CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 16 JANUARI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze nieuwe Rewe-zaak biedt de gelegenheid na te gaan binnen welke grenzen de Lid-Staten nog vrij zijn de verhandeling van bepaalde soorten, uit het eigen land afkomstige dan wel ingevoerde, produkten afhankelijk te stellen van de aanwezigheid van bepaalde kenmerken en de invoer van de tot die soort behorende buitenlandse produkten, zonder die kenmerken, tegen te gaan.

De feiten zijn eenvoudig. In september 1976 verzocht de firma Rewe bij het Branntweinmonopol van de Bondsrepubliek Duitsland een vergunning aan voor de invoer uit Frankrijk van een partij van de bekende likeursoort „Cassis de Dijon". De Monopolverwaltung antwoordde dat voor invoer geen speciale vergunning nodig was, nu bij mededeling van 8 april 1976 een algemene vergunning als in de wet bedoeld, verleend was; tevens deelde zij de betrokken firma evenwel mede dat in Duitsland de verkoop van „Cassis de Dijon" — met een alcoholgehalte van 15 à 20 % — verboden was op grond van een ander voorschrift van het Branntweinmonopolgesetz, volgens hetwelk het verhandelen van gedistilleerd voor menselijke consumptie slechts geoorloofd is wanneer daarin een alcoholpercentage van ten minste 32 % (naderhand voor Cassis-likeuren tot 25 % verlaagd) voorkomt. In een speciale verordening is voor enkele likeuren een uitzondering gemaakt, maar omdat „Cassis de Dijon" er niet toe behoort, verklaarde de Monopolverwaltung de verkoop van dat produkt op het grondgebied van de Bondsrepubliek niet te kunnen gedogen.

Dit standpunt werd door de firma Rewe betwist voor het Verwaltungsgericht te Darmstadt, dat de zaak vervolgens heeft verwezen naar het Hessische Finanzgericht dat — bij beschikking van 28 april 1978 — ons Hof heeft verzocht bij wege van prejudiciële beslissing in de zin van artikel 177 van het EEG-Verdrag uitspraak te doen over de navolgende vragen:

1. Moet het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen" in artikel 30 EEG-Verdrag aldus worden verstaan, dat het mede omvat de in het Duitse Branntweinmonopolgesetz geregelde vaststelling van een minimumgehalte aan ethylalcohol voor gedistilleerde dranken, ten gevolge waarvan traditionele produkten van andere Lid-Staten, die minder dan het vastgestelde gehalte aan ethylalcohol bevatten, in de Bondsrepubliek Duitsland niet in het verkeer kunnen worden gebracht?
2. Kan de vaststelling van zodanig minimumgehalte vallen onder het begrip „discriminatie van de onderdanen van

1 — Vertaald uit het Italiaans.

de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft" (artikel 37 EEG-Verdrag)?

2. Ik zal beginnen met een bespreking van de tweede vraag, om vervolgens mijn aandacht te vestigen op de eerste, die mij de enige werkelijk belangrijke lijkt te zijn. Het is duidelijk waarom de Hessische rechters hebben gemeend ook te moeten refereren aan artikel 37 van het EEG-Verdrag: het basisvoorschrift waarbij een minimum alcoholpercentage als voorwaarde voor verhandeling van gedistilleerd in Duitsland werd vastgesteld is, zoals ik reeds opmerkte, vervat in het Branntweinmonopolgesetz en artikel 37 betreft, naar wij weten, nationale monopolies van commerciële aard. Het lijkt mij evenwel niet nodig uitvoerig in te gaan op het door de firma Rewe met verschillende argumenten bestreden standpunt van de Commissie dat het Duitse Branntweinmonopol niet meer zou bestaan; de wet van 2 mei 1976 heeft de regeling alleen maar gewijzigd, en het feit dat de invoer van gedistilleerd niet langer uitsluitend over het monopolie loopt vermag mijns inziens de stelling dat het monopolie zou zijn verdwenen, niet te rechtvaardigen. Het is een feit dat er nog steeds een Monopolverwaltung bestaat (verweerster in het geding voor de nationale rechter!) en dat er een groot aantal belangrijke bevoegdheden aan zijn toegekend; het is ook een feit dat er, tegelijk met de onderhavige zaak, een ander geding bij dit Hof aanhangig is, de zaak 91/78 (Hansen), waarin de werking van het Duitse Branntweinmonopol aan artikel 37 wordt getoetst.

Een en ander in aanmerking genomen, meen ik dat de tweede vraag in ontkennende zin moet worden beantwoord, en wel zulks om twee redenen. Allereerst is het, ofschoon het basisvoorschrift betreffende het minimum alcoholpercentage van gedistilleerd te vinden is in de Duitse wetgeving betreffende het Branntweinmonopol, duidelijk dat wij hier niet te maken hebben met een bepaling welke alleen in het bestek van het monopolie te plaatsen is: zij zou onafhankelijk van het bestaan van het monopolie van kracht kunnen blijven, en er zijn andere Staten, zonder monopolie, die inderdaad soortgelijke voorschriften kennen. Wat de Duitse rechtsorde betreft, de Commissie heeft eraan herinnerd dat bij de reform-wet van 15 augustus 1974 (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) is voorzien dat het voorschrift van het Branntweinmonopolgesetz betreffende de minimum alcoholpercentages, zou worden vervangen door speciale, tot het terrein van het Lebensmittelrecht te rekenen, verordeningen. Men bedenke evenwel dat de eigen aard van de prejudiciële procedure medebrengt dat het probleem thans in zijn algemeenheid wordt bezien; en zo beschouwt, lijkt mij een beperkende maatregel als waarom het ten deze gaat, stellig buiten de toepassingssfeer van artikel 37 te vallen.

In de tweede plaats: aangenomen al dat artikel 37, lid 1, van toepassing zou zijn, dan nog geloof ik niet dat de vaststelling van een minimum alcoholpercentage, voor nationale én ingevoerde produkten, kan worden gebracht onder het begrip „discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft" (lid 1 van genoemd artikel 37). Een ieder is het erover eens dat er, wil er van discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten worden gesproken, van een naar nationaliteit gedifferentieerde behandeling sprake moet zijn; maar als er een minimum-alcoholpercentage is vastgesteld waarvan de mogelijkheid tot verhandeling van gedistilleerd of likeuren afhankelijk is gesteld, dan worden de producenten uit het eigen land en uit het buitenland, wat de verplichting tot nakoming van die voorwaarde betreft, formeel op voet van gelijkheid geplaatst. Hoogstens

zou artikel 37 ter sprake kunnen worden gebracht in verband met de aan de Lid-Staten opgelegde verplichting zich te onthouden van „enige nieuwe maatregel . . . welke . . . de draagwijdte van de artikelen inzake de afschaffing . . . der kwantitatieve beperkingen . . . beperkt"(lid 2); maar dit aspect wordt door de tweede vraag van de Duitse rechter niet bestreken; ratione materiae behoort het veeleer te worden besproken in verband met de eerste vraag, die thans aan de orde komt.

3. Met betrekking tot de formulering van de eerste vraag heeft verweerster in het bodemgeschil opgemerkt, dat in een procedure ex artikel 177 de communautaire rechtsgeldigheid van bepaalde, in een Lid-Staat geldende rechtsvoorschriften niet kan worden onderzocht. Dat is ongetwijfeld juist; maar verweerster heeft erkend dat de vraag een probleem van algemene aard aan de orde stelt, namelijk of maatregelen als in de Bondsrepubliek genomen, met artikel 30 van het EEG-Verdrag verenigbaar zijn. Zo gesteld, kan het probleem in het kader van de onderhavige procedure stellig worden onderzocht.

Wij weten dat de betekenis en draagwijdte van het verbod van maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen het onderwerp van tal van uitspraken van dit Hof hebben uitgemaakt. Met name zij gewezen op het arrest van 15 december 1976, gewezen in de zaak 41/76, Donckerwolcke (Jurispr. 1976, blz. 1921), volgens hetwelk als zulk een maatregel is te beschouwen „iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren". Het arrest houdt een bevestiging in van de vaste koers welke het Hof ten deze volgt: ook in vele andere arresten is aangenomen dat een maatregel als strijdig met artikel 30 kan worden aangemerkt op de enkele grond dat zij het handelsverkeer binnen de Gemeenschap indirect kan belemmeren (zo onder meer: de arresten van 15 december 1976, gewezen in de zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1971; 20 mei 1976, gewezen in de zaak 104/75, de Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613; 8 juli 1975, gewezen in de zaak 4/75, Rewe, Jurispr. 1975, blz. 843).

In het licht van die jurisprudentie heeft het er prima vista de schijn van dat overheidsmaatregelen als door de firma Rewe worden aangevochten, zonder meer onder artikel 30 mogen worden gebracht, immers het lijdt geen twijfel dat de vaststelling van een minimum alcoholpercentage voor nationaal en ingevoerd gedistilleerd en likeuren, als voorwaarde voor de verhandeling in een Lid-Staat, langs indirecte weg de invoer van gedistilleerd en likeuren uit de andere Lid-Staten met een geringer alcoholpercentage belemmert.

Het probleem vraagt evenwel om nadere bestudering, nu het ten deze gaat om nationale bepalingen betreffende de samenstelling van bepaalde produkten (gedistilleerd en likeuren), behorende tot de vele technische kwaliteitsvoorschriften waarvan de mogelijkheid tot verhandeling van dranken en levensmiddelen afhankelijk wordt gesteld. Mag men echter, met het Duitse Branntweinmonopol, zover gaan te stellen dat de onderscheiden Lid-Staten ten deze hun volledige legislatieve bevoegdheden hebben behouden, en dat het alleen aan de Commissie staat harmoniserende maatregelen (als bedoeld in artikel 100 van het EEG-Verdrag) te voorzien — en door middel van richtlijnen af te dwingen —, terwijl artikel 30 slechts

zou gelden voor maatregelen welke uitsluitend de handel in ingevoerde produkten betreffen?

Ik wil aanstonds zeggen dat deze stelling werd ontwikkeld in verband met de richtlijn van de Commissie van 22 december 1969 (nr. 70/50/EEG), vastgesteld krachtens artikel 33, lid 7, van het EEG-Verdrag, dat wil zeggen krachtens de bepaling waarin aan de Commissie de taak is toebedeeld de procedure en het ritme van de opheffing tussen de Lid-Staten van maatregelen van gelijke werking als op het tijdstip van de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande contingenten, te regelen. Dezelfde richtlijn werd ook door verzoekster in het bodemgeschil ter sprake gebracht, zodat ik meen er bijzondere aandacht aan te moeten schenken. Het gaat in die richtlijn allereerst om andere maatregelen de handel betreffende dan die welke zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde produkten van toepassing zijn (overwegingen 4-7 van de considerans en artikel 2) en in de tweede plaats om maatregelen die wel op nationale én op ingevoerde produkten van toepassing zijn (overwegingen 8-11 van de considerans en artikel 3). De tot de eerste groep behorende maatregelen, welke volgens de vierde overweging van de considerans „de invoer hetzij onmogelijk hetzij moeilijker of duurder maken dan de afzet van de nationale produktie", worden als zodanig geacht een zelfde werking te hebben als kwantitatieve invoerbeperkingen. Daarentegen wordt met betrekking tot de maatregelen van de tweede groep — en de in casu omstreden maatregelen behoren er ongetwijfeld toe — in de achtste overweging van de considerans der richtlijn gezegd dat zij *in beginsel* niet een zelfde werking hebben als kwantitatieve beperkingen, immers die werking is „gewoonlijk inherent ... aan de verschillende tussen de wettelijke regelingen die door de Lid-Staten ter zake worden toegepast". Maar in de negende en tiende overweging van de considerans en in artikel 3 worden zij weer wel tot de volgens artikel 30 van het Verdrag verboden maatregelen gerekend „wanneer de beperkende invloed op het vrije goederenverkeer in geen verhouding staat tot het nagestreefde doel", alsook „wanneer hetzelfde doel door een ander middel kan worden bereikt dat het handelsverkeer minder belemmert". In casu stelt de Monopolverwaltung dat maatregelen als die welke in Duitsland gelden voor het minimum alcoholpercentage van gedistilleerd en likeuren, een aan het doel geevenredigd beperkend effect sorteren, en dat er, om de gestelde doeleinden — bescherming van de volksgezondheid; bescherming van de consument tegen bedrog en oneerlijke mededinging — te bereiken, geen andere middelen voorhanden zijn. De firma Rewe bepleit natuurlijk de tegengestelde opvatting.

4. Alvorens deze beide aan elkander tegengestelde opvattingen te bespreken, zou ik iets willen zeggen over de grote lijnen van richtlijn 70/50, en — meer in het algemeen — over de problematiek betreffende de vaststelling van de technische kwaliteiten waaraan waren, om te kunnen worden verhandeld, moeten voldoen.

In de eerste plaats wordt, naar ik reeds memoreerde, in richtlijn 70/50 met zoveel woorden gerefereerd aan artikel 33, lid 7, van het Verdrag. Zij moet derhalve worden „geplaatst" in de fase van de geleidelijke opheffing der contingenten, die met de overgangsperiode samenviel (het staat overduidelijk te lezen in artikel 32, tweede alinea). Dit kan verklaren

waarom de Commissie zoveel behoedzaamheid aan de dag heeft gelegd, als zij te maken kreeg met ten aanzien van de handel in bepaalde produkten genomen maatregelen, welke zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing waren, maatregelen waarvan de werking, naar wij zagen, in de achtste overweging van de considerans der richtlijn „in beginsel" niet met die van kwantitatieve beperkingen wordt gelijk gesteld. Even behoedzaam (beter gezegd: even restrictief in haar uitlegging van artikel 30) betoont de Commissie zich trouwens, wanneer het gaat om de formaliteiten van welker vervulling de invoer afhankelijk is gesteld: in de derde overweging van de richtlijn zegt zij dat zulke formaliteiten *„in beginsel* geen gelijke werking [hebben] als kwantitatieve beperkingen . . ." — standpunt dat vervolgens door ons Hof in het reeds genoemde arrest Donckerwolcke werd weersproken —.

Maar nu de overgangsperiode is verstreken en aan het verbod van contingenten en maatregelen van gelijke werking een absolute geldigheid toekomt, is bedoelde behoedzaamheid niet langer gerechtvaardigd.

In de tweede plaats dient de tiende overweging van de considerans, voor zover daarin wordt overwogen dat het Verdrag de Lid-Staten de bevoegdheid laat handelsregelingen te treffen, „cum grano salis" te worden „genomen". Die bevoegdheden zijn natuurlijk niet aan de Gemeenschap overgedragen; maar het gemeenschapsrecht vermag aan hun uitoefening grenzen te stellen, hetgeen via tal van voorschriften, waaronder artikel 30, ook in feite gebeurd. In het arrest Donckerwolcke is het verbod van artikel 30 juist toegepast op door de Staat vastgestelde commerciële regelingen welke het handelsverkeer binnen de Gemeenschap konden belemmeren. Het is dan ook volkomen onjuist te stellen dat de Lid-Staten, als het om de verhandeling van bepaalde waren gaat, wat de samenstelling dier waren betreft bij het stellen van hun condities volledig vrij zijn — en dat het gemeenschapsrecht in zoverre geen rol zou spelen —.

In de derde plaats acht ik de reden, welke in de achtste overweging van de considerans der richtlijn wordt aangevoerd ten betoge dat maatregelen, de verhandeling van produkten betreffende, welke zonder onderscheid van toepassing zijn op de nationale en op de ingevoerde produkten (althans „in beginsel") niet als heffingen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zouden zijn te beschouwen, niet zeer overtuigend: de werking van zulke maatregelen zou „gewoonlijk inherent [zijn] aan de verschillen tussen de wettelijke regelingen die door de Lid-Staten ter zake worden toegepast". Het lijdt geen twijfel, dat zulk een dispariteit de mededingingscondities op de gemeenschappelijke markt kan vervalsen (welke casuspositie onder artikel 101 van het EEG-Verdrag kan worden gebracht) en in zoverre effect kan sorteren op het vrije verkeer van goederen, zodat men uiteraard met behulp van harmonisatierichtlijnen zulke dispariteiten wil doen verdwijnen; ondertussen moet onverminderd worden nagegaan of in zulk een nationale regeling geen — onder het verbod van artikel 30 vallende — maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen voorkomen. Dit zou bij voorbeeld niet het geval zijn, indien een Lid-Staat de afzet van bepaalde op het eigen grondgebied gefabriceerde produkten van bepaalde condities, de samenstelling of de kwaliteit betreffende, afhankelijk zou stellen, en tegelijkertijd de afzet van tot dezelfde categorie behorende, doch ingevoerde produkten — met een gecontroleerde aanduiding van oorsprong of nauwkeurige gegevens betreffende de samenstelling — zou toelaten.

De vraag naar de verhouding tussen de artikelen 30 e.v. van het EEG-Verdrag en de artikelen 100-102 (betreffende de

aanpassing der wetgevingen) is misplaatst, wanneer men er van uitgaat dat het enkele feit dat de tweede groep rechtsvoorschriften op een bepaald gebied kan worden toegepast, voldoende is om het verbod van artikel 30 op dat zelfde gebied niet van toepassing te doen zijn. In casu schijnt verweerster in het bodemgeschil ervan overtuigd dat het gemeenschapsrecht, wanneer het gaat om condities de kwaliteit of de samenstelling der waren betreffende, zich uitsluitend via een richtlijn betreffende de aanpassing van de wetgevingen gelding kan verschaffen; zolang het met betrekking tot een bepaald produkt niet tot zulk een harmonisatie is gekomen, zouden de maatregelen der Lid-Staten niet aan artikel 30 kunnen worden getoetst. Dit standpunt is onaanvaardbaar (en wordt in richtlijn 70/50 ook weersproken). Natuurlijk, als het eenmaal tot een aanpassing der wetgevingen is gekomen, staat artikel 30 „buiten spel", om de eenvoudige reden dat richtlijnen in de zin van de artikelen 100 en 101 moeten worden vermoed met het Verdrag (met inbegrip van artikel 30) in overeenstemming te zijn; maar zolang bedoelde aanpassing uitblijft, is artikel 30 op alle aan te passen wetgevingen van toepassing. Het spreekt dan ook vanzelf dat nationale rechtsvoorschriften die met het verbod van artikel 30 in strijd mochten zijn, wanneer het tot aanpassing komt niet als uitgangspunt kunnen dienen.

Met betrekking tot de algemene problematiek van nationale rechtsvoorschriften welker ongelijkheid het handelsverkeer in technisch opzicht belemmert, zij eraan herinnerd dat de Raad per 28 mei 1969 voor de opheffing van zulke belemmeringen een algemeen programma heeft vastgesteld (PB EG C 76 van 17. 6. 1969), en met name ook een resolutie voor levensmiddelen. In het programma was onder meer voorzien dat de Raad vóór 1 januari 1971 richtlijnen had vast te stellen voor de alcoholsector, terwijl er een overeenkomst van de vertegenwoordigers van de regeringen der in de Raad verenigde Lid-Staten tot instelling van een tijdelijke status quo-regeling bijgevoegd was. De in mei 1969 aanvaarde kalender is later vervangen door een andere, die als bijlage is gevoegd bij een resolutie van de Raad van 17 december 1973 (PB EG C 117 van 31. 12. 1973) waarbij de datum, waarop de Raad voorstellen van de Commissie inzake alcoholhoudende produkten kon aanvaarden, tot 1 januari 1978 is verschoven. Maar tot op dit ogenblik blijken zulke voorschriften niet bij de Raad te zijn ingediend.

Hieraan zij toegevoegd, dat waar wel richtlijnen tot aanpassing zijn uitgevaardigd (bij voorbeeld in de sector vruchtensappen: 's Raads richtlijn 75/726 van 17 november 1975), de opheffing van de technische belemmeringen van het handelsverkeer heeft plaatsgehad door de vaststelling van gemeenschappelijke regelen, welke niet slechts de samenstelling der produkten en hun fabricagekenmerken betreffen, doch ook het gebruik van voorbehouden aanduidingen en de etikettering. Maar voordat het tot zulke gemeenschappelijke regelingen komt, kan het gebeuren dat om het even welk aspect van deze materie in het recht van een enkele Lid-Staat op zodanige wijze is geregeld, dat zich soortgelijke gevolgen als aan kwantitatieve beperkingen verbonden zijn, voordoen; alles hangt af van de doelstellingen der onderscheiden nationale regelingen en van de wijze waarop het probleem van de voorwaarden, aan de verhandeling van ingevoerde produkten gesteld, is opgelost.

5. Wij zullen thans moeten stilstaan bij de doelstellingen van bepalingen als er in de Bondsrepubliek gelden en nagaan of zij een belemmering van de importen vermogen te rechtvaardigen. Verweerster in

het bodemgeschil heeft in dit verband drie doelstellingen genoemd: de bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van de consument tegen bedrog, het tegengaan van oneerlijke mededinging. De maatregel, houdende vaststelling van het minimum-alcoholpercentage van gedistilleerd en likeuren, waarmede wij ons thans bezig houden, kan dus, als moet worden vastgesteld of zijn restrictieve werking aan de nagestreefde resultaten geëvenredigd is, en of dezelfde doeleinden niet met andere, het handelsverkeer minder belemmerende middelen kan worden bereikt, aan de maatstaven van artikel 3 van richtlijn 70/50 worden getoetst. Echter kan ook worden gedacht aan toetsing aan artikel 36 van het EEG-Verdrag dat, naar wij weten, ondanks de artikelen 30-34, invoerbeperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare orde en de gezondheid van personen, sauveert.

Ik wijs er in dit verband op dat artikel 36 stellig een deugdelijker maatstaf biedt dan richtlijn 70/50; ik herinner eraan dat ik hiervoor in twijfel trok of die richtlijn de toets van de thans gevolgde strenge uitlegging van artikel 30 wel kan doorstaan. Voorts wijs ik er met nadruk op, dat aan de in artikel 3 van richtlijn 70/50 gehanteerde maatstaven de veronderstelling ten grondslag ligt dat de resultaten welke de Staten met handelsmaatregelen nastreven, gemeenschapsrechtelijk gezien, als rechtmatig zijn te beschouwen. De bescherming van de volksgezondheid is uiteraard een wettige doelstelling en wordt dan ook met zoveel woorden in artikel 36 genoemd. Wettig zijn ook de afwijkingen van artikel 30 welke ter bescherming van producenten en consumenten tegen handelsfraude noodzakelijk worden geacht: het Hof heeft dit, nog steeds op grondslag van artikel 36 en de daarin gebezigde term „openbare orde", erkend in de zevende rechtsoverweging van zijn arrest van 20 februari 1975, gewezen in de zaak 12/74, Commissie/ Bondsrepubliek Duitsland (Jurispr. 1975, blz. 181 e.v.). Ik betwijfel evenwel of het tegengaan van oneerlijke mededinging een doelstelling is welke afwijkingen van artikel 30 vermag te rechtvaardigen; ik acht het op zijn minst twijfelachtig of de in genoemd artikel 36 gebezigde term openbare orde zo ruim mag worden uitgelegd. Ik meen ik er evenwel aan te moeten herinneren, dat in voormelde richtlijn 75/726 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften inzake vruchtensappen, het verbod de intracommunautaire handel in bedoelde produkten te belemmeren met niet-aangepaste nationale voorschriften betreffende hun samenstelling, bereidingswijze, presentatie en etikettering (artikel 12, lid 1), niet van toepassing verklaard is op bepalingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van het tegengaan van oneerlijke concurrentie — alsook van bescherming van de volksgezondheid, beteugeling van misleiding, bescherming van de industriële en commerciële eigendom, de aanduidingen van herkomst en oorsprong (artikel 12, lid 2) —.

Bezien wij thans de maatregelen waarom het in dit geding gaat. Ik kan mij moeilijk verenigen met het standpunt van de Branntweinmonopolverwaltung, volgens hetwelk de vaststelling van een minimum-alcoholpercentage voor gedistilleerd en likeuren zou dienen om de volksgezondheid tegen de risico's van het alcoholisme te beschermen. Tot staving van die stelling is aangevoerd dat de consumptie van gedistilleerd en likeuren zou stijgen naarmate het alcoholpercentage lager ligt, en dat in ieder geval een toevloed van ingevoerde produkten, wanneer de dijk van het minimum-alcoholpercentage eenmaal

bezweken is, de consument veel sterker in de verleiding zou brengen. Het komt mij voor dat een aanbod van andere, minder alcoholhoudende dranken, de hoop wettigt dat het aantal gebruikers van schadelijker, meer alcoholbevattende dranken zal afnemen. Om maar te blijven bij de likeur welke tot het geding aanleiding gaf: er zijn in Duitsland gebruikers van „Cassis de Dijon", die thans genoodzaakt zijn dat produkt, zoals het met 25 % alcohol speciaal voor de Duitse markt wordt vervaardigd, af te nemen, terwijl zij het authentieke „Cassis de Dijon" niet kunnen krijgen. Is het soms niet beter voor de volksgezondheid dat liefhebbers van een Cassis-likeur in staat worden gesteld minder alcohol tot zich te nemen — en bovendien het oorspronkelijk produkt te savoureren —? En als de raadsman van het Monopol het bij het rechte eind heeft met zijn stelling dat de gewoonten en behoeften der consumenten bepalend zijn voor de kwaliteitsnormen — in dier voege dat zij op de markt kunnen vinden wat zij wensen en verwachten er te vinden wanneer zij naar een bepaald produkt vragen —, is het dan niet evenzeer waar dat het gewenst, neen, noodzakelijk is over een groter assortiment te beschikken, wanneer men zulke gewoonten in de hand wil houden en, eventueel, wijzigen? Het publiek de weg wijzen naar minder alcoholhoudende dranken zou, meen ik, meer getuigen van bezorgdheid over de volksgezondheid dan de op het publiek uitgeoefende dwang dranken tot zich te nemen waarbij het minimum percentage van de schadelijke substantie niet kan worden gereduceerd.

Wat het tegengaan van fraude betreft: ik acht het van belang dat de afzet van produkten die zich anders aandienen dan zij zijn of die voorzien zijn van een aanduiding welke er niet voor behoort te worden gebezigd, of misleidend zijn wat de plaats van produktie betreft, of waarbij geen aanduiding van de samenstelling gevoegd is, wordt tegengegaan. Ik acht het dan ook, gemeenschapsrechtelijk gezien, zonder meer legitiem dat iedere Staat een passende oplossing zoekt voor de problematiek, verband houdende met de vaststelling van de identiteit der onderscheiden produkten, hun naam, hun oorsprong, de aanduiding van hun samenstelling. Dit alles heeft evenwel niets uitstaande met het voorschrijven van een minimum alcoholpercentage voor alle gedistilleerd en alle likeuren.

Ten exceptieve is betoogd, dat de op het etiket vermelde gegevens een aanvullende garantie voor de verbruiker kunnen betekenen (daarom zijn ze in de Duitse wet dan ook voorgeschreven), doch niet de enige garantie. De verbruiker zou zich in de regel niet op de hoogte stellen van de bereiding van een produkt, en het als vanzelf zoeken in de richting van de goedkoopste produkten (in casu, die met het laagste alcoholpercentage); en hij zou dientengevolge aan allerhand bedrog zijn blootgesteld. Maar de gedachte dat de verbruiker veelal, zo niet in de regel, niet op eigen benen kan staan, doemt mijns inziens alle pogingen hem te beschermen tot mislukking, tenzij hem één enkel nationaal produkt, van onveranderlijke samenstelling en streng gecontroleerd, wordt opgedrongen. Anderzijds wordt door de vaststelling van een minimum alcoholpercentage op zichzelf alleen het risico vermeden dat men gedistilleerd of likeuren aanlengt met een produkt met een lager alcoholpercentage. Is het begrip gedistilleerd of likeur evenwel noodzakelijkerwijze aan een bepaald alcoholpercentage gebonden? En is, wat gedistilleerd betreft, de ergste — en met een strenge wettelijke limiet te bestrijden — vorm van bedrog de aanwezigheid van een geringer alcoholpercentage dan waarop de consument had gerekend?

Ik acht het allemaal dubieus en ik ben van mening, dat de eigenlijke reden van de omstreden maatregel elders moet worden gezocht: in een markttraditie waarnaar de nationale producenten zich sinds geruime tijd richten en waarop de smaak van de consumenten is ingesteld, zo zeer dat men huivert bij de gedachte aan een invasie van buitenlandse produkten met een lager alcoholpercentage. Verweerster in het bodemgeschil heeft ontkend dat de omstreden regeling de nationale producenten bevoordeelt, immers zij is zonder onderscheid op alle, nationale of ingevoerde, produkten van toepassing; het voornaamste voordeel lijkt mij te zijn gelegen in de beperkingen, gesteld aan de invoer van concurrerende produkten, die zich in het land van oorsprong een plaats hebben veroverd, doch vanwege hun te laag alcoholpercentage niet kunnen worden verhandeld. Verweerster zelf heeft voorts opgemerkt, dat wanneer de verhandeling van buitenlandse produkten met een laag alcoholpercentage wordt toegestaan, de gehele nationale produktie wordt gedwongen zich aan te passen, met als gevolg dat de alcoholdrempel van de Lid- Staat die ten deze de minste eisen stelt, de oorspronkelijke limiet zou vervangen. Doch deze redenering is geheel gebaseerd op de gedachte dat de consument alleen naar de prijs vraagt, die voor een minder alcohol bevattend produkt nu eenmaal lager is. De dagelijkse ervaring leert dat dit standpunt niet juist is: in landen waar veel wijn (om een drank met een gering alcoholpercentage te noemen) wordt gedronken, vonden de producenten van brandy, grappa en ander gedistilleerd geen aanleiding het alcoholpercentage van die produkten te verlagen. Gemeenschapsrechtelijk gezien, is er geen enkel bezwaar tegen dat een Lid-Staat voor gedistilleerd en likeuren uit de nationale produktie een alcoholdrempel vaststelt, wanneer zij tegelijkertijd verlangt dat op de overeenkomstige buitenlandse produkten een klare aanduiding van hun herkomst en alcoholpercentage (uiteraard: zonder usurpatie van rechtmatig beschermde nationale aanduidingen) voorkomt.

Op grond van een en ander kom ik tot de slotsom dat maatregelen zoals die in de Bondsrepubliek bestaan en de invoer indirect belemmeren, zodat ze in strijd komen met artikel 30 van het EEG-Verdrag, de toets van artikel 36 van dat Verdrag niet kunnen doorstaan, en zich evenmin verdragen met artikel 3 van richtlijn 70/50 van de Commissie dd. 22 december 1969. Een bescherming van de verbruikers tegen bedrog is ook mogelijk met andere, het handelsverkeer minder belemmerende middelen; de belemmeringen, waaraan het vrije verkeer van goederen ter verwezenlijking van die doelstelling is blootgesteld, gaan te ver en staan tot dat doel in geen verhouding.

6. Ik concludeer dat het Hof, in antwoord op de vragen, door het Hessische Finanzgericht bij beschikking van 28 april 1978 gesteld, in voege als bedoeld in artikel 177 van het EEG-Verdrag zal verklaren voor recht dat:

a) onder het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen" (artikel 30 EEG-Verdrag) valt de vaststelling van een minimum alcoholpercentage voor gedistilleerd en likeuren, in de wet van een Lid-

Staat vastgesteld als voorwaarde voor de verhandeling van nationale en buitenlandse produkten zonder onderscheid, wanneer het de invoer belemmert van produkten uit andere Lid-Staten met een alcoholpercentage, gelegen beneden de vastgestelde limiet.

b) door de Staat genomen maatregelen als voormeld niet vallen onder het begrip „discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft" (artikel 37 EEG-Verdrag), ook niet indien zij in het kader van een nationale monopolieregeling voor gedistilleerd worden genomen.