

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

23 januari 2003 *

In de gevoegde zaken C-421/00, C-426/00 en C-16/01,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 234 EG van respectievelijk de Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten (Oostenrijk), de Unabhängige Verwaltungssenat Wien (Oostenrijk) en het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk), in de aldaar dienende strafzaken tegen

Renate Sterbenz (C-421/00),

en

Paul Dieter Haug (C-426/00 en C-16/01),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG alsmede richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame

* Procestaal: Duits.

(PB 1979, L 33, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 (PB L 43, blz. 21),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Sterbenz, vertegenwoordigd door R. Hütthaler-Brandauer, Rechtsanwältin (C-421/00),
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde (C-421/00, C-426/00 en C-16/01),
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Shotter en J. C. Schieferer als gemachtigden (C-421/00, C-426/00 en C-16/01),

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juli 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikkingen van 8 november 2000, 15 november 2000 en 18 december 2000, ingekomen bij het Hof op 14 november 2000, 20 november 2000 en 15 januari 2001, hebben respectievelijk de Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten, de Unabhängige Verwaltungssenat Wien en het Verwaltungsgerichtshof krachtens artikel 234 EG prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG alsmede richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 (PB L 43, blz. 21, hierna: „richtlijn 79/112”).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in drie strafzaken tegen Sterbenz respectievelijk Haug, die terechtstaan wegens het in het verkeer brengen van levensmiddelen welke zijn aangeduid op een wijze die niet strookt met de Oostenrijkse regelgeving.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

3 Artikel 28 EG bepaalt:

„Kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.”

4 Artikel 30 EG luidt als volgt:

„De bepalingen van de artikelen 28 en 29 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van

bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

5 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 79/112 bepaalt:

„De etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd:

a) mogen de koper niet kunnen misleiden, onder meer:

i) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel en met name van de aard, identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst, wijze van vervaardiging of verkrijging,

ii) door aan het levensmiddel effecten of eigenschappen toe te schrijven die het niet bezit,

iii) door hem te suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont, hoewel alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten;

- b) mogen, onder voorbehoud van de communautaire bepalingen ten aanzien van natuurlijk mineraalwater en voor een bijzondere voeding bestemde levensmiddelen, aan levensmiddelen geen eigenschappen toeschrijven inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens, of toespelingen maken op dergelijke eigenschappen.”

6 Artikel 15 van richtlijn 79/112 bepaalt:

„1. De lidstaten mogen de handel in levensmiddelen die voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, niet verbieden door de toepassing van niet-geharmoniseerde nationale bepalingen inzake etikettering en presentatie van bepaalde levensmiddelen of van levensmiddelen in het algemeen.

2. Lid 1 is niet van toepassing op de niet-geharmoniseerde nationale bepalingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van:

- de bescherming van de volksgezondheid,

- het tegengaan van misleiding, mits deze bepalingen niet van dien aard zijn dat daarmee de toepassing van de in deze richtlijn vervatte definities en voorschriften wordt belemmerd,

- de bescherming van de industriële en commerciële eigendom, de aanduidingen van herkomst en oorsprong, alsmede het tegengaan van oneerlijke concurrentie.”

Nationaal recht

- 7 § 8, sub f, van het Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (bondswet inzake de verhandeling van levensmiddelen, consumptieartikelen, additieven, cosmetische producten en gebruiksvoorwerpen; hierna: „LMG”) van 23 januari 1975 bepaalt:

„Levensmiddelen, consumptieartikelen en additieven zijn:

[...]

- f) onjuist aangeduid, indien zij met voor misverstandelijke vatbare gegevens over kenmerken die naar de verkeersopvatting, met name naar de verwachtingen van de consument, van wezenlijk belang zijn, zoals de aard, herkomst, gebruiksmogelijkheden, houdbaarheid, datum van vervaardiging, hoedanigheid, gehalte aan relevante bestanddelen, hoeveelheid, afmetingen, aantal of gewicht, of in een dergelijke vorm of opmaak of met verboden vermeldingen op het gebied van de gezondheid in het verkeer worden gebracht.”

8 § 9, leden 1 en 3, LMG bepaalt:

„1. Bij het in het verkeer brengen van levensmiddelen, consumptieartikelen of additieven is het verboden:

- a) te verwijzen naar het voorkomen, behandelen of genezen van ziekten of ziektesymptomen, of naar fysiologische of farmacologische werkingen — met name op het gebied van het jong houden, het vertragen van het verouderingsproces, het doen vermageren of het doen behouden van een goede gezondheid — dan wel een zodanige werking te suggereren;
- b) te verwijzen naar ziektegeschiedenissen, aanbevelingen van artsen of adviezen van deskundigen op medisch gebied;
- c) gezondheidsgerelateerde, figuratieve of gestileerde afbeeldingen van organen van het menselijk lichaam, afbeeldingen van beoefenaars van geneeskundige beroepen of van kuuroorden of andere naar de geneeskunde verwijzende afbeeldingen te gebruiken.

[...]

3. De federale minister van Gezondheid en Milieubescherming staat op verzoek vermeldingen op het gebied van de gezondheid toe voor bepaalde cosmetische

producten, indien dit verenigbaar is met de bescherming van de consument tegen misleiding. De vergunning moet worden ingetrokken wanneer niet meer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.”

- 9 § 74, lid 1, LMG luidt als volgt:

„Degene die levensmiddelen, consumptieartikelen of additieven [...] onjuist aanduidt of onjuist aangeduide levensmiddelen, consumptieartikelen, additieven of cosmetische producten in het verkeer brengt, maakt zich aan een bestuurlijke overtreding schuldig en kan door het districtsbestuur worden bestraft [...].”

De hoofdingingen en de prejudiciële vragen

Zaak C-421/00

- 10 De Bürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt legt Sterbenz ten laste dat zij als vertegenwoordigster van Biodiät Erzeugung und Vertrieb GmbH, een te Klagenfurt (Oostenrijk) gevestigde vennootschap naar Oostenrijks recht, pakketten van het levensmiddel „Tartex veget, Pastete Champignon” in de handel heeft gebracht, die onjuist waren aangeduid omdat zij een vermelding op het gebied van de gezondheid, „ein guter Name für gesunden Genuß” („een goede naam voor gezond genieten”), bevatten, terwijl het bij het in het verkeer brengen van levensmiddelen verboden is te verwijzen naar het voorkomen, behandelen of genezen van ziekten of ziektesymptomen of naar fysiologische of farmacologische werkingen — met name op het gebied van het jong houden, het vertragen van het

verouderingsproces, het doen vermageren of het behouden van een goede gezondheid — dan wel een zodanige werking te suggereren.

- 11 Sterbenz heeft tegen haar veroordeling wegens schending van § 9, lid 1, sub a, LMG beroep ingesteld bij de Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten en heeft die rechterlijke instantie verzocht, de behandeling van de zaak te schorsen tot de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Oostenrijk (C-221/00). In die zaak verwijt de Commissie de Republiek Oostenrijk, niet te hebben voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 2, lid 1, sub b, en 15, leden 1 en 2, van richtlijn 79/112, doordat zij artikel 9, leden 1 en 3, LMG aldus uitlegt en toepast, dat vermeldingen op het gebied van de gezondheid op de etikettering van courante levensmiddelen algemeen en absoluut verboden zijn, en doordat zij het aanbrenge van dergelijke vermeldingen aan een procedure van voorafgaande vergunning onderwerpt.

- 12 Gelet evenwel op de bepalingen van het Verwaltungsstrafgesetz 1991 (Oostenrijkse wet inzake de bestuurlijke strafprocedure) (BGB. nr. 1991/52), volgens welke de appèlrechter gehouden is uitspraak te doen binnen een bepaalde termijn, na afloop waarvan het vonnis in eerste aanleg buiten werking treedt, heeft de Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moeten artikel 28 [...] EG-Verdrag, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam, en de artikelen 2, lid 1, sub b, en 15, leden 1 en 2, van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame [...], in de thans geldende versie, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die iedere vermelding op het gebied van de gezondheid op de etikettering en de presentatie van levensmiddelen,

consumptieartikelen en additieven voor algemeen gebruik, behoudens bijzondere vergunning verbiedt (§ 9, lid 1, sub a, b en c en lid 3, [LMG], in de huidige versie)?”

Zaak C-426/00

- 13 Bij beschikking van de Magistrat der Stadt Wien, is Haug op basis van § 74, lid 1, juncto § 9, lid 1, § 8, sub f, en § 7, lid 1, sub c, LMG schuldig bevonden aan een bestuurlijke overtreding omdat hij een onjuist aangeduid levensmiddel in het verkeer heeft gebracht.
- 14 Haug is tegen die beschikking in beroep gegaan bij de Unabhängige Verwaltungssenat Wien, die heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Is § 9 LMG een consequente omzetting van artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de etikettering?

2) Bevat artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112/EEG een uitputtende regeling inzake verboden etikettering of houdt deze bepaling een minimumnorm in, die in eventuele nationale bepalingen kan worden uitgebreid?

- 3) Moet artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112/EEG aldus worden verstaan, dat een beperking inzake de etikettering (zoals in § 9, lid 1, LMG met betrekking tot vermeldingen op het gebied van de gezondheid) alleen is toegestaan wanneer een verbod absoluut noodzakelijk lijkt om misleiding van de consument te voorkomen?

- 4) Kan § 9, lid 1, LMG overeenkomstig de richtlijn worden uitgelegd en kan de daarin opgenomen beperking worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112/EEG? Dit zou mogelijk zijn indien het oogmerk van misleiding geen voorwaarde voor de toepasselijkheid van de volledige bepaling van artikel 2, lid 1, sub b, van de etiketteringsrichtlijn is, maar een tweede voorwaarde voor de ontoelaatbaarheid van een etikettering vormt.”

Zaak C-16/01

- 15 Bij beschikking van de Unabhängige Verwaltungssenat Wien van 12 oktober 1999 is Haug veroordeeld als vertegenwoordiger van Renatura Naturheilmittel GmbH, een te Wenen (Oostenrijk) gevestigde vennootschap naar Oostenrijks recht, omdat de vennootschap 240 verpakkingen van het product „Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E, Blase und Prostata” (Renatura pompoenpitencapsules met vitamine E, blaas en prostaat) in het verkeer had gebracht, hoewel dit voedingsmiddel onjuist was aangeduid omdat op de etikettering in strijd met § 9, lid 1, LMG de volgende vermeldingen op het gebied van de gezondheid waren aangebracht: „voor de bescherming van het celmembraan tegen vrije radicalen”, „belangrijk voor het functioneren van veel enzymen”, „belangrijk als bouwsteen voor botten en tanden”, „regulering van de waterhuishouding (blaasfunctie)”.

16 Omdat het § 9, lid 1, LMG steeds aldus heeft uitgelegd dat vermeldingen op het gebied van gezondheid of ziekte verboden zijn, heeft het Verwaltungsgericht geoordeeld dat het beroep dat Haug heeft ingesteld tegen bedoelde beschikking van 12 oktober 1999, vragen van uitlegging van het gemeenschapsrecht doet rijzen. Het heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Verzet artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame [...], zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000, op grond waarvan de etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd, behoudens communautaire voorschriften inzake natuurlijk mineraalwater en inzake levensmiddelen die voor bijzondere voeding bestemd zijn, aan een levensmiddel geen eigenschappen mogen toeschrijven inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens of toespelingen mogen maken op dergelijke eigenschappen, zich tegen een nationaal voorschrift op grond waarvan het verboden is, bij het in het verkeer brengen van levensmiddelen:

a) te verwijzen naar het voorkomen, behandelen of genezen van ziekten of ziektesymptomen, of naar fysiologische of farmacologische werkingen — met name op het gebied van het jong houden, het vertragen van het verouderingsproces, het doen vermageren of het doen behouden van een goede gezondheid — dan wel een zodanige werking te suggereren;

b) te verwijzen naar ziektegeschiedenissen, aanbevelingen van artsen of adviezen van deskundigen op medisch gebied;

c) gezondheidsgerelateerde, figuratieve of gestileerde afbeeldingen van organen van het menselijk lichaam, afbeeldingen van beoefenaars van geneeskundige beroepen of van kuuroorden of andere naar de geneeskunde verwijzende afbeeldingen te gebruiken.

2) Verzetten richtlijn 79/112 of de artikelen 28 EG en 30 EG zich tegen een nationaal voorschrift dat het aanbrenge van vermeldingen op het gebied van de gezondheid in de zin van de eerste vraag alleen na voorafgaande vergunning van de bevoegde minister toestaat, waarbij een voorwaarde voor de vergunning is, dat de vermeldingen op het gebied van de gezondheid verenigbaar zijn met de bescherming van de consument tegen misleiding?”

17 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 16 januari en 20 maart 2001 zijn de zaken C-421/00, C-426/00 en C-16/01 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.

Voorafgaande opmerkingen

18 Richtlijn 79/112 is ingetrokken bij richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109,

blz. 29). Laatstgenoemde richtlijn is volgens artikel 27 ervan evenwel pas op 26 mei 2000 in werking getreden en kan derhalve geen toepassing vinden in de hoofdzaken. Bijgevolg moet het Hof zich bij de uitspraak over de hem door de verwijzende rechters voorgelegde prejudiciële vragen, baseren op richtlijn 79/112.

- 19 Wat voorts meer in het bijzonder zaak C-426/00 betreft, zij vastgesteld dat de verwijzingsbeschikking geen beschrijving geeft van de feiten van de hoofdzaak.
- 20 Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt evenwel dat wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, het noodzakelijk is dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arrest van 26 januari 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.*, C-320/90—C-322/90, *Jurispr.* blz. I-393, punt 6, en arrest van 12 juli 2001, *Vanbraekel e.a.*, C-368/98, *Jurispr.* blz. I-5363, punt 21).
- 21 Aangezien evenwel, zoals blijkt uit het aan het Hof toegezonden dossier, de feiten in zaak C-426/00 identiek zijn aan die in de zaken C-421/00 en C-16/01, en de prejudiciële vragen van de Unabhängige Verwaltungssenat Wien eveneens betrekking hebben op de uitlegging van artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 79/112 en de eventuele tegenstrijdigheid tussen die bepaling en de bij artikel 9 LMG ingevoerde regeling, moet worden vastgesteld dat het Hof in casu wegens

de gelijkenis van de in de drie zaken voorgelegde vragen nuttige antwoorden aan de verwijzende rechter kan geven. Overigens was juist die gelijkenis voor de president van het Hof reden om genoemde zaken te voegen.

- 22 Uit een en ander volgt dat het door de Unabhängige Verwaltungsrat Wien ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

De prejudiciële vragen

- 23 In de drie bovengenoemde zaken vragen de verwijzende rechters in wezen of de artikelen 28 EG en 30 EG alsmede de artikelen 2, lid 1, sub b, en 15, leden 1 en 2, van richtlijn 79/112 zich verzetten tegen een regeling zoals die welke is ingevoerd bij artikel 9, leden 1 en 3, LMG, welke op algemene wijze, behoudens voorafgaande vergunning, elke vermelding op het gebied van de gezondheid op de etikettering en de presentatie van levensmiddelen verbiedt.
- 24 Dienaangaande zij vastgesteld dat, aangezien artikel 15, lid 2, van richtlijn 79/112 een uitputtende harmonisatie bevat van de rechtvaardigingsgronden voor de toepassing van nationale voorschriften die een belemmering vormen voor de verhandeling van levensmiddelen die aan de regels van deze richtlijn voldoen, elke daarop betrekking hebbende nationale maatregel aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moet worden getoetst en niet aan de artikelen 28 EG en 30 EG (zie met name arrest van 13 december 2001, DaimlerChrysler, C-234/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 32; arrest van 24 oktober 2002, Linhart en Biffi, C-99/01, Jurispr. blz. I-9375, punt 18, en arrest van heden, Commissie/Oostenrijk, C-221/00, Jurispr. 2003, blz. I-1007, punt 42).

- 25 Aangaande voorts het argument van de Oostenrijkse regering betreffende de toepasselijkheid van richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame (PB L 250, blz. 17), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 1997 (PB L 290, blz. 18), zij in herinnering gebracht dat de artikelen 2 en 15 van richtlijn 79/112 vermeldingen die de koper kunnen misleiden, verbieden. In casu gaat het om een specifieke regeling die tot doel heeft misleiding tegen te gaan, welke derhalve moet worden uitgelegd als een bijzondere regel ten opzichte van de in richtlijn 84/450, zoals gewijzigd, neergelegde algemene regels inzake de bescherming tegen misleidende reclame (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten Linhart en Biffi, punten 19 en 20, alsmede Commissie/Oostenrijk, punt 43).
- 26 Uit een en ander volgt dat, om op de prejudiciële vragen te antwoorden, het Hof zich moet beperken tot de uitlegging van richtlijn 79/112.
- 27 In dit verband zij om te beginnen in herinnering gebracht, dat artikel 2, lid 1, sub a, van richtlijn 79/112 verbiedt dat de etikettering van levensmiddelen en de wijze waarop deze is uitgevoerd, de koper kunnen misleiden. Voorts verbiedt artikel 2, lid 1, sub b, van de richtlijn, onder voorbehoud van de bepalingen ten aanzien van voor een bijzondere voeding bestemde levensmiddelen, dat de etikettering aan levensmiddelen eigenschappen toeschrijft inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte.
- 28 Uit een en ander volgt dat richtlijn 79/112 elke vermelding met betrekking tot ziekten van de mens verbiedt, ongeacht of de consument erdoor kan worden misleid, alsmede vermeldingen die, ofschoon zij niet verwijzen naar ziekten maar veeleer naar bijvoorbeeld de gezondheid, misleidend zijn.

- 29 Voorts zij opgemerkt dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 79/112 de lidstaten belet maatregelen te treffen die de handel in levensmiddelen die voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, verbieden.
- 30 Uit het voorgaande volgt dat levensmiddelen waarvan de etikettering niet-misleidende vermeldingen op het gebied van de gezondheid bevat, moeten worden geacht te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 79/112 en dat de lidstaten de verhandeling van die levensmiddelen niet mogen verbieden op gronden die zijn ontleend aan de eventuele onregelmatigheid van die etikettering.
- 31 Blijkens de negende overweging van de considerans evenwel staat richtlijn 79/112 de lidstaten wegens haar algemene, horizontale karakter toe, naast de bepalingen die zij bevat nationale voorschriften vast te stellen. De grenzen van die bevoegdheid van de lidstaten worden door de richtlijn zelf bepaald, waar deze in artikel 15, lid 2, een limitatieve opsomming geeft van de gronden waarop toepassing van niet-geharmoniseerde nationale bepalingen die de verhandeling verbieden van levensmiddelen die beantwoorden aan de richtlijn, gerechtvaardigd kan zijn (zie in die zin arrest van 12 december 1990, SARPP, C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 15, en arrest Commissie/Oostenrijk, reeds aangehaald, punt 38). Tot die gronden behoort met name de bescherming van de gezondheid en van de consument.
- 32 § 9, lid 1, LMG verbiedt bij het in de handel brengen van levensmiddelen niet alleen de vermeldingen die verwijzen naar ziekten, maar ook die op het gebied van de gezondheid.
- 33 Volgens § 9, lid 3, LMG zijn alle vermeldingen op het gebied van de gezondheid onderworpen aan een procedure van voorafgaande vergunning, die tot doel heeft waarheidsgetrouwe vermeldingen te onderscheiden van die welke de consument kunnen misleiden. De vergunning of het verbod om de betrokken levensmiddelen in de handel te brengen hangt af van het door de bevoegde nationale autoriteiten gemaakte onderscheid.

- 34 Dit stelsel van § 9, leden 1 en 3, LMG, dat wordt gekenmerkt doordat vermeldingen op het gebied van de gezondheid behoudens voorafgaande vergunning algemeen verboden zijn, is restrictiever dan dat van artikel 2, lid 1, van richtlijn 79/112. Of een dergelijk stelsel strookt met het gemeenschapsrecht, hangt derhalve af van de gronden waarop het is gestoeld.
- 35 In dit verband staat vast dat de door het LMG ingevoerde regeling op de overweging berust dat de bescherming van de consument tegen bedrog noodzakelijkerwijze vereist dat de bevoegde nationale instanties de al dan niet misleidende aard van een vermelding op het gebied van de gezondheid op de etikettering van levensmiddelen vooraf onderzoeken.
- 36 Derhalve moet worden nagegaan of de in § 9, lid 3, LMG voorziene procedure van voorafgaande vergunning verenigbaar kan worden geacht met artikel 15, lid 2, van richtlijn 79/112, welke bepaling niet-geharmoniseerde nationale bepalingen die gerechtvaardigd zijn op grond van de bescherming van de volksgezondheid en het tegengaan van misleiding, toestaat.
- 37 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 79/112 verbiedt enerzijds alle vermeldingen inzake het voorkomen, behandelen of genezen van een ziekte van de mens, zelfs wanneer deze de koper niet misleiden, en anderzijds misleidende vermeldingen op het gebied van de gezondheid. De bescherming van de volksgezondheid, gesteld al dat zich in een bijzondere situatie risico's van dien aard kunnen voordoen, kan echter geen rechtvaardiging vormen voor een regeling die het vrij verkeer van goederen dermate beperkt als die voortvloeiend uit de procedure van voorafgaande goedkeuring voor alle vermeldingen op het gebied van de gezondheid op de etikettering van levensmiddelen, daaronder begrepen die welke in andere lidstaten wettig zijn vervaardigd en zich daar in het vrij verkeer bevinden.

- 38 Er bestaan immers minder beperkende maatregelen om dergelijke overblijvende risico's voor de gezondheid weg te nemen, zoals onder meer een op de fabrikant of de distributeur van het betrokken product rustende verplichting om, in geval van twijfel, bewijzen aan te dragen voor de materiële juistheid van de feitelijke gegevens op de etikettering (zie in die zin arrest Commissie/Oostenrijk, reeds aangehaald, punt 49).
- 39 Het argument dat de Oostenrijkse regering ontleent aan de bescherming van de consument, kan evenmin worden aanvaard.
- 40 In feite heeft de bij § 9, leden 1 en 3, LMG ingevoerde regeling, welke misleidende vermeldingen op het gebied van de gezondheid verbiedt, in werkelijkheid tot gevolg dat levensmiddelen met vermeldingen op het gebied van de gezondheid in Oostenrijk niet vrij in de handel kunnen worden gebracht, zelfs wanneer zij de consument niet misleiden.
- 41 De Oostenrijkse regering heeft geen bewijzen aangedragen voor de gestelde ondoeltreffendheid van het stelsel van controle achteraf voor reeds op de markt aanwezige levensmiddelen, zoals vermeld in punt 38 van het onderhavige arrest. Zij heeft immers enkel bevestigd, zonder dit te motiveren, dat in de Verenigde Staten negatieve ervaringen zijn opgedaan met een dergelijk systeem. Het in § 9, leden 1 en 3, LMG neergelegde verbod kan derhalve niet als evenredig aan het nagestreefde doel worden aangemerkt.
- 42 Hieraan zij toegevoegd dat het Hof in vergelijkbare zaken aangaande vermeldingen op de verpakking van bepaalde cosmetische producten, waarin de Oostenrijkse autoriteiten zich eveneens beriepen op de bescherming van de

gezondheid van de consument en het voorkomen van bedrog, heeft geoordeeld dat de verplichting om de in § 9, lid 3, LMG voorgeschreven vergunning te verkrijgen een belemmering van het vrije verkeer van de betrokken producten vormt, die in geen opzicht gerechtvaardigd is (arrest 28 januari 1999, Unilever, C-77/97, Jurispr. blz. I-431, punt 34, en arrest Linhart en Biffl, reeds aangehaald, punt 45).

- 43 Aangaande ten slotte het argument van de Oostenrijkse regering dat in bepaalde gevallen moeilijk te bepalen is of een vermelding op het gebied van de gezondheid misleidend is, zij vastgesteld dat het aan de nationale rechter staat om zich in twijfelgevallen een oordeel te vormen, rekening houdend met de vermoedelijke verwachtingen van de gemiddelde, normaal geïnformeerde, omzichtig handelende en oplettende consument (zie in die zin arrest van 4 april 2000, Darbo, C-465/98, Jurispr. blz. I-2297, punt 20).
- 44 Derhalve moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat de artikelen 2, lid 1, sub b, en 15, leden 1 en 2, van richtlijn 79/112 zich verzetten tegen een regeling zoals die neergelegd in § 9, leden 1 en 3, LMG, welke op algemene wijze, behoudens voorafgaande vergunning, elke vermelding op het gebied van de gezondheid op de etikettering en de presentatie van levensmiddelen verbiedt.

Kosten

- 45 De kosten door de Oostenrijkse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdzaken is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Unabhängige Verwaltungssenat für Kärnten, de Unabhängige Verwaltungssenat Wien en het Verwaltungsgerichtshof bij beschikkingen van respectievelijk 8 november 2000, 15 november 2000 en 18 december 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 2, lid 1, sub b, en 15, leden 1 en 2, van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997, verzetten zich tegen een regeling zoals die neergelegd in § 9, leden 1 en 3, van het Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (bondswet inzake de verhandeling van levensmiddelen, consumptieartikelen, additieven, cosmetische producten en gebruiksvoorwerpen), die op algemene wijze, behoudens voorafgaande vergunning, elke vermelding op het gebied van de gezondheid op de etikettering en de presentatie van levensmiddelen verbiedt.

Schintgen

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 januari 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet