

3. De term „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen”, zoals in artikel 30 van het Verdrag gebezigd, is in die zin te verstaan dat de verbodsbepaling van dat artikel ook betrekking heeft op de vaststelling — in de wettelijke regeling van een Lid-Staat — van een alcoholpercentage, dat in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd ten minste moet voorkomen, zolang er sprake is van de invoer van gedistilleerd dat in een andere Lid-Staat rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht is.

In zaak 120/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Hessische Finanzgericht in het aldaar aanhangig geding tussen

de VENNOOTSCHAP REWE-ZENTRAL AG, gevestigd te Keulen,

en

de BUNDESMONOPOLVERWALTUNG FÜR BRANNTWEIN

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de artikelen 30 en 37 van het EEG-Verdrag in verband met artikel 100, lid 3, van het Branntweinmonopolgesetz

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti

griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de opmerkingen ingediend krachtens artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG, kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

De coöperatieve vereniging Rewe-Zentral AG (hierna te noemen: Rewe), gevestigd te Keulen, legt zich met name toe op de invoer van waren uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap. Op 14 september 1976 vroeg zij bij de Bundesmonopolverwaltung für Branntwein een vergunning aan voor de invoer — in de Bondsrepubliek Duitsland — van voor consumptie bestemde Franse gedistilleerde dranken, onder meer „cassis de Dijon” — met een alcoholpercentage van 15 à 20 % —.

In een brief van 17 september 1976 deelde de Bundesmonopolverwaltung haar mede, dat zij een dergelijke vergunning niet nodig had: blijkens een in Bundesanzeiger nrs. 74 van 15 april 1976 en 79 van 27 april 1976 geplaatste mededeling had zij een vergunning als verlangd in artikel 3, lid 1, van het Branntweinmonopolgesetz (een laatstelijk bij de wet van 2 mei 1976 gewijzigde wet van 8 april 1922) geheel in het algemeen voor de import van gedistilleerd in de Bondsrepubliek verleend, en in ieder geval behoefde zij voor de import van likeur geen vergunning. Wel wees zij Rewe erop, dat de „cassis de Dijon” die zij zich voorstelde in de Bondsrepubliek Duitsland te importeren, aldaar niet mocht worden verhandeld, omdat daar volgens artikel 100, lid 3, van het Branntweinmonopolgesetz alleen voor consump-

tie bestemd gedistilleerd met een alcoholpercentage van ten minste 32 % op de markt mocht komen. De uitzonderingsbepalingen waren, zo schreef de Bundesmonopolverwaltung, te vinden in de verordening van 28 februari 1958 betreffende het minimum alcoholpercentage van voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd (Bundesanzeiger nr. 48 van 11 maart 1958). In die verordening is evenwel geen sprake van de likeursoort „cassis de Dijon” — met een alcoholpercentage van 15 à 20 % — en aan artikel 100, lid 3, van het Branntweinmonopolgesetz zou de Monopolverwaltung niet de bevoegdheid ontlenen om in bijzondere gevallen uitzonderingen te maken.

Rewe ging in beroep bij het Verwaltungsgericht te Darmstadt, dat de zaak bij beschikking van 27 december 1976 verwees naar het Hessische Finanzgericht.

Het Finanzgericht heeft op 28 april 1978 bij beschikking van zijn zevende kamer krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag het geding geschorst totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan inzake de navolgende vragen:

1. Moet het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen” in artikel 30 EEG-Verdrag aldus worden verstaan, dat het mede omvat de in het Duitse Branntweinmonopolgesetz geregelde vaststelling van een minimumgehalte aan ethylalcohol voor gedistilleerde dranken, ten gevolge waarvan traditionele produkten van andere Lid-Staten, die minder dan het vastgestelde gehalte aan ethylalcohol bevatten, in de Bondsrepubliek Duitsland niet in het verkeer kunnen worden gebracht?
2. Kan de vaststelling van zodanig minimumgehalten vallen onder het begrip „discriminatie van de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft” (artikel 37 EEG-Verdrag)?

De beschikking van het Finanzgericht is op 22 mei 1978 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn op 22 juni en 24 juli, 27 juli, 10 augustus en 16 augustus 1978 schriftelijke opmerkingen ingediend door — onderscheidenlijk — de vennootschap Rewe-Zentral AG, verzoekster in het hoofdgeding, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de regering van het Koninkrijk Denemarken en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie verzocht een vraag te beantwoorden.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De *vennootschap Rewe-Zentral AG*, verzoekster in het hoofdgeding, wijst erop dat een in 1974 door de Commissie te-

gen de Bondsrepubliek Duitsland wegens „stilzitten” aanhangig gemaakte procedure ertoe geleid heeft dat de verordening van 28 februari 1958 betreffende het minimum alcoholgehalte, bij een verordening van 7 december 1976, zij het slechts ten dele, is gewijzigd.

a) *De eerste vraag*

Volgens 's Hof's vaste jurisprudentie valt onder het verbod van artikel 30 van het EEG-Verdrag iedere maatregel welke de invoer tussen Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren. Wordt in de ene Lid-Staat het op de markt brengen van een produkt uit een andere Lid-Staat verboden, dan wordt daardoor, rechtstreeks en onmiddellijk, de invoer van dat produkt belemmerd, met andere woorden, er is sprake van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepaling, zoals die in artikel 30 van het EEG-Verdrag, onverminderd de in het gemeenschapsrecht voorziene uitzonderingen, wordt verboden.

De bescherming van de gezondheid van personen, als bedoeld in artikel 36, eerste volzin, van het Verdrag, rechtvaardigt geenszins de vaststelling van een minimum alcoholgehalte in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd, integendeel.

Al evenmin kan worden staande gehouden dat een wettelijke vastlegging van minimum alcoholpercentages in de lijn zou liggen van hetgeen in de Bondsrepubliek Duitsland in de handel algemeen gebruikelijk is, dan wel aan het verlangen van de consumenten zou beantwoorden. Deze kwestie behoeft evenwel geen bespreking: de gang van zaken in de handel en de verlangens der consumenten

zijn in ieder geval geen tot de openbare orde te rekenen feiten en omstandigheden welke een beroep op artikel 36 mogelijk maken.

In artikel 3 van richtlijn nr. 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 (PB 1970, L 13, blz. 29) worden als — tussen de Lid-Staten af te schaffen — maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen aangemerkt „de maatregelen die een regeling inhouden voor het in de handel brengen van produkten en met name betrekking hebben op de vorm, de afmetingen, het gewicht, de samenstelling, de presentatie, de identificatie en de verpakking, welke maatregelen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en op ingevoerde produkten, en waarvan de invloed op het vrije goederenverkeer meer beperkend is dan hetgeen in het kader van een handelsregeling is beoogd”. Volgens de 10e overweging van de considerans van deze richtlijn is zulks het geval „wanneer de invoer hetzij onmogelijk, hetzij moeilijker en duurder wordt gemaakt dan de afzet van de nationale produktie, zonder dat zulks noodzakelijk is om een doel te bereiken dat binnen het kader blijft van de door het Verdrag aan de Lid-Staten gelaten bevoegdheid om handelsregelingen te treffen”. De verordening betreffende het minimum alcoholgehalte van in Duitsland voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd zou aldaar de verhandeling — en dus de invoer uit andere Lid-Staten — bemoeilijken van bepaalde aldaar bekende — en als zodanig verhandelde — likeursoorten, onder meer „cassis de Dijon”. Een speciaal op de Duitse markt gerichte produktie van die likeuren zou hun invoer moeilijker en bezwarender maken dan de afzet van de nationale produktie.

Volgens artikel 36, tweede volzin, van het EEG-Verdrag mogen invoerverboden geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen; het Hof heeft uitgesproken dat er van een verkapte beperking in de zin dezer bepa-

ling sprake is, wanneer komt vast te staan dat de wijze waarop de gerechtigde van zijn merkrecht gebruik maakt, in aanmerking genomen het door hem toegepaste systeem van verhandeling, tot een kunstmatige opsplitsing van de markten der Lid-Staten bijdraagt. De Duitse verordening betreffende het minimum alcoholgehalte van voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd alsook artikel 100, lid 3, van het Brantweinmonopolgesetz, leiden er nu juist toe dat de markt van de Bondsrepubliek Duitsland ten opzichte van de markten der andere Lid-Staten kunstmatig wordt afgeschermd; zij zijn dus ook in strijd met artikel 36, tweede volzin.

De eerste vraag van het Hessische Finanzgericht dient derhalve als volgt te worden beantwoord:

De term „kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking”, zoals in artikel 30 van het EEG-Verdrag gebezigd, is in die zin te verstaan dat er onder valt het vaststellen — door de nationale overheid — van alcoholgehalten, waaraan voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd moet voldoen om in de betrokken Lid-Staat te kunnen worden verhandeld, wanneer op die manier het handelsverkeer — in de betrokken Lid-Staat — van traditionele produkten van andere Lid-Staten, waarvan het alcoholgehalte beneden de vastgestelde grens ligt, wordt bemoeilijkt.

b) De tweede vraag

De tweede vraag is alternatief, niet subsidiair, geformuleerd.

Zij stelt de preliminaire kwestie aan de orde of er, toen de invoervergunning welke tot het hoofdgeding geleid heeft werd aangevraagd, in de Bondsrepubliek Duitsland voor gedistilleerd voor menselijke consumptie, nog een als commercieel aan te merken nationaal monopolie bestond. De in verschillende voor dit Hof gevoerde procedures door de Commissie voorgestane opvatting dat zulks sinds 's Hof's arresten van 17 februari 1976, gewezen in de zaken 45/75, Rewe, en 91/75, Miritz (Jurispr. blz. 181 en 217) niet meer het geval zou zijn, zou onjuist zijn.

Volgens artikel 1, lid 3, van het Brantweinmonopolgesetz, zoals het laatstelijk bij de wet van 14 december 1976 is gewijzigd, strekt het monopolie zich, tenzij bij de wet anders voorzien is, tot de invoer van gedistilleerd uit; artikel 3 verklaart de Bundesmonopolverwaltung, behalve in bepaalde uitzonderingsgevallen, uitsluitend bevoegd gedistilleerd op het monopoliegebied in te voeren; in artikel 106 zou de verhandeling van alcohol van een vergunning van de Monopolverwaltung afhankelijk gesteld zijn.

Weliswaar behoeft men sedert de kennisgeving van 8 april 1976 niet langer een vergunning voor de invoer van alcoholsoorten die in een Lid-Staat van de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht; maar op die kennisgeving kan ten allen tijde worden teruggekomen; in de geest van 's Hof's jurisprudentie mag een nationaal handelsmonopolie niet geacht worden overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag te zijn aangepast, zolang voorschriften waarin een invoermonopolie is voorzien worden gehandhaafd, zij het slechts formeel.

Volgens artikel 37, lid 1, tweede alinea, waarin een wettelijke omschrijving van de term „nationaal monopolie van commerciële aard” wordt gegeven, is van een monopolie reeds sprake wanneer de invoer *de jure* wordt beheerst, geleid of aanmerkelijk beïnvloed. In artikel 3 van het Brantweinmonopolgesetz wordt aan de

Monopolverwaltung stellig geen uitsluitend recht tot invoer van likeuren ingeruimd; maar het verbod ze op de markt te brengen, dat in de regeling inzake het minimum alcoholgehalte besloten ligt, brengt een algeheel verbod van de invoer van bepaalde likeursoorten mede.

In feite gaat er van de tegenwoordige bemoeiingen van het Brantweinmonopol een aanmerkelijke invloed uit op de invoer van gedistilleerd en alcoholhoudende dranken uit andere Lid-Staten. Die invloed vloeit voort uit de speciale fiscale regeling voor gedistilleerd dat van de verplichting tot levering aan het monopolie is vrijgesteld (artikelen 58, 76, 79, lid 2, 79a en 151, lid 1, van het Brantweinmonopolgesetz), alsook — en vooral — uit het feit dat de Bundesmonopolverwaltung de leveringsplichtige alcohol grotendeels verkoopt beneden de — met de aanbodssituatie in de andere Lid-Staten op en neer gaande — kostprijs, terwijl de Bondsrepubliek voor het aanzienlijk tekort van het monopolie opkomt. Zo komt het, wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, tot discriminatie tussen de onderdanen der Lid-Staten, dat wil zeggen tot discriminatie tussen de verkopers in andere Lid-Staten en de Bundesmonopolverwaltung.

De tweede vraag dient derhalve als volgt te worden beantwoord:

De in artikel 37, lid 1, van het EEG-Verdrag gebezigde term „discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft” is in die zin te verstaan dat eronder vallen de vaststelling van een minimum alcoholgehalte voor likeuren

en alle andere maatregelen van een nationaal monopolie van commerciële aard, voor zover daardoor in de betrokken Lid-Staat de afzet van likeuren van herkomst uit andere Lid-Staten wordt belemmerd, wanneer het minimum alcoholgehalte van die likeuren ligt beneden het gehalte dat moet worden aangehouden volgens de in de betrokken Staat met betrekking tot de toelating tot de markt geldende regeling.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland brengt inhoud, redeverband, wordingsgeschiedenis en doelstelling van de nationale voorschriften betreffende het minimum alcoholgehalte van voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd in herinnering. Die bepalingen zouden met name zijn ingegeven door de zorg de consumenten te beschermen tegen de gevaren welke zijn gezondheid bedreigen: de onbeperkte mogelijkheid om, ongeacht het alcoholpercentage, alle mogelijke soorten voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd in te voeren, zou het totale alcoholverbruik wel eens kunnen doen stijgen en dus de specifieke gevaren van alcoholisme doen toenemen; ook zou men een bescherming van de consument tegen bedrog en oneerlijke praktijken bij de fabricage en verkoop van geestrijk vocht op het oog hebben gehad. Langs pragmatische weg zouden zich in de Bondsrepubliek, wat de voornaamste eisen betreft welke aan de vervaardiging, de samenstelling en aanduiding van alcoholhoudende dranken zijn te stellen, zeer bepaalde handelsgebruiken hebben ontwikkeld, welke in de „Begriffsbestimmungen für Spirituosen” tot uitdrukking komen.

a) De eerste vraag

De draagwijdte van de aan het Hof gestelde uitleggingsvragen zou de inzet van het hoofdgeding verre te buiten gaan: in de meeste Lid-Staten zouden er, wat het minimum alcoholgehalte van voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd betreft, bepalingen van zeer onderscheiden aard bestaan, die maar een zeer gering

gedeelte zouden bestrijken van de ingewikkelde problematiek welke in het leven wordt geroepen doordat er in de verschillende landen voor tal van waren een groot aantal onderling verschillende technische normen bestaan. Volgens de artikelen 3, alinea h, en 100 van het Verdrag dienen de hieruit voortvloeiende handelsbelemmeringen te worden afgebouwd langs de weg van een procedure, gericht op de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt van invloed zijn. In afwachting van de harmonisatie van de nationale voorschriften betreffende de fabricage en de verhandeling, zou artikel 30 van het EEG-Verdrag slechts van toepassing zijn voor zover bedoelde bepalingen ertoe leiden dat er ten nadele van ingevoerde waren, met waren uit het eigen land vergeleken, wordt gediscrimineerd.

Aan maatregelen welke op nationale produkten en op ingevoerde produkten zonder onderscheid van toepassing zijn, zou volgens richtlijn nr. 70/50, niet een zelfde werking verbonden zijn als aan kwantitatieve beperkingen, zodat artikel 30 er in beginsel niet voor geschreven zou zijn.

De in de Bondsrepubliek geldende minima zouden kennelijk niet tot een verschillende behandeling van ingevoerde waren leiden, zodat artikel 30 in zoverre toepassing zou missen.

Afgezien van de formele gelijkheid van behandeling, zou moeten worden vastgesteld dat de bepalingen betreffende een minimum alcoholgehalte de nationale fabrikanten ook in materieel opzicht niet bevoordelen. De handelsbelemmeringen zouden alleen maar een gevolg zijn van het feit dat er in de rechtsorden van twee Lid-Staten, wat het alcoholgehalte van

bepaalde soorten gedistilleerd betreft, van oudsher verschillende minima zijn aangehouden. Het enkele feit dat er in het Duitse recht in zoverre strengere eisen worden gesteld — waarmee de nationale fabrikanten geen enkel voordeel wordt bezorgd — zou geen materiële discriminatie, als bedoeld in artikel 30 van het Verdrag, kunnen opleveren.

De argumenten waarvan verzoekster zich bediend heeft in de procedure welke de Commissie destijds wegens „stilzitten” tegen de Bondsrepubliek Duitsland aanhangig heeft gemaakt, falen in casu: het ging destijds om anisette en de zaak zag er ook heel anders uit dan het — onderhavige — bodemgeschil, vooral omdat er in de Duitse regeling voor buitenlandse anisette een hoger minimumgehalte werd aangehouden dan voor de vergelijkbare likeuren uit het eigen land.

Verzoeksters betoog is voor de beoordeling van technische specificaties in alle andere productiesectoren van groot belang: het alcoholpercentage dat in een bepaald produkt ten minste moet voorkomen, zou in de Bondsrepubliek Duitsland niet door Duits, maar door Frans recht worden geregeerd, en logischerwijze zou ook een in Franse voorschriften vastgelegd lager minimumpercentage voor de gehele Duitse productie hebben te gelden. Het komt erop neer, dat de regeling van de Lid-Staat die de minste eisen stelt, aan alle andere Lid-Staten wordt opgedrongen; en dit rechtsgevolg zou, omdat het geacht wordt uit het rechtstreeks toepasselijke artikel 30 voort te vloeien, reeds op uiterlijk 1 januari 1970 zijn ingetreden. Omdat artikel 30 automatisch werkt, zou men in de toekomst geregeld met verdere wijzigingen der nationale rechtsvoorschriften hebben te rekenen, en wel telkens wanneer een enkele Lid-Staat in zijn regeling lagere eisen gaat stellen; de uiterste consequentie zou zijn dat een enkele Lid-Staat de gehele Gemeenschap de wet stelt, zonder dat de andere Lid-Staten erin worden gekend of er zelfs kennis van dragen. De minimumeisen zouden komen te liggen

op het laagste niveau dat in een nationale regeling wordt aangehouden, zonder dat er een goedkeuring als bedoeld in artikel 100 van het Verdrag — welke de instemming der Lid-Staten vooronderstelt — aan te pas zou komen.

Het moet er volgens de Duitse regering voor worden gehouden dat een Lid-Staat zijn minima niet alleen voor ingevoerde produkten kan laten vallen; integendeel, zulk een intrekking zou, wil het niet tot nieuwe discriminaties komen, ook voor de nationale productie hebben te gelden. Ook zou men de — aldus verstane — eisen van artikel 30 niet alleen kunnen laten gelden voor „traditionele” produkten; er is, gezien artikel 30, geen enkele grond om nieuwe produkten anders dan traditionele produkten te behandelen.

De vorenomschreven consequenties zouden met het rechtszekerheidsbeginsel niet te verenigen zijn.

Zij zouden allereerst worden uitgesloten door de functionele afbakening van nationale en communautaire bevoegdheden. Dit grondbeginsel van het Verdrag zou voor de uitlegging van artikel 30 medebrengen dat bedoelde bepaling niet-toepasselijk wordt zodra de uitoefening der aan de Lid-Staten verbleven bevoegdhe-

den onmogelijk wordt gemaakt. Zolang zij — door de verwezenlijking der harmonisatie — niet het veld hebben te ruimen voor de Gemeenschap, zullen de Lid-Staten bedoelde bevoegdheden daadwerkelijk moeten kunnen uitoefenen. Vooral als het om zulke specifieke eisen van technische aard gaat, zal aan deze grensafbakening de hand moeten worden gehouden.

In de lijn van 's Hofs jurisprudentie inzake de uitlegging van artikel 95 van het EEG-Verdrag zou op domeinen waar het tot harmonisatie moet komen, doch waar de Lid-Staten het nog voor het zeggen hebben, het algemeen kader van het nationale rechtssysteem moeten blijven prevaleren ook ten aanzien van produkten welke in het land van invoer normaliter niet worden gevonden.

De door verzoekster in het hoofdgeding voorgestane oplossing, volgens welke er met de laagste nationale minima zou moeten worden gewerkt, zou ook moeten afstuiten op de overweging dat de hierbedoelde bepalingen gericht zijn op — gemeenschapsrechtelijk als rechtmatig te beschouwen — doelstellingen welke aan de domeinen van het sociale recht, het verbruiksrecht en het fiscale recht — waar de discretionaire marge groter is — moeten worden toegerekend. In afwachting van een harmonisatie op communautair niveau, kan hier slechts van een aan de Lid-Staten gelaten marge sprake zijn.

Nationale regelingen waarmede men, door wat betreft het minimumgehalte aan waardebepalende bestanddelen dat in bepaalde produkten moet voorkomen bepaalde eisen te stellen, doelstellingen tracht te verwezenlijken welke, aan het gemeenschapsrecht getoetst, als rechtmatig zijn te beschouwen en uitsluitend als gevolg van traditionele verschillen een beperkende werking op het handelsverkeer uitoefenen, kunnen om al deze redenen niet onder artikel 30 van het EEG-Verdrag vallen, enkel en alleen omdat de opzet van het Verdrag tot een bepaalde afbakening der aan de Lid-Staten en aan de Gemeenschap opgedragen taken leidt.

Bestudering van artikel 3 van richtlijn nr. 70/50 leidt niet tot een andere slotsom.

Een bescherming van de consument tegen frauduleuze handelingen en tegen de gevaren welke zijn gezondheid bedreigen, alsook het tegengaan van oneerlijke mededinging, zijn wettige en, aan het gemeenschapsrecht getoetst, rechtmatige doelstellingen. Het gemeenschapsrecht, dat tal van voorschriften omvat waarin voor de levensmiddelensector eveneens minimumeisen worden gesteld, maakt ten aanzien van de keuze van het middel waarmee men genoemde doelstelling wenst te verwezenlijken, geen enkel voorbehoud. De restrictieve werking van zulke bepalingen op het handelsverkeer gaat niet verder dan de gevolgen welke een gewone handelsregeling normaliter doet intreden. Het evenredigheidsbeginsel is niet in het geding: verplichte etikettering kan niet simpelweg de vaststelling van minimum alcoholpercentages vervangen; dat fabrikanten voor export bestemde produkten — in afwachting van de harmonisatie — aan de specifieke eisen moeten aanpassen, is dus alleen maar het noodzakelijk gevolg van de verschillen welke de nationale regelingen, wat die specifieke eisen betreft, vertonen.

De eerste aan het Hof gestelde vraag ware derhalve als volgt te beantwoorden: Verschillen tussen de regelingen, in de onderscheiden rechtsorden der Lid-Staten geldende ten aanzien van het minimum alcoholgehalte van gedistilleerd — en die ertoe leiden dat produkten die zich van oudsher lenen voor verhandeling in Lid-Staten waar minder hoge eisen worden gesteld, in andere Lid-Staten alleen met een hoger alcoholgehalte aan de markt kunnen komen, vallen niet onder „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen” in

de zin van artikel 30 van het EEG-Verdrag.

b) De tweede vraag

Artikel 37 van het Verdrag kan niet gelden voor de vaststelling van een minimum alcoholgehalte: het is niet een monopolierechtelijke bepaling — in die zin dat het bestaan of het voortbestaan van het artikel van het bestaan of de ontwikkeling van het commercieel monopolie voor gedistilleerd afhankelijk is, doch een bepaling uit het levensmiddelenrecht die om zuiver historische redenen in het Branntweinmonopolgesetz terecht kwam.

Aan toepassing van artikel 37 van het Verdrag valt ook niet te denken omdat er van enigerlei — formele of feitelijke — discriminatie ten nadele van buitenlandse produkten — vergeleken met nationale produkten — geen sprake is.

De regering van het Koninkrijk Denemarken vestigt 's Hof's aandacht op het feit dat op basis van vruchten vervaardigde wijnen als de Deense kersenwijn, eveneens vallen onder het verbod van verhandeling, dat besloten ligt in de Duitse regeling, volgens welke er in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd een minimum alcoholpercentage moet voorkomen.

De Duitse regeling is naar haar aard noch een regeling betreffende de kwaliteit der produkten, noch een technische handelsbelemmering waaraan langs de weg van harmonisatierichtlijnen, overeenkomstig artikel 100 van het Verdrag, een einde zou kunnen worden gemaakt. Ook schijnt zij niet te behoren tot de categorie van de maatregelen, door het Hof bedoeld in zijn arrest van 16 november 1977 (zaak 13/77, Inno, Jurispr. blz. 2115), maatregelen welke, ofschoon zij de handel tussen Staten belemmeren, niet onder artikel 30 vallen omdat zij als zodanig, en wel als fiscale maatregelen, in het Verdrag aan de orde komen, of op zichzelf geoorloofd zijn omdat de aan de Staten verbleven bevoegdheden erin tot uitdrukking kunnen komen. Ook artikel

36 kan ter rechtvaardiging van het verbod bepaalde voor menselijke consumptie bestemde soorten gedistilleerd te verhandelen, niet worden ingeroepen.

De eerste aan het Hof gestelde vraag ware derhalve in bevestigende zin te beantwoorden.

De Commissie geeft een overzicht van het Duitse recht betreffende vaststelling der alcoholgehalten welke in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd minimaal moeten voorkomen, de „definities betreffende alcoholhoudende dranken” en het levensmiddelenrecht; zij herinnert aan de in 1974 tegen de Bondsrepubliek Duitsland aangespannen procedure wegens „stilzitten” en aan het feit dat zij nadat haar verschillende klachten hadden bereikt, besloten heeft een algemene studie te wijden aan het vraagstuk naar de verenigbaarheid van enerzijds artikel 30 van het EEG-Verdrag, en anderzijds nationale regelingen betreffende de samenstelling, de hoedanigheid en de herkomst aanduiding van levensmiddelen, en wel met name van alcoholhoudende dranken.

a) Het probleem in zijn algemeenheid

Het standpunt dat de Commissie tegenwoordig met betrekking tot het probleem in zijn algemeenheid inneemt, zou kunnen worden samengevat als volgt:

Voorzover de bepalingen betreffende samenstelling of aard van de bestanddelen van bepaalde dranken of levensmiddelen niet de bescherming van de volksgezondheid dienen, kunnen de beperkingen van het handelsverkeer — overeenkomstig artikel 36 van het Verdrag — slechts hun

rechtvaardiging vinden in het beginsel dat bescherming van de verbruiker verlangt (informatie van de consument en bescherming tegen bedrog) en in dat van eerlijke mededinging tussen producenten.

Dan rijst de vraag in hoeverre deze doelstellingen kunnen worden bereikt met bepalingen betreffende de herkomstaanduidingen en door gegevens betreffende de eigenschappen en samenstelling van het betrokken produkt — in plaats van door een algeheel verkoopverbod —.

Gezien de bijzonder grote gevoeligheid van de prijzen der betrokken produkten en in aanmerking genomen dat de consument de ongelijke alcoholpercentages van overeenkomstige produkten moeilijk kan vergelijken, kan een regeling als de onderhavige, die een minimum alcoholpercentage voorschrijft, tot een eerlijke mededinging en bescherming van de consument bijdragen.

Is het niet mogelijk het produkt van een aanduiding of etikettering te voorzien welke dwaling aan de kant van de consument uitsluit of kunnen de nodige gegevens niet of nauwelijks worden verstrekt, dan kan een verkoopverbod gerechtvaardigd zijn.

Ten slotte gaat het er vooral om of een zonder onderscheid toepasselijke regeling betreffende de samenstelling der produkten, met de herkomstaanduiding van die produkten, als „buiten proportie” is te beschouwen. Voorzover dit niet het geval mocht zijn, zou aan beperkingen van het handelsverkeer tussen Lid-Staten als gevolg van dispariteiten tussen die regelingen slechts een eind kunnen worden gemaakt langs de weg van harmonisatie der wetgevingen of door de schepping van een communautair recht.

De eerste vraag ware als volgt te beantwoorden:

Een zonder onderscheid voor nationale en ingevoerde produkten geldende vaststelling van een minimum alcoholgehalte voor gedistilleerd dat voor menselijke consumptie is bestemd, kan haar recht-

vaardiging vinden in het belang van de bescherming der consumenten, alsook in dat van de totstandbrenging ener eerlijke mededinging tussen producenten van voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd.

Zulk een regeling gaat evenwel te ver en is mitsdien als een verboden maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen te beschouwen, wanneer zij ertoe leidt dat typische produkten uit andere Lid-Staten die volgens een speciaal procédé worden vervaardigd en waarvan het alcoholgehalte vanouds beneden de vastgestelde limiet blijft, ofschoon van een passende aanduiding voorzien, in bedoelde Lid-Staat niet in het verkeer kunnen komen of alleen wanneer aan onredelijke eisen wordt voldaan.

b) De tweede vraag

De tweede vraag behoeft volgens de Commissie geen beantwoording: artikel 100, lid 3, van het Branntweinmonopolgesetz behoort tot het levensmiddelenrecht. In ieder geval houdt sinds de opheffing van het Duitse Branntweinmonopol een eventuele discriminatie in de voorwaarden van voorziening en afzet geen verband meer met het bestaan van het monopolie, zodat bedoelde discriminatie aan de algemene bepalingen van het Verdrag, in casu de artikelen 30 en 36, moet worden getoetst.

III — Mondelinge behandeling

De vennootschap Rewe-Zentral AG, verzekerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door G. Meier, advocaat te Keulen, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door

J. Sedemund, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur H. Matthies, hebben ter terechtzitting van 28 november 1978 mondelinge opmerkingen gemaakt en op

door het Hof gestelde vragen geantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 16 januari 1979 zijn conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij beschikking van 28 april 1978, ingekomen bij het Hof op 22 mei 1978, heeft het Hessische Finanzgericht krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld, de uitlegging van de artikelen 30 en 37 van het EEG-Verdrag betreffende en gericht op de toetsing aan het gemeenschapsrecht van een bepaling, voorkomende in een Duitse regeling voor de verhandeling van alcoholhoudende dranken, waarin voor verschillende soorten gedistilleerd een minimum alcoholpercentage is vastgesteld.
- 2 Blijkens de verwijzingsbeschikking wenst verzoekster in het hoofdgeding — ter verhandeling in de Bondsrepubliek Duitsland — over te gaan tot invoer van een partij „cassis de Dijon” van Franse herkomst.

Met het oog op die invoer vroeg verzoekster bij de Bundesmonopolverwaltung een invoervergunning aan, waarop haar werd medegedeeld dat het produkt op grond van zijn te laag alcoholgehalte voor verhandeling in de Bondsrepubliek Duitsland niet in aanmerking kwam.

- 3 De Monopolverwaltung legde aan haar standpunt paragraaf 100 van het Branntweinmonopolgesetz ten grondslag, alsook de regelingen waarbij zij, krachtens dat voorschrift, voor bepaalde soorten likeur en ander gedistilleerd minimum alcoholpercentages had vastgesteld (Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen van 28 februari 1958, Bundesanzeiger nr. 48 van 11 maart 1958).

Volgens die bepalingen mag vruchtenlikeur als „cassis de Dijon” slechts worden verhandeld wanneer het alcoholpercentage ten minste 25 % bedraagt,

maar het hierbedoelde produkt, zoals het in Frankrijk vrijelijk wordt verhandeld, bevat 15 à 20 % alcohol.

- 4 Verzoekster meent dat de vaststelling van een minimum alcoholpercentage, zoals zij in de Duitse regeling is geschied, ertoe leidt dat bekende soorten gedistilleerd uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap, in de Bondsrepubliek Duitsland niet kunnen worden verhandeld, zodat de bepaling is te beschouwen als een beperking van het vrije verkeer in goederen tussen de Lid-Staten, welke het daaraan voorbehouden kader der handelsregelingen te buiten gaat.

Haars inziens is er sprake van een met artikel 30 van het EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

Omdat het daarnevens gaat om een maatregel die in het kader van het beheer van het Branntweinmonopol is genomen, acht verzoekster bovendien artikel 37 geschonden, volgens hetwelk de Lid-Staten hun nationale monopolies van commerciële aard geleidelijk hebben aan te passen, in dier voege dat aan het einde van de overgangperiode elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten, wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten.

- 5 Met het oog op zijn beslissing heeft het Hessische Finanzgericht de twee volgende vragen gesteld:
- a) Moet het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen” in artikel 30 EEG-Verdrag aldus worden verstaan, dat het mede omvat de in het Duitse Branntweinmonopolgesetz geregelde vaststelling van een minimumgehalte aan ethylalcohol voor gedistilleerde dranken, ten gevolge waarvan traditionele produkten van andere Lid-Staten, die minder dan het vastgestelde gehalte aan ethylalcohol bevatten, in de Bondsrepubliek Duitsland niet in het verkeer kunnen worden gebracht?
 - b) Kan de vaststelling van zodanig minimumgehalte vallen onder het begrip „discriminatie van de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft” (artikel 37 EEG-Verdrag)?

- 6 De nationale rechter vraagt hiermede om de uitleggingsgegevens welke hem in staat moeten stellen na te gaan of het voorschrijven van een minimum alcoholgehalte kan vallen onder het in artikel 30 omschreven verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking dan wel onder het in artikel 37 neergelegde verbod van discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten, wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft.
- 7 Ten deze zij opgemerkt dat artikel 37 een bepaaldelijk voor nationale monopolies van commerciële aard geschreven bepaling is.

Het gaat in het artikel dus niet om nationale bepalingen die geen betrekking hebben op de wijze waarop een overheidsmonopolie zijn specifieke taak — dat wil zeggen, zijn uitsluitend recht — uitoefent, doch in het algemeen de productie en de verhandeling van alcoholhoudende dranken betreffen, waarbij weinig ter zake doet of zij onder het monopolie vallen.

De gevolgen van de door de nationale rechter bedoelde maatregel voor het intracommunautaire handelsverkeer dienen dan ook uitsluitend te worden getoetst aan het in de eerste vraag genoemde artikel 30.

- 8 Bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de productie en de verhandeling van alcohol — aan een op 7 december 1976 door de Commissie bij de Raad ingediende ontwerp-verordening (PB C 309, blz. 2) heeft de Raad nog geen verder gevolg gegeven — staat het aan de Lid-Staten om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de productie en verhandeling van alcohol en gedistilleerd raakt, regelingen te treffen.

Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken produkten, moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken.

- 9 De regering van de Bondsrepubliek Duitsland, interveniënte, heeft een aantal argumenten voorgedragen welke voor gedistilleerd een minimum alcoholgehalte rechtvaardigen, en zich te dien aanzien beroepen op overwegingen die

enerzijds aan de bescherming der volksgezondheid, anderzijds aan de bescherming van de consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken zijn ontleend.

- 10 Met betrekking tot de bescherming van de volksgezondheid betoogt de Duitse regering dat men, door in de nationale wet minimum alcoholpercentages voor te schrijven, de verkoop van gedistilleerd op de nationale markt, vooral van gedistilleerd met een niet zeer hoog alcoholpercentage, aan banden legt, waarbij zij als haar opvatting te kennen geeft dat zulke produkten de gewenning meer in de hand werken dan dranken met een hoger alcoholpercentage.
- 11 Zulke overwegingen zeggen evenwel weinig, wanneer de consument zich op de markt een zeer gevarieerd assortiment zwak of matig alcoholhoudende dranken kan verschaffen, terwijl sterk alcoholhoudende dranken, die op de Duitse markt vrij worden verhandeld, ook veelvuldig in verdunde vorm worden geconsumeerd.
- 12 Voorts betoogt de Duitse regering, dat het vaststellen van een minimum alcoholpercentage voor bepaalde likeuren zou zijn bedoeld om de consument tegen oneerlijke handelspraktijken van producenten of wederverkopers van gedistilleerd in bescherming te nemen.

Dit betoog berust op de overweging dat men, door het alcoholpercentage te verlagen, de betrokken dranken ten opzichte van dranken met een hoger alcoholpercentage een concurrentievoordeel zou bezorgen, immers de aanzienlijke fiscale last maakt alcohol tot verreweg het duurste drankbestanddeel.

Bovendien zou men volgens de Duitse regering, door alcoholhoudende produkten tot het vrije verkeer toe te laten als ze, wat het alcoholpercentage betreft, maar aan de normen van het land van produktie voldoen, de Gemeenschap als gemeenschappelijke standaardnorm het laagste alcoholpercentage dat in een der Lid-Staten wordt aanvaard, opdringen en zelfs alle ten deze gegeven voorschriften tot een dode letter maken, immers in de regelingen van meer dan een Lid-Staat wordt ten deze in het geheel geen benedengrens aangehouden.

- 13 De Commissie heeft er terecht op gewezen dat men door voor het alcoholpercentage van gedistilleerd grenswaarden vast te stellen, kan bijdragen tot standaardisatie van de verhandelde produkten en hun herkomstaanduidingen, welke standaardisatie aan de transparentie der handelstransacties en der aan het publiek gedane aanbiedingen ten goede kan komen.

Het gaat echter te ver te menen dat het voorschrijven van een minimum alcoholpercentage als een wezenlijke garantie voor een eerlijk handelsverkeer is te beschouwen: ook door vermelding van herkomst en alcoholpercentage op de verpakking te verlangen, kan men de koper zeer wel van de nodige informatie verzekeren.

- 14 Blijkens het vorenstaande zijn de voorschriften betreffende een minimum alcoholpercentage dat in gedistilleerd zou moeten voorkomen, niet gericht op de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, dat zou moeten voor gaan bij de eisen van het vrije verkeer van goederen dat als een van de fundamentele regels der Gemeenschap is te beschouwen.

In de praktijk wordt door zulke voorschriften voornamelijk aan gedistilleerd met een hoog alcoholpercentage een voordeel verzekerd: produkten uit andere Lid-Staten die niet aan de gestelde eisen voldoen, worden van de nationale markt verre gehouden, hetgeen wil zeggen dat het in de regeling van een Lid-Staat eenzijdig voorgeschreven minimum alcoholpercentage, waaraan bij de verhandeling van gedistilleerd moet zijn voldaan, als een met artikel 30 van het Verdrag onverenigbare belemmering van het handelsverkeer is te beschouwen.

Er is dus geen geldige reden om te beletten dat — in een der Lid-Staten regulier geproduceerde en verhandelde — alcoholhoudende dranken een andere Lid-Staat binnenkomen, zodat hun verkoop niet kan afstuiten op een wettelijk verbod op de verhandeling van gedistilleerd met een lager alcoholpercentage dan in de nationale regeling wordt aangehouden.

- 15 De term „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen”, zoals in artikel 30 van het Verdrag gebezigd, zal derhalve, in antwoord op de eerste vraag, in die zin moeten worden omschreven dat bedoelde verbodsbepaling ook betrekking heeft op de vaststelling — in de wettelijke regeling van een Lid-Staat — van een alcoholpercentage, dat in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd ten minste moet voorkomen, zolang er sprake is van de invoer van gedistilleerd dat in een andere Lid-Staat rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht is.

De kosten

- 16 De kosten, door de regering van het Koninkrijk Denemarken, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door het Hessische Finanzgericht bij beschikking van 28 april 1978 gesteld, verklaart voor recht:

De term „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen”, zoals in artikel 30 van het Verdrag gebezigd, is in die zin te verstaan dat de verbodsbepaling van dat artikel ook betrekking heeft op de vaststelling — in de wettelijke regeling van een Lid-Staat — van een alcoholpercentage, dat in voor menselijke consumptie bestemd gedistilleerd ten minste moet voorkomen, zolang er sprake is van de invoer van gedistilleerd dat in een andere Lid-Staat rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht is.

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twintig februari negentienhonderdnegenenzeventig.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O’Keeffe	Bosco	Touffait	

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher