naar de tegenwoordige stand van het gemeenschapsrecht met artikel 34 van het Verdrag niet onverenigbaar, wanneer er geen verschil in behandeling tussen voor uitvoer bestemde en in de betrokken Lid-Staat verhandelde produkten in besloten ligt.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 november 1979.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 27 SEPTEMBER 1979 [1]

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

1. In deze prejudiciële zaak gaat het weer eens om de vraag in hoe ruime zin de in artikelen 30 en 34 van het EEG-Verdrag gebezigde term „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve (uitvoer- of invoer-) beperkingen" is te verstaan, wanneer men te maken krijgt met een nationaal verbod, op de produktie van een bepaalde waar gesteld.

De vennootschap P. B. Groenveld BV, verzoekster in het hoofdgeding, legt zich in Nederland toe op de import van paardevlees en de bereiding van paarderookvlees. Op 9 februari 1978 verzocht zij het Produktschap voor Vee en Vlees in haar bedrijf paardevlees, niet zijnde paarderookvlees, tot paardeworst en andere produkten te mogen bereiden. Het verzoek werd afgewezen op grond van de door de directie van het Produktschap voor Vee en Vlees op 5 december 1973 vastgestelde Verordening be- en verwerking vlees 1973, in welker artikel 3, lid 1, het de vleeswarenfabrikanten wordt verboden paardevlees en van paarden afkomstige eiwitten bevattende waren in hun bedrijf voorhanden te hebben, te bewerken of te verwerken.

1 — Vertaald uit het Italiaans.

De vennootschap Groenveld ging van deze afwijzende beschikking in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, dat ons Hof bij beschikking van 26 januari 1979 verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te willen doen over de vraag of „artikel 34 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, eventueel gelezen in samenhang met enig ander voorschrift van dat Verdrag en of met enig aan dat Verdrag ten grondslag liggend beginsel, aldus (moet) worden uitgelegd, dat daarmede het in artikel 3, lid 1, van de verordening neergelegde verbod ... — mede gelet op doel en strekking van dat verbod ... — onverenigbaar is."

2. Ik zou om te beginnen willen stilstaan bij de inhoud van de Nederlandse wetgeving inzake de bereiding van paardevlees. Het in artikel 3, lid 1, van de verordening van 5 december 1973 aan de vleeswarenfabrikanten opgelegde verbod wordt ten behoeve van de paardeslagers verzacht: blijkens artikel 5 der verordening mogen zij vleeswaren — van paardevlees — be- of verwerken mits de waar rechtstreeks aan de verbruikers — en niet aan tussenhandelaren — wordt verkocht. Anderzijds is de in- en export van zulke vleeswaren als zodanig niet verboden, zodat de ondernemers deze produkten (uit landen van de Gemeenschap dan wel uit derde landen ingevoerd) in Nederland aan de markt mogen brengen dan wel opnieuw naar al dan niet tot de Gemeenschap behorende landen kunnen uitvoeren, aan hoedanige uitvoer geen specifieke beperkingen gesteld zijn.

De vraag welke de rechter a quo ons Hof stelt, betreft derhalve de verenigbaarheid met artikel 34 van het EEG-Verdrag van het verbod voormelde waar op grote schaal (om zo te zeggen: op industriële schaal) te vervaardigen.

Met betrekking tot de vraagstelling zij opgemerkt dat zij naar haar bewoordingen weliswaar de interne regeling van een Lid-Staat betreft, doch een probleem van algemene aard aan de orde stelt: of bepalingen *als* voormelde Nederlandse rechtvoorschriften met het EEG-Verdrag te verenigen zijn. Dit probleem zal in onderzoek moeten worden genomen: ons Hof heeft de draagwijdte van gemeenschapsrechtelijke regelen vast te stellen en niet te beoordelen of nationale rechtsvoorschriften, aan het gemeenschapsrecht getoetst, als rechtmatig zijn te beschouwen.

3. Het lijkt mij niet voor tegenspraak vatbaar dat een nationale rechtsregel van voormelde inhoud de intracommunautaire handel, wat het betrokken produkt betreft, ernstig belemmert. Kunnen bedrijven die niet als slachtbedrijven aan te merken zijn en het produkt door tussenhandelaren (grossiers en detaillisten) aan de markt willen brengen, geen paardeworst aanmaken, dan wordt de export, zij het langs indirecte weg, vrijwel totaal onmogelijk. Paardeworst zou dan alleen nog mogen worden uitgevoerd voor zover het gaat om buitenslands — in een ander land van de Gemeenschap dan wel in een derde land — vervaardigde produkten, ingevoerd in een Lid-Staat waar het verbod van kracht is c.q. om als produkten van huisindustrie te beschouwen vleeswaren van paardeslagerijen (welke categorie, economisch gezien, mijns in-

ziens weinig te betekenen heeft). Terecht heeft de Commissie erop gewezen dat een regeling als in Nederland geldt, ook — alweer: indirect — de import belemmert in die zin dat het, wanneer de mogelijkheid vleeswaren van paardevlees aan te maken zo zeer aan banden wordt gelegd, via een beperking van het gebruik ook tot een teruggang van de invoer van paardevlees moet komen. Het gaat ten deze dus niet slechts om artikel 34 van het EEG-Verdrag, betreffende de export, doch ook om artikel 30, betreffende de invoer tussen Lid-Staten.

Een regeling als voormeld lijkt mij ten duidelijkste in strijd met beide genoemde artikelen. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak wordt met „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen" gedoeld op „iedere handelsregeling van de Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren" (vgl. laatstelijk het arrest van 13 maart 1979, gewezen in de zaak 119/78, S.A. des Grandes Distilleries Peureux/ Services Fiscaux de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort, r.o. 22). Een daadwerkelijke, zij het indirecte, belemmering als die welke in de onderhavige Nederlandse regeling is gelegen, valt dan ook stellig onder de verboden, in de artikelen 30 en 34 vervat.

4. Zoals bekend, zien de Lid-Staten zich ondanks deze verboden niet geheel en al verstoken van de mogelijkheid om, wanneer aan bepaalde voorwaarden voldaan is, bepalingen te doen uitgaan welke de intracommunautaire handel, al dan niet rechtstreeks, aan banden leggen. In het recente arrest van 20 februari 1979, gewezen in de zaak 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntweinn, en wel met name in de rechtsoverwegingen 8-15, heeft het Hof dienaangaande overwogen dat de Lid-Staten bevoegd blijven aan de handel beperkingen te stellen die door „dringende behoeften, ondermeer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten" noodzakelijk worden gemaakt. Deze opsomming, waarin slechts ten dele aan artikel 36 van het EEG-Verdrag wordt aangeknoopt, houdt meer in het algemeen een erkenning in van de rechtmatigheid van nationale voorschriften die afwijkingen van de artikelen 30 en 34 behelzen, wanneer zij zijn *„gericht op de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan bij de eisen van vrij verkeer van goederen* dat als een van de fundamentele regels van de Gemeenschap is te beschouwen." (r.o. 14 van voormeld arrest van 20 februari 1978).

Ik geloof ook niet dat Nederland — waar de concrete situatie tot opheldering van de draagwijdte van de hierbedoelde communautaire regelen kan bijdragen — geldige redenen als voormeld bij de hand had om nationale maatregelen als hier bedoeld, die op kwantitatieve beperkingen neerkomen, te treffen.

Het Produktschap heeft in zijn bij het Hof ingediende verweerschrift gesteld dat de beperkende bepalingen als rechtmatig zouden moeten worden beschouwd, omdat zij erop gericht zouden zijn de uitvoer van worst, niet zijnde paardeworst, mogelijk te maken naar landen als het Verenigd Koninkrijk,

waar de consument niet op paardevlees gesteld is, dan wel naar landen als de Bondsrepubliek, waar vleeswaren uit paardevlees in het geheel niet mogen worden ingevoerd. Volgens het Produktschap zou de aanwezigheid van paardevlees in een bereiding met gebruikmaking van hoge temperaturen, technisch gezien, erg moeilijk en slechts tegen hoge kosten zijn vast te stellen, hetgeen er in feite toe zou leiden dat technische controles — ter vaststelling van de aard (paardevlees of niet) van het vlees dat in het ingevoerde produkt voorkomt, in de landen van invoer onmogelijk worden. De uitvoer van Nederlandse vleesbereidingen naar voormelde landen zou alleen kunnen worden verzekerd door gebruik te maken van het radicale middel van een verbod van de vervaardiging — in Nederland — van vleeswaren waarin paardevlees voorkomt, waarnaast het de fabrikanten verboden zou moeten zijn paardevlees in voorraad te hebben.

Ik acht deze redenering niet overtuigend.

In de eerste plaats merk ik op dat de genomen beperkende maatregelen niet *noodzakelijk* zijn te achten ter bescherming van eerlijke handelsrelaties en van de verbruiker, belangen welke, naar het Hof in zijn voormeld arrest van 20 februari 1979 heeft uitgesproken, stellig in volle omvang tot gelding moeten komen en in bepaalde omstandigheden voorgaan bij het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Kopers en verbruikers kunnen, naar van de zijde van verweerster met juistheid is opgemerkt, door de voorschriften betreffende de etikettering der produkten worden beschermd. Een dergelijke oplossing wordt juist in het reeds genoemde arrest van 20 februari 1979 aan de hand gedaan: het ging er in dat arrest om of de communautaire regelen een Lid-Staat vrij laten het gehalte aan alcohol, dat in op zijn grondgebied verhandelde dranken ten minste moet voorkomen, op een hoger niveau dan de communautaire norm vast te stellen; het Hof overwoog dat „het voorschrijven van een minimum alcoholpercentage" niet „als een wezenlijke garantie voor een eerlijk handelsverkeer is te beschouwen", aangezien „ook door vermelding van herkomst en alcoholpercentage op de verpakking te verlangen, . . . de koper zeer wel van de nodige informatie" kan worden verzekerd (r.o. 13).

Ook in verband met de gestelde noodzaak de nationale produktie van bereidingen van vlees in bescherming te nemen, kan er onder meer op worden gewezen dat men aan het wantrouwen van de consument in de invoerende landen een einde kan maken door te verlangen dat op de verpakking de aanwezigheid van paardevlees moet worden vermeld. Anderzijds geloof ik niet dat de bescherming van de nationale produktie kan worden gerekend tot de algemene belangen, welker bescherming volgens 's Hofs jurisprudentie een afwijking van het vrije verkeer van goederen in de Gemeenschap vermag te rechtvaardigen. Tenslotte wijs ik erop dat het de vraag is of de export wel met het verbieden van de vervaardiging van vleeswaren uit paardevlees gebaat is: de Commissie wees erop dat andere landen, zoals Denemarken, die zulk een verbod niet kennen, op basis van vlees verkregen produkten uitvoeren naar dezelfde markten waar de Nederlandse exporten vanouds terechtkomen.

Wij zagen dat het Produktschap zich er onder meer op beriep dat de Bondesre-

publiek de invoer van paardevlees heeft verboden; Nederland zou zich daardoor met het oog op zijn exporten naar de Duitse markt tot voormelde beperkende maatregelen gedwongen hebben gezien. Het ligt natuurlijk niet op mijn weg de communautaire rechtmatigheid van voornoemde in Duitsland getroffen beperkende maatregelen, waaromtrent wij slechts heel in het algemeen werden geïnformeerd, aan de orde te stellen; ik kan er evenwel mede volstaan er nogmaals op te wijzen dat met een duidelijke informatie van de consument omtrent de aard der waar — en wel op het etiket — aan de gestelde moeilijkheden van de Nederlandse bedrijven zeer wel het hoofd kan worden geboden. Tot die moeilijkheden staat een maatregel als waartoe in Nederland werd overgegaan — een absoluut verbod van de produktie van paardeworst —, stellig in geen verhouding.

Ook meen ik dat men, ter rechtvaardiging van beperkende maatregelen als in Nederland getroffen, niet in ernst met de bescherming van de volksgezondheid kan komen aandragen. Weliswaar staat het de Lid-Staten volgens artikel 36 van het EEG-Verdrag vrij ter bescherming van dat rechtsgoed het vrije verkeer van goederen te beperken; anderzijds leert de ervaring ondubbelzinnig dat paardevlees voor de gezondheid niet gevaarlijker is dan voor menselijke voeding bestemd vlees van andere diersoorten. Het is in zoverre veelzeggend, dat in 's Raads richtlijn van 21 december 1976 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten, voor de omschrijving van het begrip „vlees" ook wordt verwezen naar artikel 1 van richtlijn 64/433, waarmede vers vlees van „éénhoevige dieren" eronder valt. Dit houdt ten overvloede de bevestiging in dat paardevlees niet als schadelijk voor de gezondheid wordt beschouwd; paardevlees geniet in sanitair opzicht eenzelfde behandeling als alle andere voor consumptie bestemde vleessoorten.

5. Ik concludeer dat de vraag door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te Rijswijk bij beschikking van 26 januari 1979 gesteld, door het Hof als volgt ware te beantwoorden:

„Onder maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen als bedoeld in de artikelen 30 en 34 van het EEG-Verdrag valt een in de nationale rechtsvoorschriften van een Lid-Staat aan de vleeswarenfabrikanten opgelegd verbod bereidingen van paardevlees te vervaardigen."