CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 17 april 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Artikel 1 van de Franse wet van 29 juni 1934 betreffende de bescherming van zuivelprodukten (JORF van 1.7.1934) luidt: „Verboden is de bereiding..., verkoop, invoer, ...

(3) onder de aanduiding ‚melkpoeder', ‚gecondenseerde melk', al dan niet vergezeld van een qualificatie, of onder enige fantasiebenaming, van een produkt dat uiterlijk lijkt op melkpoeder of gecondenseerde melk, dat voor hetzelfde doel is bestemd en dat niet uitsluitend is verkregen door het concentreren of het drogen van melk of van magere melk, al dan niet gezoet; inzonderheid de toevoeging van vreemde vetstoffen is verboden."

De Commissie betoogt dat deze bepaling de invoer in Frankrijk onmogelijk maakt van produkten die bedoeld zijn ter vervanging van melkpoeder en gecondenseerde melk, doch die andere bestanddelen bevatten, ongeacht onder welke benaming zij in de handel worden gebracht. Om deze reden verzoekt zij het Hof te verklaren, dat Frankrijk inbreuk maakt op artikel 30 EEG-Verdrag door deze bepaling in stand te laten en toe te passen.

Frankrijk ontkent niet dat deze bepaling neerkomt op een algeheel invoerverbod voor deze produkten, doch stelt dat deze verbodsbepaling haar rechtvaardiging vindt in het streven om a) de volksgezondheid te beschermen, b) de consument te beschermen tegen misleiding, c) een beletsel voor de uitvoering van artikel 39 EEG-Verdrag weg te nemen.

Op het eerste gezicht valt deze bepaling onmiskenbaar onder artikel 30 als zijnde een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, zoals omschreven in het arrest van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, inzonderheid blz. 852), ook al is zij zowel op nationale als op ingevoerde produkten van toepassing (arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649).

Tot staving van zijn betoog dat deze maatregel de volksgezondheid dient, doet Frankrijk een beroep op zowel artikel 36 EEG-Verdrag als op artikel 15 van richtlijn 79/112 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 1979, L 33, blz. 1); op grond van dit artikel mogen de Lid-Staten ter bescherming van de volksgezondheid de handel in levensmiddelen, ook indien zij voldoen aan de voorschriften van de richtlijn, verbieden. Dit argument is drieledig. Vooreerst wordt gesteld, dat melksurrogaten op basis van plantaardige produkten een geringere voedingswaarde hebben dan melk. Zo bevatten zij bij voorbeeld minder proteïnen en een geringere hoeveelheid van bepaalde mineralen en vitaminen. Dit wordt door de Commissie erkend voor sommige grondstoffen zoals kokosnoot- en palmolie, doch niet voor andere zoals soja. Gezien de gegevens waarover wij beschikken, kan mijns inziens niet worden gesteld, dat alle grondstoffen

* Vertaald uit het Engels.

waaruit de vervangingsprodukten worden verkregen, per definitie inferieur zijn. In ieder geval zou ik niet durven stellen, dat het enkele feit dat het ene produkt beter is dan het andere, rechtvaardigt dat het tweede zonder meer moet verdwijnen. In de tweede plaats stelt Frankrijk, dat deze produkten de gezondheid daadwerkelijk schaden of kunnen schaden. Artsen en wetenschappers zijn het echter niet eens over de voor- en nadelen van dierlijke en plantaardige vetten, over hun invloed op bij voorbeeld het cholesterolgehalte en over de rol die zij spelen bij hartaandoeningen. Dit argument lijkt mij niet bewezen, ook al zou, zoals is gezegd, de voeding van de gemiddelde Fransman toch al veel te rijk aan vetstoffen zijn en het gebruik van vervangingsprodukten voor melk deze situatie alleen nog maar verergeren. Indien dit een geldig argument zou zijn, valt moeilijk in te zien waarom voor margarine en andere plantaardige produkten niet een even absoluut verbod geldt. In de derde plaats wordt gesteld, dat de betrokken produkten volstrekt niet voldoen aan de behoeften van bepaalde groepen als jonge kinderen, bejaarden en zwangere vrouwen, die melk nodig hebben. Dit moge zo zijn, een rechtvaardiging voor een algeheel verbod voor de hele bevolking kan het echter niet zijn, ook al betekent dit dat bedoelde groepen er bijzonder op moeten letten, dat zij melk krijgen.

De tweede rechtvaardigingsgrond is, dat deze produkten moeten worden verboden, omdat de consument anders niet weet wat hij krijgt. Voor zover vervangingsprodukten voor melkpoeder in de detailhandel apart worden verkocht rechtstreeks aan de consument, kunnen op dit punt geen problemen ontstaan. Een duidelijke etikettering, die toch al vereist is krachtens richtlijn 79/112, geeft afdoende bescherming. Moeilijker wordt het, wanneer het poeder is verwerkt in een uit verschillende ingrediënten bestaande drank die via automaten wordt verkocht, in welk geval de koper van het poeder niet de eindverbruiker is. Ook in dit geval bestaan er mijns inziens geen onoverkomelijke problemen. Het aan de tussenpersoon verkochte produkt kan op het etiket zo worden omschreven, dat hij weet wat hij krijgt, en niets belet de Lid-Staten om te eisen, dat op verkoopautomaten duidelijk wordt vermeld of melkpoeder dan wel een surrogaat wordt gebruikt. Verweerder stelt evenwel dat de grootste moeilijkheid zich in kantines en restaurants voordoet, waar surrogaten kunnen worden gebruik in koffie of thee en bij de bereiding van andere voedingsmiddelen. Dit speelt evenwel niet alleen bij melk; tenzij hij ernaar vraagt, verkeert de consument in het ongewisse of zijn voedsel is gezoet met suiker of sacharine, is bereid met boter of plantaardige margarine, en of er natuurlijke dan wel kunstmatige smaakstoffen aan zijn toegevoegd. Indien hij er belang aan hecht vanwege de smaak of zijn gezondheid, kan hij om informatie vragen. Indien de Lid-Staten hieraan belang hechten, kunnen zij voorschrijven dat restaurants en kantines de consument moeten informeren over de gebruikte produkten. Daartoe zijn zij bevoegd krachtens artikel 1, lid 2, van de richtlijn, ofschoon zij mijns inziens ook buiten deze richtlijn om over deze bevoegdheid beschikken.

Het ligt voor de hand dat de Lid-Staten bevoegd zijn om het gebruik van misleidende aanduidingen te verbieden, in casu aanduidingen die de indruk wekken alsof een bepaald poeder een melkderivaat is, terwijl dit niet zo is, of dat het de voedingswaarde van melk heeft, terwijl het die niet heeft. Hierdoor wordt de consument volgens mij voldoende beschermd, zodat een volledig verbod op deze grond niet gerechtvaardigd is.

Etikettering zou evenwel om een andere reden niet volstaan. In feite zou de consument geen keus hebben. Vervangingsprodukten zijn goedkoper; de winstmarge van de tussenpersoon of van de detailhandelaar is groter, zodat in alle verkoopautomaten en kantines surrogaatpoeder zal worden gebruikt. Dit argument werkt echter in twee richtingen. Thans heeft in Frankrijk iemand die de voorkeur geeft aan plantaardige surrogaten, geen keus, zodat als de keuze het beslissende criterium zou zijn, deze produkten op deze grond juist zouden moeten worden toegelaten. Het komt mij evenwel voor, dat ook op dit punt de beslissing aan de consument moet worden overgelaten. Indien hij alleen melk wenst, zal hij er in een restaurant om vragen en zich geen koffie met melk laten serveren door een machine die alleen een melksurrogaat gebruikt. Hij moet kiezen tussen het betalen van een lagere prijs of het produkt krijgen dat hij in feite wenst. Indien er inderdaad zoveel vraag naar melk is als wordt beweerd, dan zal het aanbod deze trend wel volgen. Alleen wanneer het bewijs zou worden geleverd — wat in casu niet is gebeurd —, dat het gebruik van vervangingsprodukten schadelijk voor de gezondheid is, kan zulk een verbod op grond van keuze gerechtvaardigd zijn.

Ten slotte voert de Franse regering nog aan, dat de Gemeenschap enorme melk- en melkpoederoverschotten heeft. Plantaardige vervangingsprodukten toe te laten zou gelijk staan aan het ondermijnen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, aangezien bedoelde produkten goeddeels van buiten de Gemeenschap komen. Het werkt ook nadelig voor de gemeenschapsbegroting. Daarop antwoordt de Commissie, dat in de Gemeenschap tegenwoordig steeds grotere hoeveelheden oliehoudende landbouwprodukten worden geproduceerd en dat de hoeveelheid surrogaatpoeder die wordt verkocht, zo gering is, dat het effect op de melkoverschotten verwaarloosbaar is.

Voor de vraag of een verbod op de invoer en verkoop van een produkt in strijd is met artikel 30, doet het er mijns inziens niet toe, of de Gemeenschap een overschot of een tekort aan een ander produkt heeft. In ieder geval staat het aan de Gemeenschap en niet aan de Lid-Staten om voor dit probleem in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing te zoeken.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging te verklaren, dat artikel 1 van de Franse wet van 29 juni 1934 betreffende de bescherming van zuivelprodukten, voor zover daarbij de verkoop of de invoer van een produkt dat uiterlijk lijkt op melkpoeder of gecondenseerde melk, dat voor hetzelfde doel is bestemd en niet uitsluitend is verkregen door het concentreren of het drogen van melk of magere melk, ongeacht de benaming wordt verboden (behoudens wanneer daaruit blijkt dat het om melk of een daarvan afgeleid produkt gaat), een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking is, en Frankrijk te verwijzen in de door de Commissie gemaakte kosten.