bepaling mede betrekking heeft op een verbod van een Lid-Staat om azijn, bevattende azijnzuur niet verkregen door azijnzure gisting van wijn, en met name appelazijn, in te voeren of te verhandelen, wanneer het daarbij gaat om azijn die in een andere Lid-Staat rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht.

Touffait Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 29 MEI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het Hof heeft al vaak gelegenheid gehad het in de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag bedoelde begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoer- of uitvoerbeperkingen" uit te leggen. Door een nadere uitlegging van artikel 30 en de werkingssfeer ervan zal deze rechtspraak aan de hand van het onderhavige geschil kunnen worden uitgebreid.

De feiten kunnen in het kort worden samengevat als volgt.

De heren Herbert Gilli en Paul Andres, groothandelaar respectievelijk detailhandelaar in levensmiddelen in de provincie Bolzano, wordt overtreding van de artikelen 51 en 94 van het Italiaanse presidentieel besluit nr. 162 van 12 februari 1965 ten laste gelegd; de eerste wordt verweten een bepaalde hoeveelheid appelazijn in de handel te hebben gebracht en ten verkoop te hebben aangeboden, en de tweede dit produkt ten verkoop te hebben aangeboden. Zij worden deswege vervolgd voor de Pretore te Bolzano, die bij beschikking van 26 oktober 1979 het Hof van Justitie heeft verzocht zich bij wege van prejudiciële beslissing uit te spreken over de volgende vraag:

1 — Vertaald uit het Italiaans.

„Moet de uitdrukking ‚kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking' in artikel 30 EEG-Verdrag aldus worden opgevat, dat het in artikel 51 DPR 162 van 12 februari 1965 vervatte verbod om produkten met niet door azijnzure gisting van wijn verkregen azijn in de handel te brengen, een kwantitatieve invoerbeperking of een maatregel van gelijke werking vormt?"

Voor een goed begrip van deze vraag zij erop gewezen dat genoemd artikel 51 van DPR 162 van 1965, zoals gewijzigd bij artikel 3 van wet nr. 207 van 6 april 1966 en bij artikel 18 van wet nr. 739 van 9 oktober 1970, het volgende bepaalt: „Het is verboden synthetische ethylalcohol, produkten die azijnzuur bevatten dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, alsmede door azijnzure gisting van wijn verkregen produkten die volgens artikel 41 niet als azijn kunnen worden gekwalificeerd, voor direct of indirect gebruik in levensmiddelen te vervoeren, ten verkoop aan te bieden, in de handel te brengen of op enige wijze te gebruiken". Volgens genoemde bepaling (in de bij wet nr. 739 van 9 oktober 1970 gewijzigde versie van artikel 14) is de benaming „azijn" of „wijnazijn" voorbehouden aan produkten verkregen door azijnzure gisting van wijn welke een bepaalde hoeveelheid azijnzuur en alcohol bevatten. Ten slotte wordt overtreding van de bepalingen van artikel 51 volgens artikel 94 van genoemd decreet 162 van 1965 bestraft met een boete van 2 tot 20 miljoen lire, en, in de ernstigste gevallen en in geval van recidive, een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar.

Van mening dat het in dit artikel opgelegde verbod onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, heeft de Commissie bij brief van 14 december 1978 tegen de Italiaanse regering een procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid en op 28 november 1978 een met redenen omkleed advies uitgebracht; zij heeft de zaak echter nog niet bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt. Met zijn verzoek dit verbod te toetsen aan artikel 30 EEG-Verdrag, bezigt de Pretore te Bolzano de prejudiciële procedure met betrekking tot een probleem dat veeleer via artikel 169 zou moeten worden opgelost. Het is immers een bekend gegeven dat de procedure van artikel 177 EEG-Verdrag niet bedoeld is om vast te stellen of bepaalde nationale regels in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, maar om de betekenis en de strekking van gemeenschapsregels te verduidelijken.

Voor zover daarin een uitleggingsprobleem van algemene aard kon worden onderkend, heeft het Hof nooit geweigerd uitspraak te doen over vragen zoals in de onderhavige zaak gesteld. Ik meen daarom dat wij ondanks de onjuiste formulering van de vraag, op het probleem dienen in te gaan, waarbij wij de inhoud ervan aldus kunnen verduidelijken: Is een van staatswege ingesteld verbod om azijn die niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, te vervoeren, ten verkoop aan te bieden, in de handel te brengen of in levensmiddelen te gebruiken, een kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 30 EEG-Verdrag?.

2. Ik ben van mening dat een nationale regeling met de hierboven genoemde inhoud een absolute belemmering voor het

intracommunautaire handelsverkeer in het betrokken produkt vormt. Wanneer immers bepaalde soorten azijn niet kunnen worden vervoerd en in levensmiddelen gebruikt, wordt de invoer ervan uit andere Lid-Staten volledig verhinderd.

Een dergelijke regeling is stellig onverenigbaar met het in artikel 30 EEG-Verdrag neergelegde verbod. De uitdrukking „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen" omvat volgens vaste rechtspraak van het Hof „iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren" (vgl. de arresten van 15 december 1976, zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921, en 13 maart 1979, zaak 119/78, Distilleries Peureux, Jurispr. 1979, blz. 975, r.o. 22). Mitsdien maakt een daadwerkelijke, zij het indirecte handelsbelemmering, zoals uit de litigieuze nationale bepalingen voortvloeiend, stellig inbreuk op het in artikel 30 vervatte verbod.

De omstandigheid dat, zoals in casu het geval is, de beperkende nationale bepaling ingevoerde en nationale produkten op dezelfde manier behandelt, doet hieraan zeker niet af. De nationale regeling valt immers juist onder artikel 30, omdat zij een absolute belemmering van de invoer van een bepaald produkt uit andere Lid-Staten vormt. Dit volstaat voor de vaststelling dat inbreuk is gemaakt op de regel betreffende het vrije verkeer van goederen, ook al geldt de betrokken handelsbelemmering ongeacht in welk land het produkt is vervaardigd.

3. Weliswaar is het voor de Lid-Staten ondanks de in artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag vervatte verbodsbepalingen niet volledig onmogelijk om, onder bepaalde voorwaarden, regelingen te treffen die een al dan niet rechtstreekse belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer vormen. In het arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) is in dit verband overwogen, dat de Lid-Staten bevoegd blijven belemmeringen vast te stellen „voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, zulks noodzakelijk maken". Zoals ik opmerkte in mijn conclusie van 27 september 1979 in zaak 15/79 (Groenveld) wordt in deze opsomming (die, zoals uit de woorden „onder meer" blijkt, overigens niet exhaustief is) slechts ten dele bij artikel 36 EEG-Verdrag aangeknoopt, omdat zij meer in het algemeen de rechtmatigheid erkent van nationale voorschriften die afwijken van de gemeenschapsverboden, op voorwaarde dat deze voorschriften „zijn gericht op de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan bij de eisen van het vrije verkeer van goederen, dat als een van de fundamentele regels der Gemeenschap is te beschouwen" (r.o. 14 van voornoemd arrest van 20 februari 1979).

Ik meen echter niet dat de Italiaanse regeling die aanleiding heeft gegeven tot deze zaak, gerechtvaardigd kan worden

aan de hand van de in het arrest-Rewe van 20 februari 1979 genoemde criteria.

In de eerste plaats immers kan het verbod om azijn die niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, in de handel te brengen en voor menselijke voeding te gebruiken, niet gerechtvaardigd worden geacht uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid. Met name appelazijn is niet schadelijk voor de gezondheid: dit blijkt ook uit de analyse die in het kader van het voor de Italiaanse rechter dienende strafgeding is verricht. De Italiaanse regering heeft in haar op 8 november 1979 bij de Commissie ingediende opmerkingen (nadat de Commissie, zoals gezegd, de procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag had ingeleid) ook geenszins gesteld, dat de Italiaanse regeling noodzakelijk was ter bescherming van de volksgezondheid.

In de tweede plaats kunnen de onderhavige beperkende maatregelen ook niet gerechtvaardigd worden geacht als middel ter bescherming van de eerlijkheid der handelstransacties en de positie van de consumenten. Deze laatsten kunnen heel goed worden beschermd door middel van etiketteringsvoorschriften, inhoudende dat duidelijk moet worden vermeld uit welke stoffen bepaalde voedingswaren zijn vervaardigd. Daardoor zou het vrije verkeer van goederen niet in gevaar worden gebracht. Een dergelijke oplossing is juist in voornoemd arrest-Rewe van 20 februari 1979 voorgesteld: in dat geval ging het om de vraag of de gemeenschapsregeling een Lid-Staat vrijliet, een hoger minimum alcoholpercentage voor op zijn grondgebied verhandelde dranken vast te stellen dan dat van de gemeenschappelijke standaard, en het Hof overwoog dat het voorschrijven van een minimum alcoholpercentage niet als een wezenlijke garantie voor een eerlijk handelsverkeer was te beschouwen: ook door vermelding van herkomst en alcoholpercentage op de verpakking kan men de koper zeer wel de nodige informatie verstrekken. Past men soortgelijke criteria op het onderhavige geval toe, dan wordt de consument mijns inzien naar behoren beschermd wanneer op de flessen azijn in de taal van het land waarin het produkt wordt verhandeld, duidelijk wordt aangegeven dat het produkt niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn. Elke Lid-Staat kan uiteraard de handelaren een dergelijke verplichting opleggen.

In de opmerkingen die zij in de procedure krachtens artikel 169 heeft gemaakt, betoogt de Italiaanse regering, dat de Italiaanse verbodsbepalingen noodzakelijk zijn om fraude bij de bereiding en verkoop van azijn doeltreffend te kunnen voorkomen en bestrijden. Ik betwijfel of dit standpunt (waarvoor overigens geen bewijs is aangevoerd) kan worden aanvaard. Men behoeft er slechts op te wijzen dat in andere landen (bij voorbeeld in de Bondsrepubliek) grote hoeveelheden niet uit wijn verkregen azijn worden verhandeld, zonder dat dit onoverkomelijke problemen voor de fraudebestrijding oplevert. In elk geval lijkt het mij moeilijk aan te tonen dat het (eventuele) bestaan van technische moeilijkheden bij de analyse van de organoleptische eigenschappen van het produkt, voldoende reden kan zijn om het beginsel van het vrije verkeer van goederen op te offeren.

In bedoelde opmerkingen stelt de Italiaanse regering verder nog, dat de beperkende bepalingen noodzakelijk zijn om de afzet te garanderen van aanzienlijke

hoeveelheden wijn die anders op de markt zouden komen, waardoor het marktevenwicht ernstig zou worden verstoord met als gevolg interventies ten laste van het EOGFL. Doch zoals ik reeds opmerkte in mijn conclusie in voornoemde zaak 15/79, „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".

Wat ten slotte het fiscale doel betreft, waardoor maatregelen die afwijken van het beginsel van het vrije verkeer, gerechtvaardigd kunnen worden, behoeft het nauwelijks betoog dat dit niets uitstaande heeft met een verhandelingsverbod voor bepaalde soorten azijn.

4. Concluderend zou ik derhalve in overweging willen geven, de door de Pretore te Bolzano bij beschikking van 26 oktober 1979 gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Het in artikel 30 EEG-Verdrag bedoelde begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen' is ook van toepassing op het verbod om niet door azijnzure gisting van wijn verkregen azijn te vervoeren, ten verkoop aan te bieden, in de handel te brengen of voor levensmiddelen te gebruiken".