingen waarin deze richtlijn, en inzonderheid de artikelen 2, 3 en 12 ervan, voorziet, moeten worden geacht alleen te gelden voor de producent van het voorverpakte levensmiddel?

2. Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de artikelen 2, 3 en 12 van richtlijn 2000/13/EG dan aldus worden uitgelegd dat zij uitsluiten dat de in een lidstaat gevestigde loutere distributeur van een door een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer voorverpakt product (in de zin van artikel 1 van richtlijn 2000/13/EG), kan worden geacht aansprakelijk te zijn voor een door de overheid vastgestelde inbreuk die erin bestaat dat de door de producent op het etiket van het voorverpakte levensmiddel vermelde waarde (in casu het

alcoholvolumegehalte) niet strookt met de werkelijkheid, en derhalve wordt gestraft, ook indien hij (de loutere distributeur) zich ertoe beperkt het levensmiddel te verkopen zoals het door de producent is verpakt?

IV — Beantwoording van de prejudiciële vragen

A — *Opmerkingen vooraf*

24. Allereerst zij eraan herinnerd dat het in het kader van de door de prejudiciële procedure tot stand gebrachte samenwerking tussen de nationale rechter en het Hof, aan de eerste staat om de feiten van de zaak vast te stellen en te beoordelen, en aan het Hof om de verwijzende rechter de uitleggingselementen te verschaffen die hij nodig heeft om het concrete geschil te kunnen beslechten.

25. In casu gaat het in wezen om de beantwoording van de vraag wie met het oog op de gemeenschapvoorschriften inzake de etikettering van levensmiddelen verantwoordelijk is voor de juistheid van de gegevens op het etiket van een voorverpakt levensmiddel. Terwijl de eerste prejudiciële vraag in dit opzicht betrekking heeft op de verantwoordelijkheid van de fabrikant, betreft de tweede prejudiciële vraag de verantwoordelijkheid van een loutere distributeur van een dergelijk levensmiddel. Aangezien het antwoord op de tweede vraag afhangt van het antwoord op de eerste vraag, kunnen de beide prejudiciële vragen tezamen worden onderzocht.

26. Anders dan de Italiaanse regering meent, behoeft de tweede prejudiciële vraag bovendien niet niet-ontvankelijk te worden verklaard omdat zij het strafrechtsbeleid van de lidstaten betreft. Het is in dit verband niet de taak van het Hof van Justitie om te beoordelen of de op grond van de richtlijn bestaande verplichtingen tot het nationale strafrecht dan wel tot het administratief recht behoren.

B — *Voornaamste argumenten*

27. *Lidl Italia* staat op het standpunt dat de voorschriften in de richtlijn betreffende de ter bescherming van de consument verplicht gestelde gegevens op het etiket, alleen door de fabrikant van het levensmiddel kunnen worden nageleefd. Het is vanzelfsprekend dat de handelaar die alleen maar met de distributie van het product is belast, nooit de gegevens kan kennen die uitsluitend het productieproces betreffen. Enkel een distributeur die betrokken is bij de voorafgaande verpakking van de producten, kan verantwoordelijk worden gesteld. Het staat haars inziens daarentegen buiten twijfel dat de richtlijn een soort van risicoaansprakelijkheid van de distributeur heeft uitgesloten.

28. Volgens de *Italiaanse regering* wordt ingevolge het beginsel van het gewettigd vertrouwen dan wel het beginsel van de goede trouw ten gunste van de distributeur van een product, van de fabrikant daarvan verwacht dat hij zich aan de geldende gemeenschapsrechtelijk geharmoniseerde voorschriften houdt. Dit principe vindt enkel dan geen toepassing wanneer er een specifiekere regeling bestaat, zoals bijvoorbeeld verordening nr. 178/2002.

29. Naar mening van de *Franse regering* kan een lidstaat terecht eisen dat een verkoper van een levensmiddel zich ervan vergewist dat de gegevens op het etiket juist zijn. Dit komt ten goede aan de voorlichting en de bescherming van de consument, vooral wanneer de fabrikant van het product in een andere lidstaat is gevestigd. De verantwoordelijkheid van de distributeur in de staat van invoer bevrijdt de staat waarin de fabrikant is gevestigd er echter niet van om erop toe te zien dat die fabrikant de verplichtingen inzake de regelmatige etikettering nakomt. De bevoegde instanties in de lidstaten kunnen elkaar in dit verband wederzijds ondersteuning bieden.

30. De *Spaanse regering* voert vanuit het oogpunt van de consumentenbescherming aan dat de verantwoordelijkheid van alle handelaren die optreden in een van de noodzakelijke fasen om het product op de goederen- of dienstverleningsmarkt te brengen, alvorens aan de consument ter beschikking te worden gesteld, niet a priori kan worden uitgesloten. Het staat aan de nationale rechter om te toetsen of de betrokken onderneming aan de voorwaarden voor oplegging van een sanctie voldoet en voorts onrechtmatig heeft gehandeld en daarvoor de schuld draagt. De uitlegging van de richtlijn sluit echter niet de mogelijkheid uit dat de handelwijze van een distributeur van een product, onafhankelijk van de eventuele oplegging van een sanctie aan de fabrikant, wordt bestraft, vooral omdat de distributeur dichter bij de consument staat.

31. De *Nederlandse regering* staat op het standpunt dat uit de bewoordingen en doelstelling van de richtlijn in het algemeen volgt dat de normatieve verplichtingen gelden voor alle marktdeelnemers die zich bezighouden met het verhandelen van voorverpakte levensmiddelen. Daaronder vallen in de zin van de consumentenbescherming ook degenen die het etiket niet zelf op het product aanbrengen.

32. De *Commissie* gaat ervan uit dat er in het kader van de richtlijn geen expliciete regeling van de verantwoordelijkheid is gegeven. Dus moet ofwel enkel de fabrikant van de alcoholische drank de verplichtingen inzake de gegevens op het etiket nakomen ofwel is er sprake van een onbepaalde verantwoordelijkheid van allen die actief zijn in de levensmiddelensector. Met het oog op de consumentenbescherming en op artikel 17, lid 1, van verordening nr. 178/2002 moet uiteindelijk de voorkeur worden gegeven aan laatstgenoemde uitlegging.

33. Voorwaarde voor een dergelijke verantwoordelijkheid van de handelaar is echter dat hij in staat is te onderzoeken of het werkelijke alcoholvolumegehalte overeenkomt met dat op het etiket. Dit moet door de nationale rechter worden getoetst. Het is zeer goed denkbaar dat in bepaalde gevallen ook de distributeur van producten een dergelijke controle kan uitvoeren.

C — *Juridische beoordeling*

34. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wie volgens richtlijn 2000/13 verantwoordelijk is voor de gegevens op het etiket van een voorverpakt levensmiddel en dus in het geval van onjuistheid van deze gegevens aansprakelijk worden gesteld.

35. Dienaangaande dient vooraf te worden vastgesteld dat de aansprakelijkheid voor onjuiste gegevens in richtlijn 2000/13 niet uitdrukkelijk is geregeld. In dit verband zij in herinnering gebracht dat de keuze van de sancties wegens schending van de verplichtingen op grond van richtlijn 2000/13, in beginsel een aangelegenheid van het nationale recht is. In zoverre dient de rechtspraak van het Hof van Justitie in herinnering te worden geroepen volgens welke „de lidstaten, die [...] vrij blijven in hun keuze van de op te leggen sancties, er met name op [dienen] toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht, en dat deze sancties in elk geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn". [10]

36. De bepaling van wie de adressaten van de desbetreffende verplichtingen zijn, is daarentegen wel een zaak van het gemeenschapsrecht. Daarbij moet echter worden vastgesteld dat de adressaten van de verplichtingen op grond van richtlijn 2000/13 — en in het bijzonder de artikelen 2 en 3 daarvan — niet worden genoemd.

37. Daaruit alleen kan echter — anders dan Lidl Italia meent — niet worden afgeleid dat de loutere distributeur van een product in het geheel niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de onjuistheid van de desbetreffende gegevens, omdat een dergelijke verantwoordelijkheid in elk geval niet uitgesloten lijkt. Anders zou men dezelfde redenering ook op kunnen laten gaan ten aanzien van alle andere eventueel verantwoordelijke personen die evenmin uitdrukkelijk zijn genoemd.

38. Niet omstreden lijkt echter dat het bestaan van aansprakelijkheid voor onjuiste

10 — Zie met name arrest van 3 mei 2005, Berlusconi, (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Jurispr. blz. I-3565, punt 65, met verdere verwijzingen).

gegevens in belangrijke mate bijdraagt tot de doeltreffendheid van de met richtlijn 2000/13 nagestreefde doelen.

39. Bijgevolg dienen de bepalingen van de richtlijn te worden uitgelegd aan de hand van de strekking en het doel ervan om te bepalen wie de adressaten van de verplichtingen van richtlijn 2000/13 zijn.

1. Uitsluitende aansprakelijkheid van de producent?

40. Om te beginnen komt een uitsluitende verantwoordelijkheid van de fabrikant van het voorverpakte levensmiddel in aanmerking.

41. Niettegenstaande het ontbreken van desbetreffende bepalingen in richtlijn 2000/13, zou deze stelling steun kunnen vinden in regelingen op andere gebieden van het gemeenschapsrecht.

42. In dit verband kan op artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/37/EG [11] worden gewezen. Hierover heeft het Hof recentelijk nog vastgesteld dat „het niet met de opzet van die richtlijn, in het bijzonder met artikel 7, lid 3, [strookt] om het aantal personen dat aansprakelijk kan worden gesteld voor de overeenstemming van de machines, uit te breiden". [12]

43. Wel moet worden bedacht dat in het kader van de hier relevante richtlijn 2000/13 een overeenkomstige uitdrukkelijke regeling nu juist ontbreekt. Vooral de hierboven genoemde opzet van artikel 7, lid 3, van richtlijn 98/37 moet worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat het voorschrift spreekt van maatregelen tegen degene die de markering heeft aangebracht of de verklaring heeft opgesteld.

44. Daarbij komt nog dat richtlijn 98/37 een ander doel heeft, dat erin bestaat de modaliteiten voor de vaststelling van de conformiteit van de machines te vereenvoudigen, teneinde het vrije verkeer van die machines binnen de interne markt zo veel mogelijk zeker te stellen. Daartegenover is het hoofddoel van richtlijn 2000/13 volgens punt 6 van de considerans daarvan de voorlichting en bescherming van de consument. Terwijl dus afbreuk zou worden gedaan aan het met richtlijn 98/37 nagestreefde doel indien ook marktdeelnemers die chronologisch na de producent komen — met name importeurs die machines uit een lidstaat in een andere invoeren —, voor de conformiteit daarvan

11 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende machines (PB L 207, blz. 1).

12 — Arrest van 8 september 2005, Yonemoto (C-40/04, Jurispr. blz. I-7755, punt 44).

aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld, komt een aansprakelijkheid van verschillende personen ten goede aan de consumentenbescherming aangezien dit een stimulans vormt voor alle schakels van de distributieketen om te verzekeren dat de gegevens op de etiketten juist zijn, en dit de handelingsmogelijkheden van de consument uitbreidt.

45. Ook artikel 1 van richtlijn 85/374/EEG [13] legt echter de aansprakelijkheid voor producten met gebreken in beginsel bij de fabrikant, waarbij punt 2 van de considerans beklemtoont dat alleen wanneer de producent ook buiten schuld aansprakelijk wordt gesteld, een passende oplossing kan worden gevonden voor het aan onze tijd van voortschrijdende techniek eigen probleem, waarbij het gaat om een rechtvaardige toewijzing van de met de moderne technische productie samenhangende risico's.

46. Niettemin geldt de principiële aansprakelijkheid van de producent volgens artikel 1 van richtlijn 85/374 niet absoluut. Zo is het veelzeggend dat onder verwijzing naar de consumentenbescherming, volgens de punten 4 en 5 van de considerans, alle deelnemers aan het productieproces aansprakelijk moeten zijn, indien het eindproduct, een onderdeel of de door hen geleverde grondstof gebreken vertoont, en de gelaedeerde zich aldus op iedere betrokkene voor de volle omvang van de schade kan verhalen. In deze zin verruimt artikel 3, lid 2, van richtlijn 85/374 enerzijds het begrip „producent" tot een ieder die een product in de Gemeenschap invoert om dit te verkopen, te verhuren, te leasen of anderszins te verstrekken, in het kader van zijn commerciële activiteiten. Anderzijds bestaat er ingevolge artikel 3, lid 3, van richtlijn 85/374 een subsidiaire aansprakelijkheid van de leverancier voor het geval niet kan worden vastgesteld wie de producent van het product is.

47. Daarbij komt ten slotte ook nog dat richtlijn 85/374 op artikel 100 EEG-Verdrag (na wijziging artikel 100 EG-Verdrag, thans artikel 94 EG) is gebaseerd en dus een richtlijn betreffende de interne markt — en geen richtlijn krachtens artikel 153 EG — is. [14]

48. Gelet op een en ander kan een verantwoordelijkheid voor onjuiste gegevens op het etiket, die alleen bij de fabrikant van het product zou liggen, met het oog op de strekking en het doel van richtlijn 2000/13 niet overtuigen. De Spaanse, de Franse en de Nederlandse regering alsmede de Commissie hebben mijns inziens op goede gronden de nadruk gelegd op de met richtlijn 2000/13 nagestreefde consumentenbescherming. Vol-

13 — Richtlijn van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken (PB L 210, blz. 29).

14 — Zie in dit verband arrest van 25 april 2002, Commissie/Frankrijk (C-52/00, Jurispr. blz. I-3827, punt 14).

gens vaste rechtspraak [15] moet in dit opzicht voor de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft.

2. Aansprakelijkheid van andere, respectievelijk alle personen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn?

49. De vraag rijst derhalve in hoeverre er sprake kan zijn van verantwoordelijkheid van andere, respectievelijk alle personen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn.

50. Verantwoordelijkheid van al degenen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn, is met name geregeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid. [16] Volgens deze bepaling dragen de lidstaten er zorg voor dat de producenten en distributeurs aan de uit hoofde van deze richtlijn op hen rustende verplichtingen voldoen, zodat de op de markt gebrachte producten veilig zijn. Niettemin zou ook hier het bezwaar kunnen worden gemaakt dat richtlijn 2000/13 zelf niet een dergelijke regeling bevat.

51. Op het gebied van de etikettering van cosmetische producten en van levensmiddelen heeft het Hof [17] zelf om redenen van bescherming van de gezondheid reeds gewezen op de mogelijkheid dat zowel de fabrikant als de distributeur van een product verplicht zou worden om, in geval van twijfel, bewijzen aan te dragen voor de materiële juistheid van de feitelijke gegevens op de etikettering.

52. Tussen verantwoordelijkheid van alleen de producent en verantwoordelijkheid van alle schakels van de productie- en distributieketen zijn echter tussenniveaus denkbaar, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de alternatieve opsomming in artikel 3, lid 1, punt 7, van richtlijn 2000/13, volgens welke op de etikettering van levensmiddelen verplicht de naam of de handelsnaam en het adres van de

15 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 oktober 1999, Adidas (C-223/98, Jurispr. blz. I-7081, punt 23); 18 mei 2000, KVS International (C-301/98, Jurispr. blz. I-3583, punt 21); 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 50); 14 juni 2001, Kvaerner (C-191/99, Jurispr. blz. I-4447, punt 30); 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 203), en 13 november 2003, Granarolo (C-294/01, Jurispr. blz. I-13429, punt 34), alle met verdere verwijzingen.

16 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB 2002, L 11, blz. 4).

17 — Arrest van 28 januari 1999, Unilever (C-77/97, Jurispr. blz. I-431, punt 35) betreffende de etikettering van cosmetische producten. Zie ook arresten van 23 januari 2003, Sterbenz en Haug (C-421/00, C-426/00 en C-16/01, Jurispr. blz. I-1065, punt 38) betreffende de etikettering van levensmiddelen, en 15 juli 2004, Douwe Egberts (C-239/02, Jurispr. blz. I-7007, punt 42).

fabrikant *of* van de verpakker *of* (mijn cursivering) van een in de Gemeenschap gevestigde verkoper moet worden vermeld.

53. In dit verband zij erop gewezen dat de oudere regeling — te weten richtlijn 79/112 — was vastgesteld met het oog op de voorlichting en bescherming van de eindverbruiker van levensmiddelen, namelijk met betrekking tot de aard, identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst en wijze van vervaardiging of verkrijging van die producten. [18] Dit lijkt relevant voor zover uit punt 1 van de considerans van richtlijn 2000/13 voortvloeit dat deze richtlijn geen alomvattende nieuwe regeling bedoelt te geven, zodat lijkt te kunnen worden uitgesloten dat de genoemde doelstelling zou zijn veranderd.

54. In het bijzonder dient artikel 3, lid 1, punt 7, van richtlijn 2000/13 in de eerste plaats om de consument de mogelijkheid te bieden contact op te nemen met een persoon die of bedrijf dat verantwoordelijk is voor de fabricage of de distributie van het betrokken product, zodat hij daar eventueel terecht kan met positieve of negatieve reacties betreffende het gekochte product. [19] Deze doelstelling kan echter slechts worden bereikt, indien de betrokken personen door de eindverbruiker gemakkelijk kunnen worden geïdentificeerd.

55. Het Hof heeft in dit verband in het arrest Dega vastgesteld [20], dat de fabrikant en de verpakker in dit opzicht verschillen van de verkoper. Eerstgenoemden zijn in beginsel stabiele en gemakkelijk te identificeren ondernemers, zodat ook het feit dat zij buiten de Gemeenschap gevestigd zijn, geen moeilijkheden oplevert. Daarentegen is de verkoper over het algemeen een kleinere en dus moeilijker te identificeren ondernemer, vooral indien hij buiten de Gemeenschap is gevestigd. Dit is de reden waarom de gemeenschapswetgever ter zake van de etikettering van levensmiddelen uiteenlopende regels heeft vastgesteld voor de ondernemers naargelang zij fabrikant of verpakker zijn, dan wel verkoper. Wat eerstgenoemden betreft, mag het etiket van de verpakking volgens artikel 3, lid 1, punt 7, van richtlijn 2000/13 de gegevens van een fabrikant of verpakker vermelden, ongeacht of deze in of buiten de Gemeenschap is gevestigd, terwijl wat laatstgenoemde betreft, het etiket alleen de gegevens van een verkoper mag vermelden indien deze binnen de Gemeenschap is gevestigd.

56. Voor de opvatting dat niet alleen de fabrikant van het product in geval van gebrekkige etikettering verantwoordelijk

18 — Zie arresten van 14 juli 1988, Smanor (298/87, Jurispr. blz. 4489, punt 30) en 17 september 1997, Dega (C-83/96, Jurispr. blz. I-5001, punt 16).

19 — Arrest van 17 september 1997, Dega (aangehaald in voetnoot 18), punt 17, betreffende de oudere regeling van artikel 3, lid 1, punt 6, van richtlijn 79/112, onder verwijzing naar het antwoord van de Commissie op schriftelijke vraag nr. E-2170/95 van 28 juli 1995 (PB C 340, blz. 19).

20 — Arrest aangehaald in voetnoot 18, punten 18 en 19.

kan worden gesteld, pleit voorts het volgende, onder verwijzing naar artikel 16 van richtlijn 2000/13 aangevoerde argument van de Commissie: voor zover op grond daarvan de op het etiket vermelde gegevens in een andere taal dan die van de fabrikant kunnen worden aangebracht, lijkt het consequent ervan uit te gaan dat de verkoper een belangrijke rol speelt om te verzekeren dat de etiketteringsvoorschriften worden nageleefd, dit wil zeggen om te verzekeren dat de eindverbruiker alle noodzakelijke informatie over het ten verkoop aangeboden product verkrijgt in een taal die hij makkelijk begrijpt, waarmee weliswaar nog niet is gezegd of hij tevens voor de inhoudelijke juistheid van de betrokken gegevens aansprakelijk kan worden gesteld.

57. Tot staving van een uitlegging in die zin dat niet alleen de fabrikant verantwoordelijk kan worden gesteld voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens op de etiketten, kan ook worden verwezen naar verordening nr. 178/2002. Het Hof heeft in een ander arrest [21] reeds vastgesteld dat deze verordening ten opzichte van richtlijn 2002/46/EG [22] een aanvullende functie heeft, vooral omdat de verordening een algemene norm vormt. Met betrekking tot de hier relevante richtlijn 2000/13 ligt dit niet anders, indien in aanmerking wordt genomen dat richtlijn 2000/13 en verordening nr. 178/2002 hetzelfde doel nastreven, te weten de consumentenbescherming op het gebied van levensmiddelen.

58. Volgens artikel 17, lid 1, van verordening nr. 178/2002 [23] zorgen de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven ervoor dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid en controleren zij of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd.

59. In deze zin moet er vanwege de steeds sterker en onoverzichtelijker wordende interactie tussen fabrikanten, producenten en distributeurs in beginsel eerder sprake zijn van gezamenlijke dan van individuele verantwoordelijkheid. [24]

21 — Arrest van 9 juni 2005, HLH Warenvertriebs GmbH en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, Jurispr. blz. I-5141, punten. 36 en 38).

22 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen (PB L 183, blz. 51).

23 — Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 178/2002 wordt als hulp bij de uitlegging aangevoerd doch is ratione temporis niet rechtstreeks van toepassing op het hoofdgeding, omdat het volgens artikel 65 van de verordening pas op 1 januari 2005 in werking is getreden.

24 — Zie hierover ook „Guidance on the implementation of articles 11, 12, 16, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) n° 178/2002 on general food law", *Conclusions of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health*, I.3.2., Allocation of liability; daarbij dient echter wel te worden bedacht dat dit document geen formeel wettelijke status heeft en dat in het geval van een geschil de desbetreffende uitleggingsbevoegdheid vanzelfsprekend uiteindelijk bij het Hof ligt; dit hoeft er echter niet aan in de weg te staan dat de uitlatingen daarin in het kader van een uitlegging in beginsel in aanmerking worden genomen.

60. Uit een en ander volgt dat de artikelen 2, 3 en 12 van richtlijn 2000/13 niet aldus moeten worden uitgelegd dat de op grond daarvan bestaande verplichtingen moeten worden geacht alleen te gelden voor de fabrikant van een voorverpakt levensmiddel. Veeleer kan worden uitgegaan van verantwoordelijkheid van alle personen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn.

3. Voorwaarde voor verantwoordelijkheid van andere personen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn

61. Verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke juistheid van de etiketten van levensmiddelen veronderstelt redelijkerwijs dat de betrokkene in staat is te controleren of de gegevens op het etiket van het product inhoudelijk juist zijn. [25]

62. Lidl Italia voert in dit verband op goede gronden aan dat de distributeur van een product in de regel niet in staat is het fabricageproces van de producten te controleren. [26]

63. Het is evenwel niet volledig uitgesloten dat de distributeur in bepaalde gevallen wel tot een dergelijke controle in staat is. Lidl Italia zelf ontkent dit niet, waar zij opmerkt dat een distributeur die bij de voorafgaande verpakking van de producten betrokken is, verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld. De Commissie voert in dit verband aan dat enkele distributeurs (bijvoorbeeld grote supermarktketens) over voldoende macht beschikken om aan de fabrikanten regels of kwaliteitscriteria op het gebied van de vervaardiging van levensmiddelen op te leggen, waarvan de naleving kan worden verzekerd door onderzoeksprogramma's of regelmatige controles. Andere distributeurs zouden overigens zelfs rechtstreeks in staat moeten zijn om de juistheid van de gegevens op het etiket doeltreffend te controleren. [27]

64. Het staat bijgevolg uiteindelijk aan de nationale rechter om te toetsen of de distributeur van de betrokken alcoholhoudende drank feitelijk in staat is te controleren of de gegevens op het etiket overeenkomen met het werkelijke alcoholvolumegehalte.

25 — Zie bijvoorbeeld de uiteenzettingen betreffende artikel 17 van verordening nr. 178/2002 in het in voetnoot 24 genoemde document onder I.2, Implications: „under his/their control".

26 — Of dit ook geldt met betrekking tot de zogenoemde „huismerken", kan hier in het middel blijven omdat het in het hoofdgeding omstreden product niet onder het „huismerk" van de distributeur werd verkocht.

27 — Zo kopen bijvoorbeeld bepaalde groothandelaren grote hoeveelheden niet gebottelde wijn in en bottelen zij deze pas op het moment van de verkoop.

V — Conclusie

65. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

De artikelen 2, 3, en 12 van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, moeten niet aldus worden uitgelegd dat de op grond daarvan bestaande verplichtingen moeten worden geacht alleen te gelden voor de fabrikant van een voorverpakt levensmiddel. Er rust daarvoor tevens een verantwoordelijkheid op alle personen die bij het productie- en distributieproces betrokken zijn, mits althans deze personen feitelijk in staat zijn de juistheid van de gegevens op het etiket van het levensmiddel te controleren. Het staat aan de nationale rechter om de desbetreffende feitelijke vaststellingen te doen.