2. Wordt in een Lid-Staat op uit een andere Lid-Staat ingevoerde en in die Staat rechtmatig geproduceerde en in de handel gebrachte margarine een regeling toegepast volgens welke het verboden is margarine of voedingsvet in de handel te brengen wanneer de massa of de uiterlijk verpakking van de individuele klomp niet een bepaalde vorm — bijvoorbeeld een kubusvorm — heeft, dan is er sprake van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, wanneer de bescherming en de informatie van de consument kunnen worden verzekerd door maatregelen die minder belemmerend zijn voor het vrije handelsverkeer.

In zaak 261/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Landgericht Hamburg, in het aldaar aanhangig geding tussen

WALTER RAU LEBENSMITTELWERKE, te Hilter (Bondsrepubliek Duitsland),

en

DE SMEDT PVBA, te Zemst (België),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 30 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, A. O'Keeffe, U. Everling en A. Chloros, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

Het geding dat tot de onderhavige prejudiciële vraag heeft geleid, betreft een verkoopovereenkomst tussen de Duitse firma Rau en de Belgische vennootschap De Smedt. Rau verbond zich om 15 000 kg margarine, verpakt in bakjes met een afgeknotte kegelvorm (kuipjes) te leveren. De overeenkomst bevatte een verklaring van Rau, waarin deze garandeerde dat de door haar geleverde margarine krachtens de toepasselijke bepalingen van het EEG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen in de handel mocht worden gebracht.

Bij het sluiten van de overeenkomst waren partijen het erover eens, dat de invoer van de betrokken waar in België en dus de afname en betaling van de waar slechts plaats zouden hebben indien de relevante Belgische voorschriften betreffende margarine de invoer en verhandeling van margarine in kuipjes toelieten.

Toen het contract werd gesloten, gold voor de verpakking van margarine artikel 15 van de wet van 8 juli 1935, dat bepaalde:

„De margarine en de bereide vetten mogen noch ingevoerd, noch voor den verkoop of de levering voorhanden zijn of vervoerd worden, noch te koop gesteld, verzonden en geleverd, tenzij onder den vorm van kubiekvormige klompen, wegende netto 250 gram, 500 gram, 1 kilogram of 2 kilogram en in vaten gedaan of onder omhulsels verpakt."

Volgens het Landgericht Hamburg veronderstelden beide partijen bij de sluiting van de overeenkomst dat deze bepaling zou worden ingetrokken of niet meer zou worden toegepast als gevolg van 's Hofs arrest in de zaak Cassis de Dijon (arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649). De betrokken bepaling werd inderdaad vervangen door artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de fabricage en het in de handel brengen van margarine en voedingsvetten, hetwelk bepaalt:

„Het is verboden margarine en samengesteld voedingsvet die niet volledig vloeibaar zijn bij 20 °C, in de kleinhandel te brengen, wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is. Deze bepaling geldt niet voor waren waarvan het nettogewicht kleiner is dan 50 g of groter is dan 2 kg."

De Smedt, verweerster in het hoofdgeding, vroeg het Belgische ministerie van Volksgezondheid of zij de gekochte margarine mocht invoeren.

Bij brief van 6 november 1980 deelde het Belgische ministerie haar mee, dat er nog wetsbepalingen bestonden die de verkoop van margarine in een niet-kubusvormige buitenverpakking verboden. Daarop verklaarde De Smedt aan Rau

dat zij de waar niet meer wilde aanvaarden. Rau vorderde toen de nakoming van het contract voor het Landgericht Hamburg. Volgens haar had De Smedt de waar moeten aanvaarden, omdat de Belgische tekst in strijd is met de bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag. De Smedt betwist dit standpunt.

Volgens het Landgericht heerst er tussen partijen wilsovereenstemming over het feit dat verweerster alleen gehouden is haar verplichtingen na te komen indien de in kuipjes verpakte margarine in België in het vrije verkeer kan worden gebracht, omdat de andersluidende Belgische voorschriften in strijd zijn met het recht van de Europese Gemeenschappen.

Het Landgericht overwoog dat zelfs indien de Belgische bepaling de invoer van in kubusvorm verpakte margarine niet uitsluit, zij de afzet van in een andere Lid-Staat wettig op zo een wijze verpakte margarine kan bemoeilijken, vooral bij parallelle invoer. Het is echter mogelijk dat een dergelijke bepaling onder de uitzonderingen van artikel 36 EEG-Verdrag valt.

De verhandeling van margarine in een dergelijke verpakking is in de Bondsrepubliek Duitsland toegestaan bij het Gesetz über Margarine, Halbfettmargarine und Kunstspeisefette van 1 juli 1975 (Bundesgesetzblatt I, blz. 1841). Artikel 2, lid 1 bepaalt:

„De verpakking of houder mag slechts een vierkante basis of een afgeknotte kegelvorm hebben. Vanaf een gewicht van tenminste 1 000 gram mag de verpakking ook de vorm van een rechthoekig parallellepipedum hebben".

Het Landgericht Hamburg besloot daarop het Hof van Justitie de volgende vraag te stellen:

„Is er sprake van een in de zin van artikel 30 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, wanneer zoals in artikel 8 van het Belgisch Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de fabricage en het in de handel brengen van margarine en voedingsvetten, wordt bepaald dat het verboden is margarine of voedingsvet in het verkeer te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is, en dit tot gevolg heeft dat de in een andere Lid-Staat overeenkomstig de nationale voorschriften in een daarvan afwijkende vorm verpakte margarine speciaal voor de invoer in het Koninkrijk België kubusvormig moet worden verpakt?"

De verwijzingsbeschikking is op 25 september 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de firma Rau, te dezen vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat te Hamburg, door de firma De Smedt, te dezen vertegenwoordigd door D. Ohlgart, advocaat te Hamburg, door de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wägenbaur, en door de Belgische regering, te dezen vertegenwoordigd door P. Legros, advocaat te Brussel.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende opmerkingen

a) *Verzoekster in het hoofdgeding,* de firma Rau, merkt op dat de Duitse wet

toestaat dat margarine wordt verpakt in ronde kuipjes en dat deze verpakking de laatste 25 jaar algemeen voorkwam in Duitsland omdat zij voordelen bood boven de verpakking in perkamentpapier. De margarinefabrikanten hebben hun produktie op deze ontwikkeling afgestemd. Zij hebben met name hun dure verpakkings- en vulmachines op de vervaardiging en het vullen van de ronde kuipjes ingesteld.

Ook in de meeste andere Lid-Staten is de kubusvorm niet voorgeschreven. In Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Italië bestaat er geen beperking wat de vorm van de verpakking betreft. In Denemarken zijn vierkante, ronde en ovale verpakkingen evenals de rechthoekige baksteenvorm toegelaten en in Nederland zijn rechthoekige, cilinder- of kuipjesvormen toegelaten. In Frankrijk is een kubusvorm voorgeschreven, maar zijn afwijkingen mogelijk voor leveranties aan de verwerkende industrie en voor de export.

Door genoemd Belgisch voorschrift wordt de invoer van margarine in België uit bijna alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, vooral uit de Bondsrepubliek Duitsland, aanzienlijk belemmerd. Indien een Duitse margarinefabrikant margarine naar België zou willen exporteren met inachtneming van het bepaalde in artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de kubusvorm, dan zou hij volledig nieuwe verpakkings- en vulmachines moeten aanschaffen om zich te voegen naar de Belgische bepalingen, hetgeen zeer duur zou komen. Daarom vindt er bijna geen communautaire handel in margarine tussen de Bondsrepubliek Duitsland en België plaats, ondanks het feit dat het prijsniveau van margarine in België wezenlijk hoger ligt dan in de omliggende staten waar eveneens op grote schaal margarine wordt geproduceerd en geconsumeerd.

De firma Rau produceert in bijlage 3 bij haar opmerkingen een vergelijking van de margarineprijs in Nederland en België.

De firma Rau stelt dat zij in 1975 een nieuwe verpakkingsvorm heeft ontwikkeld. Twee margarinebekers werden in een strikt kubusvorming karton verpakt. Zelfs dit type verpakking is door het ministerie van Volksgezondheid niet toegelaten en tegen twee Belgische firma's die kleine hoeveelheden aldus verpakte margarine hadden ingevoerd, werd een strafvervolging ingesteld.

De firma Rau herinnert er ook aan dat de Commissie op klachte van de firma Rau een procedure wegens verdragsschennis tegen België heeft ingeleid. De Commissie heeft echter afstand gedaan van de instantie, zodat deze zaak (nr. 177/80) is doorgehaald.

Volgens de firma Rau wordt de belemmering van het vrije verkeer van goederen door de Belgische verpakkings- en vormvoorschriften voor margarine niet gerechtvaardigd door de bescherming van een der rechtsgoederen die in artikel 36 EEG-Verdrag zijn opgesomd. Het argument dat de consument wordt beschermd doordat de kubusvorm ertoe dient verwarring tussen boter en margarine te voorkomen, kan niet worden aanvaard, omdat deze doelstelling even goed kan worden bereikt door een passende etikettering. In dit verband noemt verzoekster de arresten in de zaken Cassis de Dijon (reeds genoemd), 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 52 en 788/79, Gilli en Andres, Jurispr. 1980, blz. 2071, alsmede de mededeling van de Commissie over de gevolgen van het arrest Cassis de Dijon (PB C 256 van 1980, blz. 2).

De firma Rau stelt het volgende antwoord voor:

„Het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen' in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd dat het in een wettelijke regeling van een Lid-Staat neergelegde verbod om margarine in het verkeer te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is, onder dit begrip valt, voor zover het ook geldt voor de invoer van margarine, die in een andere Lid-Staat rechtmatig is gefabriceerd en in het verkeer gebracht en op voldoende duidelijke wijze als margarine is gekenmerkt."

b) *Verweerster in het hoofdgeding,* de firma De Smedt, betoogt in de eerste plaats dat het Belgisch Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 niet als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking kan worden gekenmerkt omdat het alleen verbiedt, in kuipjes verpakte margarine in de kleinhandel te brengen.

Het arrest Cassis de Dijon is niet van toepassing. Dit heeft betrekking op het geval dat een produkt op grond van zijn intrinsieke eigenschappen van de markt wordt uitgesloten door een verbod van grensoverschrijding.

In casu gaat het niet om een verbod om de grens te overschrijden daar de voorschriften slechts de verpakking betreffen. Ook de zaak Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, had betrekking op een invoerverbod.

Zelfs indien men van mening is dat artikel 8 van het Koninklijk Besluit gelijkstaat met een indirecte kwantitatieve invoerbeperking, is het toch gerechtvaardigd door eisen in verband met de bescherming van de consumenten en de eerlijkheid van de handelstransacties.

Zolang er op dit gebied geen gemeenschappelijke regeling in de EEG bestaat, staat het in beginsel aan de Lid-Staten om alle desbetreffende bepalingen vast te stellen.

De Commissie heeft haar beroep tegen België ingetrokken omdat zij kennelijk van oordeel was dat de nieuwe regeling gerechtvaardigd was. In bijna alle Lid-Staten bestaan er voorschriften betreffende de vorm van de verpakking waarin margarine in het verkeer moet worden gebracht. Ook indien sommige Lid-Staten geen kubusvorm voorschrijven, blijven de andere Lid-Staten bevoegd om zelf te beslissen hoe vermeden kan worden dat de consument boter met margarine verwart.

De Belgische regeling vormt geen willekeurige discriminatie. Binnenlandse en buitenlandse produkten worden niet verschillende behandeld. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 16 december 1980 (zaak 27/80, Fietje, Jurispr. 1980, blz. 3839) terecht vastgesteld dat een verplichting om een duidelijke benaming te gebruiken om te voorkomen dat de consument op een dwaalspoor wordt gebracht, verenigbaar was met de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, zelfs indien de oorspronkelijke etiketten van de ingevoerde produkten daardoor moesten worden gewijzigd. Alleen wanneer wijziging wordt geëist van oorspronkelijke etiketten die evenveel informatie verschaffen kan men schending van artikel 30 EEG-Verdrag aannemen.

In casu kan met niet stellen dat de aanduiding „margarine", die gemakkelijk aan de blik van de consument kan ontsnappen, dezelfde informatie verschaft als de markante kubusvorm van een verpakking.

De firma De Smedt stelt voor op de vraag te antwoorden dat artikel 8 van het Belgisch Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de fabricage en het in de handel brengen van margarine en voedingsvetten niet in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag.

c) Volgens de *Commissie* belemmert het Koninklijk Besluit klaarblijkelijk het handelsverkeer. Het heeft tot gevolg dat in de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig de Duitse wettelijke voorschriften verpakte margarine in België niet door de detailhandel kan worden afgezet. Daarvoor zou immers een speciale behandeling van die margarine nodig zijn. Het doen er niet toe dat de Belgische regeling niet de invoer als zodanig, maar de afzet door de detailhandel op het oog heeft: het intracommunautaire handelsverkeer wordt „al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel" belemmerd.

Deze regeling is niet noodzakelijk om te voldoen aan dwingende eisen, met name in verband met de bescherming van consumenten. Een kubusvorm voor margarine kon worden voorgeschreven om het risico van verwarring met boter te voorkomen. Het valt niet te ontkennen dat de staten er een gewettigd belang bij hebben een dergelijke kans op verwarring uit te sluiten. Dit doel kan echter op een andere wijze volledig worden bereikt: het voorschrift dat op de buitenverpakking van margarine duidelijk — dat wil zeggen in voldoende grote letters — de aanduiding voorkomt dat het om margarine gaat is voldoende. Deze informatie volstaat om de consument over de inhoud van de verpakking voor de lichten.

De Duitse wet bepaalt in artikel 2, lid 4, uitdrukkelijk dat de verpakkingen waarin de waar in de handel wordt gebracht op een duidelijke plaats in goed zichtbare en gemakkelijk leesbare letters de benaming „margarine" moeten dragen.

De Commissie heeft na een onderzoek van de geldende regeling trouwens besloten, tegen België de procedure wegens verdragsschennis ex artikel 169 EEG-Verdrag aan te vangen.

De Commissie stelt voor op de vraag van het Landgericht als volgt te antwoorden:

„Het begrip ‚maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen' in artikel 30 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op het door een Lid-Staat uitgevaardigd verbod om margarine in het verkeer te brengen indien de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is en dit tot gevolg heeft dat de verhandeling van in een andere Lid-Staat rechtmatig verpakte margarine wordt verboden, hoewel er naar behoren rekening is gehouden met de noodzaak, de consument tegen elke kans op verwarring te beschermen."

d) De *Belgische regering* is van mening dat erop moet worden gewezen dat de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag niet de mogelijkheid van een Lid-Staat in het geding brengt om een bepaalde vorm voor te schrijven waarin margarine op het nationale grondgebied mag worden verkocht. De vraag is beperkt tot het verschil in vorm van verkochte margarine dat tussen de Lid-Staten kan bestaan en heeft geen betrekking op het feit dat er een bepaalde vorm is voorgeschreven. Omdat het beginsel van een verplichte

vorm zelf niet aan de orde wordt gesteld, moet worden vastgesteld dat, zolang de wetgevingen van de verschillende Lid-Staten op dit niveau niet zijn geharmoniseerd, het volgens 's Hofs rechtspraak aan de Lid-Staten staat om ieder op zijn eigen grondgebied de meest geschikte vorm voor de verkoop van de produkten voor te schrijven.

De Belgische regering zet de ontstaansgeschiedenis van de Belgische regeling inzake margarine sinds de wet van 4 mei 1900 uiteen.

De kubusvorm is zodanig „verankerd" in de gewoonten van de Belgische consument dat bij Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 minder strenge voorschriften zijn vastgesteld wat betreft de grootte van de vermelding „margarine" op het pakje. De kubusvorm van de verpakking, die beter overeenkwam met de gewoonten van de bevolking, werd als onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere voedingsvetten voldoende geacht.

Na deze toelichtingen werpt de Belgische regering een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. De vennootschap De Smedt en haar beheerders zijn voor de Correctionele rechtbank te Kortrijk gedaagd op verdenking van overtreding van de wettelijke voorschriften betreffende de handelspraktijk in de sector boter, margarine en vetstoffen. Tegen het vonnis is door het Openbaar ministerie hoger beroep bij Hof van Beroep te Gent aangetekend. Nu de in het geding zijnde belangen soortgelijk zijn, zou het Hof zich moeten afvragen of het geschil dat aan de prejudiciële vraag ten grondslag ligt, werkelijk bestaat of fictief is en of het onder deze omstandigheden bevoegd is om antwoord te geven.

Subsidiair betoogt de Belgische regering dat artikel 8 van het Koninklijk Besluit geen maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het Verdrag is. In tegenstelling tot de zaken *Cassis de Dijon* en *Ratti* (Jurispr. 1979, blz. 1629) is het niet absoluut onmogelijk om niet met de wettelijke voorschriften overeenkomende produkten in het verkeer te brengen, in zoverre slechts de uiterlijke opmaak van het produkt behoeft te worden overgenomen om het in het verkeer te brengen.

In de voornoemde arresten ging het om nationale regelingen die in de wetgeving van de andere Lid-Staten geen pendant hadden. In het onderhavige geval is de Belgische regeling echter praktisch gelijk aan de Duitse. Hier moet dus het beginsel van gelijkheid van de gestelde eisen worden toegepast, daar ook in het nationale Duitse recht voor de verkoop in de detailhandel de kubusvorm voorgeschreven is. De Belgische regering beklemtoont dat het Koninklijk Besluit geenszins de invoer van het produkt verbiedt, maar alleen de wijze regelt waarop het in de detailhandel mag worden gebracht.

Met een beroep op de „nisine"-zaak (zaak 53/80, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, Jurispr. 1981, blz. 409) betoogt de Belgische regering dat de Lid-Staat die zich op een uitzondering van artikel 30 EEG-Verdrag beroept, daarvan niet de gegrondheid behoeft aan te tonen.

De onderhavige verplichting is in het begin van de eeuw in de nationale wetgeving ingevoerd teneinde de consument te beschermen tegen het risico van bedrog of verwarring met boter.

Het publiek is eraan gewend geraakt om de beide produkten in de detailhandel alleen visueel te onderscheiden, in die zin dat alles wat er niet als een kubus uitziet, noodzakelijkerwijze boter is. De afschaffing van de betrokken verplichting zou sommige weinig gewetensvolle fabrikanten de gelegenheid bieden, niet-kubusvormige margarine op de markt te brengen, erop speculerend dat zij op ongerechtvaardigde wijze profiteren van de geconditioneerde reflex van de consument die, menend boter te kopen, in feite margarine aanschaft.

Nu een harmonisatie op Europees gebied ontbreekt en de Belgische regeling de bepalingen betreffende de etikettering heeft versoepeld, moet het visuele onderscheid, met name de kubusvorm die voor de consument sedert 80 jaar synoniem is met margarine, worden behouden.

In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof heeft de Belgische regering meegedeeld dat boter in België voor circa 8 % in plastic bekers werd verkocht. Veruit in de meeste gevallen wordt boter aan de consument aangeboden in een plastic verpakking in de vorm van een parallellepipedum (baksteenvorm).

De Belgische regering stelt primair voor het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Subsidiair wordt het volgende antwoord op de gestelde vraag voorgesteld:

„Artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de fabricage en het in de handel brengen van margarine en voedingsvetten, waarin wordt verboden margarine of voedingsvetten in de handel te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is, is geen door artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 15 juni 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de firma Rau, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat te Hamburg, door de firma De Smedt, verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Ohlgart, advocaat te Hamburg, door de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Legros, advocaat te Brussel, en de Commissie, vertegenwoordigd door R. Wägenbaur.

De Belgische regering heeft een foto van een kuipvormige boterverpakking en de firma Rau een verzameling boter- en margarineverpakkingen overgelegd.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 21 september 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 16 september 1981, ingekomen ten Hove op 25 september daaropvolgende, heeft het Landgericht Hamburg krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 30 EEG-Verdrag, teneinde te kunnen beoordelen of een bepaling van de Belgi-

sche regeling betreffende de verpakkingsvorm van in de kleinhandel verkochte margarine (Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980, Belgisch Staatsblad van 14 oktober 1980, blz. 11 845) verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen een Duitse verkoper en een Belgische koper betreffende een overeenkomst over de levering van margarine. In deze op 23 juli 1980 gesloten overeenkomst garandeerde de verkoper dat de door hem geleverde en in plastic kuipjes met afgeknotte kegelvorm verpakte margarine op grond van de bepalingen van gemeenschapsrecht in België in de handel mocht worden gebracht. Ten tijde van de sluiting van de overeenkomst mocht volgens de in België geldende regeling margarine alleen in kubusvorm worden ingevoerd of voor de verkoop voorhanden zijn. De betrokken waar voldeed niet aan deze voorwaarde.

3 Voornoemde regeling werd vervangen door het Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980, volgens hetwelk het verboden is margarine in de kleinhandel te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is.

4 Nadat verweerster in het hoofdgeding van de bevoegde instanties had vernomen dat de verhandeling van margarine in ronde kuipjes nog steeds verboden was, weigerde zij de contractueel vastgelegde leveringen af te nemen. Verzoekster nam met deze weigering geen genoegen en wendde zich tot het Landgericht Hamburg.

5 Verweerster voerde voor de rechter aan dat het Belgisch Koninklijk Besluit, volgens hetwelk margarine enkel in een kubusvormige verpakking in de handel mag worden gebracht, niet in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag, aangezien België dit besluit mocht vaststellen om in de kleinhandel op de juiste wijze te kunnen onderscheiden tussen boter en margarine. Bijgevolg zou zij niet gehouden zijn, de uit de overeenkomst met verzoekster voortvloeiende verplichting tot afname en betaling van de bestelde margarine na te komen.

6 Het Landgericht Hamburg acht het niet uitgesloten dat achter de Belgische regeling, die enkel voor de kleinhandel geldt, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking schuilgaat. Een dergelijke regeling zou de verhandeling van in een andere Lid-Staat rechtmatig in ronde kuipjes verpakte margarine kunnen bemoeilijken.

7 Derhalve heeft het Landgericht Hamburg bij beschikking van 16 september 1981 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld:

„Is er sprake van een in de zin van artikel 30 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, wanneer zoals in artikel 8 van het Belgisch Koninklijk Besluit van 2 oktober 1980 betreffende de fabricage en het in de handel brengen van margarine en voedingsvetten, wordt bepaald dat het verboden is margarine of voedingsvet in het verkeer te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet kubusvormig is, en dit tot gevolg heeft dat de in een andere Lid-Staat overeenkomstig de nationale voorschriften in een daarvan afwijkende vorm verpakte margarine speciaal voor de invoer in het Koninkrijk België kubusvormig moet worden verpakt?"

De bevoegdheid van het Hof

8 De Belgische regering merkt op dat de invoer van margarine in België door verweerster in het hoofdgeding in België reeds tot een strafvervolging heeft geleid; het Hof dient zich dan ook af te vragen of het bij het geding dat aan de prejudiciële vraag ten grondslag ligt, om een echt geschil gaat. De Belgische regering verwijst in dit verband naar het arrest van het Hof van 16 december 1981 in zaak 244/80 (Foglia, Jurispr. 1981, blz. 3045).

9 Gezien de inhoud van de processtukken kan in casu niet worden betwijfeld dat er sprake is van een echt geschil. Bijgevolg is er geen reden om aan te nemen dat het Hof onbevoegd is.

Beantwoording van de vraag

10 De door het Landgericht gestelde vraag houdt in of er sprake is van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30, wanneer in een Lid-Staat op uit een andere Lid-Staat ingevoerde margarine een regeling wordt toegepast volgens welke dit produkt slechts in een bepaalde opmaak — in casu een kubusvormige massa of verpakking — in de kleinhandel mag worden gebracht.

11 Verweerster in het hoofdgeding en de Belgische regering betogen dat het Belgisch Koninklijk Besluit niet kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. De eerdere arresten van het Hof zouden uitsluitend betrekking hebben op invoer- en verhandelingsverboden, voortvloeiende uit nationale regelingen betreffende de kwaliteit van produkten; hier zou de zaak anders liggen, omdat een aanpassing van de opmaak van het produkt volstond om het in de handel te mogen brengen. Bovendien zou de vorm van de verpakking geen echte handelsbelemmering zijn. Ook al was de verkoop in het klein verboden, er zouden in ieder geval andere mogelijkheden bestaan, zoals de verkoop in het groot.

12 Gelijk het Hof sinds het arrest van 20 februari 1979 in zaak 120/78 (Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) herhaaldelijk heeft verklaard, moeten bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling inzake de verhandeling van de betrokken produkten, belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen worden aanvaard, voor zover de betrokken regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, haar rechtvaardiging vindt in dwingende eisen verband houdende met, inzonderheid, de bescherming van de consumenten. De regeling moet echter ook evenredig zijn aan het beoogde doel. Heeft een Lid-Staat de keuze tussen verschillende middelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt, dan moet hij het middel kiezen dat het vrije handelsverkeer het minst belemmert.

13 Schrijft een Lid-Staat een bepaalde verpakkingsvorm ook voor ingevoerde produkten voor, dan wordt de invoer in deze Lid-Staat van uit andere Lid-Staten afkomstige produkten daardoor weliswaar niet volledig uitgesloten,

doch deze handelwijze kan de verhandeling van de betrokken produkten bemoeilijken of duurder maken, doordat aldus bepaalde wegen voor de afzet van deze produkten worden afgesloten of doordat de noodzaak bij de opmaak ervan de voor de afzetmarkt voorgeschreven bijzondere verpakkingen te gebruiken, extra kosten meebrengt.

14 In casu blijkt de beschermende werking van de Belgische wettelijke regeling ook uit het door de Commissie gestelde en door de Belgische regering niet bestreden feit, dat op de Belgische markt nagenoeg geen uit het buitenland afkomstige margarine voorhanden is, ofschoon de prijzen er aanzienlijk hoger zijn dan in bepaalde andere Lid-Staten.

15 Bijgevolg kan niet worden gesteld dat het vereiste van een bijzondere verpakking van het produkt het handelsverkeer niet belemmert.

16 De Belgische regering betoogt voorts dat de voorgeschreven kubusvorm noodzakelijk is ter bescherming van de consument, om verwarring tussen boter en margarine te voorkomen. De bij de verkoop van margarine gebruikte kubusvorm zou in de gewoonten van de Belgische verbruiker „verankerd" zijn en te dezen dan ook een doeltreffende bescherming bieden.

17 In beginsel kan niet worden betwist dat wettelijke maatregelen ter voorkoming van verwarring tussen boter en margarine bij de consument, gerechtvaardigd zijn. Past een Lid-Staat echter op in een andere Lid-Staat rechtmatig geproduceerde en in de handel gebrachte margarine wettelijke bepalingen toe die voor dit produkt een bepaalde, bijvoorbeeld kubusvormige, verpakking dwingend voorschrijven en elk ander soort verpakking uitsluiten, dan gaat zulks aanzienlijk verder dan nodig is om dit doel te bereiken. De bescherming van de verbruiker kan immers even doeltreffend worden verzekerd door andere middelen die het vrije handelsverkeer minder belemmeren, zoals etiketteringsvoorschriften.

18 De vertegenwoordiger van de Belgische regering heeft tijdens de mondelinge behandeling nog aangevoerd dat België is gebonden door artikel 11, lid 2,

van richtlijn nr. 79/112 van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 33 van 1979, blz. 1). Deze bepaling van gemeenschapsrecht zou het type opschrift op margarine- en boterverpakkingen regelen en de Belgische regering beletten een opschrift voor te schrijven dat groot genoeg is om het publiek attent te maken op een wijziging die zijn gewoonten raakt.

19 Genoemd artikel schrijft voor dat de vermeldingen op de verpakking „begrijpelijk geformuleerd op een duidelijk zichtbare plaats en in duidelijk leesbare en onuitwisbare letters [worden] aangebracht". Ingevolge dit voorschrift zijn de Lid-Staten gerechtigd en verplicht, de voor de consumentenvoorlichting noodzakelijke maatregelen te nemen, en beschikken zij tevens over een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid. Het belet de Belgische regering geenszins gepaste etiketteringsvoorschriften vast te stellen, die gelijkelijk voor in België en in andere Lid-Staten geproduceerde margarine gelden.

20 Derhalve moet de onderhavige vraag worden beantwoord als volgt: Wordt in een Lid-Staat op uit een andere Lid-Staat ingevoerde en in die Staat rechtmatig geproduceerde en in de handel gebrachte margarine een regeling toegepast volgens welke het verboden is margarine of voedingsvet in de handel te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet een bepaalde vorm — bijvoorbeeld een kubusvorm — heeft, dan is er sprake van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, wanneer de bescherming en de informatie van de consument kunnen worden verzekerd door maatregelen die minder belemmerend zijn voor het vrije handelsverkeer.

Kosten

21 De kosten door de Belgische regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Landgericht Hamburg bij beschikking van 16 september 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Wordt in een Lid-Staat op uit een andere Lid-Staat ingevoerde en in die Staat rechtmatig geproduceerde en in de handel gebrachte margarine een regeling toegepast volgens welke het verboden is margarine of voedingsvet in de handel te brengen wanneer de massa of de uiterlijke verpakking van de individuele klomp niet een bepaalde vorm — bijvoorbeeld een kubusvorm — heeft, dan is er sprake van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, wanneer de bescherming en de informatie van de consument kunnen worden verzekerd door maatregelen die minder belemmerend zijn voor het vrije handelsverkeer.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 november 1982.

De griffier De president

P. Heim J. Mertens de Wilmars