

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. F. MANCINI
VAN 10 FEBRUARI 1983¹

*Mijnheer de president,
mijne heren rechters*

het verbod van artikel 7, lid 3, van de
Bierverordening.

1. In de onderhavige prejudiciële zaak wordt het Hof wederom verzocht, de inhoud en de omvang van het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag te verduidelijken. In casu wordt gevraagd, of een aantal nationale bepalingen betreffende het in de handel brengen van bier, die zowel van toepassing zijn op nationale als op ingevoerde produkten, direct of indirect tot belemmering van de invoer kunnen leiden.

De feiten zijn de volgende. De besloten vennootschap De Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV (hierna: De Kikvorsch), te Deest (gemeente Druuten), staat voor de Economische Politie-rechter in de Arrondissementsrechtbank te Arnhem terecht terzake van verschillende overtredingen. Blijkens de tenlastelegging heeft zij bier, aangeduid als „Berliner Kindl Weiße Bier”, uit de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerd en in Nederland in de handel gebracht (of laten brengen), dat niet voldeed aan twee voorwaarden neergelegd in de Nederlandse wettelijke regeling. De zuurgraad van het bier bedroeg 3,2 en was derhalve lager dan de minimumzuurgraad (3,9), voorgeschreven in artikel 6, lid 4, van de Nederlandse Bierverordening 1976 (Verordeningblad Bedrijfsorganisatie van 31 augustus 1976, nr. 36); voorts was op het etiket van de bierflesjes het stamwortgehalte vermeld, zulks in strijd met

Bij vonnis van 28 december 1981 besloot de Nederlandse rechter, de behandeling van de zaak te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag, of toepassing van verbodsbepalingen als bovengenoemde op bier dat is ingevoerd uit een andere Lid-Staat, waar het rechtmatig is geproduceerd en in de handel gebracht, moet worden aangemerkt als „een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepaling, voor zover de verhandeling van het bier daardoor wordt belemmerd of belet”.

2. Voor een goed begrip van de zaak is het wenselijk, enkele opmerkingen te maken over de Nederlandse wettelijke regeling. De verwijzende rechter heeft namelijk zijn vragen in algemene bewoordingen gesteld onder verwijzing naar artikel 30, doch wenst in wezen te vernemen of een aantal nationale bepalingen inzake de verhandeling van bier verenigbaar zijn met het Verdrag. Maar — en dit is het punt — het gaat niet om deze voorschriften als zodanig, dat wil zeggen om hun concrete inhoud; integendeel, zij dienen slechts als abstracte parameter om de werkelijke draagwijdte van de communautaire regeling te bepalen. In werkelijkheid hebben wij hier te maken met een kunstgreep en ik wil hieraan toevoegen, dat een dergelijke

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

kunstgreep geen uitzondering is. De nationale rechter maakt dikwijls gebruik van de prejudiciële verwijzing in gevallen die een meer adequate behandeling zouden vinden in het kader van een rechtstreeks beroep tegen de Lid-Staten wegens niet-nakoming van krachtens het Verdrag of het daarvan afgeleide gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen. Aldus trekken zij bevoegdheden of initiatieven aan zich, die in wezen bij de Commissie berusten, en betrekken zij ook het Hof bij deze substitutie.

De omstandigheid dat een rechterlijke instantie in de plaats treedt van de Commissie, heeft weliswaar het voordeel, dat ruimte wordt geboden aan interventies van het Hof en derhalve de eerbiediging van het recht wordt bevorderd, doch heeft tenminste twee nadelen. In de eerste plaats leidt zij tot uitspraken die zijn gewezen op grond van de bijzondere bevoegdheid bedoeld in artikel 177 en derhalve niet dezelfde rechtsgevolgen hebben als uitspraken in rechtstreekse beroepen krachtens de artikelen 169, 170 en 171. Voorts kan het Hof, dat in prejudiciële zaken is gebonden aan de gestelde vraag, bij het onderzoek van de nationale bepalingen waarvan de rechtmatigheid in twijfel wordt getrokken, geen rekening houden met het betrokken normatieve kader.

Om evenwel terug te keren naar het onderhavige geval, zal ik thans de Nederlandse regeling aan een onderzoek onderwerpen. De Bierverordening werd door het Produktschap voor Bier (waarvan de bevoegdheid ter zake is geregeld in de Wet op de Bedrijfsorganisatie en de Instellingswet Produktschap voor Bier) vastgesteld ter uitvoering van de beschikking van het Comité van Minis-

ters van de Benelux van 31 augustus 1973. Die beschikking strekt tot harmonisatie van de wetgevingen inzake bier; het bijbehorende reglement bevat onder meer een verbod om bier met een zuurgraad (pH) van minder dan 3,9 in de handel te brengen, doch verbiedt niet het stamwortgehalte te vermelden.

Zoals gezegd, zijn in casu twee bepalingen van de Bierverordening 1976 van belang, te weten artikel 6, lid 4, en artikel 7, lid 3. Artikel 6, lid 4, luidt: „Met uitzondering van de drank, als bedoeld in artikel 1, onder j, moet de zuurgraad (pH) van de in deze verordening bedoelde dranken hoger zijn dan 3,9.” Artikel 7 bevat twee verbodsbepalingen: ingevolge lid 3 is het verboden om het stamwortgehalte op de voorverpakking of op het daarop aangebrachte etiket te vermelden, ingevolge lid 2 mag in Nederland geen bier in de handel worden gebracht waarvan het extractgehalte van de stamwort niet is gelegen binnen een van de in het eerste lid genoemde categorieën. Volgens artikel 9, lid 1, sub b, moet de verpakking zijn voorzien van gegevens over het stamwortgehalte. Dit moet echter niet in cijfers worden uitgedrukt, doch door het voorwijzingskenmerk van de categorie waartoe het bier behoort. Zo bestaat de categorie S voor bier met een extractgehalte van de stamwort van 15,5 of hoger; categorie I voor bier met een extractgehalte van de stamwort van 11 t/m 13,5; categorie II voor bier met een extractgehalte van de stamwort van 7 t/m 9,5 en categorie III voor bier met een extractgehalte van de stamwort van 1 t/m 4.

Terwijl het naar Nederlands recht derhalve verboden is, de specifieke waarde van het stamwortgehalte op de verpak-

king te vermelden, is de vermelding van het alcoholgehalte op de verpakking verplicht gesteld voor alcoholhoudende dranken (waartoe uiteraard ook bier behoort) die bedrijfsmatig aan particulieren worden verstrekt voor gebruik elders dan ter plaatse. Dit is voorgeschreven in artikel 14, lid 1, sub b, van de Drank- en Horecawet van 7 december 1964 (S. 386), laatstelijk gewijzigd bij wet van 14 december 1977 (S. 675).

3. Het lijkt geen twijfel, dat een regeling als bovengenoemde afbreuk kan doen, zij het indirect, aan het intracommunautaire handelsverkeer. Door de bepaling dat bier niet in de handel mag worden gebracht wanneer het een zuurgraad van minder dan 3,9 heeft, wordt een voorwaarde gesteld die in de andere Lid-Staten onbekend is en wordt het binnenkomen op de nationale markt van zuurder importbier verhinderd. Ook ligt het voor de hand, dat het verbod om het stamwortgehalte in cijfers te vermelden, de invoer kan belemmeren van bier waarvan de verpakking traditioneel het stamwortgehalte vermeldt; niet-Nederlandse producenten die dit verbod willen ontgaan, moeten immers voor verkoop in Nederland bestemd bier op andere wijze — in overeenstemming met de Nederlandse wetgeving — verpakken.

Uiteraard staat het de Lid-Staten vrij, regelingen te treffen voor de bereiding, de distributie en de consumptie van bier op hun grondgebied. Zij behouden deze bevoegdheid zolang een communautaire regeling terzake ontbreekt. Ik moge eraan herinneren, dat de Commissie op 26 juni 1970 bij de Raad een voorstel heeft ingediend voor een richtlijn betreffende de aanpassing van de wetgevingen

van de Lid-Staten inzake bier (PB van 1970, C 105, blz. 17). Dit voorstel evenwel — waarin overigens noch de minimumzuurgraad noch de vermelding van het stamwortgehalte op de verpakking werd geregeld — is inmiddels ingetrokken.

Een en ander neemt echter niet weg, dat artikel 30 EEG-Verdrag de vrijheid van de Lid-Staten beperkt. Het Hof heeft daarop herhaaldelijk gewezen. Zo overwoog het in het arrest van 26 juni 1980 (zaak 788/79, Gilli en Andres, Jurispr. 1980, blz. 2071, r.o. 5): „Bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de produktie en de verhandeling van het betrokken produkt staat het aan de Lid-Staten om, ieder op zijn grondgebied, voor al hetgeen de produktie, de verhandeling en de consumptie daarvan raakt, een regeling te treffen, met dien verstande evenwel dat deze regeling de intracommunautaire handel niet al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, mag belemmeren.” Overeenkomstige overwegingen zijn neergelegd in het arrest van 19 februari 1981 (zaak 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527, r.o. 5).

Om niet onder het verbod van artikel 30 te vallen, moet een nationale regeling als de onderhavige Nederlandse voldoen aan de in artikel 36 gestelde voorwaarden, met name die inzake de bescherming van de gezondheid, of haar rechtvaardiging vinden in een der dwingende vereisten — eerlijkheid van de handelstransacties en bescherming van de consumenten — die volgens 's Hof's rechtspraak kunnen prevaleren boven genoemd verbod. Ik moge hiertoe verwijzen naar het arrest van

20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) en voornoemde arresten in de zaken 788/79 (Gilli) en 130/80 (Kelderman). Mitsdien moet worden onderzocht, in hoeverre in een geval als het onderhavige een dezer uitzonderingen toepassing kan vinden.

4. Wat om te beginnen het verbod betreft om bier in de handel te brengen met een zuurgraad van minder dan 3,9, zij opgemerkt dat hoe lager de zuurgraad (pH), hoe zuurder het bier.

De verwijzende rechter is niet royaal met het verstrekken van gegevens en vermeldt niet in welk opzicht de betrokken regeling gerechtvaardigd zou kunnen zijn. In punt 5 van het verwijzingsvonnis merkt hij enkel op, dat het antwoord op de aan het Hof voorgelegde vraag „uitlegging vergt van artikel 30 en eventueel artikel 36 van het EEG-Verdrag”. Daarentegen hebben de Nederlandse regering, De Kikvorsch, de Commissie en de Franse regering in hun schriftelijke en vooral in hun mondelinge opmerkingen uitvoerig gewezen op genoemde uitzonderingen. Op grond van de door hen verstrekte gegevens en de in het hoofdgeding afgelegde deskundigenverklaringen ben ik geneigd aan te nemen, dat artikel 6, lid 4, van de Bierverordening 1976 niet berust op overwegingen van bescherming van de gezondheid van personen en dus niet valt te rechtvaardigen op grond van artikel 36.

Blijkens het proces-verbaal van de terechtzitting van 19 oktober 1981 heeft de

deskundige van het Produktschap voor Bier verklaard: „Of de lagere zuurgraad consequenties heeft voor de conservering van Berliner bier, zou nadere analyse moeten uitwijzen.” In dezelfde zitting verklaarde een andere deskundige, dat bij de vaststelling van de zuurgraad van bier in de Nederlandse wetgeving was uitgegaan van het traditioneel gangbare bier in Nederland, en dat bescherming van de volksgezondheid geen rol had gespeeld bij de vaststelling van de zuurgraad.

De Nederlandse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen verklaard, dat de vaststelling van de minimumzuurgraad in het Reglement van het Comité van Ministers van de Benelux, waarop de Bierverordening 1976 is gebaseerd, samenhang met een traditionele opvatting over de smaak van bier. Daarentegen heeft zij niet gewezen op een eventueel verband tussen de vaststelling van de zuurgraad en de conservering van het produkt. Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering haar standpunt hieromtrent nader toegelicht en verklaard, dat het voorschrift inzake de zuurgraad volstrekt geen verband houdt met de bescherming van de gezondheid.

Tenslotte heeft de Commissie zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting betoogd, dat de Nederlandse autoriteiten het betrokken voorschrift hebben vastgesteld ter bescherming van de biersoorten die traditioneel in de Benelux worden geproduceerd en in de handel gebracht. Tot staving hiervan heeft zij onder meer verwezen naar een verklaring in een aan de verwijzende rechter overgelegde brief van de direc-

teur van het instituut CIVO-analyse TNO van 18 november 1981, luidende als volgt: „Het vermelden van een pH van 3,9 in artikel 6 van de Bierverordening heeft enerzijds de ratio van handhaven van het juiste biertype, hetgeen geschiedt door met zo zuiver mogelijke gisten te werken. Op deze wijze kan worden vermeden dat een te sterke zuurvorming ontstaat, hetgeen niet in overeenstemming is met het gewenste biertype. Tevens wordt op deze wijze een bescherming ingebouwd tegen de mogelijkheid van bederf, hetgeen ook tot pH-waarden van minder dan 3,9 kan leiden.”

Afgezien van deze bij de instructie verkregen gegevens, blijkt in zekere zin ook uit de Nederlandse wetgeving zelf dat geen beroep kan worden gedaan op de bescherming van de gezondheid; daarin wordt de verhandeling van bier met een zuurgraad van minder dan 3,9 toegestaan, mits het bier beantwoordt aan een aantal voorwaarden en daarop een speciale aanduiding is aangebracht. Zo bepaalt artikel 1, sub j, van de Bierverordening dat onder zuur bier wordt verstaan: „de drank, die wordt verkregen: 1. hetzij door spontane gisting met een extractgehalte van de stamwort van tenminste 11 procent Plato, een totale zuurgraad van ten minste 30 milli-equivalenten NaOH per liter en een gehalte aan vluchtige zuren van tenminste 2 milli-equivalenten NaOH per liter en die moet worden bereid uit een wort, waarvan tenminste 30 procent van het totale gewicht van de verwerkte zetmeel- en suikerhoudende grondstoffen uit tarwe bestaat; 2. hetzij door bovengisting en met eenzelfde zuurgraad en extractgehalte van de stamwort als het bier bedoeld onder j, 1.” Volgens artikel 9, lid 4, moet deze drank „worden aangeduid met een der benamingen: ‚gueuze‘, ‚gueuze-lambic‘ of

‚lambic‘. Indien aan deze drank kersen, kersensap of kersenextract is toegevoegd moet deze drank als ‚krieken-lambic‘ worden aangeduid.”

Dit alles geeft aanleiding tot twee opmerkingen. De eerste is duidelijk: het voorschrift inzake de minimumzuurgraad van bier dient uitsluitend te waarborgen, dat in Nederland en de andere Beneluxlanden geproduceerd en verhandeld bier overeenkomt met de daar traditioneel vervaardigde en geconsumeerde biersoorten. In dit verband zij erop gewezen, dat bier kan worden bereid volgens twee methoden: volgens alcoholische gisting met behulp van gisten (hetgeen leidt tot bier met een zuurgraad van ten minste 3,9) en volgens gemengd zure gisting (waarbij bier wordt geproduceerd met een lagere zuurgraad). Ik behoef er wel niet op te wijzen, dat in Nederland de voorkeur wordt gegeven aan de eerste bereidingswijze. De tweede opmerking betreft de „bescherming van de gezondheid”. Gebleken is dat de zuurgraad, althans theoretisch, van invloed kan zijn op de conservering van het produkt, doch het is ook duidelijk dat de parameter van 3,9 in dit verband niet zonder meer gerechtvaardigd is. Aanzienlijk lagere waarden waarborgen in dezelfde mate de conservering van het produkt en bijgevolg de gezondheid van de consument.

Vervolgens moet nog worden onderzocht — en daarmee kom ik toe aan het tweede element in het licht waarvan artikel 6, lid 4, van de Bierverordening in beginsel rechtmatig zou kunnen worden geacht — of het verbod om bier met een

zuurgraad van minder dan 3,9 in de handel te brengen, kan worden gerechtvaardigd op grond van de consumentenbescherming. Dit is de mening van de Nederlandse regering. Zoals gezegd, hebben haars inziens de bepalingen van de Bierverordening 1976 waarin de algemene kenmerken van bier (met inbegrip van de minimumzuurgraad), en met name de eigenschappen (en bijzondere aanduidingen) van zuur bier worden vastgesteld, slechts ten doel, de meest voorkomende biersoorten in de Benelux te omschrijven. Afgezien van zuur bier, heeft het normaliter in Nederland door alcoholische gisting met behulp van gisten bereide bier een zuurgraad van ten minste 3,9. Door de verhandeling van zuurder bier, zelfs met de hierboven aangegeven beperkte uitzonderingen, te verbieden, willen de Nederlandse autoriteiten uiteindelijk de gewoonten van de plaatselijke consument beschermen. Deze gewoonten hebben een lange traditie en verdienen het grootst mogelijke respect; zij mogen evenwel beslist niet worden gerekend tot de dwingende eisen waarvan de bescherming volgens de rechtspraak van het Hof eventuele beperkingen van het intracommunautaire handelsverkeer kan rechtvaardigen. Overigens heeft de Nederlandse regering deze gewaagde stelling niet tot het eind volgehouden. Mijns inziens vormt derhalve het onderhavige verbod kennelijk een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking bij invoer.

De Franse regering volgt een andere gedachtengang. Zij wijst erop, dat de Nederlandse regeling de bereiding en verhandeling van zuur bier toestaat, doch voorschrijft dat dit bier anders moet worden aangeduid. Hieruit kan haars inziens worden afgeleid, dat de kern van het door de verwijzende rechter aan het Hof voorgelegde probleem is ge-

legen in de omschrijving van het produkt dat als „bier” kan worden aangeduid. Een zeer scherpzinnige redenering. Het probleem, wat moet worden verstaan onder „bier”, bestaat en zal blijven bestaan zolang de nationale regelingen in deze sector niet zijn geharmoniseerd. De vraagstelling van de verwijzende rechter vermeldt dit probleem echter niet en maakt mijns inziens evenmin behandeling ervan noodzakelijk. De Nederlandse regering heeft zich in die zin uitgelaten en ik ben het volkomen met haar eens.

5. Ik kom thans toe aan het tweede aspect van de gestelde vraag, te weten of het verbod om op de voorverpakking van bier of op het daarop voorkomende etiket het stamwortgehalte van het bier te vermelden, verenigbaar is met artikel 30 EEG-Verdrag. De Nederlandse regering betwist niet dat deze bepaling indirect de invoer kan belemmeren, doch betoogt dat zij met het oog op de bescherming van de consument gerechtvaardigd is. Voorkomen moet worden dat bij de consument verwarring ontstaat tussen het stamwortgehalte en het alcoholpercentage en hij aldus een onjuiste voorstelling krijgt omtrent een kenmerkende eigenschap van het produkt. Verwarring van deze aard is immers mogelijk, daar, zoals gezegd, de Nederlandse wetgeving — in tegenstelling tot die van de andere Lid-Staten (ik denk bijvoorbeeld aan de Duitse wetgeving) — bepaalt dat op de verpakking van bier het alcoholpercentage moet worden vermeld.

Dit argument is op zichzelf beschouwd juist. Een Lid-Staat moet specifieke regelingen kunnen treffen die gelden voor

ationale en ingevoerde produkten, om de consument te beschermen tegen het gevaar van dwaling. Overigens heeft de Raad, juist om een belangrijk aspect van het economisch leven te regelen ter bescherming van de belangen van de consument, op 18 december 1978 richtlijn nr. 79/112/EEG vastgesteld betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 33 van 1979, blz. 1).

Aan het ingrijpen door de Lid-Statens zijn echter grenzen gesteld, ook wanneer het, zoals in casu, om een nog niet geharmoniseerde sector gaat. Het kan slechts regelmatig worden geacht, wanneer geen middelen worden gebruikt die verder gaan dan ter bereiking van het beoogde doel — in casu de bescherming van de consument — noodzakelijk is. Het Hof heeft deze kwestie onlangs aangesneden in het arrest van 9 december 1981 (zaak 193/81, Commissie t. Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019); daarbij ging het om de vraag, of een Italiaanse wettelijke regeling die de verhandeling en de invoer verbodt van azijn van agrarische afkomst, voor zover niet verkregen door azijnzure gisting van wijn, en de benaming „azijn” voorbehield aan wijnazijn,

in overeenstemming was met artikel 30 EEG-Verdrag. Het Hof verklaarde de regeling in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag, doch overwoog dat de Italiaanse regering bevoegd was de plaatselijke consumenten, die „eraan gewend zijn geraakt dat de term ‚aceto’ in de handel alleen voor wijnazijn wordt gebruikt”, te beschermen, zij het door andere middelen dan een verhandelingsverbod, en „met name door de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld, met omschrijvingen of nadere aanduidingen omtrent de soort azijn die te koop wordt aangeboden”(r.o. 27).

Passen wij dit beginsel op het onderhavige geval toe dan ligt het voor de hand, dat de consument tegen het gevaar voor verwarring van het stamwortgehalte en het alcoholpercentage ook kan worden beschermd zonder het in de handel brengen van produkten waarvan het stamwortgehalte op het etiket is vermeld, te verbieden. Mijsn inziens is het voldoende dat deze vermelding duidelijk geschiedt. Met andere woorden, een ieder moet deze vermelding duidelijk kunnen herkennen en gemakkelijk kunnen onderscheiden van de aanduiding van het alcoholpercentage.

6. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de door de Economische Politierichter in de Arrondissementsrechtbank te Arnhem bij vonnis van 28 december 1981 in de strafzaak tegen De Kikvorsch Groot-handel-Import-Export BV gestelde vragen te beantwoorden als volgt: „Het verbod om bier in de handel te brengen of te doen brengen met een zuurgraad (pH) van minder dan 3,9, evenals het verbod om op de voorverpakking van bier of op het daarop voorkomende etiket het stamwortgehalte van het bier te vermelden, vallen onder het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen’ van artikel 30 EEG-Verdrag. Dit is

ook het geval wanneer de wettelijke regeling van een Lid-Staat de verhandeling van bier met een lagere zuurgraad (zogenaamd zuur bier) toestaat op voorwaarde dat het bepaalde intrinsieke kenmerken vertoont en aan bepaalde voorwaarden inzake de verpakking voldoet.”