CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. JACOBS

van 11 mei 1995 *

De feiten

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door bij bepaalde levensmiddelen die een ingrediënt bevatten dat in Duitsland traditioneel niet in die levensmiddelen wordt gebruikt, voor de verkoop in Duitsland voor te schrijven dat dit ingrediënt apart wordt vermeld, ook wanneer het reeds in de lijst van ingrediënten op de verpakking wordt vermeld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 5, 6 en 16 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 bestemd voor de eindverbruiker, alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame [1], alsmede krachtens de artikelen 30 e. v. EG-Verdrag.

2. De levensmiddelen waar het om gaat, zijn Hollandse saus, béarnaisesaus en bepaalde soorten koekjes en gebak met het additief „E 160 F". Traditioneel wordt Hollandse saus in Duitsland bereid met boter en eieren en béarnaisesaus met boter, eieren en sjalotten. In sommige andere Lid-Staten worden bij industriële bereiding de eieren en de boter vervangen door plantaardige vetten. Ten tijde van de inleiding van de precontentieuze procedure ingevolge artikel 169 van het Verdrag, verboden de Duitse autoriteiten de verkoop van Hollandse saus en béarnaisesaus die in plaats van eieren plantaardige vetten bevatten. Bij brief van 9 oktober 1991 deelde de Duitse regering de Commissie mee, dat het verbod zou worden opgeheven. In plaats daarvan eisen de Duitse autoriteiten nu, dat op het etiket van Hollandse saus en béarnaisesaus apart wordt vermeld dat de produkten plantaardige vetten bevatten, en ook dat bij koekjes en gebak die het additief „E 160 F" bevatten, dit apart op het etiket wordt vermeld, wanneer het produkt zo geel is, dat dit volgens de autoriteiten bij de consument de indruk zou kunnen wekken dat het eieren bevat.

3. De Duitse autoriteiten baseren deze extra etiketteringseisen op § 17 van het Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz van 15 augustus 1974 (hierna: „LMBG"). § 17, lid 2, LMBG verbiedt de verkoop van

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1979, L 33, blz. 1.

levensmiddelen zonder voldoende duidelijke etikettering, wanneer de samenstelling daarvan niet overeenstemt met het handelsgebruik, waardoor de bruikbaarheid en de waarde ervan aanzienlijk geringer zijn, onder meer wanneer zij door hun aanzien bij de koper de indruk kunnen wekken dat zij van betere kwaliteit zijn dan in werkelijkheid het geval is. § 17, lid 5, verbiedt de verkoop van levensmiddelen onder een benaming, vermelding of presentatie welke de koper kan misleiden. De consument kan in het bijzonder worden misleid indien aan levensmiddelen bepaalde werkingen worden toegeschreven die daaraan op grond van de stand van de wetenschappelijke kennis niet of niet in die mate mogen worden toegeschreven. Ook kan de consument worden misleid indien benamingen, vermeldingen, presentaties, afbeeldingen of andere beweringen worden gebezigd die misleidend kunnen zijn ten aanzien van de herkomst van de levensmiddelen, hun hoeveelheid, gewicht, de datum van bereiding of verpakking, hun houdbaarheid of andere factoren die bepalend zijn voor de beoordeling van de kwaliteit. § 47, lid 1, LMBG verbiedt de invoer in Duitsland van produkten die niet voldoen aan de in Duitsland geldende wettelijke bepalingen inzake levensmiddelen.

4. Het LMBG werd bij wet van 18 december 1992 gewijzigd. Met name werd § 47a ingevoegd, volgens welke vanaf 1 januari 1993 levensmiddelen waarop het LMBG van toepassing is en die in een andere Lid-Staat op rechtmatige wijze zijn gefabriceerd en in het verkeer gebracht, of die afkomstig zijn uit een derde land, maar in een Lid-Staat rechtmatig in het verkeer zijn gebracht, mogen worden ingevoerd en op de Duitse markt gebracht, zelfs indien zij niet voldoen aan de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende wettelijke bepalingen. Verder bepaalt § 47a, lid 4, dat indien levensmiddelen niet in overeenstemming zijn met het LMBG, dit op passende wijze moet worden vermeld op het etiket, voor zover dit noodzakelijk is voor de bescherming van de consument.

De toepasselijke gemeenschapswetgeving

5. Artikel 5 van richtlijn 79/112 (hierna: „richtlijn") bepaalt:

„1. De verkoopbenaming van een levensmiddel is de benaming vermeld in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die daarop van toepassing zijn; bij het ontbreken van dergelijke bepalingen, is de verkoopbenaming de benaming die in de Lid-Staat waarin het levensmiddel aan de eindverbruiker wordt verkocht, gebruikelijk is, dan wel een omschrijving van het levensmiddel en zo nodig van de wijze waarop dit kan worden gebruikt, die zo duidelijk is gesteld dat de koper de ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van soortgelijke produkten waarmede het zou kunnen worden verward.

2. Een fabrieks-of handelsmerk of een fantasienaam mag niet in de plaats treden van de verkoopbenaming.

3. De verkoopbenaming dient een aanwijzing te omvatten of vergezeld te zijn van een aanwijzing inzake de fysische toestand waarin het produkt zich bevindt of de speciale behandeling die het heeft ondergaan (bij voorbeeld poeder, gevriesdroogd, diepvries, concentraat, gerookt) indien het weglaten van deze aanwijzing bij de koper verwarring zou kunnen doen ontstaan."

6. Artikel 6 bepaalt, voor zover hier van belang:

„1. De lijst van ingrediënten dient te worden vermeld overeenkomstig het bepaalde in dit artikel en in de bijlagen.

2. (...)

3. (...)

4. a) Onder ingrediënt wordt verstaan iedere stof, met inbegrip van additieven, die bij de vervaardiging of bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en die in het eindprodukt, eventueel in gewijzigde vorm, nog aanwezig is.

b) Indien een ingrediënt van een levensmiddel op zijn beurt is bereid uit verschillende ingrediënten dan worden deze als ingrediënten van dit levensmiddel beschouwd.

c) Niet als ingrediënten worden beschouwd:

i) (...)

ii) — additieven:

— waarvan de aanwezigheid in een levensmiddel uitsluitend berust op het feit dat zij verwerkt waren in een of meer ingrediënten van dit produkt, mits zij geen technologische functie meer vervullen in het eindprodukt,

— die worden gebruikt als technologische hulpstoffen;

— de stoffen die in strikt noodzakelijke doses als oplosmiddelen of dragers van additieven en geur- of smaakstoffen worden gebruikt.

(...)

5. a) De lijst van ingrediënten bestaat uit de opsomming van alle ingrediënten van de levensmiddelen in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel worden gebruikt. Zij wordt voorafgegaan door een passende vermelding die het woord ‚ingrediënten' bevat.

(...)

6. In de communautaire voorschriften en, zo deze niet bestaan, in de nationale voorschriften, kan voor sommige levensmiddelen worden bepaald dat hun verkoopbenaming vergezeld moet gaan van de vermelding van een of meer bepaalde ingrediënten.

De procedure van artikel 16 is van toepassing op de eventuele nationale voorschriften."

7. Artikel 16 bepaalt, voor zover hier van belang:

„In de gevallen waarin naar dit artikel wordt verwezen, is de volgende procedure van toepassing:

(...)

2) wanneer een Lid-Staat het nodig acht een nieuwe wetgeving vast te stellen, deelt hij de beoogde maatregelen met de motivering daarvan aan de Commissie en aan de andere Lid-Staten mede. De Commissie pleegt overleg met de Lid-Staten in het Permanent Comité voor levensmiddelen, wanneer zij dit overleg nuttig acht of wanneer een Lid-Staat zulks verzoekt.

De Lid-Staat kan de beoogde maatregelen pas drie maanden na deze mededeling treffen, tenzij hij een andersluidend advies van de Commissie heeft ontvangen.

In het laatste geval leidt de Commissie, voor het einde van bovengenoemde termijn, de procedure van artikel 17 in, ten einde te doen beslissen of de beoogde maatregelen, zo nodig na passende wijzigingen, kunnen worden uitgevoerd."

De schending van artikel 6 van richtlijn 79/112

8. De Commissie stelt in de eerste plaats, dat de Bondsrepubliek Duitsland haar in kennis had moeten stellen van de maatregelen waarbij de extra vermelding op het etiket verplicht werd gesteld: door dit na te laten heeft zij de artikelen 6, lid 6, en 16, lid 2, van de richtlijn geschonden.

9. De Bondsrepubliek Duitsland stelt de artikelen 6, lid 6, en 16 van de richtlijn niet te hebben geschonden. §§ 17 en 47a, lid 4, LMBG zijn geen maatregelen waarvoor kennisgeving in de zin van artikel 6, lid 6, van de richtlijn vereist is: zij hebben een veel ruimere strekking, daar zij niet enkel gelden voor levensmiddelen, zij gaan uit van dezelfde gedachte als artikel 2 van de richtlijn en zij treden in de praktijk alleen in werking wanneer er maatregelen worden getroffen in individuele gevallen. § 47a LMBG is de Commissie gemeld ingevolge richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983. [2] Voorts vallen individuele maatregelen niet onder de in de richtlijn neergelegde kennisgevingsverplichting: het zijn geen „voorschriften" in de zin van de richtlijn. De ingrediënten voor de betrokken levensmiddelen zijn niet bij nationale wettelijke regeling vastgesteld. Het is enkel traditioneel niet gebruikelijk, dat deze levensmiddelen plantaardige vetten, respectievelijk „E 160 F", bevatten.

10. Mijns inziens behoeft niet te worden ingegaan op het punt dat de maatregelen betreffende béarnaisesaus en Hollandse saus niet zijn gemeld, aangezien dit niet als inbreuk wordt genoemd in het met redenen omkleed advies van de Commissie betreffende deze produkten (bijlage 3 bij het verzoekschrift). Bovendien is artikel 5 de enige bepaling van de richtlijn die in het dispositief van dat met redenen omkleed advies wordt vermeld. Volgens vaste rechtspraak wordt het voorwerp van de procedure voor het Hof ingevolge artikel 169 van het Verdrag bepaald door het met redenen omkleed advies van de

2 — PB 1983, L 109, blz. 8.

Commissie; dit met redenen omkleed advies en het petitum van het verzoekschrift dienen op dezelfde overwegingen en middelen te berusten. [3]

11. Naar mijn mening heeft de Bondsrepubliek Duitsland, door de Commissie niet in kennis te stellen van de maatregelen die zij heeft genomen met betrekking tot de etikettering en verkoop van bepaalde soorten koekjes en gebak, waarvoor aparte vermelding van het additief „E 160 F" is vereist, artikel 6, lid 6, van de richtlijn geschonden.

12. Artikel 6, lid 6, bevat een duidelijke verplichting voor de Lid-Staten om overeenkomstig de in artikel 16 neergelegde procedure de Commissie in kennis te stellen van nationale voorschriften die ertoe verplichten, de verkoopbenaming van bepaalde levensmiddelen vergezeld te doen gaan van de vermelding van een bepaald ingrediënt. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt in wezen, dat artikel 6, lid 6, enkel verplicht tot kennisgeving van algemene maatregelen („voorschriften") betreffende levensmiddelen, terwijl maatregelen die alleen betrekking hebben op bepaalde produkten of merken, niet behoeven te worden gemeld.

13. Ik ben het met de Duitse opvatting op dit punt om twee redenen niet eens. In de eerste plaats vindt deze uitlegging van de term „voorschriften" geen steun in de formulering van de alinea als geheel. Artikel 6, lid 6, spreekt van „sommige (in de zin van bepaalde) levensmiddelen" en „een of meer bepaalde ingrediënten". Met andere woorden, de nationale voorschriften bedoeld in artikel 6, lid 6, zijn niet alleen voorschriften voor algemene situaties, maar ook voorschriften die van toepassing zijn in zeer specifieke en nauwkeurig bepaalde situaties. De bepaling, gelezen in haar geheel, beoogt de kennisgeving verplicht te stellen van precies het soort maatregel dat de Duitse autoriteiten in casu hebben getroffen. De getroffen maatregelen hebben telkens betrekking op een bepaald levensmiddel en noemen een bepaald ingrediënt.

14. In de tweede plaats zou de conclusie dat maatregelen die specifieke situaties regelen, wegens de gekozen vorm niet behoeven te worden gemeld, geen recht doen aan hetgeen met artikel 6, lid 6, wordt beoogd. Het doel van de verplichte kennisgevingsprocedure wordt duidelijk bij lezing van de doelstelling van de richtlijn zelf. Volgens de eerste en tweede overweging van de considerans draagt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering en de presentatie van levensmiddelen alsook het maken van reclame daarvoor, bij tot het vrije verkeer van deze produkten en de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden. Uit

3 — Zie bij voorbeeld arrest van 7 februari 1984, zaak 166/82, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 459, r. o. 16.

de achtste overweging blijkt evenwel, dat de richtlijn niet beoogt, „onder de verplichte vermeldingen alle vermeldingen op te nemen die nog moeten worden toegevoegd aan de lijst die in beginsel van toepassing is op alle levensmiddelen". Ook wordt daarin uitdrukkelijk verklaard, dat in een tweede stadium aanvullende communautaire bepalingen zullen worden vastgesteld. En in de vierde overweging wordt verklaard, dat voorschriften van specifieke aard die uitsluitend betrekking hebben op bepaalde levensmiddelen, door de Gemeenschap moeten worden vastgesteld. De negende overweging en artikel 6, lid 6, zelf bepalen met zoveel woorden, dat de Lid-Staten bij het ontbreken van deze specifieke communautaire voorschriften maatregelen mogen treffen. Naar het Hof heeft verklaard, is de richtlijn slechts een eerste stadium van een harmonisatieproces dat ertoe strekt, geleidelijk alle hindernissen weg te nemen die het vrije verkeer van levensmiddelen belemmeren als gevolg van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van deze produkten. [4] Het uitgangspunt van de richtlijn is, dat uiteenlopende nationale etiketteringsvoorschriften het vrije verkeer van goederen kunnen belemmeren en de mededingingsvoorwaarden kunnen verstoren. Nu de richtlijn de Lid-Staten uitdrukkelijk toestaat bij het ontbreken van communautaire voorschriften maatregelen te treffen, is het logisch, dat er een procedure moet bestaan om het opwerpen van nieuwe belemmeringen van het vrije verkeer en verstoringen van de mededinging te voorkomen: de procedure van artikel 6, lid 6, juncto artikel 16 van de richtlijn. Ik ben dan ook van mening, dat het niet relevant is onderscheid te maken tussen nationale maatregelen die in een algemene vorm zijn gegoten, en nationale maatregelen die een specifieke of gedetailleerde vorm hebben. Een specifieke en gedetailleerde maatregel van een Lid-Staat kan de tussenstaatse handel in een bepaald produkt evenzeer belemmeren als een maatregel die in meer algemene termen is vervat.

15. Men kan derhalve niet met een beroep op het woord „voorschriften" in artikel 6, lid 6, bepaalde nationale maatregelen van de werkingssfeer van de meldingsplicht uitzonderen. Mijns inziens is de Bondsrepubliek Duitsland dan ook de ingevolge artikel 6, lid 6, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door de maatregelen waarbij voor bepaalde soorten koekjes en gebak aanvullende etiketteringsvoorwaarden worden gesteld, niet te melden.

De schending van artikel 30 van het Verdrag

16. De Commissie stelt, dat de Duitse maatregelen niet alleen een schending vormen van artikel 30 van het Verdrag, maar ook van artikel 5 van de richtlijn. Zij verzoekt het Hof dan ook te verklaren, dat de Bondsrepubliek Duitsland de ingevolge beide bepalingen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Mijns inziens gaat het er evenwel niet om, of artikel 5 is geschonden, onafhankelijk van de gestelde schending van

4 — Arrest van 14 juli 1994, zaak C-17/93, Van der Veldt, Jurispr. 1994, blz. I-3537, r. o. 26.

artikel 30 van het Verdrag, maar of de Bondsrepubliek Duitsland de door haar getroffen maatregelen kan rechtvaardigen op grond van artikel 5, lid 3, van de richtlijn.

17. Volgens de Commissie zijn de Duitse etiketteringseisen maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking en dus een schending van artikel 30 van het Verdrag. De Duitse maatregelen ontzeggen een ingevoerd levensmiddel een verkoopbenaming waarop het in de Lid-Staat van produktie recht heeft. De invoer en verkoop in Duitsland van de betrokken levensmiddelen is weliswaar niet verboden, maar de Duitse maatregelen vormen althans indirect een belemmering voor de invoer en verkoop ervan in dat land. Volgens de Commissie voldoen de maatregelen niet aan het vereiste van evenredigheid, dat moet worden gesteld aan wetten die de verkoop van produkten regelen en die pretenderen tegemoet te komen aan dwingende vereisten van consumentenbescherming. Bij de beslissing of de consument moet worden beschermd, moet ervan worden uitgegaan dat consumenten oplettend zijn en acht slaan op de lijst van ingrediënten vermeld op levensmiddelen die zij kopen. De Commissie merkt voorts op, dat het etiketteringsvereiste de produkten in de ogen van de consument in waarde doet dalen, terwijl het Hof in de arresten Miro [5] en Commissie/Duitsland [6] heeft verklaard, dat etiketteringsvoorschriften dit gevolg niet mogen hebben. Ten slotte vormt volgens de Commissie de lijst van ingrediënten zelf voldoende etikettering van de betrokken levensmiddelen.

18. De Bondsrepubliek Duitsland stelt, dat de in geding zijnde maatregelen weliswaar maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking zijn, maar dat zij worden gerechtvaardigd door de noodzaak van consumentenbescherming. Levensmiddelen worden dikwijls gekocht zonder dat de consument tevoren het produkt en de daarbij verstrekte informatie nauwgezet onderzoekt. Bij hun beslissing of de consument tegen misleiding moet worden beschermd, moeten de autoriteiten niet alleen in het oog houden dat sommige consumenten oplettend zijn, maar ook dat andere dit niet zijn. Ofschoon de lijst van ingrediënten op levensmiddelen in beginsel de basis van hun bescherming moet zijn, kunnen de consumenten van de in geding zijnde levensmiddelen wat de ingrediënten betreft, worden misleid door de handelsnaam waaronder deze worden verkocht. Consumenten schrijven bepaalde kwaliteiten toe aan produkten die zijn bereid met bepaalde ingrediënten of met een bepaalde hoeveelheid van die ingrediënten, zodat wanneer die ingrediënten in de betrokken produkten door andere worden vervangen, dit op het etiket tot uiting

5 — Arrest van 26 november 1985, zaak 182/84, Jurispr. 1985, blz. 3731.

6 — Arrest van 12 maart 1987, zaak 178/84, Jurispr. 1987, blz. 1227.

moet komen. Bijgevolg is een nadere vermelding noodzakelijk ter aanvulling van de informatie die uit de lijst van ingrediënten kan worden verkregen. Zelfs al zou men uitgaan van de oplettende consument, dan nog is het volgens de Duitse regering mogelijk, dat consumenten bepaalde produkten dermate met bepaalde ingrediënten vereenzelvigen, dat nadere vermeldingen op het etiket moeten worden voorgeschreven om de consument op een afwijkende samenstelling attent te maken. Wat de in geding zijnde levensmiddelen betreft, vereenzelvigt de Duitse consument de produkten zo sterk met eieren en boter, dat deze ingrediënten een kenmerk van deze levensmiddelen gaan vormen.

19. De Commissie brengt naar voren, dat op grond van de rechtspraak van het Hof het gebruik van een generieke aanduiding niet mag worden beperkt tot produkten die met bepaalde ingrediënten zijn vervaardigd. De Bondsrepubliek Duitsland brengt daartegen in, dat het in casu niet verboden is, dat de betrokken levensmiddelen de naam dragen waaronder zij in een andere Lid-Staat rechtmatig in het verkeer zijn gebracht. Het gemeenschapsrecht eist slechts, dat een nationale regeling van verplichte informatie aan de consument geen negatief oordeel inhoudt over de betrokken produkten en de consument niet belet de voorstelling die hij van een bepaald produkt heeft, aan te passen. [7]

7 — Zie zaak 178/84, reeds aangehaald in voetnoot 6, r. o. 32 en 35.

20. Volgens de Duitse regering stelt de aanvullende vermelding dat de sausen met plantaardige vetten zijn bereid, de consument in staat dit type produkt te vergelijken met het in Duitsland gebruikelijke. Zo is ook de aparte vermelding dat de in geding zijnde koekjes en gebak „E 160 F" bevatten, nodig omdat de felgele kleur van het eindprodukt bij de consument ten onrechte de indruk wekt dat het is bereid met een hoge concentratie eidooiers. De aparte vermelding wordt niet systematisch geëist voor koekjes en gebak met „E 160 F", maar alleen wanneer zij zo fel geel van kleur zijn, dat de autoriteiten vrezen voor misleiding van de consument.

21. De Duitse regering ontkent, dat het etiketteringsvereiste het produkt in de ogen van de consument omlaag haalt, daar de gebruikte ingrediënten niet minder van kwaliteit zijn, maar alleen anders. Het enige effect van de etikettering is, de aandacht van de consument te vestigen op ingrediënten die hij niet verwacht.

22. Ten slotte zijn de maatregelen volgens de Duitse regering noodzakelijk om binnenlandse producenten te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van fabrikanten van béarnaisesaus of Hollandse saus, die geen eieren en boter gebruiken, maar plantaardige

vetten. Plantaardige vetten zijn goedkoper dan eieren en boter en die fabrikanten hebben daardoor een concurrentievoordeel op Duitse producenten.

23. De Duitse regering heeft erop gewezen, dat de Commissie bij de Raad een voorstel heeft ingediend om artikel 5 van de richtlijn te wijzigen teneinde de etikettering te verbeteren ter bescherming van de consument. [8] Volgens mij is dit voorstel voor de onderhavige procedure niet rechtstreeks van belang. Het feit dat er in de Raad onderhandelingen gaande zijn over een wijziging van de richtlijn, betekent niet, dat de Lid-Staten de toepasselijke gemeenschapsvoorschriften niet in acht behoeven te nemen zolang de wijzigingen waarover wordt onderhandeld, niet in werking zijn getreden. [9] Hoe dan ook lijkt het voorstel in zijn huidige vorm de Duitse maatregelen niet toe te staan.

24. Ik wijs er om te beginnen op, dat de Duitse regering niet betwist, dat de in geding zijnde sausen, wanneer zij met plantaardige vetten worden bereid, toch Hollandse saus of béarnaisesaus zijn, noch dat koekjes en gebak met „E 160 F" van hetzelfde type zijn als produkten zonder die stof. Partijen zijn het er verder over eens, dat Hollandse saus en béarnaisesaus met plantaardige vetten in andere Lid-Staten gewoon zijn en daar rechtmatig in het verkeer worden gebracht. Tussen partijen staat vast, dat alleen in Duitsland de consument bewust let op het gebruik van de ingrediënten in de betrokken levensmiddelen. In geschil is derhalve, of de getroffen maatregelen noodzakelijk zijn om de Duitse consument te beschermen tegen misleiding ten aanzien van de samenstelling van de betrokken produkten.

25. Deze zaak is een vervolg op de zaken waarin het Hof heeft verklaard, dat een verbod op het in het verkeer brengen of invoeren van een produkt in strijd is met artikel 30 van het Verdrag, maar dat etikettering een met die bepaling verenigbaar alternatief kan zijn. [10] Het Hof verklaarde immers, dat „vaststaat dat een etikettering een van de minst ingrijpende belemmeringen van het vrije verkeer van de betrokken produkten binnen de Gemeenschap oplevert". [11]

26. De Commissie heeft voorts gesteld, dat het extra etiketteringsvereiste niet gerechtvaardigd zou zijn geweest ingevolge artikel 5 van de richtlijn, gelezen in samenhang met

8 — PB 1992, C 122, blz. 12.

9 — Zie arrest van 1 juni 1994, zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039, r. o. 5.

10 — Zie onder meer arresten van 9 december 1981, zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019, r. o. 27, en 14 juli 1988, zaak 407/85, 3 Glocken, Jurispr. 1988, blz. 4233, r. o. 16.

11 — Arrest van 20 juni 1991, zaak C-39/90, Denkavit, Jurispr. 1991, blz. I-3069, r. o. 24.

artikel 2, lid 1, ook indien de procedure van artikel 16 was gevolgd. Artikel 2, lid 1, bepaalt onder meer, dat de etikettering de koper niet mag kunnen misleiden ten aanzien van (onder meer) de samenstelling, wijze van vervaardiging of verkrijging. Volgens de Commissie zou bij weglating van een aparte vermelding dat de betrokken levensmiddelen zijn vervaardigd met plantaardige vetten of met de kleurstof „E 160 F", de koper niet worden misleid in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn, aangezien die stoffen vermeld zijn in de door de richtlijn geëiste lijst van ingrediënten. De Bondsrepubliek Duitsland acht de maatregelen gerechtvaardigd op grond van artikel 5, lid 3, van de richtlijn. Deze bepaling schrijft uitdrukkelijk voor, dat de verkoopbenaming van een produkt vergezeld gaat van een aanwijzing inzake de fysieke toestand van het produkt, indien het weglaten van deze aanwijzing bij de koper verwarring zou kunnen doen ontstaan.

27. Ik stel voor, dit punt te behandelen tegelijk met de vraag of de door de Duitse autoriteiten getroffen maatregelen evenredig zijn. Immers, indien een Lid-Staat het aanbrengen van de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde aanwijzingen verlangt, moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. Gelijk het Hof heeft verklaard, moet een richtlijn worden uitgelegd in het licht van de verdragsbepalingen inzake het vrije goederenverkeer. [12] Bijgevolg kan een Lid-Staat extra etiketteringseisen niet rechtvaardigen op grond van artikel 5 van de richtlijn, indien die eisen onevenredig zijn en leiden tot belemmeringen van het vrije goederenverkeer.

28. Om te bepalen of de in geding zijnde maatregelen van de Duitse autoriteiten strijdig zijn met artikel 30 van het Verdrag, moeten achtereenvolgens drie vragen worden beantwoord:

i) Kunnen de getroffen maatregelen worden aangemerkt als bij artikel 30 van het Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking?

ii) Kunnen de maatregelen worden gerechtvaardigd door een dwingende verplichting die voorgaat boven het vrije goederenverkeer?

en

iii) Zijn de maatregelen evenredig aan het doel dat ermee wordt nagestreefd?

12 — Arresten van 9 juni 1992, zaak C-47/90, Delhaize, Jurispr. 1992, blz. I-3669, r. o. 26, en 2 februari 1994, zaak C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Jurispr. 1994, blz. I-317, r. o. 12.

i) Het verbod van maatregelen van gelijke werking

29. Volgens vaste rechtspraak maakt het vereiste om op de verpakking van verkochte produkten bepaalde nadere informatie aan te brengen, de invoer van produkten van oorsprong uit andere Lid-Staten waar een dergelijk vereiste niet geldt, moeilijker en valt een dergelijk vereiste in beginsel onder het verbod van artikel 30 van het Verdrag. [13] Dit geldt ook na het arrest Keck en Mithouard [14], waarin het Hof verklaarde:

„als door artikel 30 verboden maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere Lid-Staten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, *aanbiedingsvorm, etikettering of verpakking*), ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle produkten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer" (cursivering van mij).

30. In casu is duidelijk, dat de door de Duitse autoriteiten gestelde extra etiketteringseisen worden getroffen door het verbod van artikel 30 van het Verdrag. Deze etiketteringseisen verplichten de producent of importeur ertoe, de verpakking of het etiket van de betrokken levensmiddelen te wijzigen, aangezien de door de Duitse autoriteiten verlangde extra informatie in andere Lid-Staten niet wordt verlangd. De maatregelen hebben derhalve een ongunstige invloed op de tussenstaatse handel. [15]

ii) De rechtvaardiging van de maatregelen

31. Naar het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, volgt uit artikel 30 van het Verdrag, dat de toepassing van een nationale regeling op produkten ingevoerd uit andere Lid-Staten waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, slechts verenigbaar is met het Verdrag, voor zover zij noodzakelijk is om te voldoen aan de in artikel 36 opgesomde redenen van algemeen belang, of

13 — Arresten van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837; 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe-Zentrale, Jurispr. 1979, blz. 649, en, recentelijk, 14 juli 1994, Van der Veldt, reeds aangehaald, r. o. 23.

14 — Arrest van 24 november 1993, gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Jurispr. 1993, blz. I-6097, r. o. 15.

15 — Zie arresten van 13 december 1990, zaak C-238/89, Pall, Jurispr. 1990, blz. I-4827, r. o. 13, en 2 februari 1994, Verband Sozialer Wettbewerb, reeds aangehaald in voetnoot 12, r. o. 18 en 19.

aan dwingende eisen, onder meer verband houdend met de eerlijkheid van de handelstransacties en met de bescherming van de consumenten. [16] Zoals gezegd bevat de richtlijn geen volledige harmonisatie van de voorschriften inzake etikettering als de thans in geding zijnde.

32. De Lid-Staten kunnen zich derhalve beroepen op het dwingende vereiste van etikettering ter bescherming van de consument, mits de getroffen maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

iii) De evenredigheid van de maatregelen

33. De Lid-Staten kunnen zich alleen beroepen op het dwingende vereiste van etikettering ter bescherming van de consument, wanneer hetzelfde doel niet kan worden bereikt met een andere maatregel die het vrije verkeer van goederen minder beperkt. [17]

34. Het Hof heeft verklaard:

„Indien een nationale regeling betreffende een bepaald produkt de verplichting oplegt een benaming te gebruiken die zo duidelijk is, dat de koper de ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van produkten waarmede het zou kunnen worden verward, kan het voor een doeltreffende bescherming van de consumenten stellig noodzakelijk zijn, die verplichting ook te doen gelden voor ingevoerde produkten, zelfs indien dit zou betekenen dat de oorspronkelijke etiketten van sommige dier produkten moeten worden gewijzigd." [18]

35. De Duitse regering heeft erop gewezen, dat in Duitsland geen voorschriften gelden voor de samenstelling van de in geding zijnde produkten. De extra etiketteringseisen zijn door de Duitse autoriteiten gesteld omdat zij van mening zijn, dat de Duitse consument de betrokken levensmiddelen sterk vereenzelvigt met eieren en boter en ervan uitgaat, dat bij hun vervaardiging geen „E 160 F" wordt gebruikt.

36. Ik ben van mening, dat de door de Duitse autoriteiten voor béarnaisesaus, Hollandse saus en voor koekjes en gebak met

16 — Arrest van 11 mei 1989, zaak 76/86, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1989, blz. 1021, r. o. 13.

17 — Ibidem.

18 — Arresten van 16 december 1980, zaak 27/80, Fietje, Jurispr. 1980, blz. 3839, r. o. 11, en 11 mei 1989, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 16, r. o. 17.

„E 160 F" gestelde eisen verder gaan dan noodzakelijk is voor de bescherming van de consument. Verschillende factoren spelen bij deze conclusie een rol.

37. In de eerste plaats heeft de Duitse regering verklaard, dat de Duitse consument waarschijnlijk bijzonder bewust let op de samenstelling van de betrokken produkten. Zij heeft niet beweerd, dat door de aanwezigheid van plantaardige vetten of „E 160 F" de kenmerken van deze produkten zo drastisch veranderen, dat zij niet meer kunnen worden geacht gelijksoortig te zijn aan produkten die deze ingrediënten niet bevatten. Integendeel, de Duitse regering erkent, dat de produkten béarnaisesaus of Hollandse saus mogen worden genoemd. Ook erkent zij, dat de benaming van koekjes en gebak niet behoeft te worden gewijzigd omdat er „E 160 F" in zit. De Duitse regering geeft derhalve toe, dat bij de Duitse consumenten niet de indruk wordt gewekt, dat het om wezenlijk andere produkten gaat. Zij betoogt slechts, dat de consumenten die ingrediënten in dat soort produkten niet verwachten.

38. In de tweede plaats wordt de aanwezigheid van plantaardige vetten of „E 160 F" hoe dan ook in de door artikel 6 van de richtlijn geëiste lijst van ingrediënten vermeld. Ook moet worden bedacht, dat de aanwezigheid van „E 160 F" wordt geregeld bij verordening (EEG) nr. 262/79 van de Commissie van 12 februari 1979 betreffende de verkoop tegen verlaagde prijs van boter bestemd voor de vervaardiging van banketbakkerswerk, consumptie-ijs en andere voedingsmiddelen [19], in het bijzonder door artikel 5, lid 2, tweede streepje, en bijlage II, punt II, sub a, bij die verordening. Eerstgenoemde bepaling stelt het gebruik van „E 160 F" in bepaalde omstandigheden zelfs verplicht.

39. In de derde plaats ben ik van mening, dat consumenten die voldoende bewust letten op de samenstelling van de levensmiddelen die zij kopen, eerst de lijst van ingrediënten op de verpakking zullen lezen. Ik ben het niet eens met de stelling, dat consumenten zo onoplettend zijn, dat wanneer de samenstelling van een produkt afwijkt van de traditionele, een aparte vermelding op het etiket vereist is, omdat de lijst van ingrediënten niet volstaat. Als dit zo was, zou ook de eis van een lijst van ingrediënten in artikel 6 van de richtlijn overbodig zijn. Ik ben met advocaat-generaal Tesauro in de strafzaak tegen X [20] van mening, dat de gemiddelde consument „niet noodzakelijk ieder inzicht mist". Een consument die zo bewust let op

19 — PB 1979, L 41, blz. 1.

20 — Zaak C-373/90, Jurispr. 1992, blz. I-131, blz. I-145.

de samenstelling van de betrokken levensmiddelen, dat hij zich verward of misleid voelt wanneer hij merkt dat er plantaardige vetten of „E 160 F" in zitten, zal de lijst van ingrediënten lezen. Dit geldt ongeacht of men uitgaat van een Duitse consument, die wellicht bijzonder bewust let op de samenstelling van de onderhavige levensmiddelen, dan wel van de gemiddelde consument in andere Lid-Staten.

40. Ten slotte, gesteld al dat Duitse consumenten inderdaad geen plantaardige vetten of „E 160 F" verwachten aan te treffen in de betrokken levensmiddelen en dat de aanwezigheid van die ingrediënten de producenten die deze gebruiken, een concurrentievoordeel verschaft ten opzichte van meer traditionele producenten, dan nog zijn laatstgenoemde producenten vrij om de aandacht op de traditionele kwaliteiten en ingrediënten van hun produkten te vestigen. Aldus zullen zij consumenten aantrekken die bewust letten op de aanwezigheid van die ingrediënten en bereid zijn meer te betalen. Ik vind dan ook niet, dat de maatregelen noodzakelijk zijn om Duitse producenten die eieren en boter als ingrediënten gebruiken, te beschermen tegen oneerlijke mededinging van concurrenten die in plaats daarvan als ingrediënt goedkopere plantaardige vetten gebruiken.

Conclusie

41. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de Commissie niet in kennis te stellen van het vereiste dat voor de verkoop in Duitsland van bepaalde soorten koekjes en gebak die het additief „E 160 F" bevatten, dit ingrediënt naast de verkoopbenaming apart moet worden vermeld, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 6, 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 bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame;

2) te verklaren dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 30 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door voor te schrijven dat bij béarnaisesaus en Hollandse saus die met plantaardige vetten zijn bereid, alsmede bij bepaalde soorten koekjes en gebak met het additief „E 160 F", voor de verkoop in Duitsland naast de verkoopbenaming het gebruik van de betrokken stof moet worden vermeld, ook wanneer deze reeds voorkomt in de lijst van ingrediënten op de verpakking;

3) de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.