CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 10 oktober 2002 [1]

1. Bij beschikking van 1 juni 2001, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 juni daaraanvolgend, heeft de Unabhängige Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (hierna: „Verwaltungssenat") het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging 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 [2] (hierna: „richtlijn 79/112") en over de uitlegging van 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 [3] (hierna: „richtlijn 2000/13" of „richtlijn"), waarbij richtlijn 79/112 per 26 mei 2000 ingetrokken is.

2. De Verwaltungssenat wil van het Hof in het bijzonder weten of artikel 15 van richtlijn 79/112 dan wel artikel 18 van richtlijn 2000/13 in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die bepaalt dat wanneer levensmiddelen op de markt gebracht worden waarvan de minimale houdbaarheidstermijn al verstreken is, dit duidelijk en algemeen begrijpelijk moet worden aangegeven, ook indien deze minimale termijn op het etiket is vermeld.

Juridisch kader

Gemeenschapswetgeving

3. Zoals de considerans reeds aangeeft (eerste overweging), is richtlijn 2000/13 een codificatie van richtlijn 79/112 en van de diverse richtlijnen waarbij deze achtereenvolgens is gewijzigd.

4. Vervolgens kan uit de considerans worden afgeleid dat de richtlijn is vastgesteld omdat „[d]e verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van levensmiddelen [...] het vrije verkeer van deze producten [kunnen] belemmeren en tot ongelijke mededingingsvoorwaarden leiden" (tweede overweging) en het „derhalve

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB 1979, L 33, blz. 1.
3 — PB L 109, blz. 29.

noodzakelijk [is] deze wetgevingen onderling aan te passen teneinde bij te dragen tot de goede werking van de interne markt" (derde overweging). De richtlijn moet derhalve „ertoe strekken communautaire voorschriften van algemene en horizontale aard op te stellen die van toepassing zijn op alle levensmiddelen die in de handel worden gebracht" (vierde overweging), waarvoor het beginsel wordt gehanteerd dat „[b]ij iedere vorm van reglementering op het gebied van de etikettering van levensmiddelen [...] in de eerste plaats [dient] te worden uitgegaan van de noodzaak de consumenten voor te lichten en te beschermen" (zesde overweging). In deze context is „[e]en gedetailleerde etikettering betreffende de precieze aard en de karakteristieken van de producten, die de verbruiker in staat stelt met kennis van zaken zijn keuze te bepalen, [...] het meest geschikt in de mate dat zij het vrije handelsverkeer het minst belemmert" (achtste overweging).

5. Overigens benadrukt de richtlijn in de tiende overweging van de considerans dat het „[w]egens het horizontale karakter van deze richtlijn, [...] niet mogelijk [is] geweest in een eerste stadium onder de verplichte vermeldingen alle vermeldingen op te nemen die nog moeten worden toegevoegd aan de lijst die in beginsel van toepassing is op alle levensmiddelen, maar in een volgend stadium moeten communautaire bepalingen worden vastgesteld ter aanvulling van de nu vastgestelde voorschriften".

6. De elfde overweging van de considerans preciseert op haar beurt dat „[d]e lidstaten [...] bij het ontbreken van specifieke communautaire voorschriften de mogelijkheid [dienen] te behouden naast de algemene bepalingen van deze richtlijn sommige nationale bepalingen vast te stellen; deze bepalingen moeten niettemin worden onderworpen aan een communautaire procedure".

7. In artikel 1 wordt de werkingssfeer van de richtlijn afgebakend en worden de definities van de daarin gebezigde begrippen weergegeven:

„1. Deze richtlijn heeft betrekking op de etikettering van levensmiddelen bestemd om als zodanig aan de eindverbruiker te worden geleverd, alsmede op bepaalde aspecten van de presentatie van deze levensmiddelen en van de daarvoor gemaakte reclame.

[...]

3. In de zin van deze richtlijn betekent:

a) ‚etikettering': de vermeldingen, aanwijzingen, fabrieks- of handelsmerken, afbeeldingen of tekens die betrekking hebben op een levensmiddel en voor-

komen op enig verpakkingsmiddel, document, schriftstuk, etiket, band of label, dat bij dit levensmiddel is gevoegd of daarop betrekking heeft;

b) ‚voorverpakt levensmiddel': de verkoopeenheid, die bestemd is als zodanig aan de eindverbruiker en instellingen te worden aangeboden en bestaat uit een levensmiddel en het verpakkingsmateriaal waarin dit, alvorens ten verkoop te worden aangeboden, is verpakt, waarbij dit verpakkingsmateriaal het levensmiddel geheel of ten dele kan bedekken, maar zodanig dat de inhoud niet kan worden veranderd zonder dat het verpakkingsmateriaal wordt geopend of aangetast."

8. Artikel 2 bepaalt, voorzover hier van belang:

„1. 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,

[...]"

9. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn luidt:

„1. Op de etikettering van levensmiddelen moeten, onder de voorwaarden en onder voorbehoud van de afwijkende bepalingen zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 17, uitsluitend de volgende gegevens worden vermeld:

1) de benaming waaronder het product wordt verkocht,

2) de lijst van ingrediënten,

3) de hoeveelheid van bepaalde ingrediënten of categorieën ingrediënten overeenkomstig artikel 7,

4) bij voorverpakte levensmiddelen: de nettohoeveelheid,

5) de datum van minimale houdbaarheid of, bij uit microbiologisch oogpunt zeer bederfelijke levensmiddelen, de uiterste consumptiedatum,

6) de bijzondere bewaarvoorschriften en gebruiksvoorwaarden,

7) de naam of de handelsnaam en het adres van de fabrikant of van de verpakker of van een in de Gemeenschap gevestigde verkoper.

De lidstaten mogen evenwel, voor wat de op hun grondgebied vervaardigde boter betreft, alleen de vermelding van de fabrikant, van de verpakker of van de verkoper verplicht stellen.

Onverminderd de in artikel 24 bedoelde mededelingen, delen de lidstaten aan de Commissie en aan de andere lidstaten alle op grond van de tweede alinea getroffen maatregelen mede,

8) de plaats van oorsprong of herkomst indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande de werkelijke oorsprong of herkomst van het levensmiddel,

9) een gebruiksaanwijzing, ingeval het levensmiddel zonder gebruiksaanwijzing niet behoorlijk kan worden gebruikt,

10) voor dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 %: het effectieve alcoholvolumegehalte."

10. Artikel 4 bepaalt:

„1. De communautaire voorschriften die alleen van toepassing zijn op bepaalde levensmiddelen en niet op levensmiddelen in het algemeen kunnen, bij uitzondering en zonder dat hierdoor de voorlichting van de koper in gevaar komt, van de in artikel 3, lid 1, punten 2 en 5, bedoelde verplichtingen afwijken.

2. In de communautaire voorschriften die alleen van toepassing zijn op bepaalde

levensmiddelen en niet op levensmiddelen in het algemeen, kan worden bepaald dat naast de in artikel 3 genoemde vermeldingen nog andere vermeldingen moeten worden opgenomen.

Bij het ontbreken van communautaire voorschriften kunnen de lidstaten dergelijke vermeldingen voorschrijven overeenkomstig de procedure van artikel 19."

11. Artikel 9 bepaalt:

„1. De datum van minimale houdbaarheid van een levensmiddel is de datum tot waarop dit zijn specifieke eigenschappen behoudt, mits het op passende wijze wordt bewaard.

[...]

2. Deze datum wordt voorafgegaan door de vermelding:

— ‚Ten minste houdbaar tot [...]' wanneer in de datumaanduiding de dag is vermeld,

— ‚Ten minste houdbaar tot einde [...]' in de andere gevallen."

12. Artikel 10 bepaalt vervolgens:

„1. Bij levensmiddelen die uit microbiologisch oogpunt zeer bederfelijk zijn en derhalve na korte tijd een onmiddellijk gevaar voor de menselijke gezondheid kunnen opleveren, wordt de datum van minimale houdbaarheid vervangen door de uiterste consumptiedatum.

2. De datum wordt voorafgegaan door de woorden;

[...]

in het Nederlands: ‚te gebruiken tot' [...]".

13. Artikel 17 bepaalt:

„De lidstaten onthouden zich ervan op andere dan de in de artikelen 3 tot en met 13 bepaalde wijze vast te stellen hoe de in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen moeten worden aangebracht."

14. Artikel 18 van de richtlijn, dat integraal de tekst van artikel 15 van de ingetrokken richtlijn 79/112 heeft overgenomen, 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."

15. En ten slotte bepaalt artikel 19:

„In de gevallen waarin naar dit artikel wordt verwezen, is de volgende procedure van toepassing wanneer een lidstaat het nodig acht een nieuwe wetgeving vast te stellen.

Hij deelt de beoogde maatregelen met de motivering daarvan aan de Commissie en aan de andere lidstaten mee. De Commissie pleegt overleg met de lidstaten in het Permanent Comité voor levensmiddelen, ingesteld bij besluit 69/414/EEG van de Raad, wanneer zij dit overleg nuttig acht of wanneer een lidstaat daarom verzoekt.

De lidstaat kan de beoogde maatregelen pas drie maanden na deze mededeling treffen, tenzij bij een andersluidend advies van de Commissie heeft ontvangen.

In het laatste geval leidt de Commissie, voor het einde van bovenbedoelde termijn, de procedure van artikel 20, lid 2, in teneinde te doen beslissen of de beoogde maatregelen, zo nodig na passende wijzigingen, kunnen worden uitgevoerd."

De nationale wetgeving

16. De Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 [4] (besluit inzake de etikettering van levensmiddelen; hierna: „LMKV") regelt de vermeldingen op verpakte levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker.

17. § 10 [5] bepaalt in het bijzonder:

„1) Het is niet toegestaan de minimale houdbaarheidstermijn of de uiterste consumptiedatum te verlengen.

2) Wanneer de minimale houdbaarheidstermijn is verstreken, dient dit op duidelijke en algemeen begrijpelijke wijze te worden vermeld.

3) Wanneer de uiterste consumptiedatum is overschreden, mag het product niet meer in de handel worden gebracht." [6]

18. Krachtens § 74 van het Lebensmittelgesetz 1975 [7] (levensmiddelenwet; hierna: „LMG") wordt overtreding van de bepalingen van de LMKV bestraft met een geldboete.

Feiten en hoofdgeding

19. Op 26 februari 2001 heeft de Bezirkshauptmannschaft Zwettl, de bestuurlijke instantie die op dit gebied bevoegd is, aan Müller in haar hoedanigheid van vertegenwoordiger van de vennootschap Spar Österreichische Warenhandels AG een geldboete opgelegd van 2 000 ATS ter zake van overtreding van § 10, lid 2, LMKV wegens het op 22 augustus 2000 in de handel brengen van verpakt bier waarvan de minimale houdbaarheidstermijn was verstreken, zonder dat deze omstandigheid duidelijk en algemeen begrijpelijk was vermeld.

20. Müller stelde tegen deze beslissing beroep in bij de Verwaltungssenat die, omdat deze een mogelijke onverenigbaarheid van de omstreden Oostenrijkse wetgeving met het gemeenschapsrecht bespeurde, de procedure heeft geschorst en het Hof de volgende vraag heeft voorgelegd:

„Staat richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de

4 — Gepubliceerd in BGBl nr. 72/1993.

5 — Thans, na wijziging, § 9; BGBl II, nr. 462/1999.

6 — Niet relevant voor het Nederlands.

7 — Gepubliceerd in BGBl nr. 86/1975; laatstelijk gewijzigd in BGBl I nr. 157/1999.

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 versie van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 (hierna: ‚richtlijn 79/112'),

of 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, in het bijzonder artikel 18 ervan,

in de weg aan de regeling van een lidstaat, volgens welke bij het in de handel brengen van levensmiddelen waarvan de minimale houdbaarheidsperiode reeds is verstreken, dit feit naast de vermelding van de minimale houdbaarheidstermijn op een andere wijze duidelijk en algemeen begrijpelijk moet worden aangegeven?"

21. In de beschikking laat de verwijzende rechter, ofschoon hij een uitspraak van het Hof op de prejudiciële vraag nodig acht, echter blijken dat hij ertoe neigt de nationale regel in kwestie verenigbaar met het gemeenschapsrecht te beschouwen. Zijns inziens specificeert deze bepaling niet de wijze waarop het publiek geïnformeerd moet worden, en bovendien is zij toepasselijk op alle producten, ongeacht hun oorsprong. Volgens de rechter zou de bepaling in casu in ieder geval gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 18, lid 2, van richtlijn 2000/13, aangezien zij misleiding beoogt tegen te gaan. Wanneer een doorgaans oplettende consument een levensmiddel aanschaft, verwacht hij dat de minimale houdbaarheidstermijn niet verstreken is; indien dit wel het geval is, is de verplichting om dit duidelijk en onmiskenbaar te vermelden, gerechtvaardigd teneinde elke mogelijke vergissing of verwarring te voorkomen.

22. In de procedure voor het Hof hebben Müller, de Oostenrijkse regering en de Commissie opmerkingen ingediend.

Juridische beoordeling

23. Zoals ook duidelijk blijkt uit de considerans, heeft de richtlijn tot doel belemmeringen in het goederenverkeer tussen lidstaten weg te nemen door middel van geharmoniseerde regels op het gebied van de productetikettering, gericht op voorlichting en bescherming van de consumenten. Met deze normering wil de richtlijn namelijk bereiken dat het verkeer van een levensmiddel binnen de gemeenschappe-

lijke markt niet wordt belemmerd door het feit dat het niet de door het importerende land vereiste vermeldingen op het etiket draagt, of dat het juist door die wetgeving verboden vermeldingen draagt. Daartoe bevat de richtlijn een reeks maatregelen van algemene, horizontale aard voor alle levensmiddelen.

24. In het bijzonder, en voorzover hier van belang, wil ik eraan herinneren dat artikel 3 van de richtlijn een aantal gegevens voorschrijft die verplicht op het etiket van alle levensmiddelen moeten voorkomen, zodat die gegevens tegelijkertijd de enige zijn waarvan aanbrenging verplicht gesteld kan worden en waarvan het ontbreken kan leiden tot een verbod het product in de handel te brengen, in de zin van artikel 18, lid 1.

25. Deze consequentie volgt allereerst onmiskenbaar uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn, volgens hetwelk „[op] de etikettering van levensmiddelen [...] *uitsluitend* de volgende gegevens [...] worden vermeld" [8]. Bovendien lijkt zij mij ook de enige die coherent is met het systeem van de richtlijn, in het bijzonder bij lezing van artikel 3 juncto artikel 18. Anders zou namelijk de betekenis verloren gaan van artikel 18, lid 1, volgens hetwelk: „[d]e lidstaten [...] de handel in levensmiddelen [...] niet [mogen] verbieden door de toepassing van niet-geharmoniseerde nationale bepalingen inzake etikettering en presentatie [...]". Een voorschrift om extra vermeldingen aan te brengen zal bij overtreding immers onvermijdelijk leiden tot een verbod (of in ieder geval een verzwaring van de voorwaarden) om het goed in de handel te brengen dat die vermeldingen niet draagt.

26. Ik ben van mening dat dit ook de denkwijze was die het Hof geïnspireerd heeft bij de uitlegging van richtlijn 79/112, toen het verklaarde dat „[w]at de etikettering betreft, [...] de grenzen van die bevoegdheid van de lidstaten door de richtlijn zelf [zijn] bepaald, doordat zij in artikel 15, lid 2, [thans artikel 18, lid 2, van richtlijn 2000/13] een limitatieve opsomming geeft van de gronden waarop toepassing van niet-geharmoniseerde nationale bepalingen die de verhandeling van aan de richtlijn conforme levensmiddelen verbieden, gerechtvaardigd kan zijn". [9]

27. Overigens heeft geen van de partijen betwist dat de lijst van artikel 3 met voor alle levensmiddelen verplichte vermeldingen uitputtend is. Wat eigenlijk ter dis-

8 — (Cursivering van mij.) De bepaling luidt in het Frans: „l'étiquetage des denrées alimentaires comporte [...] les seules mentions obligatoires suivantes"; in het Engels: „indication of the following particulars *alone* shall be compulsory on the labelling of foodstuffs". Verder wordt in de Duitse tekst het bijwoord „*nur*" gebruikt, in de Spaanse „*solamente*" en in de Portugese „*unicamente*".

9 — Zie arrest van 12 december 1990, SARPP (C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 15). Zie in dezelfde zin ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Commissie/Oostenrijk (C-221/00, arrest van 23 januari 2003, Jurispr. blz. I-1007, blz. I-1009) en in de zaak Sterbenz en Haug (C-421/00, C-426/00 en C-16/01, arrest van 23 januari 2003, Jurispr. I-1065, blz. I-1067).

cussie staat, is of de vermelding bedoeld in § 10 LMKV binnen het bereik valt van de geharmoniseerde materie van de richtlijn, en zo ja, of dit een nadere voorwaarde is ten opzichte van de voorwaarden voorzien in artikel 3.

28. Müller beantwoordt deze vraag bevestigend en is van mening dat de nationale regeling onverenigbaar is met artikel 3 van de richtlijn.

29. Volgens de Commissie daarentegen valt § 10 LMKV niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn omdat hij aspecten betreft die de richtlijn nog niet heeft geharmoniseerd, waaronder in het bijzonder de etiketteringseisen voor de periode na het verstrijken van de houdbaarheidstermijn. De Commissie is van mening dat de richtlijn zich in artikel 3, lid 1, beperkt tot het verplicht stellen van de vermelding van de houdbaarheidsduur, om vervolgens in de artikelen 9 en 10 te specificeren welke vermelding gebruikt moet worden naargelang het gaat om, respectievelijk, duurzame levensmiddelen (minimale houdbaarheidsdatum: „ten minste houdbaar tot") of „zeer bederfelijke" levensmiddelen (uiterste consumptiedatum: „te gebruiken tot"). De richtlijn bevat daarentegen geen etiketteringseisen voor de periode na de genoemde houdbaarheidsdata. Daarom zouden de lidstaten, zolang er op dat gebied nog geen volledige harmonisatie bestaat, hun bevoegdheid behouden om de materie te regelen, uiteraard met inachtneming van de procedurele vereisten van artikel 4 van de richtlijn en de wezenlijke vereisten van artikel 28 EG.

30. Voor haar opvatting beroept de Commissie zich op het feit dat, zoals in de tiende overweging van de considerans (zie punt 5 supra) onomwonden wordt erkend, de voor alle levensmiddelen ingevoerde horizontale harmonisatie onvolledig is. Wat de hier van belang zijnde aspecten betreft kennen alleen specifieke regelingen voor bepaalde levensmiddelen bepalingen die de verkoop van zeer snel bederfelijke producten na de houdbaarheidsdatum verbieden; voor alle overige producten zijn er geen regels. Dat bevestigt alleen maar dat er in dit opzicht geen horizontale en algemene communautaire harmonisatie bestaat. De Commissie vervolgt dat zij overigens juist om deze reden in het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Voedselautoriteit en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden [10], het algemeen beginsel had opgenomen dat geen enkel onveilig levensmiddel in de handel mag worden gebracht. Dit beginsel is nu vastgelegd in artikel 14 van de uit dit voorstel voortgevloeide verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 [11] (hierna: „verordening 178/2002").

10 — Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad van 7 augustus 2001, COM(2001) 475 def. (PB C 304 E, blz. 273).

11 — PB L 31, blz. 1.

31. Ik deel het standpunt van de Commissie omdat ook ik van mening ben dat § 10 LMKV buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt. Ik heb echter twijfels bij de motivering waarmee zij hiertoe komt.

32. Allereerst denk ik niet dat de tiende overweging van de considerans van de richtlijn steun biedt aan de opvatting dat de lidstaten de bevoegdheid behouden tot het opleggen van verdergaande niet-geharmoniseerde verplichte vermeldingen. In die overweging wordt inderdaad erop gewezen dat vanwege de horizontale aard van de richtlijn de daarin opgenomen lijst onvolledig is (voorshands althans). In een later stadium, zo wordt in feite gezegd, zullen nadere vermeldingen worden opgenomen die in beginsel op alle levensmiddelen van toepassing zijn. Maar mijns inziens bevestigt dit geenszins dat op het gebied van de etikettering de bevoegdheid van de lidstaten gehandhaafd blijft; het bevestigt integendeel dat indien er bij de door de richtlijn tot stand gebrachte horizontale harmonisering in de tussentijd lacunes worden vastgesteld, deze kunnen worden aangevuld op communautair niveau of anders via *specifieke* maatregelen van de afzonderlijke lidstaten, die echter moeten worden vastgesteld met inachtneming van de grenzen en de procedures waarin de richtlijn uitdrukkelijk voorziet (zie de elfde overweging van de considerans en de artikelen 4 en 19).

33. Ook zie ik niet in hoe het feit dat er voorafgaand aan de vaststelling van verordening nr. 178/2002 (zie boven, punt 30) een algemeen verbod ontbrak op het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen en dat er slechts voor bepaalde uit microbiologisch oogpunt zeer bederfelijke producten specifieke regels bestonden met een algeheel verbod op het in de handel brengen ervan na de houdbaarheidstermijn, de opvatting van de Commissie zou ondersteunen. Zelfs indien dat a contrario de afwezigheid van een horizontale en algemene regeling zou bevestigen met betrekking tot de etikettering van niet-bederfelijke levensmiddelen na het verstrijken van de minimale houdbaarheidstermijn, zou men daar, gezien het voorgaande punt, niet uit kunnen afleiden dat de lidstaten vrij zijn nationale bepalingen daaromtrent vast te stellen. Maar bovenal verbaast mij de verwijzing naar het verbod in verordening nr. 178/2002, aangezien dat verbod (evenals dat in de genoemde specifieke verordeningen) niet berust op de regels inzake etikettering, maar op de algemene beginselen van de levensmiddelenwetgeving en de voedselveiligheid.

34. Deze laatste overwegingen brengen mij ertoe de onderhavige vraag op een andere wijze te benaderen, die de (zoals gezegd, mijns inziens juiste) conclusie die de Commissie misschien beter kan onderbouwen. Ik ben namelijk van mening dat het met het oog op die conclusie juister is, niet om te stellen dat de vermeldingen bedoeld in § 10 LMKV binnen de algemene werkingssfeer van de richtlijn vallen en wegens het onvolledige karakter van de richtlijn vooralsnog geen deel uitmaken van de tot stand gebrachte harmonisatie, maar om radicaler

ervan uit te gaan dat die vermeldingen helemaal niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, aangezien zij niets met het onderwerp en de doelstelling daarvan te maken hebben.

35. Onderwerp van de richtlijn vormen de vermeldingen die noodzakelijk zijn om de consument te informeren over de *intrinsieke en oorspronkelijke* eigenschappen van het product — ofwel de aard, kwaliteit, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong en herkomst, of de wijze van vervaardiging (zie artikel 2 en ook de achtste overweging van de considerans). Welnu, de nationale bepaling die ter discussie staat, heeft mijns inziens geen betrekking op de vermeldingen die de consument moeten informeren over die producteigenschappen, maar slechts op de aanduiding van een mogelijke verandering in die eigenschappen in de fase *volgend op* de invoering van het product in het commerciële circuit. Zo gezien heeft zij geen betrekking op de „etikettering" van het product, in elk geval niet in de zin van de richtlijn.

36. Dit wordt mijns inziens in het bijzonder bevestigd door het feit dat, zoals alle deelnemers aan de procedure erkennen, de betrokken informatie verstrekt kan worden zonder een extra etiket aan te brengen op iedere verpakking die in de handel wordt gebracht, en dus zonder enig ingrijpen in de „etikettering" van individuele producten in de zin van de richtlijn. De Oostenrijkse bepaling beperkt zich namelijk tot de eis dat de consument geïnformeerd wordt over de reeds overschreden minimale houdbaarheidstermijn, zonder nader te regelen hoe dit dient te gebeuren, zodat het bijvoorbeeld voldoende kan zijn de „verlopen" goederen op aparte schappen uit te stallen en met een simpel bordje duidelijk te maken dat de producten op die schappen geen „verse" producten zijn. [12]

37. Anderzijds heeft de vermelding bedoeld in § 10 LMKV ook niets te maken met de doelstelling van de richtlijn. Zoals reeds gezegd, voert de richtlijn een geharmoniseerde etiketteringsregeling in om bij te dragen aan het functioneren van de interne markt, in het bijzonder om te voorkomen dat eventuele verschillen tussen de nationale wetgevingen het vrije verkeer van goederen zouden kunnen belemmeren en de mededingingsvoorwaarden vervalsen.

38. Voorschriften als § 10 LMKV hebben echter in beginsel geen enkele invloed op

12 — Dat een informatief bord in een winkel niet vergelijkbaar is met etikettering in de zin van de richtlijn, lijkt indirect bevestigd te worden door het arrest Goerres van 14 juli 1998 (C-385/96, Jurispr. blz. I-4431, punt 25), waarin het Hof heeft geoordeeld heeft dat „alle in de richtlijn bedoelde verplichte vermeldingen *op de etikettering moeten voorkomen* in een voor de verbruikers in de betrokken staat of streek gemakkelijk te begrijpen taal dan wel op andere wijze, zoals door middel van tekeningen, symbolen of pictogrammen, en dat een extra bordje (‚Zusatzschild') dat in de winkel bij het betrokken product is aangebracht, niet volstaat om de voorlichting en bescherming van de eindverbruiker te verzekeren" (cursivering van mij). Uit dat arrest kan dus worden afgeleid dat aan de consument verstrekte inlichtingen door middel van een aangebracht bordje „in de winkel bij het betrokken product" niet dezelfde zijn als die „op de etikettering [...] voorkomen"; dit lijkt te bevestigen dat het aanbrengen van een dergelijk bordje geen vorm van „etikettering" is in de zin van de richtlijn.

het vrije verkeer van goederen en de mededingingsvoorwaarden binnen de gemeenschappelijke markt, temeer niet daar, zoals algemeen wordt aanvaard, de bepaling in kwestie zonder onderscheid op alle producten van toepassing is. Dergelijke voorschriften worden namelijk slechts actueel op het moment dat het product alle stadia heeft doorlopen van het proces vanaf de vervaardiging tot en met de verkoop aan de eindverbruiker, en dus reeds vrij in omloop is geweest binnen de gemeenschappelijke markt. In dat geval kan uiteraard geen enkele belemmering van het intracommunautaire verkeer van goederen veroorzaakt worden door de verplichting voor de detailhandelaar, het publiek te wijzen op de verstreken minimale houdbaarheidstermijn. Met andere woorden en voorzover hier van belang, de oplegging van een dergelijke verplichting heeft niets te maken met de doelstelling van de richtlijn.

39. Daar moet nog aan worden toegevoegd dat ook al kan langs de hierboven aangegeven weg of via de redenering van de Commissie de conclusie worden getrokken dat de Oostenrijkse regeling niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, toch zal moeten worden nagegaan of de grenzen die de beginselen en algemene bepalingen van het Verdrag ter zake stellen, in acht zijn genomen. In het bijzonder moet de bepaling worden getoetst aan het algemene verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in artikel 28 EG. Nu de materie duidelijk niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, denk ik niet dat het nodig is — zoals de Commissie doet (zij het alleen om vervolgens de relevantie ervan te ontkennen) — om de naleving te controleren van de procedurele vereisten van artikel 4 van de richtlijn voor de vaststelling van nationale bepalingen die in verplichte vermeldingen op de etikettering van bepaalde levensmiddelen voorzien.

40. Eigenlijk is ook wat de relevantie van artikel 28 EG betreft twijfel mogelijk indien men met de Oostenrijkse regering meent dat hier aan de in de welbekende rechtspraak Keck en Mithouard geformuleerde voorwaarden wordt voldaan; dat wil zeggen, indien men meent dat de nationale bepaling eenvoudige verkoopmodaliteiten of -situaties regelt en „van toepassing [is] op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed [heeft] op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten" [13]. Als dat zo is, zoals ik inderdaad geneigd ben te geloven, ontsnapt de nationale bepaling in kwestie ook aan de werkingssfeer van het verbod van maatregelen van gelijke werking van artikel 28 EG [14].

41. Ook in het tegengestelde geval echter ben ik met de Commissie en de Oosten-

13 — Arrest van 24 november 1993 (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 16).

14 — Zie arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, punt 17.

rijkse regering echter van oordeel dat § 10 LMKV voldoet aan de vereisten van artikel 28 EG en aan de voorwaarden die de rechtspraak van het Hof hieruit heeft afgeleid. Zoals bekend verbiedt artikel 28 EG volgens die rechtspraak „belemmeringen van het vrije verkeer van goederen die het gevolg zijn van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan de goederen moeten voldoen (bijvoorbeeld betreffende hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, aanbieding ten verkoop, etikettering of verpakking), ook al zijn deze voorschriften zonder onderscheid van toepassing op alle nationale en ingevoerde producten, indien die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang die voorrang heeft boven de vereisten van het vrije verkeer van goederen". [15] In casu zijn de maatregelen namelijk niet alleen zonder onderscheid toepasselijk, maar tevens gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang, aangezien zij de bescherming van de consument beogen. Bovendien moeten zij ook verenigbaar worden geacht met het evenredigheidsbeginsel, omdat zij een eenvoudige presentatieverplichting instellen en niet zonder meer een verkoopverbod.

42. Aan dit primaire standpunt wil ik voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de Oostenrijkse maatregel toch onder de richtlijn valt, toevoegen dat ik de ook subsidiair door de Oostenrijkse regering en de Commissie aangedragen stelling deel, dat deze maatregel te rechtvaardigen is op basis van artikel 18, lid 2, van de richtlijn. Ook naar mijn mening is op die basis de maatregel te verdedigen, als een „niet-geharmoniseerde" (hoewel het correcter zou zijn te spreken van derogerende) nationale bepaling die gerechtvaardigd is uit hoofde van preventie van misleiding en oneerlijke concurrentie.

43. Die conclusie wordt echter bestreden door Müller, volgens wie de in § 10 LMKV vereiste vermelding noch noodzakelijk is noch evenredig aan het beoogde doel. Anders dan de Verwaltungssenat acht zij het onjuist dat de consument ervan uitgaat dat de minimale houdbaarheidstermijn niet verstreken is wanneer het een regulier in de handel gebracht product betreft. Een nadere waarschuwing met betrekking tot enkel die termijn zou bijgevolg onnodig zijn. Verder zou een dergelijke waarschuwing niet evenredig zijn aan de aangegeven doelstellingen, aangezien de eenvoudige vermelding van de minimale houdbaarheidstermijn, zoals voorzien in de richtlijn, daarvoor voldoende is. Extra etiketteringsverplichtingen zouden onmiskenbaar verder gaan dan nodig voor de bescherming van de consument.

44. Ik deel deze bezwaren niet. Ik ben eerder van mening dat de ervaring aantoont dat de consument, ook de oplettende, er doorgaans van uitgaat dat de te koop aangeboden producten, ook indien verpakt, „vers" zijn, in die zin dat de minimale

15 — Zie in het bijzonder de arresten van 3 juni 1999, Colim (C-33/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 38), en 13 september 2001, Schwarzkopf (C-169/99, Jurispr. blz. I-5901, punt 38).

houdbaarheidstermijn ervan nog niet verstreken is. De controle van die termijn gebeurt namelijk niet altijd op het moment van aankoop, maar eerder bij het gebruik, wanneer de consument nagaat of de producten uit zijn eigen voorraadkast niet door vergeetachtigheid „verlopen" zijn.

45. Stellen dat een normaal oplettende consument altijd alle vermeldingen op het etiket van de aangekochte goederen moet lezen, treft geen doel. Op dat punt ben ik het met de Commissie eens dat het gerechtvaardigd noch gepast is de consument in alle gevallen een dergelijke plicht tot voorafgaande lezing op te leggen, met name gezien de evidente tegenstelling tussen de betrokken belangen. Het belang van de verkoper om toch levensmiddelen te verkopen waarvan de minimale houdbaarheidsduur verstreken is en waarvan de kwaliteit dus omlaag kan zijn gegaan, lijkt mij niet op te kunnen wegen tegen het belang van de consument om een levensmiddel aan te schaffen waarvan de kwaliteit intact is.

46. Mijns inziens voldoet een maatregel als de onderhavige daarom zeker op adequate wijze aan het vereiste om misleiding en fraude tegen te gaan, omdat de aandacht van de consument wordt gevestigd op het ontbreken van een producteigenschap die hij anders zou verwachten.

47. Dit gezegd zijnde, moet nog geverifieerd worden of de maatregel het evenredigheidsbeginsel in acht neemt. Deze toetsing wordt welbeschouwd, meer nog dan door de rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer van goederen [16], door de richtlijn zelf vereist, volgens welke nationale bepalingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van het tegengaan van misleiding niet „van dien aard [mogen] zijn dat daarmee de toepassing van de in deze richtlijn vervatte definities en voorschriften wordt belemmerd", kortom de nuttige werking van de richtlijn niet mogen schaden. Met andere woorden, de lidstaat die gebruik wil maken van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 18, lid 2, en een maatregel vaststelt die gericht is op het tegengaan van misleiding en fraude, zal moeten kiezen voor de maatregel die het vrije verkeer van goederen het minst belemmert.

48. Mij dunkt dat de omstreden maatregel geschikt is om het aangewezen doel te bereiken, overigens zonder de grenzen van het noodzakelijke te overschrijden. De verplichting om duidelijk en algemeen begrijpelijk het verstreken zijn van de minimale houdbaarheidstermijn te vermelden, belemmert het goederenverkeer zeker veel minder merkbaar dan een simpel verkoopverbod. Bovendien, zoals de Verwaltungssenat opmerkt en verzoekster in het hoofdgeding zelf bevestigt, vereist de Oostenrijkse maat-

16 — Zie voor de jurisprudentie betreffende artikel 28 EG, de arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 13); 10 november 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Jurispr. blz. 3961, punt 12), en 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 28).

regel niet per se het aanbrengen van een extra etiket op elke verpakking die in de handel wordt gebracht na afloop van de minimale houdbaarheidstermijn. In dat geval moet erkend worden dat de betwiste maatregel niet verder gaat dan hetgeen strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de consument, en bijgevolg niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

49. Samengevat ben ik van mening dat de vraag van de Verwaltungssenat aldus moet worden beantwoord dat richtlijn 2000/13 niet in de weg staat aan de toepassing van een maatregel van een lidstaat die bepaalt dat wanneer levensmiddelen in de handel worden gebracht waarvan de minimale houdbaarheidstermijn reeds verstreken is, deze omstandigheid duidelijk en algemeen begrijpelijk kenbaar moet worden gemaakt, naast de vermelding van de minimale houdbaarheidstermijn op het etiket.

Conclusie

50. Na het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de bij beschikking van 1 juni 2001 door de Verwaltungssenat gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„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, staat niet in de weg aan de toepassing van een maatregel van een lidstaat die bepaalt dat wanneer levensmiddelen in de handel worden gebracht waarvan de minimale houdbaarheidstermijn reeds verstreken is, deze omstandigheid duidelijk en algemeen begrijpelijk kenbaar moet worden gemaakt, naast de vermelding van de minimale houdbaarheidstermijn op het etiket."