CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 26 september 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De feiten waar het om gaat in het voor het tribunal de police te Rethel aanhangige geding, waarin de onderhavige prejudiciële vraag is gesteld, kunnen in drie regels worden samengevat: de Franse pluimveehouder J.-J. Paris (hierna: verdachte) wordt strafrechtelijk vervolgd omdat hij in een supermarkt verse eieren ten verkoop heeft aangeboden, op de schaal waarvan de legdatum was vermeld.

2. Naar aanleiding van de juridische problemen die in deze zaak zijn gerezen, moet de gemeenschapsregeling inzake de verhandeling van eieren worden onderzocht, niet zozeer om, zoals de verwijzende rechter preciseert, deze uit te leggen, als wel om vast te stellen of de bestreden gemeenschapsregeling al dan niet geldig is.

3. Blijkens het rapport ter terechtzitting, waarnaar ik voor een nadere uiteenzetting van de feiten en de argumenten van partijen verwijs, werd verdachte ter zake van de verkoop van eieren, op de schaal waarvan de legdatum was vermeld, (in Frankrijk strafrechtelijk) vervolgd wegens overtreding van de artikelen 11 en 15 van verordening (EEG) nr. 2772/75 van de Raad van 29 oktober 1975 betreffende bepaalde handelsnormen voor eieren (PB 1975, L 282, blz. 56; hierna: de bestreden verordening). Ter terechtzitting is uiteengezet, dat het niet om een losstaand geval gaat, doch dat op gelijke gronden nog andere strafvervolgingen werden ingesteld. In een aantal gevallen heeft de nationale rechter de betrokkenen overigens vrijgesproken. Andere rechters hebben de desbetreffende bepalingen daarentegen naar de letter toegepast, daar zij niet van mening waren dat de betrokken regeling „achterhaald" of „ongeldig" moest worden geacht wegens de technische vooruitgang sedert de vaststelling van de verordening of het vereiste van een onverkorte en correcte toepassing van het beginsel van het recht op voorlichting van de consument. Dit verklaart het belang van de uitspraak van het Hof.

4. Volgens artikel 15 van de bestreden verordening „mogen op de eieren geen andere merktekens voorkomen dan die welke in deze verordening worden genoemd". Artikel 11 geeft een limitatieve opsomming van de merktekens die op de voor de verkoop bestemde eieren mogen voorkomen: de legdatum is daarin niet genoemd.

5. Verdachte betoogde voor de strafrechter, dat artikel 15 van de bestreden verordening moet worden geacht in strijd te zijn met het EEG-Verdrag en met het fundamentele recht van de consument op voorlichting. Daarop heeft de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële uitspraak verzocht over de uitlegging van artikel 15 van de bestreden verordening in het licht van het EEG-Verdrag.

6. Om te beginnen zou ik willen opmerken, dat de prejudiciële vraag in werkelijkheid alleen betrekking kan hebben op de geldig-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

heid van de verordening. De uitlegging van artikel 15, gelezen in samenhang met artikel 11, laat geen enkele ruimte voor twijfel: de verkoop van eieren waarop de legdatum is vermeld, is in strijd met die bepalingen. Het eigenlijke probleem betreft de vraag of de gemeenschapsverordening die deze vermelding verbiedt, geldig is.

7. In dat verband behoeft niet te lang te worden stilgestaan bij de door de verwijzende rechter gesuggereerde mogelijke onverenigbaarheid van de bestreden verordening met artikel 86 EEG-Verdrag. Artikel 86 heeft betrekking op gedragingen van ondernemingen, terwijl het in casu gaat om een uit een gemeenschapsregeling voortvloeiend verbod om produkten te verkopen waarop de produktiedatum is vermeld: artikel 86 is dus niet van toepassing op de onderhavige feiten.

8. Verweerders tegenwerping dat dit verbod zich niet verdraagt met de vereisten van de consumentenbescherming, is beter gefundeerd en verdient in elk geval een nader onderzoek.

9. De contouren van deze problematiek, die tijdens de schriftelijke behandeling niet echt uit de verf was gekomen, konden ter terechtzitting worden verscherpt.

10. Verdachtes voornaamste argument, dat het in de bestreden verordening vervatte verbod om de legdatum te vermelden onwettig zou zijn, omdat het niet voldoet aan het vereiste van consumentenbescherming, werd ter terechtzitting verfijnd. Hij heeft daar namelijk betoogd, dat de enige datum die volgens de verordening mag worden vermeld — behoudens de aanvullende vermelding van de aanbevolen datum van verkoop op kleine verpakkingen — de consumenten geen correcte voorlichting verzekert, daar eieren die meer dan 10 dagen vóór de verkoop zijn gelegd volkomen legaal als „extra vers" kunnen worden verkocht.

11. Voor ons onderzoek is van belang, dat die verklaring door de Commissie en de Raad ter terechtzitting niet werd betwist. Hun vertegenwoordigers hebben het Hof namelijk de redenen uiteengezet waarom de gemeenschapswetgever de vermelding van de legdatum heeft verboden, doch zij konden niet loochenen dat de door verweerder beschreven situatie zich soms in werkelijkheid voordoet, noch konden zij een bevredigend antwoord geven op de vragen van het Hof. Ik merk inzonderheid op, dat ik niettegenstaande herhaald aandringen geen uitsluitsel heb gekregen omtrent de criteria aan de hand waarvan de versheid van de eieren wordt bepaald. De Commissie heeft daarentegen erkend, dat er geen onfeilbaar criterium bestaat waarmee de legdatum met zekerheid kan worden bepaald.

12. Ik stel dus vast, dat de twee instellingen met de door hen aangevoerde redenen voor het verbod weliswaar het nodige licht hebben geworpen op de „ratio legis" van de bestreden verordening, doch de argumenten van verweerder niet hebben beantwoord. Deze beweert immers niet dat de bestreden verordening niet is gemotiveerd, maar, indien ik hem goed begrijp, dat dit verbod een slechte oplossing van de gemeenschapswetgever is voor een reëel probleem: de oplossing is slecht omdat zij de belangen van de

eierproducenten veel zwaarder heeft laten wegen dan die van de consumenten.

13. Voor een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter dienen wij dus te onderzoeken, of de betrokken regeling een zodanig gebrek vertoont dat tot ongeldigheid kan worden besloten.

14. Mijns inziens is er in casu geen sprake van ongeldigheid van de betrokken bepalingen van afgeleid recht wegens strijd met primaire regels, zoals de bepalingen van het EEG-Verdrag of een hoger rechtsbeginsel. Ik stel vast, dat alle partijen die in de loop van de procedure voor het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen hebben gemaakt — verdachte, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Commissie — erkennen dat de bescherming van de consument een van de doelstellingen is van de bestreden regeling. Partijen zijn het daarentegen niet eens over de mate waarin met de consumentenbelangen rekening is gehouden: volgens sommigen is daar voldoende rekening mee gehouden en is de regeling op dat punt niet voor kritiek vatbaar, terwijl volgens verdachte de consument in het geheel niet wordt beschermd en er — om de ter terechtzitting gebruikte term te herhalen — zelfs sprake is van „misleiding".

Ik behoef dan ook niet verder uit te weiden over het gelijk of ongelijk van verdachte en de Britse regering met betrekking tot hun tegengestelde principiële stellingen dat er een fundamenteel recht van de consument op voorlichting bestaat, respectievelijk dat zulk een recht niet bestaat. In casu behoeft die *vexata quaestio* niet te worden opgelost, aangezien de meningsverschillen klaarblijkelijk niet zozeer het bestaan van dat recht van de consument als wel de omvang van de voorlichting betreffen.

Evenmin lijkt het mij nuttig om nader in te gaan op een ander argument dat zou kunnen worden aangevoerd om een strijdigheid te ontwaren van de onderzochte regeling met een algemeen beginsel waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, dat wil zeggen schending van het beginsel van het recht op vrije beroepsuitoefening. Er is gesteld, dat de efficiënte producenten, die de nodige investeringen kunnen verrichten voor een geïntegreerde infrastructuur waarmee wordt verzekerd dat de vermelde legdatum juist is en het produkt binnen 24 uren kan worden verhandeld, ten gevolge van de betrokken regeling daaruit geen enkel profijt kunnen trekken. Blijkens het arrest-Keller (8 oktober 1986, zaak 234/85, Jurispr. 1986, blz. 2897) kan er slechts van een schending van dat beginsel worden gesproken, wanneer de communautaire regeling die de beroepsuitoefening van de betrokken marktdeelnemers aan bepaalde beperkingen onderwerpt, afbreuk doet aan het wezen van het recht op vrije beroepsuitoefening zelf. Volgens mij is een dergelijke schending van het wezen van dat recht in casu uit te sluiten.

15. Het echte probleem dat wij moeten oplossen is dus de vraag of de normatieve handeling van de Raad, waarin is gepoogd uiteenlopende belangen met elkaar te verzoenen, *materieel geldig* is, dan wel of de Raad bij de vaststelling ervan regels heeft miskend die de ongeldigheid tot gevolg hebben.

16. Blijkens de considerans van de bestreden verordening en de inlichtingen die de twee instellingen ter terechtzitting hebben verstrekt, houden de redenen waarom de gemeenschapswetgever de vermelding van

de verpakkingsdatum verplicht heeft gesteld en het vermelden van de legdatum heeft verboden, verband met de in artikel 39 van het EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; het gaat in wezen om de volgende doelstellingen:

— bijdragen tot de kwaliteitsverbetering van het produkt; en

— de producenten van de Gemeenschap gelijkwaardige afzetmogelijkheden verzekeren ten einde hun een redelijke levensstandaard te waarborgen.

Daarnaast nog:

— verzekeren dat de consument voldoende wordt voorgelicht; en

— voorkomen dat de voorwaarden voor het handelsverkeer binnen de Gemeenschap worden gewijzigd.

17. De gemachtigde van de Commissie verklaarde dienaangaande, dat de als tweede genoemde, te weten de verzekering van gelijkwaardige afzetmogelijkheden aan de producenten van de Gemeenschap, de voornaamste doelstelling van deze regeling was. Ter zake wil ik in de eerste plaats wijzen op hetgeen het Hof met name in zijn arrest van 11 maart 1987 (gevoegde zaken 279/84, 280/84, 285/84 et 286/84, Rau, Jurispr. 1987, blz. 1069, r. o. 21) heeft verklaard:

„Volgens vaste rechtspraak van het Hof (arresten van 24 oktober 1973, zaak 5/73, Balkan, Jurispr. 1973, blz. 1091; 20 oktober 1977, zaak 29/77, Roquette, Jurispr. 1977, blz. 1835; 6 december 1984, zaak 59/83, Biovilac, Jurispr. 1984, blz. 4057) moeten de communautaire instellingen bij het nastreven van de verschillende in artikel 39 EEG-Verdrag opgesomde doelstellingen er voortdurend voor zorgen, eventuele tegenstrijdigheden tussen elk van die doelstellingen te verzoenen. Ofschoon die verzoening zich ertegen verzet, een dezer doelstellingen dusdanig geïsoleerd na te streven, dat de verwezenlijking van de andere onmogelijk wordt gemaakt, mogen de communautaire instellingen niettemin aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang verlenen overeenkomstig de eisen van de economische gegevenheden en omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen."

Waar het Hof in zijn aanvankelijke rechtspraak (arrest van 1 juli 1965, gevoegde zaken 106/63 en 107/63, Töpfer, Jurispr. 1965, blz. 507), door voorrang te geven aan de levensstandaard van de landbouwbevolking boven het stabiliseren van de markten, de sociale doelstellingen van groter gewicht leek te achten dan de economische [1], doch dit in de latere rechtspraak in die zin heeft verfijnd, dat de doelstellingen van artikel 39 niet alle tegelijkertijd of ten volle kunnen worden verwezenlijkt, maar moeten worden verzoend, bevestigt het huidige standpunt van het Hof mijn eerdere conclusie, dat het feit dat de Raad en de Commissie de ter terechtzitting gepreciseerde prioritaire doelstelling hebben nagestreefd niet kan worden aangemerkt als een schending van het bepaalde in artikel 39 EEG-Verdrag.

Wij kunnen dus in eerste instantie concluderen dat, voor zover de gemeenschapswetgever ter verzekering van de gelijkwaardigheid van de produktie- en verhandelingsvoorwaarden van eieren, bij de huidige stand van de technische controlemogelijkheden heeft

1 — J. Boulouis, R. M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, deel 2, tweede druk, blz. 326.

gekozen voor een aanduiding, te weten de verpakkingsdatum, die voor de meeste producenten, en niet alleen voor een beperkte groep, te realiseren is, de prioriteit die via die keuze aan deze doelstelling wordt verleend, niet in strijd is met artikel 39 EEG-Verdrag en op zich dus niet laakbaar is.

18. Dan rest mij nog te onderzoeken, of er in casu sprake zou kunnen zijn van een eventuele nietigheid wegens een ongeoorloofde doelstelling of omdat een van de doelstellingen dusdanig geïsoleerd wordt nagestreefd, dat de verwezenlijking van de andere doelstellingen onmogelijk wordt.

19. Zoals gezegd werd met de bestreden verordening onder meer ook het voorkomen van wijzigingen in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap beoogd. Zowel de Raad als de Commissie hebben die doelstelling beklemtoond; zij betoogden dat het verbod om de legdatum te vermelden gerechtvaardigd is door het vereiste van het vrije verkeer van produkten binnen één markt. De legdatum kan inzonderheid extra controleproblemen veroorzaken bij de uitvoer naar andere Lid-Staten en zo een belemmering vormen voor het vrije verkeer van het produkt.

20. Ook al moet ik erkennen dat die redenering mij nogal verbaast, omdat het beginsel van het vrije verkeer — hoewel fundamenteel — op zich niet tot een verbod van de vermelding van de legdatum behoeft te leiden, toch heeft de Raad naar mijn oordeel toen hij die doelstelling nastreefde, vooral wanneer men deze niet geïsoleerd doch in samenhang met de andere, hiervoor besproken, prioritaire doelstelling beziet, geen maatregelen getroffen die onevenredig zijn aan het nagestreefde doel en die de geldigheid van de verordening zouden kunnen aantasten.

21. Als laatste punt moet nog worden onderzocht, of een eventuele ongeldigheid een gevolg kan zijn van te grote nadruk op een of meer van de genoemde doelstellingen met verwaarlozing van een andere. Dat is kennelijk de stelling van de verdachte. Hij beklemtoonde vooral, dat de bestreden regeling onder het mom van de verzekering van de doorstroming op de markt, in werkelijkheid de consument de juiste legdatum niet wil laten kennen. Door het vereiste van de bescherming van de belangen van de landbouwbevolking zouden de consumenten dus in hun gewettigde verwachtingen met betrekking tot de informatie omtrent de versheid van de eieren worden beschaamd.

22. Wat moeten wij van dit betoog denken ? Op het eerste gezicht heeft het ontegenzeglijk de verdienste, dat het onze aandacht vestigt op een schijnbaar paradoxale situatie. Gesteld al dat de verpakkingsdatum gemakkelijker te controleren en betrouw-

baarder is dan de legdatum (meer dan een veronderstelling is dit echter niet, want de procedure voor het Hof heeft hierover niet de gewenste klaarheid gebracht), dan attesteert zij toch alleen maar — sorry, het is een waarheid als een koe — de datum waarop de eieren zijn verpakt. Daarmee is nog geenszins gewaarborgd dat het ei ook vers is. Zoals gezegd heeft de Commissie ter terechtzitting toegegeven, dat de legdatum evenmin door onderzoek van de luchtkamer kan worden bepaald.

Op dit punt lijkt de vraag gerechtvaardigd of de belangen van de consumenten werkelijk zijn gediend met de verplichting een aanduiding te vermelden waaruit slechts indirect de legdatum kan worden afgeleid, en wel ervan uitgaande dat de verschillende voorschriften inzake de verzameling en etikettering alle nauwkeurig werden nageleefd. Meer nog: is het in die omstandigheden gerechtvaardigd de vermelding te verbieden van een andere datum, namelijk de legdatum, met het argument dat bij de huidige stand van de techniek en van de structuur van de produktie- en distributiecentra de controle niet betrouwbaar zou zijn, wanneer men pertinent weet dat de enige datum waarvan de vermelding wettelijk is toegelaten wellicht gemakkelijker te controleren is, doch in geen geval meer onthult over het enige gegeven dat voor de consument echt van belang lijkt te zijn, namelijk hoe vers het ei precies is.

23. Het verbod om de legdatum te vermelden kan bijgevolg op het eerste gezicht een „overdreven reactie" van de wetgever lijken, in die zin dat een overtreding van dat verbod hoe dan ook geen verslechtering betekent van de toch al weinig doorzichtige situatie voor de consument, die zich tevreden moet stellen met een verpakkingsdatum die hem wel bijzonder weinig vertelt over de feitelijke mate van versheid van het produkt. Doch is dat reden genoeg om te concluderen, dat het evenwicht dat de Raad heeft na te streven tussen de verschillende soms tegenstrijdige doelstellingen, in casu onrechtmatig werd verstoord ?

24. Zover kunnen wij mijns inziens niet gaan. Het is immers vaste rechtspraak, dat de gemeenschapsinstellingen bij de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken, welke door het Hof enkel kan worden getoetst op kennelijke dwaling, misbruik van bevoegheid of kennelijke overschrijding van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid.

25. Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat daarvan in de onderhavige zaak geen sprake is.

Tegen de bestreden regeling kan uiteindelijk als bezwaar worden aangevoerd, dat zij met betrekking tot de merktekens op de eierschaal voor een vermelding heeft gekozen die de consument geen absolute garanties biedt inzake de versheid van het gekochte produkt. De legdatum garandeert zulks echter evenmin: wij zagen immers dat er geen betrouwbare methodes lijken te bestaan om de versheid van de eieren te controleren. De kenmerken van de drie hierboven genoemde nietigheidsgronden vind ik in de onderhavige situatie derhalve niet terug.

26. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, aan de verwijzende rechter te antwoorden, dat artikel 15 van verordening nr. 2772/75 van de Raad aldus moet worden uitgelegd, dat het verbiedt op de eieren andere data te vermelden dan die welke door de verordening zijn voorzien, zoals de legdatum, en dat overigens bij onderzoek van de prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van dat artikel kunnen aantasten.