ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
22 oktober 1998 *

In zaak C-184/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Lier, juridisch adviseur, en J.-F. Pasquier, bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij die directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door decreet nr. 93-999 van 9 augustus 1993 betreffende bereidingen op basis van „foie gras" vast te stellen zonder rekening te houden met de uitvoerig gemotiveerde mening en het met redenen omkleed advies van de Commissie ter zake van de wederzijdse erkenning, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. F. Mancini, J. L. Murray (rapporteur), H. Ragnemalm en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 1 juli 1997, waar de Commissie was vertegenwoordigd door J.-F. Pasquier en de Franse regering door P. Lalliot, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 oktober 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 31 mei 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door decreet nr. 93-999 van 9 augustus 1993 betreffende bereidingen op basis van „foie gras" (hierna: „decreet") vast te stellen zonder rekening te houden met de uitvoerig gemotiveerde mening en het met redenen omkleed advies van de Commissie ter zake van de wederzijdse erkenning, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Op 31 oktober 1991 stelden de Franse autoriteiten de Commissie ingevolge richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), in kennis van een ontwerpbesluit van het Centre technique de la conservation des produits agricoles betreffende bereidingen op basis van „foie gras" (hierna: „foie-grasproducten").

3 Naar aanleiding van haar onderzoek maakte de Commissie in een uitvoerig advies van 1 februari 1992 bezwaar tegen het ontwerp, voor zover het een reeks verkoopbenamingen voorbehield aan foie-grasproducten die aan de daarin gestelde kwaliteits- en samenstellingseisen voldeden, en het geen clausule bevatte inzake de wederzijdse erkenning van in de andere lidstaten rechtmatig in de handel gebrachte producten.

4 In een nota van 5 mei 1992 deelden de Franse autoriteiten de Commissie mede, dat zij het voorbehoud inzake de verkoopbenamingen grotendeels zouden handhaven.

5 Bij schrijven van 3 juli 1992 herinnerde de Commissie de Franse autoriteiten aan de noodzaak, in de aangemelde tekst een clausule inzake wederzijdse erkenning op te nemen.

6 In een nota van 18 maart 1993 verklaarden de Franse autoriteiten niet te kunnen instemmen met de opneming van een dergelijke clausule in het aangemelde ontwerp.

7 Op 9 augustus 1993 stelden de Franse autoriteiten het decreet vast waarin het gebruik van een reeks verkoopbenamingen is voorbehouden aan foie-grasproducten die aan de in het decreet aan elk product gestelde kwaliteits- en samenstellingseisen voldoen. Het decreet heeft betrekking op, onder meer, de volgende verkoopbenamingen: „foie gras entier", „foie gras" en „bloc de foie gras" — van ganzen- of eendenlevers —, „parfait de foie", „médaillon ou pâté de foie", „galantine de foie" en „mousse de foie" — van ganzen-en/of eendenlevers. Per product zijn het

minimumgehalte aan foie gras en de toegestane ingrediënten vastgelegd. Verder bepaalt het decreet voor ieder product het maximumgehalte aan sacharose en kruiden, het maximumpercentage aan „graisses de pochage" (bij de verwerking vrijkomende vetten), „homogénat" (leverdelen die niet meer de structuur van een „stuk lever" hebben) en/of water, alsook de specifieke wijze van presentatie en verpakking. Het bevat geen clausule inzake wederzijdse erkenning.

8 Artikel 1 van het decreet verbiedt het bezit met het oog op de verkoop of gratis verspreiding onder de in het decreet genoemde benamingen van foie-grasproducten die niet in overeenstemming zijn met de bepalingen ervan. Foie-grasproducten uit een andere lidstaat die aan de aldaar geldende regels voldoen, kunnen in Frankrijk dus enkel onder de in het decreet genoemde benamingen in de handel worden gebracht, indien zij aan de daarin gestelde voorwaarden inzake foie-grasgehalte en bereidingswijze voldoen. Anders kunnen zij onder een niet in het decreet genoemde benaming in de handel worden gebracht.

9 Op 24 oktober 1994 zond de Commissie de Franse autoriteiten een met redenen omkleed advies, waarin zij staande hield dat de Franse bepalingen onverenigbaar waren met artikel 30 van het Verdrag. Zij verzocht de Franse Republiek tevens binnen twee maanden na kennisgeving van het advies de nodige maatregelen te treffen om zich ernaar te voegen.

10 Bij brief van 16 januari 1995 betwistte de Franse regering het standpunt van de Commissie.

11 Dit was voor de Commissie aanleiding dit beroep in te stellen.

12 In haar verzoekschrift stelt de Commissie, dat de voor foie-grasproducten geldende kwaliteits- en samenstellingseisen, als voorwaarde voor het gebruik van de in het decreet genoemde verkoopbenamingen, het vrije verkeer van goederen kunnen belemmeren.

13 Daarnaast verwijt de Commissie de Franse Republiek, in het decreet geen clausule inzake wederzijdse erkenning te hebben opgenomen, op grond waarvan in een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebrachte foie-grasproducten in Frankrijk in de handel zouden kunnen worden gebracht. De Commissie geeft evenwel toe, dat een dergelijke clausule niet onmiddellijk effect zou sorteren, daar in de andere lidstaten een overeenkomstige regelgeving ontbreekt en de andere communautaire producenten waarschijnlijk de Franse voorschriften in acht zouden nemen. Verder merkt de Commissie op, dat de productie van foie-grasproducten in de overige lidstaten weliswaar van geringe omvang is, doch gestaag toeneemt.

14 De Franse regering wijst op het zeer theoretische en hypothetische karakter van de haar verweten niet-nakoming, gelet op de geringe omvang van de productie van foie gras in de andere lidstaten, het ontbreken van specifieke regelgeving inzake foie-grasproducten in die lidstaten en de omstandigheid dat de producten uit die lidstaten doorgaans aan de Franse voorschriften voldoen.

15 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat ook in andere lidstaten dan Frankrijk foie gras wordt geproduceerd, zij het in geringe mate, en dat een deel van die productie in Frankrijk wordt ingevoerd.

16 Het is vaste rechtspraak (arrest van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5), dat het verbod van artikel 30 van het Verdrag betrekking heeft op iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren.

17 Die bepaling ziet dus niet slechts op de actuele, maar ook op de potentiële effecten van een regeling. De toepasselijkheid ervan kan niet worden uitgesloten op grond dat zich tot op heden geen concreet geval heeft voorgedaan waarin sprake is van een verband met een andere lidstaat (zie, in deze zin, arrest van 7 mei 1997, Pistre e. a., C-321/94—C-324/94, Jurispr. blz. I-2343, punt 44).

18 Een nationale regeling die verbiedt, dat een product uit een andere lidstaat dat aan de aldaar geldende regels voldoet, doch niet geheel beantwoordt aan de eisen die zij zelf stelt, onder een bepaalde benaming in de handel wordt gebracht, moet derhalve worden aangemerkt als regeling die de handel tussen lidstaten althans potentieel kan belemmeren.

19 Verder stelt de Franse regering, dat het decreet hoe dan ook wordt gerechtvaardigd door dwingende vereisten in verband met de consumentenbescherming en de fraudebestrijding en dat het evenredig is met die vereisten.

20 Op het punt van de consumentenbescherming betoogt de Franse regering in het bijzonder, dat het gebruik van bepaalde benamingen moet worden gereguleerd, opdat de consument kan zien om wat voor product het daadwerkelijk gaat, en hem aldus een doeltreffende bescherming wordt geboden.

21 Uiteraard is het legitiem om de consument, die bijzondere eigenschappen toekent aan producten die uit bepaalde grondstoffen zijn vervaardigd of een bepaald gehalte aan karakteristieke ingrediënten hebben, de mogelijkheid te bieden aan de hand van dit criterium zijn keuze te bepalen.

22 Dit doel kan evenwel met andere middelen worden bereikt dan door bepaalde verkoopbenamingen voor te behouden aan producten met bepaalde eigenschappen, en wel met middelen die het in de handel brengen van producten uit een andere lidstaat die aan de aldaar geldende regels voldoen, in mindere mate beperken, zoals het aanbrengen van een passend etiket waarop de aard en de kenmerken van het product zijn vermeld (zie, in deze zin, arrest van 12 maart 1987, Commissie/ Duitsland, 178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 35).

23 Wat het argument inzake de noodzaak van fraudebestrijding betreft, moet worden opgemerkt, dat het Hof het in zijn arrest van 23 september 1988, Deserbais (286/86, Jurispr. blz. 4907, punt 13) niet heeft uitgesloten, dat wanneer onder een bepaalde benaming aangeboden levensmiddelen qua samenstelling of vervaardiging zozeer afwijken van de binnen de Gemeenschap algemeen onder die benaming bekende goederen, dat zij niet kunnen worden geacht tot dezelfde categorie te behoren, de lidstaten van de belanghebbenden kunnen verlangen dat zij de benaming wijzigen.

24 Dat een product niet volledig voldoet aan de voorwaarden van een nationale wettelijke regeling inzake de samenstelling van bepaalde levensmiddelen met een specifieke benaming, betekent echter nog niet, dat het in de handel brengen ervan kan worden verboden.

25 De bevoegde nationale diensten zijn stellig bevoegd de producten te controleren om na te gaan, of de op het etiket vermelde gegevens inzake de gebruikte grondstoffen en de bereidingswijze correct zijn, en diegenen te vervolgen die levensmiddelen in de handel brengen onder een in een nationale regeling erkende benaming, maar met een zo sterk afwijkende inhoud, dat men zou kunnen spreken van bedrog. Doch dit is enkel mogelijk in situaties waarin levensmiddelen uit een andere lidstaat die

aan de aldaar geldende regels voldoen, aanmerkelijk afwijken van de eisen van de wetgeving van de betrokken staat.

26 Het risico dat een foie-grasproduct uit een andere lidstaat dat aan de aldaar geldende regels voldoet, een in het decreet geregelde benaming voert zonder exact aan de door dat decreet gestelde voorwaarden inzake foie-grasgehalte of bereidingswijze te voldoen, rechtvaardigt op zich niet, dat, ter voorkoming van fraude, de verhandeling van dat product op Frans grondgebied volledig wordt verboden.

27 Het decreet kan bijgevolg niet worden geacht evenredig te zijn met het vereiste van fraudebestrijding.

28 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door het decreet vast te stellen zonder daarin een clausule inzake wederzijdse erkenning op te nemen voor producten uit een andere lidstaat die aan de aldaar geldende regels voldoen, de krachtens artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door decreet nr. 93-999 van 9 augustus 1993 betreffende bereidingen op basis van „foie gras" vast te stellen zonder daarin een clausule inzake wederzijdse erkenning op te nemen voor producten uit een andere lidstaat die aan de aldaar geldende regels voldoen, is de Franse Republiek de krachtens artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 oktober 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

P. J. G. Kapteyn