van de invoer van produkten die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht. Een invoerverbod van deze produkten kan niet worden gerechtvaardigd door het dwingende vereiste van consumentenbescherming ingeval dit vereiste kan worden gewaarborgd door andere middelen, zoals bijvoorbeeld een juiste voorlichting van de consument.

In zaak 51/83,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door A. Prozzillo als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door I. Braguglia, avvocato dello Stato, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

betreffende een beroep ingesteld door de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag en strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door de invoer te beperken van voedingsmiddelen die dierlijke gelatine bevatten en die in een andere Lid-Staat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, Y. Galmot, kamerpresident, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, U. Everling en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Volgens het besluit van 20 oktober 1978 van het Italiaanse ministerie van Volksgezondheid (gewoon supplement bij de Gazzetta ufficiale nr. 337 van 2. 12. 1978) houdende de regeling inzake de bij de produktie en conservering van levensmiddelen toegestane chemische toevoegingen, is het gebruik van dierlijke gelatine bij de vervaardiging en de verhandeling van levensmiddelen beperkt:

— voor gekookte vleeswaren (carni cotte): tot maximaal 0,4 %

— voor ijs: tot maximaal 1 %

— voor suikerwaren (prodotti dolciari): tot maximaal 1 %.

De Commissie meent dat deze bepaling valt onder het begrip maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag, daar zij de invoer belet van in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte levensmiddelen die een hoger percentage dierlijke gelatine bevatten.

Nadat zij al eerder de aandacht van de Italiaanse regering op dit punt had gevestigd, nodigde de Commissie haar bij schrijven van 24 maart 1982 uit, haar opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag. In deze brief beriep de Commissie zich op de rechtspraak inzake het vrije verkeer van goederen en met name op het arrest van 20 januari 1979 in zaak 120/78, Cassis de Dijon, (Jurispr. 1979, blz. 649), waarin werd beslist dat een Lid-Staat de invoer van in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte produkten niet kan verbieden en dat belemmeringen van het intracommunautaire verkeer, die het gevolg zijn van disparitеiten in de nationale wettelijke regelingen, moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften onder meer verband houdende met de bescherming van de volksgezondheid en van de consumenten, ze noodzakelijk maken.

Verder merkte de Commissie op, dat artikel 9, sub d, van richtlijn nr. 74/329/EEG van de Raad van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB L 189 van 1974, blz. 1), bepaalt dat artikel 2 van deze richtlijn niet toepasselijk is op voedingsgelatine, zodat nu de onderhavige materie niet is geharmoniseerd, de hierboven aangehaalde rechtspraak in casu toepasselijk is.

Tenslotte stelde de Commissie, dat de Italiaanse autoriteiten niet konden aanvoeren dat de Italiaanse regeling moest voorkomen dat de consument wordt misleid en dat zich marktdistorsies voordoen wegens het verschil in kostprijs tussen produkten met een hoog percentage aan ingrediënten met weinig voedingswaarde,

en veel duurdere produkten die meer ingrediënten met grotere voedingswaarde bevatten; want, aldus de Commissie, ook al kan volgens de aangehaalde rechtspraak van het Hof het vereiste van consumentenbescherming een beperking van het vrije verkeer van goederen rechtvaardigen, dit vereiste lijkt niet ten grondslag te liggen aan de gewraakte nationale regeling. Maar ook indien dit wel het geval was, ware te bedenken dat volgens recente rechtspraak van het Hof inzake de bescherming van de consument, „een passende voorlichting van de consument zeer wel met daartoe geëigende middelen kan worden verzekerd, bij voorbeeld door te verlangen dat het geïmporteerde [produkt] wordt voorzien van een etiket met het gewicht en de samenstelling van het produkt" (arrest van 19. 2. 1981, zaak 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527, r.o. 12).

De Commissie was daarom van oordeel, dat de genoemde Italiaanse regeling het intracommunautaire handelsverkeer van de betrokken produkten „al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren", zodat de bepalingen van het ministerieel besluit van 20 oktober 1978, die het gebruik van voedingsgelatine bij de vervaardiging en het in de handel brengen van suikerwaren tot maximaal 1 % toestaan, waren te beschouwen als strijdig met artikel 30 EEG-Verdrag.

In haar antwoord van 21 april 1982 bestreed de Italiaanse regering het standpunt van de Commissie en betoogde zij met name, dat dierlijke gelatine valt onder richtlijn nr. 74/329/EEG krachtens, inzonderheid, het opschrift ervan alsmede krachtens artikel 2.

Met betrekking tot het door de Commissie aan artikel 9 van de richtlijn ontleende argument antwoordde de Italiaanse regering, dat dit artikel, volgens hetwelk artikel 2 niet van toepassing is op gelatine, tot gevolg heeft dat het verbod van artikel 2 evenmin van toepassing is, zodat gelatine gelijk gesteld moet worden met de in bijlage I bij de richtlijn opgenoemde stoffen. Bijgevolg is artikel 4 van de richtlijn, volgens hetwelk de Raad zo spoedig mogelijk bepaalt aan welke levensmiddelen de in de bijlage genoemde stoffen mogen worden toegevoegd, alsmede de voorwaarden voor deze toevoeging, van toepassing op gelatine en dient men dus in afwachting van de in artikel 4 bedoelde harmonisatiemaatregelen de verschillen tussen de geldende nationale regelingen te aanvaarden.

Deze opmerkingen vermochten geen wijziging te brengen in het standpunt van de Commissie, die ervan uitgaat dat de richtlijn in beginsel op gelatine van toepassing is, maar dat ingevolge artikel 9 de in artikel 2 bedoelde beperkingen niet ervoor gelden, evenmin als voor bepaalde andere produkten. Zij concludeerde hieruit, dat de Lid-Staten vrij blijven hun eigen regeling inzake het gebruik van gelatine in levensmiddelen toe te passen, mits zij het gemeenschapsrecht en met name artikel 30 van het Verdrag in acht nemen.

Daarop nodigde de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, van het Verdrag de Italiaanse Republiek bij met redenen omkleed advies van 24 november 1982 uit om binnen één maand na kennisgeving de nodige maatregelen te nemen om het advies op te volgen.

In haar antwoord van 7 februari 1983 verklaarde de Italiaanse regering, dat zij akte had genomen van het met redenen omkleed advies, doch bij haar eerder gemaakte opmerkingen bleef en meende dat de vraag of een Lid-Staat het verbruik van levensmiddelen die niet aan zijn eigen regelingen, maar wel aan die van andere Lid-Staten beantwoorden, moet toestaan, op politiek niveau dient te worden besproken en opgelost. De Italiaanse regering wees ook op de verwarring die het gevolg zou kunnen zijn van het aandringen van de Commissie om produkten tot het vrije verkeer toe te laten die, bij gebreke van een communautaire harmonisatie terzake, wel voldeden aan de normen van andere Lid-Staten, maar niet aan de Italiaanse voorschriften. Dit zou erop neerkomen, dat de minister van Gezondheid gedwongen zou zijn, de voorschriften van andere nationale wetgevingen over te nemen, zonder ook maar in enig opzicht zijn eigen wil en zijn eigen discretionaire bevoegdheid tot uiting te kunnen laten komen in de formulering van de desbetreffende maatregelen.

De Italiaanse regering liet bovendien weten, dat met betrekking tot de in de brief van de Commissie van 24 maart 1982 bedoelde suikerwaren het ministerie van Gezondheid zelf had besloten de betrokken maxima af te schaffen, los van de desbetreffende aanmaning in het met redenen omkleed advies van 24 november 1982 en zonder dat dit de erkenning van een verplichting in die zin inhield.

2. Van mening dat dit geen bevredigende reactie was op de uitnodiging aan de Italiaanse regering om maatregelen te nemen ter beëindiging van de haar verweten overtreding, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Het verzoekschrift is ter griffie van het Hof ingeschreven op 29 maart 1983. De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel uitgenodigd, een overzicht over te leggen van de verschillende nationale bepalingen van Italië en van de andere Lid-Staten betreffende de aard en de eventuele maximum percentages van de voor de betrokken produkten toegestane gelatine. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan voor zover het de in België geldende bepalingen betreft; en nadien voor die welke in andere Lid-Staten gelden.

II — Conclusies van partijen

1. De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage, vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de invoer te beperken van in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte levensmiddelen die dierlijke gelatine bevatten, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. De *Italiaanse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat zij de beperkingen gesteld aan het gebruik van dierlijke gelatine in snoepgoed, heeft afgeschaft;

— het beroep voor het overige te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Commissie* betoogt in haar verzoekschrift, dat richtlijn nr. 74/329/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan, in het onderhavige geval niet toepasselijk is omdat ingevolge artikel 9, sub d, van deze richtlijn artikel 2, dat het gebruik van bepaalde emulgatoren beperkt, niet van toepassing is op voedingsgelatine. Hieruit volgt dat de Lid-Staten vrij blijven hun eigen regeling inzake het gebruik van gelatine in levensmiddelen toe te passen, mits zij het gemeenschapsrecht en met name artikel 30 van het Verdrag in acht nemen.

Wat de bescherming van de consument en de eerlijkheid in de handel betreft, die de toepassing van de nationale Italiaanse bepalingen op ingevoerde produkten zouden kunnen rechtvaardigen, meent de Commissie dat deze doeleinden kunnen worden bereikt met andere middelen die de handel minder belemmeren, bij voorbeeld door middel van een etiket met de samenstelling van het betrokken produkt, zoals het Hof in zijn arrest van 19 februari 1981 in zaak 130/80 heeft overwogen (Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527).

2. De *Italiaanse regering* merkt in haar verweerschrift op, dat naar uit de brief van de Commissie van 24 maart 1982 blijkt, de thans aanhangige zaak uitsluitend suikerwaren betreft, dat wil zeggen „de invoer van snoepgoed dat dierlijke gelatine bevat."

Zij herinnert er in dit verband aan, dat overeenkomstig het medegedeelde in haar brief van 7 februari 1983 aan de Commissie, het maximum van 1 % voor het gebruik van dierlijke gelatine in snoepgoed, is opgeheven en dat gebruik van gelatine in snoepgoed „volgens de gebruikelijke produktiemethode" thans is toegestaan (ministerieel besluit van 14. 4. 1983, artikel 4, 2), titel II, GU nr. 120 van 4. 5. 1983, blz. 3409) en dat de Commissie dus, voor wat snoepgoed betreft, geen belang meer heeft bij een beslissing op het beroep.

Zoals ook lijkt te volgen uit het met redenen omkleed advies van 24 november 1982 en uit het verzoekschrift zelf, heeft de Commissie bezwaar tegen alle bij het besluit van 20 oktober 1978 gestelde beperkingen voor het gebruik van dierlijke gelatine, dat wil zeggen in vleeswaren (maximaal 0,4 %), ijs (maximaal 1 %) en andere suikerwaren (maximaal 1 %). Deze beperkingen brengen echter geenszins een verbod mee om dergelijke produkten in Italië in te voeren.

Overigens heeft de Commissie noch in de precontentieuze fase, noch in haar verzoekschrift aangegeven, in welke andere Lid-Staten en op grond van welke wettelijke bepalingen de onderhavige produkten (namelijk vleeswaren, ijs en andere suikerwaren dan snoepgoed) rechtmatig in de handel kunnen worden gebracht ook indien zij meer dierlijke gelatine bevatten dan bij het Italiaanse ministerieel besluit van 20 oktober 1978 is toegestaan.

In ieder geval moet worden aangenomen dat dierlijke gelatine valt onder de omschrijving van „verdikkingsmiddelen" of „geleermiddelen" in artikel 1 van richtlijn nr. 74/329/EEG en dus behoort tot de gevoelige stoffen bedoeld in de derde

overweging van de considerans van de richtlijn, in verband met de eisen die de bescherming van de volksgezondheid stelt, de noodzaak de verbruikers tegen vervalsingen te beschermen, en de economische en technologische behoeften, binnen de door de bescherming van de volksgezondheid gestelde grenzen.

Daarbij is van weinig belang, dat ingevolge artikel 9 van de richtlijn artikel 2 niet van toepassing is op voedingsgelatine; dit verklaart waarom voedingsgelatine niet wordt genoemd in bijlage I bij de richtlijn, die de lijst bevat van middelen waarvan de Lid-Staten het gebruik voor behandeling van levensmiddelen mogen toestaan.

Waar het op aankomt, is dat ook voedingsgelatine door de richtlijn wordt beschouwd als een gevoelige stof in verband met de eisen die de bescherming van de volksgezondheid stelt en de noodzaak van bescherming tegen vervalsingen, en ook al is het juist dat de bepalingen betreffende het gebruik van voedingsgelatine nog niet zijn geharmoniseerd, evenmin overigens als de bepalingen betreffende alle in bijlage I genoemde stoffen, toch kan het ontbreken van harmonisatie met betrekking tot stoffen als voedingsgelatine niet de gevolgen hebben die de Commissie eraan verbindt.

De eventueel afwijkende nationale regelingen betreffende het gebruik van deze stoffen worden, aldus de Italiaanse regering, juist gerechtvaardigd door het feit dat richtlijn nr. 74/329/EEG ze beschouwt als stoffen waarvoor een geharmoniseerde regeling in de zin van de derde en vierde overweging van de considerans van de richtlijn noodzakelijk is.

De Lid-Staten behouden derhalve hun regelingsvrijheid terzake, en ook al hebben de nationale autoriteiten in het kader van de onderhavige zaak gemeend dat de bescherming van de volksgezondheid een regeling met betrekking tot snoepgoed niet noodzakelijk maakt, en al hebben zij dus de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine in dat produkt opgeheven, de situatie moet anders en in ieder geval niet in abstracto worden beoordeeld wanneer het gaat om de andere in het ministerieel besluit van 20 oktober 1978 bedoelde produkten, onverschillig of men de zaak beziet vanuit het gezichtspunt van de bescherming van de volksgezondheid dan wel van dat van de consumentenbescherming.

Men dient daarom het terzake geldende Italiaanse stelsel in concreto te vergelijken met de in andere Lid-Staten vigerende regelingen, ten einde voor ieder produkt vast te stellen of het Italiaanse stelsel restrictiever is en zo ja, welke redenen deze grotere gestrengheid rechtvaardigen.

Om dezelfde reden zou het, nog steeds met betrekking tot de in het besluit van 20 oktober 1978 bedoelde produkten, voorbarig zijn om in te gaan op de vraag of de nationale maatregel wel beantwoordt aan het proportionaliteitsbeginsel en of het wellicht mogelijk is dezelfde resultaten te bereiken door middel van bijvoorbeeld aanduidingen op de etiketten.

De Italiaanse regering acht het daarom noodzakelijk dat verzoekster concrete gegevens verschaft met betrekking tot het bestaan in andere Lid-Staten van produkten die, zonder in strijd te komen met aldaar geldende wettelijke voorschriften, meer dierlijke gelatine bevatten dan bij het besluit van 20 oktober 1978 is toegestaan.

3. In repliek merkt de *Commissie* op, dat de Italiaanse regering gewag maakt van de gedeeltelijke afschaffing van de

bepalingen waarop het beroep betrekking heeft, dat wil zeggen enkel voor één produkt van de suikerwarenindustrie en niet voor alle produkten waarin dierlijke gelatine wordt verwerkt.

Wat betreft het verzoek van de Italiaanse regering om inlichtingen over de wettelijke bepalingen van de andere Lid-Staten die de verhandeling van de betrokken produkten toestaan ook wanneer daaraan meer dierlijke gelatine is toegevoegd dan door de Italiaanse regeling is toegestaan, antwoordt de Commissie dat volgens een rapport van een vereniging van producenten

— alle Lid-Staten met uitzondering van Italië gelatine beschouwen als een voedingsstof en niet als een toevoeging en bijgevolg het gebruik van gelatine in levensmiddelen zonder beperking toestaan;

— tal van levensmiddelen die in de Gemeenschap algemeen worden verhandeld, een hoger percentage gelatine bevatten dan de Italiaanse wet toestaat.

Wat betreft het standpunt van de Italiaanse regering, dat dierlijke gelatine uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid en van de consument, als een „gevoelige" stof is te beschouwen, herhaalt de Commissie dat de Italiaanse regering deze doeleinden zonder bezwaar kan nastreven zolang zij daarbij het gemeenschapsrecht en met name artikel 30 EEG-Verdrag maar inachtneemt.

Tot besluit herinnert de Commissie eraan, dat de Italiaanse regering haar wetgeving heeft gewijzigd met het oog op de situatie in de andere Lid-Staten; dat deze wijziging betrekking heeft op gelatinesnoepjes als onderdeel van de categorie „suikerwaren"; dat het gebruik van gelatine voor deze produkten beperkt is tot 1 %; dat dit percentage van 1 % het maximum is dat door de Italiaanse regeling wordt toegestaan; dat op het ogenblik het gebruik van dierlijke gelatine in gelatinesnoepjes niet meer beperkt is; dat de gezondheid van de consumenten van gelatinesnoepjes evenzeer voor bescherming in aanmerking komt als die van consumenten van andere suikerwaren, consumptie-ijs en van vleeswaren; dat derhalve uit de in de wettelijke regeling aangebrachte wijziging blijkt dat deze voorschriften niet noodzakelijk zijn ter bescherming van de volksgezondheid; dat anderzijds de produkten waarvan de verhandeling in Italië verboden is, in de andere Lid-Staten rechtmatig in de handel worden gebracht; dat het verbod om snoepgoed met gelatine in te voeren aantoont dat de Italiaanse regering de betrokken voorschriften ook wil toepassen op in andere Lid-Staten rechtmatig in de handel gebrachte produkten; dat dit volstaat om een potentiële belemmering voor het intracommunautaire handelsverkeer in het leven te roepen, en dat bijgevolg de Italiaanse voorschriften terzake onwettig zijn.

4. In dupliek herhaalt de *Italiaanse regering*, dat de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine overeenkomstig het ministerieel besluit van 20 oktober 1978 in concreto niet leidt tot een verbod om vleeswaren, ijs en suikerwaren (andere dan gelatinesnoepjes) in Italië in te voeren, en dat de repliek van de Commissie geen aanwijzingen voor het tegendeel bevat.

Met betrekking tot de nadere gegevens die de Commissie verschaft in haar antwoord op de vraag, in welke andere Lid-Staten en op grond van welke wettelijke regelingen de onderhavige produkten rechtmatig in de handel worden gebracht

ook indien er meer dierlijke gelatine aan is toegevoegd dan in Italië is toegestaan, merkt de Italiaanse regering op, dat het tweede antwoord niet de gevraagde bewijzen en gegevens oplevert, daar het zich in feite beperkt tot een onbevredigende algemene verklaring, die geen concrete maatstaf van vergelijking kan zijn voor de toepassing op de onderhavige Italiaanse maatregelen van 's Hofs rechtspraak betreffende artikel 30 EEG-Verdrag. Ook het eerste antwoord schiet door zijn algemeen karakter tekort, want het feit dat men dierlijke gelatine als voedingsmiddel en niet als toevoeging beschouwt, betekent nog niet noodzakelijkerwijze en in feite, dat zij onbeperkt in levensmiddelen kan worden gebruikt.

Het feit dat men dierlijke gelatine als voedingsmiddel beschouwt, lijkt overigens niet te stroken met wat richtlijn nr. 74/329/EEG van 18 juni 1974 daaromtrent bepaalt.

Dierlijke gelatine is stellig een „verdikkingsmiddel" of „geleermiddel" in de zin van artikel 1 van de richtlijn en daar dit artikel „verdikkingsmiddelen" en „geleermiddelen" omschrijft als stoffen die met een bepaald, daar genoemd doel worden „toegevoegd aan levensmiddelen", volgt hieruit dat in artikel 1 dierlijke gelatine niet wordt beschouwd als een levensmiddel, waaraan zij als „verdikkingsmiddel" of „geleermiddel" kan worden toegevoegd.

Dezelfde conclusie vloeit voort uit artikel 9 van richtlijn nr. 74/329/EEG, dat onderscheid maakt tussen levensmiddelen die bepaalde eigenschappen hebben (sub a), en voedingsgelatine (sub d) en hiermee te verstaan geeft dat dierlijke gelatine volgens de richtlijn geen levensmiddel is. Maar ook als men gelatine als levensmiddel zou beschouwen, behoeft dit nog niet te betekenen dat het onbeperkte gebruik ervan „in levensmiddelen" in concreto is toegestaan.

De Italiaanse regering herhaalt haar betoog, dat richtlijn nr. 74/329/EEG dierlijke gelatine beschouwt als een gevoelige stof in verband met de eisen die de bescherming van de volksgezondheid stelt, en in verband met de bescherming van de consument tegen bedrog en vervalsingen. Nu de gemeenschapsregeling zulks erkent, zijn nationale maatregelen die bij gebreke van een volledige harmonisatie het gebruik van dierlijke gelatine in levensmiddelen regelen of beperken, haars inziens gerechtvaardigd.

Het is dus niet noodzakelijk dat de betrokken Lid-Staat bewijst dat er een „dwingende noodzaak" bestaat om de volksgezondheid of de consument te beschermen; deze noodzaak is immers reeds geconstateerd en erkend in de gemeenschapsregeling, zodat de Lid-Staten tot aan het moment waarop een algehele harmonisatie is verwezenlijkt, vrij blijven om het gebruik van dierlijke gelatine in levensmiddelen te beperken.

Overigens is de dwingende noodzaak om de verbruiker tegen het gebruik van dierlijke gelatine in levensmiddelen te beschermen, zonder meer duidelijk.

Dierlijke gelatine (waarvoor ook bijprodukten van de leerlooierij als grondstof kunnen dienen) bezit de eigenschap water op te nemen tot 10 à 15 en zelfs 20 maal zijn eigen volume. Men dient derhalve te voorkomen, dat aan de consument produkten worden verkocht, bijvoorbeeld vleeswaren, die in werkelijk-

heid door het onbeperkte gebruik van dierlijke gelatine een zeer grote hoeveelheid water bevatten.

Het enige doeltreffende middel om dergelijk bedrog te voorkomen, is het gebruik van dierlijke gelatine en daarmee, automatisch proportioneel, de toevoeging van water te beperken.

Dit geldt in de eerste plaats voor vleeswaren, maar ook, zij het in mindere mate, voor ijs en suikerwaren.

Hetzelfde resultaat kan niet worden bereikt door passende consumentenvoorlichting. Artikel 6, lid 5, sub a, van richtlijn nr. 79/112/EEG van 18 december 1978 (PB L 33 van 1979, blz. 1) verplicht er niet toe, op het etiket van levensmiddelen het percentage van de verschillende bestanddelen te vermelden, maar enkel de bestanddelen op te sommen „in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel worden gebruikt"; de aanwezigheid van toegevoegd water moet slechts worden aangegeven indien het gewicht ervan hoger is dan 5 % van het eindprodukt, maar het werkelijk aanwezige percentage toegevoegde water behoeft niet te worden vermeld.

Wanneer de consument dus twee ogenschijnlijk identieke produkten aantreft, zou het ene voor 51 % uit vleeswaren en voor 49 % uit water en dierlijke gelatine kunnen bestaan, en het andere voor 94,4 % uit vleeswaren, voor 5,1 % uit water en 0,5 % uit gelatine.

De aanduiding van de bestanddelen op het etiket moet ingevolge artikel 6, lid 5, sub a, van richtlijn nr. 79/112/EEG bij beide produkten dezelfde zijn en de consument kan dus niet weten dat, in het gegeven voorbeeld, het ene produkt slechts 51 % vleeswaren bevat en het tweede meer dan 90 %. In feite laat genoemde richtlijn niet toe om de twee produkten te onderscheiden, want bij beide moeten de vleeswaren als hoofdbestanddeel worden vermeld (of dat nu 94,4 % dan wel slechts 51 % is) en het toegevoegde water als tweede bestanddeel (als dit ten minste meer is dan 5 %, onverschillig of het daarbij om 5,1 dan wel om 49 % gaat).

Hieruit blijkt dat vanuit het oogpunt van de bescherming van de consument de nationale maatregel die het gebruik van dierlijke gelatine beperkt, gerechtvaardigd en noodzakelijk is, en dat vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, met name bij vleeswaren, de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine ook ten doel heeft te voorkomen dat voor andere dan voedingsdoeleinden vervaardigde gelatine, in grote, voor de gezondheid schadelijke hoeveelheden in levensmiddelen wordt verwerkt.

Concluderend verklaart de Italiaanse regering, dat voor ieder levensmiddel apart moet worden beoordeeld, welke eisen de bescherming van de consument en van de volksgezondheid stelt, en dat, ook al werden die eisen bij gelatinesnoepjes niet dwingend genoeg geacht om de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine in dit produkt te handhaven, dit niet betekent dat zij niet meer zouden bestaan bij de andere in het besluit van 20 oktober 1978 bedoelde produkten, waaronder met name vleeswaren.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 3 april 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. Braguglia, avvocato dello Stato, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Prozzillo als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 23 mei 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 29 maart 1983, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoer te beperken van suikerwaren, gekookte vleeswaren en consumptie-ijs, die dierlijke gelatine bevatten en die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht.

De ontvankelijkheid

2 De Italiaanse Republiek wijst erop, dat de brief van 24 maart 1982, waarin de Commissie haar uitnodigde haar opmerkingen te maken over de haar verweten niet-nakoming, uitsluitend betrekking had op de beperking van het gebruik van gelatine in snoepgoed, terwijl het met redenen omkleed advies van de Commissie van 24 november 1982 en het bij het Hof ingestelde beroep betrekking hebben op alle suikerwaren en bovendien op vleeswaren en ijs.

3 Er zij aan herinnnerd, dat ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag de Commissie slechts een beroep wegens niet-nakoming kan instellen, indien de betrokken Staat het met redenen omkleed advies binnen de daarin genoemde termijn niet opvolgt. Zij brengt het met redenen omkleed advies eerst uit, nadat zij de betrokken Lid-Staat in de gelegenheid heeft gesteld zijn opmerkingen te maken.

4 Blijkens de functie van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure, heeft de schriftelijke ingebrekestelling tot doel het onderwerp van het geschil te bepalen en de Lid-Staat die om opmerkingen wordt verzocht, de gegevens te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden.

5 Gelijk het Hof overwoog in zijn arresten van 17 februari 1970 (zaak 31/69, Commissie t. Italië, Jurispr. 1970, blz. 25) en 15 december 1982 (zaak 211/81, Commissie t. Denemarken, Jurispr. 1982, blz. 4547) vormt de aan de betrokken Staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen — ook wanneer deze meent daarvan geen gebruik te moeten maken — een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, waarvan de inachtneming een voorwaarde is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van het niet nakomen door een Lid-Staat van de op hem rustende verplichtingen.

6 Blijkens de processtukken heeft de Commissie in haar schriftelijke ingebrekestelling van 24 maart 1982 gepreciseerd dat de aan de Italiaanse Republiek verweten niet-nakoming bestond in de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine bij de vervaardiging en verhandeling van suikerwaren. Na de opmerkingen van de Italiaanse regering hierover heeft de Commissie in haar met redenen omkleed advies van 24 november 1982, gevolgd door het onderhavige beroep, het tot de Italiaanse Republiek gerichte verwijt uitgebreid door ook vleeswaren en consumptie-ijs erbij te betrekken, zulks met miskenning van haar verplichting om het recht van verweer van de Italiaanse regering te waarborgen.

7 Deze onregelmatigheid kan niet worden geacht te zijn gedekt door het feit dat de Italiaanse Republiek later opmerkingen heeft gemaakt over het met redenen omkleed advies van 24 november 1982.

8 Hieruit volgt dat het beroep slechts ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op de beperking van het gebruik van dierlijke gelatine in suikerwaren, en voor het overige niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

9 De Italiaanse regering stelt vervolgens, dat bij ministerieel besluit van 14 april 1983 (GU van 4. 5. 1983) de aan het gebruik van dierlijke gelatine in snoepgoed gestelde beperking is opgeheven. Zij betoogt dat de Commissie daardoor geen belang meer heeft bij een beslissing op het beroep.

10 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat bedoeld ministerieel besluit enkel betrekking heeft op snoepgoed, en niet op andere suikerwaren. De Commissie heeft dus nog steeds belang bij voortzetting van haar actie.

Ten gronde

11 Er zij aan herinnerd, dat artikel 30 van het Verdrag een verbod inhoudt van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen van de invoer van produkten die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht.

12 De Italiaanse regering betoogt in de eerste plaats, dat het gebruik van dierlijke gelatine is geregeld bij richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB L 189 van 1974, blz. 1). Deze richtlijn zou de Lid-Staten volledig vrij laten om de maatregelen te nemen de zij nodig oordelen, zonder dat zij derhalve gehouden zijn het verbod van artikel 30 van het Verdrag in acht te nemen.

13 Dit argument moet worden verworpen. Ook al wordt dierlijke gelatine in richtlijn nr. 74/329 van de Raad genoemd, uit geen enkele bepaling volgt dat de Lid-Staten over een zodanige vrijheid beschikken, dat zij bij het nemen van maatregelen betreffende het gebruik van dierlijke gelatine, het verbod van artikel 30 van het Verdrag zouden mogen veronachtzamen.

14 De Italiaanse regering stelt vervolgens, dat de gewraakte nationale voorschriften beogen te voldoen aan een dwingend vereiste van consumentenbescherming. De consument zou kunnen worden misleid omtrent de samenstel-

ling van verduurzaamde produkten, indien gelatine daarin ongelimiteerd zou mogen worden verwerkt.

15 Dienaangaande moet echter worden opgemerkt dat, gelijk het Hof in vaste rechtspraak heeft verklaard, de Lid-Staten aan een dergelijk dwingend vereiste kunnen voldoen door zich te bedienen van een passend middel dat de handel tussen de Lid-Staten zo min mogelijk belemmert, zoals bijvoorbeeld een juiste voorlichting van de consument.

16 De Italiaanse regering betoogt voorts, dat de betwiste nationale voorschriften noodzakelijk zijn voor de bescherming van de volksgezondheid, gezien het gevaar van een onbeperkt gebruik van dierlijke gelatine in levensmiddelen.

17 Tot staving van deze bewering heeft de Italiaanse regering echter geen enkel bewijs en geen enkele aanwijzing aangebracht waaruit zou kunnen blijken dat het gebruik van méér dierlijke gelatine dan de door de betwiste bepalingen toegelaten 1 % een echt gevaar voor de volksgezondheid oplevert.

18 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek door de invoer te beperken van suikerwaren die meer dan 1 % dierlijke gelatine bevatten en in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

19 Krachtens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Indien meer partijen in het ongelijk zijn gesteld, bepaalt het Hof het door ieder van haar te dragen deel der proceskosten.

20 In het onderhavige geval zijn beide partijen gedeeltelijk in het ongelijk gesteld. Vastgesteld zij evenwel, dat de Commissie in haar verzoekschrift niet

formeel de verwijzing van de Italiaanse Republiek in de kosten heeft gevorderd. Blijkens haar conclusie van dupliek was de Commissie bovendien van mening dat alle Lid-Staten met uitzondering van Italië het gebruik van gelatine in voedingsmiddelen zonder beperking toestaan hetgeen in de loop van het geding niet kon worden bewezen; blijkbaar heeft de Commissie, alvorens beroep in te stellen, de zaak niet grondig bestudeerd. Er zijn derhalve termen aanwezig om krachtens artikel 69, paragraaf 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering de Commissie alle kosten te laten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Verstaat dat de Italiaanse Republiek, door de invoer te beperken van suikerwaren die meer dan 1 % dierlijke gelatine bevatten en die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.**

2. **Verwerpt het beroep voor het overige.**

3. **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten van de procedure.**

Mackenzie Stuart Galmot Pescatore

O'Keeffe Bosco Everling Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 1984.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart