CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 2 oktober 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Met deze prejudiciële verwijzing wenst het tribunal de grande instance de Paris te vernemen, of artikel 10, lid 1, van wet nr. 88-14 van 5 januari 1988 en het besluit van 11 maart 1988 verenigbaar zijn met de bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag, voor zover zij elke vermelding in de etikettering van of in de reclame voor synthetische zoetstoffen verbieden, die aan de fysische en chemische eigenschappen of aan de voedingswaarde van suiker refereren of die aan het woord suiker doet denken.

De juridische context en de feiten van het hoofdgeding zijn weergegeven in het rapport ter terechtzitting, waarnaar ik graag verwijs.

2. Alvorens ten gronde in te gaan op de prejudiciële vraag, moet ik enkele korte opmerkingen maken.

In de eerste plaats lijkt het mij duidelijk, dat die vraag anders moet worden geformuleerd.

Het is immers vaste rechtspraak, dat het Hof van Justitie in het kader van een prejudiciële procedure niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht. Wanneer een verwijzingsbeschikking onjuist is geformuleerd, kan het evenwel de vraag, voor zover deze punten van gemeenschapsrecht betreft, zo herformuleren, dat een uitspraak mogelijk wordt.

Gelijk de Commissie voorts terecht heeft opgemerkt, moet, om de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te kunnen geven, meer in het bijzonder worden verwezen naar de regeling van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame. [1] Volgens de rechtspraak van het Hof immers, kan dit, ten einde de rechterlijke instantie die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd, een bruikbaar antwoord te geven, bepalingen van het gemeenschapsrecht in aanmerking nemen waarnaar de nationale rechter in de formulering van zijn vraag niet heeft verwezen. [2]

3. Richtlijn 79/112, die de algemene horizontale gemeenschapsvoorschriften inzake levensmiddelen bevat, heeft tot doel de werking van de gemeenschappelijke markt en het vrije verkeer van goederen te bevorderen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan een juiste voorlichting en toereikende bescherming van de consument. [3]

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1979, L 33, blz. 1.

2 — Arrest van 20 maart 1986, zaak 35/85, Tissier, Jurispr. 1986, blz. 1207, r. o. 9.

3 — Zie de tweede, derde, vierde en zevende overwegingen van de considerans.

Het in artikel 1, lid 1, omschreven toepassingsgebied van de richtlijn lijkt samen te vallen met dat van de in geding zijnde Franse bepalingen, die ook betrekking hebben op produkten die bestemd zijn voor de eindverbruiker. [4]

Reeds uit de titel van de wet van 5 januari 1988 blijkt immers, dat deze wet betrekking heeft op rechtsvorderingen van erkende consumentenverenigingen en de voorlichting van de consument.

Voorts lijkt de richtlijn zowel toepasselijk te zijn wanneer synthetische zoetstoffen als zodanig worden verkocht, als wanneer zij zijn verwerkt in een ander levensmiddel dat voor verkoop aan de eindverbruiker is bestemd (artikelen 1, lid 1, en 3, lid 1).

4. Over het volledig samenvallen van de richtlijn en de Franse wettelijke regeling kan wél enige twijfel bestaan voor zover het verbod ook geldt voor de reclame voor de betrokken produkten, daar deze materie in de gemeenschapsregeling slechts marginaal wordt aangesneden.

Hier merk ik echter op, dat de Franse wettelijke regeling de vormen en modaliteiten van de verkoopspubliciteit niet *ex professo* regelt, doch enkel de voor de etikettering van de betrokken produkten geldende verbodsbepalingen uitbreidt tot de desbetreffende reclame, en dat de richtlijn zelf ook een aantal aspecten van de reclame raakt, met name waar zij een juiste voorlichting van de consument verlangt (artikel 2).

Ik meen dus, dat de in geding zijnde nationale regeling moet worden geacht in haar geheel binnen het toepassingsgebied van de richtlijn te vallen.

5. De gemeenschapsregeling schrijft meer bepaald voor, dat de etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd (artikel 2, lid 1, sub a), alsmede de wijze van aanbieding van en de reclame voor levensmiddelen (artikel 2, lid 3) de koper niet mogen misleiden, inzonderheid niet ten aanzien van de kenmerken van het produkt of door aan het levensmiddel effecten of eigenschappen toe te schrijven die het niet bezit, of ten slotte door aan de consument te suggereren dat het produkt bijzondere kenmerken vertoont, terwijl alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten.

Artikel 3 somt voorts de gegevens op die — onder voorbehoud van de in de volgende artikelen bepaalde voorwaarden en afwijkingen — in de etikettering van levensmiddelen *moeten* worden vermeld.

Artikel 15 bepaalt ten slotte, dat de Lid-Staten de handel in levensmiddelen die beantwoorden aan de voorschriften van de richtlijn, niet mogen verbieden door de toepassing van niet-geharmoniseerde nationale bepalingen inzake etikettering en presentatie van bepaalde levensmiddelen of van levensmiddelen in het algemeen, onder voorbehoud van eventuele bepalingen die, inzonderheid voor wat ons hier bezighoudt, gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid of het tegengaan van oneerlijke concurrentie.

6. Bij dit alles moet ik met betrekking tot de bestreden regeling meteen zeggen, dat een zó algemeen gesteld verbod als dat van

4 — Opgemerkt zij, dat richtlijn 79/112/EEG is gewijzigd bij richtlijn 89/395/EEG van 14 juni 1989 (PB 1986, L 186, blz. 17), waarbij het toepassingsgebied ervan is uitgebreid tot levensmiddelen bestemd voor instellingen als restaurants, ziekenhuizen en kantines.

de Franse wetgever om het woord „sucre" te gebruiken, waarbij zelfs de vermelding „sucré à/au" (gezoet met) of merknamen gevormd met de stam „suc" (bij voorbeeld Maxi-suc, Pouss-suc, Sucredulcor) verboden zijn, mij veel verder lijkt te gaan dan hetgeen richtlijn 79/112 en inzonderheid artikel 2 van de richtlijn vereisen.

Verre van de consumenten correcte voorlichting te verzekeren, kan zo'n verstrekkend en ongenuanceerd verbod namelijk precies het omgekeerde effect hebben en afdoende en volledige informatie verhinderen.

Het belet bij voorbeeld de vermelding, dat een levensmiddel geen suiker bevat, terwijl het vaak juist dit is wat de koper wil weten. Ook het verbod om aan te geven dat een produkt met een synthetische zoetstof is „gezoet" of dat de zoetstof „zoetkracht" heeft, bemoeilijkt ongetwijfeld het inzicht in de functie van synthetische zoetstoffen, daar het Frans geen synoniemen kent die door de doorsnee consument worden begrepen. Het beste bewijs hiervan is wel, dat zelfs de nationale wetgever, wanneer hij over synthetische zoetstoffen spreekt, over de „zoetkracht" („pouvoir sucrant") ervan spreekt (artikel 10, sub a).

Voorts is de in de Franse regeling voorziene afwijking, volgens welke benamingen en fabrieksmerken van synthetische zoetstoffen die vóór 1 december 1987 door de medische en farmaceutische sector op de markt zijn gebracht, verder mogen worden gebruikt, niet alleen in beginsel discriminerend — omdat zij in de gegeven marktsituatie de Franse produkten lijkt te bevoordelen —, doch zij ontkracht bovendien het argument van consumentenbescherming (alsook in feite de andere aangevoerde rechtvaardigingsgronden). Want indien er mogelijkheid tot verwarring bestaat, dan valt niet in te zien waarom voor bepaalde produkten de vroegere benaming gehandhaafd mag blijven.

7. Uit een en ander blijkt dus, dat de Franse wettelijke regeling verder gaat dan hetgeen door artikel 2 van de richtlijn met het oog op de consumentenbescherming is toegestaan, en dat zij eventueel slechts kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de in artikel 15, lid 2, bedoelde afwijkingen.

Wat het tegengaan van oneerlijke mededinging betreft, voert de Chambre syndicale in haar schriftelijke opmerkingen in wezen aan, dat er al herhaaldelijk denigrerende reclamecampagnes tegen suiker zijn gevoerd en dat daarom het enkele gebruik van het woord „sucre" in de etikettering van een enigszins concurrerend produkt reeds onrechtmatige mededinging vormt.

Erg solide of overtuigend is het argument kennelijk niet. Het lijkt mij bepaald veel gevraagd de stelling te aanvaarden, dat de vermelding „sans sucre" op zich denigrerend is voor suiker omdat de consument het produkt waaraan aldus wordt gerefereerd, meteen als schadelijk voor de gezondheid zou zien.

Zou men die redenering volgen, dan zou men ook moeten aannemen, dat wanneer over cafeïne- of alcoholvrije dranken wordt gesproken, men cafeïne en alcohol in een slecht daglicht wil stellen en niet alleen maar de koper bepaalde informatie wil verstrekken.

Zo'n stelling lijkt mij op zijn minst te getuigen van weinig vertrouwen in de intelligentie en de kritische geest van de consument.

Men kan het ten slotte met de Franse regering redelijkerwijs niet eens zijn, dat de in geding zijnde regeling gerechtvaardigd zou zijn door de noodzaak „misbruiken" te voorkomen (blz. 11 van haar opmerkingen), aangezien het verbod in ieder geval kennelijk onevenredig is aan dat doel.

Zo er al sprake zou zijn van misbruik, dan kan daartegen afdoende worden opgetreden op basis van de algemene bepalingen inzake consumentenbescherming en oneerlijke handelspraktijken.

Het is immers evident, dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen de beteugeling van oneerlijke mededingingspraktijken, die erin bestaan een concurrerend produkt in een slecht licht te plaatsen door er min of meer uitdrukkelijk schadelijke gevolgen voor de gezondheid aan toe te schrijven. Ik geloof echter niet, dat het in de onderhavige zaak daarom gaat.

8. Wat vervolgens de eventuele rechtvaardiging uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid betreft (die in de verwijzingsbeschikking zelf reeds min of meer wordt gesuggereerd), deze lijkt mij niet serieus, voor zover, zoals gezegd, de vermelding van of de verwijzing naar het woord „sucre" in de etikettering, op zich de consument niet kan misleiden, doch hem integendeel in staat stelt om met kennis van zaken zijn keuze te maken.

In werkelijkheid hebben niet de bepalingen waar het in de onderhavige zaak om gaat, de bescherming van de volksgezondheid op het oog; deze bescherming wordt verzekerd door andere, specifieke bepalingen, zoals bij voorbeeld de bepaling die de verplichting oplegt te vermelden dat een produkt fenylalanine bevat of dat zwangere vrouwen er slechts met mate gebruik van mogen maken.

9. Voor ik mijn betoog afsluit, wens ik nog op te merken, dat de oplossing niet anders zou luiden, indien het Hof de in geding zijnde regeling onder het aspect van de reclame zou toetsen aan artikel 30 EEG-Verdrag.

Dienaangaande herinner ik er om te beginnen aan, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof[5] onder het in artikel 30 van het Verdrag neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen elke handelsregeling van de Lid-Staten valt, die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren.

In het bijzonder kan een wettelijke regeling die bepaalde vormen van reclame of bepaalde methoden van verkoopbevordering beperkt of verbiedt, ook zonder rechtstreeks voorwaarden voor de invoer te stellen, de omvang hiervan beperken, doordat zij de verhandelingsmogelijkheden van de ingevoerde produkten ongunstig beïnvloedt. Ook indien een dergelijke regeling zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, is het niet uitgesloten dat het feit dat de betrokken onderneming gedwongen is, in de diverse Lid-Sta-

5 — Zie in de eerste plaats het arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5.

ten verschillende methoden van reclame of verkoopbevordering te hanteren of een door haar bijzonder doeltreffend geachte methode op te geven, een invoerbelemmering oplevert. [6]

Vervolgens wijs ik erop dat, zoals het Hof sedert het arrest Rewe [7] herhaaldelijk heeft bevestigd, bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de verhandeling van de betrokken produkten, belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen moeten worden aanvaard, voor zover de regeling zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten en noodzakelijk kan worden geacht om redenen zoals de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde, die het algemeen belang betreffen, zoals bij voorbeeld de bescherming van de volksgezondheid of dwingende vereisten verband houdende inzonderheid met de bescherming van de consumenten en de eerlijkheid van de handelstransacties. Zoals wij juist zagen, is er in de onderhavige zaak van dergelijke redenen kennelijk geen sprake.

10. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van richtlijn 79/112/EEG, inzonderheid de artikelen 2 en 15, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen de toepassing van een nationale wettelijke regeling die het gebruik van het woord ‚sucre' verbiedt in de etikettering van en de reclame voor synthetische zoetstoffen, alsmede iedere verwijzing naar de fysische eigenschappen of de voedingswaarde van suiker, die synthetische zoetstoffen eveneens bezitten."

6 — Arrest van 15 december 1982, zaak 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Jurispr. 1982, blz. 4575, r. o. 15.

7 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Jurispr. 1979, blz. 649, r. o. 8.