

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

5 februari 2004 *

In zaak C-270/02,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C.-F. Durand en R. Amorosi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een regeling te handhaven volgens welke vóór het in de handel brengen van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte voedingsmiddelen voor sportbeoefenaars een vergunning moet worden aangevraagd en de desbetreffende procedure moet worden gevolgd, zonder te hebben aangetoond dat dit vereiste noodzakelijk en evenredig is, de krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J.-P. Puissochet en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: R. Grass,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

wijst

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 juli 2002, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een regeling te handhaven volgens

welke vóór het in de handel brengen van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte voedingsmiddelen voor sportbeoefenaars een vergunning moet worden aangevraagd en de desbetreffende procedure moet worden gevolgd, zonder te hebben aangetoond dat dit vereiste noodzakelijk en evenredig is, de krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het rechtskader

De communautaire regeling

- 2 Volgens artikel 28 EG zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Artikel 30 EG bepaalt evenwel dat de beperkingen van invoer welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder meer, bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, zijn toegestaan voorzover zij geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

- 3 Hoewel artikel 4, lid 1, van en bijlage I bij richtlijn 89/398/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen (PB L 186, blz. 27), zoals gewijzigd bij richtlijn 1999/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 juni 1999 (PB L 172, blz. 38), bepalen dat de bijzondere bepalingen

betreffende groepen levensmiddelen, waaronder voeding die is afgestemd op grote spierinspanning, vooral voor sportbeoefenaars, bij bijzondere richtlijnen worden vastgesteld, werd tot op heden nog geen enkele richtlijn voor die groep levensmiddelen vastgesteld.

De nationale regeling

- 4 In Italië onderwerpt artikel 8 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 111 van 27 januari 1992 betreffende de vervaardiging en de invoer voor de verkoop van bepaalde producten (gewone bijlage bij GURI nr. 39, van 17 februari 1992; hierna: „decreto legislativo nr. 111/92”), dat ook van toepassing is op voeding die is afgestemd op grote spierinspanning, vooral voor sportbeoefenaars, de vervaardiging en de invoer, voor de verkoop, van levensmiddelen bestemd voor bijzondere voeding die behoren tot de in bijlage I bij dat decreto legislativo genoemde groepen, aan voorafgaande vergunning door het ministerie van Volksgezondheid en aan betaling van de kosten van de administratieve afwikkeling van de aanvraag voor deze vergunning. Tot die groepen behoren de levensmiddelen die zijn afgestemd op grote spierinspanning en in de eerste plaats voor sportbeoefenaars zijn bestemd. De nadere regels voor deze procedure zijn opgenomen in een nadien vastgesteld Decreto del Presidente della Repubblica (presidentieel decreet) nr. 131 van 19 januari 1998.

De precontentieuze procedure

- 5 De zaak werd onder de aandacht van de Commissie gebracht door een klacht die een Britse fabrikant van sportvoeding, met name energierepen en vocht aanvullende drankjes, had ingediend naar aanleiding van problemen waarmee zijn

Italiaanse distributeur bij de verkoop van die producten in Italië te kampen had. Voor deze producten was ingevolge artikel 8 van decreto legislativo nr. 111/92 de voorafgaande vergunning van het Italiaanse ministerie van Volksgezondheid vereist en moesten de kosten van de administratieve afwikkeling van de aanvraag voor een vergunning worden betaald.

- 6 Deze fabrikant heeft de Commissie tevens laten weten dat de Italiaanse autoriteiten hem erop hadden gewezen dat, wanneer hij de vermelding „sport” op de verpakking zou weglaten, het toezenden van een specimen van de etikettering zou volstaan om geen vergunning te moeten aanvragen.
- 7 Van oordeel dat de procedure van voorafgaande vergunning een met artikel 28 EG strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepijking vormde, dat deze procedure niet was gerechtvaardigd uit hoofde van een van de in artikel 30 EG genoemde gronden en dat zij noch noodzakelijk voor, noch evenredig met de verwezenlijking van een legitiem doel was, heeft de Commissie op 11 juni 1998 de Italiaanse Republiek een aanmaningsbrief gezonden.
- 8 Toen daarop geen antwoord kwam, heeft de Commissie de Italiaanse Republiek op 18 december 1998 een met redenen omkleed advies betekend, met het verzoek binnen twee maanden vanaf de betekening de maatregelen te treffen die nodig zijn om dat advies op te volgen.
- 9 De Italiaanse Republiek heeft allereerst bij brief van 4 februari 1999 op het met redenen omkleed advies geantwoord dat de betrokken regeling de bescherming van de gezondheid van de consument beoogde te waarborgen en dat de richtsnoeren betreffende de afgifte van de vergunning met dat doel waren opgesteld, en vervolgens bij brief van 26 april 1999 een kopie van deze richtsnoeren toegezonden.

- 10 Omdat de Commissie noch het antwoord van de Italiaanse autoriteiten van 4 februari 1999, noch de uitleg die deze autoriteiten tijdens een „pakketvergadering” op 2 juli 1999 hadden verstrekt, voldoende vond, heeft zij op 25 juli 2001 een aanvullend met redenen omkleed advies toegezonden.
- 11 Toen daarop niet binnen de gestelde termijn werd geantwoord, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 12 Gelet op de rechtspraak van het Hof betreffende de artikelen 28 EG en 30 EG meent de Commissie dat niet kan worden betwist dat er in het onderhavige geval sprake is van een niet-nakoming.
- 13 De Commissie stelt allereerst dat een regeling zoals die in casu het vrije verkeer van de betrokken producten belemmert. De Italiaanse Republiek heeft evenwel niet aangetoond dat er een risico voor de volksgezondheid is en dat er een verband bestaat tussen de betrokken regeling en het doel, dat risico te voorkomen, evenmin dat er geen andere oplossing mogelijk is om hetzelfde doel te bereiken met minder belemmeringen van de intracommunautaire handel.

- 14 Vervolgens betoogt de Commissie dat de richtsnoeren waarop de Italiaanse regering zich tijdens de precontentieuze procedure heeft beroepen, slechts het voedingsaspect van en de informatie over het product beklemtonen, zonder gewag te maken van een gezondheidsrisico bij gebruik ervan en zonder een onderscheid te maken tussen de gebruikswijzen; zij begrijpt daarom niet, welke redenen van volksgezondheid volgens de Italiaanse autoriteiten de procedure van voorafgaande vergunning rechtvaardigen.
- 15 Tot slot stelt de Commissie dat, zelfs al zou deze procedure tot doel hebben een correcte voorlichting van de consument te waarborgen, een dergelijk doel even doeltreffend kan worden bereikt door de bevoegde autoriteit officieel in kennis te stellen van het product en een specimen van de etikettering over te leggen.
- 16 In haar verweerschrift verklaart de Italiaanse Republiek alleen dat artikel 8 van decreto legislativo nr. 111/92 in die zin zal worden gewijzigd dat het in de handel brengen van de betrokken voedingsmiddelen niet langer aan een procedure van voorafgaande vergunning wordt onderworpen, maar alleen nog aan een kennisgevingsprocedure.

Beoordeling door het Hof

- 17 Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten is een fundamenteel beginsel van het EG-Verdrag dat tot uitdrukking komt in het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten.

- 18 Het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen ziet op iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5; 12 maart 1987, Commissie/Duitsland, „Reinheitsgebot voor bier”, 178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 27, en 16 januari 2003, Commissie/Spanje, C-12/00, Jurispr. blz. I-459, punt 71).
- 19 Wat het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte producten betreft, maakt, bij gebreke van een communautaire harmonisatie, een verplichting zoals die welke in casu is opgelegd bij artikel 8 van decreto legislativo nr. 111/92, volgens hetwelk voeding die is afgestemd op grote spierinspanning, vooral voor sportbeoefenaars, aan een procedure van voorafgaande vergunning alsook aan betaling van de kosten van de administratieve afwikkeling daarvan is onderworpen, het in de handel brengen van die voedingsmiddelen moeilijker en duurder (zie in die zin arresten van 3 juni 1999, Colim, C-33/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 36, en 16 november 2000, Commissie/België, C-217/99, Jurispr. blz. I-10251, punt 17). Aldus belemmert deze verplichting het handelsverkeer tussen de lidstaten en vormt zij een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 28 EG.
- 20 Volgens de rechtspraak van het Hof is een nationale regeling volgens welke voor het gebruik van een voedingsstof in een in andere lidstaten rechtmatig vervaardigd en/of in de handel gebracht voedingsmiddel een voorafgaande vergunning is vereist, in beginsel weliswaar niet in strijd met het gemeenschapsrecht indien is voldaan aan bepaalde voorwaarden (zie in die zin arrest van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, C-344/90, Jurispr. blz. I-4719, punt 8, en het vandaag gewezen arrest Commissie/Frankrijk, C-24/00, Jurispr. 2004, blz. I-1277, punten 25-27).
- 21 Een verplichting zoals die in casu kan evenwel slechts worden gerechtvaardigd uit hoofde van een van de in artikel 30 EG genoemde redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, of uit hoofde

van een van de dwingende eisen inzake onder andere de bescherming van de consumenten (zie met name arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8, en 19 juni 2003, Commissie/Italië, C-420/01, Jurispr. blz. I-6445, punt 29).

- 22 Volgens vaste rechtspraak dienen de bevoegde nationale autoriteiten aan te tonen, enerzijds dat hun regeling noodzakelijk is ter verwezenlijking van een of meer van de in artikel 30 EG genoemde doelstellingen of om te voldoen aan dwingende eisen, en in voorkomend geval, dat het in de handel brengen van de betrokken producten een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert, en anderzijds dat die regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arresten van 30 november 1983, Van Bennekom, 227/82, Jurispr. blz. 3883, punt 40; 13 maart 1997, Morellato, C-358/95, Jurispr. blz. I-1431, punt 14; 8 mei 2003, ATRAL, C-14/02, Jurispr. blz. I-4431, punt 67, en reeds aangehaald arrest Commissie/Italië, punt 30).
- 23 In casu heeft de Italiaanse regering niet aangetoond dat de procedure van voorafgaande vergunning voor het in de handel brengen van sportvoeding gerechtvaardigd is uit hoofde van en evenredig is met een van de in artikel 30 EG genoemde redenen van algemeen belang, met name de bescherming van de volksgezondheid.
- 24 Ondanks de verzoeken van de Commissie heeft de Italiaanse regering niet aangetoond dat de betrokken producten enig risico voor de volksgezondheid opleveren. Zij heeft nagelaten te preciseren op welke wetenschappelijke gegevens of medische verslagen de bijgevoegde richtsnoeren waren gebaseerd, en zij heeft geen algemene informatie over dit risico verstrekt. Bovendien heeft zij niet verduidelijkt, welk verband er bestaat tussen de betrokken procedure en het vermeende risico voor de volksgezondheid, noch uitgelegd waarom een dergelijke bescherming doeltreffender is dan andere vormen van controle en dus evenredig is met het beoogde doel.

- 25 Indien, zoals de Commissie heeft gesteld, de betrokken procedure in werkelijkheid in de eerste plaats de bescherming van de consumenten beoogt, heeft de Italiaanse regering bovendien evenmin aangetoond in welk opzicht deze procedure noodzakelijk is voor en evenredig is met dat doel. Er bestaan immers minder beperkende maatregelen om dergelijke restrisico's van misleiding van de consument weg te nemen, zoals de officiële kennisgeving door de fabrikant of de distributeur van het betrokken product aan de bevoegde autoriteit dat het product in de handel wordt gebracht, samen met de overlegging van een specimen van de etikettering, en de verplichting voor de fabrikant of de distributeur van dit product om, in geval van twijfel, de materiële juistheid van de feitelijke gegevens op de etikettering aan te tonen (zie in die zin arresten van 28 januari 1999, Unilever, C-77/97, Jurispr. blz. I-431, punt 35, en 23 januari 2003, Commissie/Oostenrijk, C-221/00, Jurispr. blz. I-1007, punten 49 en 52).
- 26 Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door een regeling te handhaven volgens welke vóór het in de handel brengen van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte voedingsmiddelen voor sportbeoefenaars een vergunning moet worden aangevraagd en de desbetreffende procedure moet worden gevolgd, zonder te hebben aangetoond dat dit vereiste noodzakelijk en evenredig is, de krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 27 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door een regeling te handhaven volgens welke vóór het in de handel brengen van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte voedingsmiddelen voor sportbeoefenaars een vergunning moet worden aangevraagd en de desbetreffende procedure moet worden gevolgd, zonder te hebben aangetoond dat dit vereiste noodzakelijk en evenredig is, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 28 EG en 30 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Gulmann

Puissochet

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 februari 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris