

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. DARMON

van 29 november 1988 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Volgens de wetgeving van de Bondsrepubliek Duitsland is de invoer van levensmiddelen op basis van vlees slechts toegestaan indien de betrokken produkten beantwoorden aan de normen voor vlees, die zijn vastgesteld bij een verordening van de bondsregering van 21 januari 1982 (hierna: de Fleisch-Verordnung). Is het hieruit voortvloeiende verbod op de invoer van in andere Lid-Staten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte produkten, die echter niet aan de Duitse normen voldoen, in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag? Dat is de vraag waar het in deze door de Commissie aangespannen niet-nakomingsprocedure om gaat.

2. Deze vraag wordt het Hof voorgelegd juist op het moment dat vooral in de meest recente rechtspraak van het Hof de draagwijdte van de rechtvaardigingsgronden en afwijkingen waarop de Lid-Staten zich kunnen beroepen tegen een beschuldiging van inbreuk op artikel 30, duidelijk is afgebakend. Op het gebied van levensmiddelen in vloeibare of vaste vorm denk ik in de eerste plaats aan de onlangs gewezen arresten van het Hof inzake bier ¹, melksurrogaat ² en deegwaren ³.

3. De normen in de Fleisch-Verordnung verbieden de verhandeling van vleeswaren die bepaalde andere bestanddelen dan vlees bevatten, behoudens uitzonderingen voor bepaalde produkten waarvan de samenstelling wordt gedefinieerd en in enkele gevallen op voorwaarde dat nauwkeurige aanduidingen op de verpakking of het prijskaartje worden vermeld.

4. In deze zaak wordt van het Hof uitsluitend nog een oordeel gevraagd over de door de Bondsrepubliek Duitsland ingeroepen rechtvaardigings- en uitzonderingsgronden. Geenszins wordt immers bestreden, dat de Duitse regeling een beperkende werking heeft op de invoer. De Bondsrepubliek Duitsland ontkent niet, dat haar wetgeving de toegang tot de Duitse markt belet van produkten die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, en betwist dus niet de kwalificatie als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. Zij concentreert haar verweer geheel op de stelling dat de betrokken maatregel op gronden berust waardoor zij niet mogen worden gezien als inbreuk op het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Deze conclusie zal dan ook uitsluitend aan een onderzoek van deze gronden gewijd zijn.

5. De Bondsrepubliek Duitsland beroept zich achtereenvolgens op de bescherming van de volksgezondheid, van de consumenten, van de nationale marktdeelnemers, alsmede op een aantal dwingende vereisten in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Arrest van 12 maart 1987, zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227.

2 — Arrest van 23 februari 1988, zaak 216/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 793.

3 — Arrest van 14 juli 1988, zaak 407/85, Drei Glocken, Jurispr. 1988, blz. 4233.

I — Bescherming van de volksgezondheid

6. Verweerster brengt in de eerste plaats naar voren, dat de omstreden voorschriften moeten verzekeren dat de bevolking in voldoende mate de beschikking krijgt over bepaalde essentiële voedingsstoffen die in vlees voorkomen, met name proteïne, ijzer en thiamine. De Duitse regering beroept zich op officiële rapporten, waaruit zou blijken dat bepaalde bevolkingsgroepen op dit moment al niet meer voldoende vlees zouden nuttigen. Wanneer andere bestanddelen dan vlees algemeen werden toegelaten, en daardoor goedkopere dus aantrekkelijker, maar geringere voedingswaarde bezittende producten konden worden verbreid, zou een toereikende vleesvoorziening van de Duitse bevolking niet meer kunnen worden verzekerd.

7. De Commissie acht deze argumenten niet steekhoudend. Volgens haar heeft het sinds de jaren zestig aanzienlijk gestegen vleesverbruik in de Bondsrepubliek Duitsland een zodanige omvang bereikt dat de internationaal aanbevolen waarden voor de proteïnevoorziening gedeeltelijk zijn overschreden. Gezien deze omstandigheid en het feit dat de Duitse bevolking voornamelijk door de consumptie van vers vlees in haar proteïnebehoefte voorziet, kunnen lichte wijzigingen in de samenstelling van vleesproducten — hetgeen de in geding zijnde voorschriften dienen te voorkomen — praktisch geen invloed hebben op de voeding en gezondheid van de bevolking.

8. Laat ik meteen maar zeggen dat de redenering van de Duitse regering mij evenmin als de Commissie kan overtuigen.

9. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de toestand van de Duitse bevolking, wat de proteïnevoorziening betreft, niet zo nijpend is als de Bondsrepubliek wil doen voorkomen. Volgens een in 1980 door de Duitse regering gepubliceerd rapport over de voeding, bedraagt de proteïneconsumptie gemiddeld de aanbevolen waarden van 0,9 gram per kilo (lichaamsgewicht) per dag. Volgens dit rapport loopt het beeld per leeftijdscategorie sterk uiteen. Bij alle volwassenen worden de waarden overschreden, maar de jongeren blijven bijna zonder uitzondering iets onder, en in de leeftijdsgroep van dertien tot veertien jaar zelfs sterk onder die waarden. Het rapport vermeldt daar echter wel bij, dat de aanbevolen waarden, vooral die voor proteïnen, een zo grote zekerheidsmarge bevatten, dat de bij de jeugd aangetroffen lagere waarden geen gevaar opleveren voor groei of gezondheid. Het rapport waarschuwt ten slotte voor de schadelijke gevolgen die andere, in proteïnerijke voedingsmiddelen voorkomende stoffen, vooral purine, cholesterol en verzadigde vetzuren, voor de gezondheid kunnen hebben, en benadrukt dat met een grotere consumptie van vlees en vleeswaren door volwassenen voorzichtigheid geboden is.⁴

10. Voorts vermeldt het in 1984 door de Bondsregering uitgebrachte rapport over de voeding, dat vlees en daarvan afgeleide producten ook nog van belang zijn voor de levering van thiamine, riboflavine, niacine en ijzer, maar voegt het daaraan toe, dat deze producten niet alleen met proteïnen en andere onontbeerlijke voedingsstoffen die zij bevatten, aan de menselijke voeding bijdragen, maar ook met vetten, en dat zij boven-

⁴ — Passages uit het rapport, geciteerd in de binnen het Hof samengestelde documentatienota.

dien uiteenlopende hoeveelheden cholesterol en purine bevatten, alsmede, en dit geldt zeker voor bepaalde vleeswaren, aanzienlijke hoeveelheden zout. Het is volgens dit rapport dan ook niet wenselijk dat vlees of veel vet bevattende vleeswaren een steeds groter aandeel in de menselijke voeding krijgen.⁵

11. Deze bevindingen in officiële voedingsrapporten van de Bondsrepubliek Duitsland geven aanleiding tot een aantal opmerkingen.

12. In de eerste plaats is het met de voeding van de Duitse bevolking, zowel over de gehele lijn bezien, als naar leeftijd of geslacht, niet zo gesteld dat van een gevaarlijke of zelfs maar verontrustende situatie kan worden gesproken. Ware dit anders, dan hadden niet beide rapporten kunnen overeenstemmen in de conclusie dat een stijging van de consumptie van vlees en daarvan afgeleide produkten uit voedingsoogpunt niet wenselijk is. De beperking van andere bestanddelen dan vlees in vleesprodukten lijkt uit overwegingen van gezondheidszorg dan ook niet nodig. In dit licht gezien staat het verbod op de invoer van vleeswaren die in afwijking van de voorschriften van de Fleisch-Verordnung naast vlees nog andere bestanddelen bevatten, niet in zodanig nauw verband met de zorg voor de volksgezondheid dat artikel 36 van het Verdrag van toepassing is.

13. Geheel in lijn hiermee ligt een tweede punt dat ik wil opmerken. In beide rapporten wordt benadrukt dat vlees en vleeswaren niet alleen waardevolle voedselbestanddelen

bezitten, en dat bij een toegenomen consumptie hiervan ook purine, cholesterol en vetten in grotere hoeveelheden kunnen worden opgenomen dan uit het oogpunt van een gezonde voeding wenselijk is. Dat betekent eigenlijk, dat de wens om het aandeel van vleesbestanddelen in vleeswaren te handhaven, welke aan de litigieuze regeling ten grondslag ligt, niet geheel zonder nadelen voor de gezondheid van de consument lijkt.

14. Na deze opmerkingen is mijns inziens twijfel aan de noodzaak, of zelfs aan het nut van de betrokken nationale maatregelen voor de bescherming van de volksgezondheid in Duitsland op zijn plaats. Deze twijfel wordt nog versterkt bij lezing van een van de recente uitspraken van het Hof.

15. De argumenten die de Duitse regering in de onderhavige zaak naar voren brengt, vertonen enige gelijkenis met die van de Franse regering in de zaak Commissie/Frankrijk, waarin op 23 februari 1988 arrest is gewezen.⁶ Naar aanleiding van een wettelijke regeling waarbij de invoer en de verkoop van surrogaten van melkpoeder en gecondenseerde melk wordt verboden en die volgens de Franse regering ter bescherming van de volksgezondheid gerechtvaardigd was wegens de geringere voedingswaarde van deze surrogaten, overwoog het Hof:

„dat een Lid-Staat niet met een beroep op de volksgezondheid de invoer van een produkt kan verbieden, op grond dat dit een geringere voedingswaarde of een hoger vetgehalte heeft dan een ander produkt dat reeds op de betrokken markt verkrijgbaar is.

5 — Geciteerd uit bijlage 5 bij het verzoekschrift van de Commissie.

6 — Zie noot 2.

Immers, het aanbod van voedingsmiddelen voor de consumenten in de Gemeenschap is van dien aard, dat het enkele feit dat een ingevoerd produkt een geringere voedingswaarde zou hebben, geen werkelijk gevaar voor de volksgezondheid oplevert.”⁷

16. Aldus heeft het Hof de vraag beantwoord, in hoeverre met een beroep op de bescherming van de volksgezondheid bepaalde produkten, die niet zozeer schadelijk zijn maar wel een geringere voedingswaarde hebben, kunnen worden geweerd. Het Hof gebruikte daarbij een redenering, die in de onderhavige zaak woordelijk kan worden overgenomen. Het feit dat in andere Lid-Staten vervaardigde vleeswaren minder vlees, en daardoor ook minder dierlijke proteïnen, thiamine of andere noodzakelijke stoffen bevatten, lijkt mij niet een reëler gevaar voor de gezondheid op te leveren dan het ten aanzien van melksurrogaten gestelde gevaar. De Duitse consumenten kunnen immers, wanneer zulke vleeswaren ingevoerd worden, altijd de voorkeur blijven geven aan vers vlees, een optimale bron van proteïnen en andere elementaire voedingsstoffen, of aan binnenlandse produkten met een groter vleesgehalte. Deze keuzemogelijkheid waarborgt dat ook eventueel als „kwetsbaar” aan te merken bevolkingsgroepen in voldoende mate de beschikking krijgt over dat deel van de benodigde voedingsstoffen.

17. Na deze beschouwing kom ik dus tot de slotsom dat de betrokken Duitse wetgeving niet kan worden gezien als „noodzakelijk voor een doeltreffende bescherming”⁸ van de gezondheid en het leven van personen,

om de inmiddels traditionele formule uit de rechtspraak te gebruiken. Het argument van de Bondsrepubliek dienaangaande moet dus worden verworpen, zonder dat de voor- en nadelen van dierlijke, respectievelijk plantaardige proteïnen behoeven te worden vergeleken en zonder dat in dit stadium hoeft te worden onderzocht of er andere maatregelen denkbaar zijn, die de handel tussen de Lid-Staten minder beperken.

II — Bescherming van de consument

18. De Bondsrepubliek Duitsland beweert voorts dat de bestreden wettelijke regeling is ingegeven door dwingende vereisten in verband met de bescherming van de consument. De artikelen 4 en 5 van de Fleisch-Verordnung zouden geschikte middelen zijn om de consument te behoeden voor misleiding, omdat de Duitse consument nu eenmaal na „decennia lang niet anders gewend te zijn”⁹ er van uitgaat, dat produkten die hem als „vleeswaren” worden verkocht, uitsluitend of hoofdzakelijk uit vlees bestaan.¹⁰ Zonder harmonisatie, die volgens de Duitse regering het enige middel is om de problemen in verband met de bescherming van de consument tegen bedrog op te lossen, voorziet de Duitse wettelijke regeling — die overigens geen absoluut invoerverbod behelst, aangezien er onder bepaalde voorwaarden ook uitzonderingen gelden — in een afdoende bescherming. De zeer grote verscheidenheid aan vleeswaren die in de twaalf Lid-Staten verkrijgbaar zijn maken het ondoenlijk om dit doel met maatregelen te bereiken, die de import minder beperken,

7 — R. o. 15.

8 — Laatste in het arrest van 4 februari 1988, zaak 261/85, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1988, blz. 547, r. o. 12.

9 — Verweerschrift Duitse regering.

10 — Ibidem.

zoals bij voorbeeld etiketteringsvoorschriften voor de betrokken produkten.

19. De Commissie meent dat verweerster onder de noemer van consumentenbescherming in werkelijkheid twee argumenten ontwikkelt: het één omtrent het op nationaal niveau te voeren kwaliteitsbeleid, het ander omtrent de noodzaak bedrog bij de aanduiding en de samenstelling van vleeswaren tegen te gaan.

20. Volgens haar valt reeds te betwijfelen of de doelstelling van een nationaal kwaliteitsbeleid, gelet op 's Hofs rechtspraak, wel als een dwingend vereiste van algemeen belang kan worden beschouwd, maar gesteld al dat een dergelijke doelstelling toelaatbaar is, dan is het door de Duitse wetgever gekozen criterium: het verbieden van alles wat geen vlees is, toch niet geschikt om dit doel te verwezenlijken. De kwaliteit van vleeswaren wordt immers niet in hoofdzaak bepaald door het al dan niet uitsluitende gebruik van vlees in de samenstelling. Volgens de Commissie zal kwaliteit zichzelf moeten verkopen, waarbij de producenten en wederverkopers van Duitse vleeswaren de verkoop van deze produkten nog kunnen stimuleren door middel van reclamecampagnes. Bovendien heeft de Duitse wetgever, om kwaliteitsprodukten op het punt van de mededinging niet te benadelen, nog de mogelijkheid om voorschriften vast te stellen betreffende de presentatie en aanduiding van vleeswaren, alsmede betreffende de normen en kwaliteitsklassen voor een aantal soorten produkten en betreffende de vereiste produktinformatie ten behoeve van de consument, en dit alles zonder de invoer te belemmeren.

21. Volgens de Commissie is het geenszins onmogelijk om de bescherming van de con-

sument tegen bedrog te verzekeren met behulp van warenaanduidingen die het de kopers mogelijk maken, in het vergrote aanbod hun weg te vinden. Ondanks de zeer grote verscheidenheid van in de twaalf Lid-Staten verkrijgbare produkten, zou informatie van de consument door middel van aanduiding en vermelding van de ingrediënten zeer wel denkbaar zijn in het kader van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 (hierna: de richtlijn) ¹¹, zoals trouwens ook in de litigieuze Fleisch-Verordnung zelf wordt geïllustreerd. De Commissie wijst met nadruk op de in artikel 7, lid 3, van deze richtlijn geboden mogelijkheid, om voor bepaalde ingrediënten een hoeveelheidsaanduiding verplicht te stellen, waardoor bij produkten van bijzonder gecompliceerde samenstelling bij voorbeeld met een summiere aanduiding van de voornaamste ingrediënten zou kunnen worden volstaan.

22. Deze door de Commissie en de verwerende Lid-Staat over en weer aangevoerde argumenten zijn zo langzamerhand traditioneel te noemen voor procedures betreffende invoer beperkende maatregelen voor voedingsmiddelen. In een aantal recente, hierboven reeds aangehaalde arresten heeft het Hof in deze materie een leer ontwikkeld die op zichzelf reeds klassiek aan het worden is. Daarom geloof ik dat het in de onderhavige zaak volstaat, voornamelijk naar deze rechtspraak te verwijzen.

23. In het arrest 3 Glocken van 14 juli 1988 ¹², over de vraag of een in Italië geldend invoerverbod op met zachte tarwe bereide deegwaren verenigbaar was met artikel 30, verklaarde het Hof:

¹¹ — Richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruikers alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, van 8.2.1979, blz. 1).

¹² — Zie noot 3.

„Het... argument, dat de Deegwarenwet de consumenten beoogt te beschermen, omdat zij ten doel heeft de superieure kwaliteit van de deegwaren, een Italiaans produkt met een oude traditie, te waarborgen, kan niet worden aanvaard.”

Na te hebben opgemerkt:

„stellig is het geoorloofd om de consumenten die bijzondere eigenschappen toeschrijven aan de uitsluitend met harde tarwe vervaardigde deegwaren, in staat te stellen op basis hiervan hun keuze te maken”,

oordeelde het Hof:

„die mogelijkheid kan evenwel worden verzekerd door middelen die niet de invoer belemmeren van in andere Lid-Staten rechtmatig vervaardigde en in het verkeer gebrachte produkten, en met name door de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld.”¹³

24. De analogie van het door Italië gebruikte argument:

„de superieure kwaliteit van de deegwaren, een Italiaans produkt met een oude traditie”¹⁴

met dat van Duitsland:

„na decennia lang niet anders gewend te zijn, heeft de Duitse consument een zeer precieze voorstelling waaraan de door hem gekochte vleeswaren moeten beantwoorden”¹⁵

springt dadelijk in het oog.

13 — R. o. 16.

14 — Ibidem.

15 — Verweerschrift Duitse regering.

25. Het komt mij voor dat, evenals met betrekking tot de deegwaren, de discussie over het al dan niet bestaan van een dwingende vereiste in verband met de noodzaak, de consument in zijn kwaliteitsverwachtingen te beschermen, is te herleiden tot de vraag of hiervoor ook andere middelen, die de invoer minder beperken dan de hier besproken regeling, kunnen worden gebruikt. Ik geloof dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

26. Ik geef toe dat de informatie van de consument in het geval van vleeswaren — gelet op de, door beide partijen benadrukte uiteenlopende distributievormen: de produkten kunnen immers verpakt dan wel los worden verkocht, of in restaurants worden geserveerd — aanzienlijk gecompliceerder zal zijn dan bij deegwaren, waar het er alleen maar om ging dat de consument de deegwaren die alleen harde tarwe bevatten, kan onderscheiden van de deegwaren die zachte tarwe bevatten. Maar ook al gaat het hier om een ingewikkelder materie, ook hier kan dunkt mij de informatie van de consument, die wordt gewaarborgd door middel van een etiketterings- en warenaanduidingssysteem, de Duitse regering helpen haar legitieme doelstellingen te bereiken.

27. In de eerste plaats biedt de richtlijn, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, ruime mogelijkheden. In het bijzonder wijs ik hier op artikel 6, lid 5, sub a, waarin is bepaald, dat de lijst van ingrediënten — die ingevolge artikel 3 op het etiket moet zijn vermeld — „bestaat uit de opsomming van alle ingrediënten van de levensmiddelen in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding worden gebruikt”. Zij wordt voorafgegaan door een passende vermelding die het woord „ingrediënten” bevat. Lid 6 van dit zelfde artikel bepaalt: „In de communautaire voorschriften, en, zo deze niet bestaan, in de nationale voorschriften, kan

voor sommige levensmiddelen worden bepaald, dat hun verkoopbenaming vergezeld moet gaan van de vermelding van een of meer bepaalde ingrediënten." Een soortgelijke bepaling bevat artikel 7, lid 3, volgens hetwelk: „de hoeveelheidsaanduiding in absolute waarde dan wel in procenten verplicht (kan) worden gesteld."

28. Het is niet aan het Hof, noch aan mij, om de Bondsrepubliek Duitsland tot in alle details een etiketterings- en warenaanduidingssysteem voor vleeswaren voor te schrijven. Maar wel kan het Hof vaststellen, zoals ik doe, dat de Bondsrepubliek, gelet op de in de richtlijn geboden mogelijkheden, niet kan beweren dat een behoorlijke bescherming van de consument alleen mogelijk is door beperking van de invoer.

29. Met betrekking tot verpakte levensmiddelen, waarvoor de voorschriften van de richtlijn het strengst zijn, vermag ik niet in te zien, waarom de consument niet door lezing van de ingrediënten op de verpakking voldoende zou kunnen worden geïnformeerd of het produkt inderdaad de kwaliteiten heeft die hij ervan verwacht.

30. Ten aanzien van los verkochte levensmiddelen beklemt oont de considerans van de richtlijn dat „de Lid-Staat naar gelang van de plaatselijke en praktische omstandigheden de voorschriften voor het etiketteren van los verkochte levensmiddelen moeten kunnen blijven vaststellen", waarbij „de voorlichting van de consument ook in dit geval moet worden gewaarborgd".¹⁶ Artikel 12 bepaalt: „Voor levensmiddelen die niet voorverpakt ten verkoop aan de eindverbruiker worden aangeboden of voor levensmiddelen die op de plaats van verkoop

op verzoek van de koper worden verpakt of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt, bepalen de Lid-Staten de wijze waarop de in artikel 3 bedoelde vermeldingen worden aangebracht."

In dit zelfde artikel wordt daaraan evenwel toegevoegd: „zij kunnen bepalen dat deze vermeldingen of enkele daarvan niet verplicht zijn, mits de voorlichting van de consument gewaarborgd blijft".

31. Evenals de Commissie meen ik dat deze bepalingen geenszins eraan in de weg staan, dat met een summiere of vereenvoudigde vermelding op het etiket wordt volstaan, zolang de voornaamste ingrediënten en eventueel het percentage ervan maar worden genoemd. Zulke vermeldingen geven de consument volgens mij toch voldoende uitsluitel over de kwaliteit die hij van het produkt kan verwachten. In het bijzonder zou hij stellig kunnen bepalen of het aangeboden produkt uitsluitend of hoofdzakelijk uit vlees bestaat, dan wel of het voor een belangrijk deel bestaat uit andere ingrediënten, zoals melk of eieren. Zolang het een Lid-Staat niet verboden is om dergelijke informatiemodellen te gebruiken, meen ik dat de betrokken Lid-Staat niet meer kan beweren dat voor los verkochte produkten de hier in geding zijnde nationale maatregelen nodig zouden zijn om de consument voor teleurstellingen in zijn kwaliteitsverwachtingen te behoeden.

32. Mijn indruk van de op het gebied van consumentenvoorlichting bestaande mogelijkheden wordt bevestigd wanneer ik de Fleisch-Verordnung ter hand neem.

33. Deze tekst bevat een verbod op de verhandeling van vleeswaren bij de bereiding waarvan een aantal nader omschreven ingrediënten is verwerkt (artikel 4, lid 1),

16 — Zie noot 11, dertiende overweging van de considerans.

doch dit verbod geldt niet voor produkten waaraan onder nader omschreven voorwaarden bepaalde stoffen zijn toegevoegd (artikel 4, lid 2). In afwijking van eerder genoemd verbod, mogen daarnaast nog produkten waaraan onder nader omschreven voorwaarden bepaalde stoffen zijn toegevoegd, in de handel worden gebracht, mits een aantal voorschriften in acht wordt genomen betreffende vermeldingen die op de verpakking of, bij los verkochte of in restaurants geserveerde waren, op de prijskaartjes respectievelijk de menukaart of prijslijst moeten worden aangebracht (artikel 5).

34. Zo stel ik bij voorbeeld vast dat het feit dat bij de bereiding van produkten als pâté de foie (leverpastei) of pâté de volaille (vogelpastei), tot maximaal 5% van het vlees- en vetgehalte vloeibare of bevroren eierdooier is gebruikt, niet belet dat zij in de handel mogen worden gebracht zonder dat hiervoor een speciaal voorschrift geldt omtrent de informatie van de consument. Hetzelfde kan worden opgemerkt over het gebruik van gedroogd bloedplasma bij de bereiding van bepaalde soorten worst en worstjes, of van gelatine bij de bereiding van gelei, gekookte ham of tong. Ook mag bij de bereiding van sommige soorten kookworst en dergelijke produkten vloeibaar of bevroren eiwit zijn gebruikt, tot maximaal 3% van het totale gehalte aan vlees en vet, maar deze produkten moeten dan wel ten verkoop worden aangeboden onder de vermelding: „met eiwit”. Evenzo mogen gekookte boterhammenworst, wild- en vogelpastei, gehaktballen en gehaktvulling oplosbare melkproteïnen bevatten tot maximaal 2% van het vlees- en vetgehalte, in welk geval deze bij de verkoop moeten zijn voorzien van de vermelding „met melkproteïnen”.

35. Lezing van de artikelen 4 en 5 van de Fleisch-Verordnung, alsmede van de bijlagen 2 en 3 leert dus, dat deze Duitse regeling reeds lang en breed zeer strikte voorschriften kent om te waarborgen dat de consument wordt geïnformeerd omtrent de aanwezigheid van bepaalde ingrediënten in sommige vleeswaren. Overigens stel ik eveneens vast, dat daarentegen bij een aantal produkten geen enkele verplichting bestaat om de consument omtrent de aanwezigheid van bepaalde ingrediënten te informeren. Daarom mag men zich afvragen waarom een informatie van de consument, die in de Bondsrepubliek Duitsland is ingevoerd met betrekking tot het gebruik — tot een vastgesteld percentage — van bepaalde ingrediënten in een aantal produkten, en die door de Duitse regering dus kennelijk als bevredigend wordt beschouwd omdat zij die oplossing heeft gekozen, plotseling niet meer mogelijk of bevredigend zou zijn, zodra dezelfde ingrediënten in hogere percentages, of andere ingrediënten aan de betrokken produkten zouden worden toegevoegd. Waarom zou bij voorbeeld de vermelding op de verpakking of het prijskaartje: „kookworst met eiwit en melkproteïnen”, die kennelijk voldoet zolang bedoelde ingrediënten de 3% respectievelijk 2% niet te boven gaan, niet meer volstaan wanneer die kookworst een wat hoger percentage van diezelfde ingrediënten bevat?

36. Ik meen dat de aanwezigheid van ingrediënten in hogere percentages dan in de Verordnung genoemd, of van andere dan daarin genoemde ingrediënten, niet zo fundamenteel anders is, dat het met deze rege-

ling opgezette informatiesysteem ten behoeve van de consument of een daarop gebaseerd systeem, niets zou betekenen of geen zin zou hebben. De hierboven door mij genoemde mogelijkheid om het percentage van bepaalde ingrediënten te laten vermelden, zou dus een duidelijke verbetering betekenen voor een systeem als in de Duitse regeling is neergelegd.

37. Wat ten slotte de in restaurants geserveerde produkten betreft, merk ik eveneens op, dat aanduidingen als „met melkproteïnen”, „met eiwit” of „met melk bereid”, en dergelijke, volgens artikel 5, lid 2, van de Fleisch-Verordnung moeten worden aangebracht op de spijsskaarten, prijslijsten, of, bij ontbreken daarvan, op andere voorwerpen of in een schriftelijke mededeling. Voor bepaalde gemeenschappelijke kantinevoorzieningen geldt dat met een schriftelijke opgave van de betrokken ingrediënten aan de verantwoordelijke arts en, desgevraagd, aan de gebruikers van de kantinevoorziening, kan worden volstaan. Hier kan ik evenmin inzien, waarom een dergelijke vorm van consumentenvoorlichting waardeloos of zinloos zou worden bij „nieuwe produkten” zoals hierboven bedoeld, zeker wanneer men bedenkt dat dit systeem nog kan worden verfijnd met het oog op de grote verscheidenheid van deze produkten.

38. Op grond van deze overwegingen die zowel op de richtlijn als op de in Duitsland geldende Fleisch-Verordnung zijn gebaseerd, ben ik dan ook van mening dat er middelen die de invoer minder beperken, hadden kunnen worden gekozen om aan het vereiste van de consumentenbescherming recht te doen. Het gevoerde verweer kan dus op dit punt evenmin standhouden.

III — Bescherming van de Duitse marktdeelnemers

39. De Bondsrepubliek Duitsland heeft eveneens naar voren gebracht, dat de regeling is ingegeven door het streven om de producenten en distributeurs van vleeswaren te beschermen tegen oneerlijke concurrentie, hierin bestaande dat bepaalde ondernemers inferieure produkten aanbieden in een presentatie die bij de consument juist de indruk van een betere kwaliteit moet wekken. De produkten van mindere kwaliteit worden tegen aanzienlijk lagere kosten geproduceerd, en verschaffen aan de betrokken producenten een gunstiger concurrentiepositie die — omdat zij uiteindelijk aan misleiding te danken is — zich niet verdraagt met de beginselen van de eerlijkheid van de handelstransacties.¹⁷

40. Tegen deze redenering brengt de Commissie met een beroep op de rechtspraak van het Hof in:

„Eventuele druk van de economische situatie of zelfs een uit het nationale recht voortvloeiende verplichting als gevolg waarvan voor produkten uit andere Lid-Statens geldende voorschriften tot binnenlandse produkten worden uitgebreid, kunnen in geen geval een rechtvaardiging opleveren voor met artikel 30 onverenigbare maatregelen.”¹⁸

Zij voegt daaraan toe, dat wanneer de informatie van de consument omtrent de hem verkochte produkten op adequate wijze is verzekerd, daarmee ook de eerlijkheid van de mededinging tussen producenten en tussen distributeurs van vleeswaren afdoende is gewaarborgd.

17 — Verweerschrift Duitse regering.

18 — Verzoekschrift Commissie.

41. Het komt mij eveneens voor dat niet meer hoeft te worden gevreesd voor oneerlijke concurrentie door misleiding van de consument, zodra de bescherming van de consument door een behoorlijke produktinformatie is verzekerd. Ik heb al laten zien, dat er mogelijkheden voor een dergelijke informatie bestaan. Wanneer de consument weet wat hij koopt, valt niet in te zien hoe de eerlijkheid van de mededinging in het gedrang kan komen. Ik meen dan ook dat ook op dit punt de redenering van de Bondsrepubliek Duitsland niet opgaat.

IV — Dwingende vereisten in verband met het gemeenschappelijke landbouwbeleid

42. Ter verdediging van de regeling beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich ten slotte op dwingende vereisten in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De gemeenschappelijke marktordeningen voor rundvlees en varkensvlees hebben beide tot doel, de landbouwbevolking een voldoende bestaansniveau te verzekeren, welk doel in gevaar zou komen wanneer de bestaande overschotten nog groter zouden worden door een toenemend gebruik van andere ingrediënten dan vlees, vooral soja, bij de bereiding van vleeswaren. Nu bedoelde gemeenschappelijke marktordeningen niet hebben geresulteerd in een algehele harmonisatie op het gebied van de verhandeling van vlees en vleeswaren, dienen zij noodzakelijkerwijs te worden aangevuld door bestaande nationale regelingen die hetzelfde doel dienen, zoals de artikelen 4 en 5 van de Fleisch-Verordnung.

43. De Commissie meent daarentegen, dat de toepassing van de bepalingen betreffende het vrije goederenverkeer niet mag afhangen van het eventuele bestaan van overschotten

in de Gemeenschap of in bepaalde Lid-Staten, die de afzet van voorraden bemoeilijken.

44. Op dit punt kan ik letterlijk citeren uit een van de meest recente arresten, namelijk dat van 23 februari 1988 inzake melksurrogaten, waarin het Hof overwoog:

„... zodra de Gemeenschap in een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft ingesteld, (mogen de Lid-Staten) niet eenzijdig maatregelen treffen die uit dien hoofde tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren”.¹⁹

Het Hof vervolgt:

„Nationale maatregelen, ook al ondersteunen zij een gemeenschappelijk beleid van de Gemeenschap, mogen niet ingaan tegen een der grondbeginselen van de Gemeenschap, in casu het vrije verkeer van goederen, behoudens wanneer zij hun rechtvaardiging vinden in door het gemeenschapsrecht erkende gronden.”²⁰

Dit standpunt is onlangs nog bevestigd in het reeds aangehaalde arrest 3 Glocken.²¹

45. Nu geen van de andere door de Bondsrepubliek Duitsland genoemde gronden, zoals ik heb laten zien, het feit dat de nationale wettelijke regeling niet in overeenstemming is met het beginsel van het vrije verkeer van goederen, kan rechtvaardigen, kan de enkele verwijzing naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook geen rechtvaardiging vormen.

19 — Zaak 216/84, reeds aangehaald, r. o. 18.

20 — Ibidem, r. o. 19.

21 — Zaak 407/85, reeds aangehaald, r. o. 26.

46. Concluderend geef ik het Hof daarom in overweging:

- vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de invoer en de verhandeling op haar grondgebied te verbieden van vleeswaren uit andere Lid-Statens, die niet voldoen aan de normen van de artikelen 4 en 5 van de Fleisch-Verordnung van 21 januari 1982, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 30 EEG-Verdrag;
- de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.