ARREST VAN HET HOF
12 maart 1987 *

In zaak 178/84,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R.-C. Beraud en J. Sack, respectievelijk juridisch hoofdadviseur en lid van de juridische dienst van de Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van de juridische dienst van de Commissie, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, J. Dietrich, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Jeugd- en gezinszaken en volksgezondheid, J. Sedemund, advocaat te Keulen, en R. Lukes, hoogleraar Rechtsgeleerdheid aan de universiteit te Münster, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Duitse ambassade, 20-22, avenue E. Reuter,

verweerster,

betreffende de toepassing van het „Reinheitsgebot" op uit andere Lid-Staten ingevoerd bier,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Duits.

gezien het rapport ter terechtzitting, zoals aangevuld na de mondelinge behandeling op 13 en 14 mei 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 september 1986,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 juli 1984, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de verhandeling van in een andere Lid-Staat rechtmatig bereid en in het verkeer gebracht bier te verbieden wanneer het niet voldoet aan de eisen van de artikelen 9 en 10 van het Biersteuergesetz (wet van 14 maart 1952, BGBl. I, blz. 149, hierna: BstG), de krachtens artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Voor de feiten, het procesverloop en de argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De toepasselijke nationale wetgeving

3 In de loop van de procedure voor het Hof heeft de Duitse regering de navolgende beschrijving gegeven van haar wetgeving inzake bier, die door de Commissie niet wordt betwist en waarvan in het onderhavige geschil moet worden uitgegaan.

4 Het Biersteuergesetz bevat, voor zover hier van belang, enerzijds een aantal bereidingsvoorschriften die als zodanig slechts van toepassing zijn op in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde brouwerijen, en anderzijds een regeling inzake het gebruik van de aanduiding „bier" die zowel voor in de Bondsrepubliek Duitsland geproduceerd als voor ingevoerd bier geldt.

5 De bereiding wordt geregeld in artikel 9 BStG. Ingevolge lid 1 van deze bepaling mag bij de bereiding van ondervergist bier uitsluitend gerstemout, hop, gist en water worden gebruikt. Volgens lid 2 van dit artikel geldt hetzelfde voor de bereiding van bovenvergist bier, met dien verstande evenwel dat daarbij andere moutsoorten en technisch zuivere riet-, biet- of invertsuiker alsook glucose en op basis van deze suikers vervaardigde kleurstoffen mogen worden gebruikt. Artikel 9, lid 3, verstaat onder mout alle kunstmatig gekiemde granen. In dit verband zij opgemerkt, dat volgens artikel 17, lid 4, van de „Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz" van 14 maart 1952 (BGBl. I, blz. 153) rijst, maïs en sorghum niet als granen in de zin van artikel 9, lid 3, BStG zijn aan te merken. Op grond van artikel 9, lid 7, BStG kan op verzoek in individuele gevallen toestemming worden verleend om bij de bereiding van bijzondere biersoorten en van bier dat voor uitvoer of voor wetenschappelijke proefnemingen bestemd is, van de bereidingsvoorschriften in artikel 9, leden 1 en 2, BStG af te wijken. Voorts zijn ingevolge lid 8 van hetzelfde artikel de leden 1 en 2 niet van toepassing op brouwerijen die uitsluitend bier voor eigen gebruik produceren (Hausbrauer). Overtreding van de bereidingsvoorschriften van artikel 9 BStG kan ingevolge artikel 18, lid 1, sub 1, BStG met een geldboete worden bestraft.

6 Het gebruik van de aanduiding „bier" in het handelsverkeer wordt geregeld in artikel 10 BStG. Het bepaalt, dat onder de aanduiding „bier" — zelfstandig of in een samenstelling — of onder andere aanduidingen in woord of beeld die de indruk wekken dat het om bier gaat, uitsluitend dranken in het verkeer mogen worden gebracht die zijn gegist en aan de voorschriften van artikel 9, leden 1, 2 en 4 tot 6, BStG voldoen. Deze bepaling bevat dus slechts een relatief verhandelingsverbod, in die zin dat dranken die niet voldoen aan de hierboven vermelde bereidingsvoorschriften onder andere aanduidingen mogen worden verkocht, mits deze aanduidingen niet onder de beperkingen van artikel 10 vallen. Overtreding van deze aanduidingsregel kan ingevolge artikel 18, lid 1, sub 4, BStG met een geldboete worden bestraft.

7 Voor de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland van bier dat additieven bevat, geldt het algemene verhandelingsverbod van artikel 11, lid 1, sub 2, van het Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (wet van 15 augustus 1974, BGBl. I, blz. 1945 — hierna: de Levensmiddelenwet).

8 Deze wet, waaraan overwegingen van preventieve gezondheidszorg ten grondslag liggen, voorziet in een verbod, waarvan een ontheffing mogelijk is. In artikel 2 van

de Levensmiddelenwet worden additieven als volgt gedefinieerd: „produkten die bestemd zijn om aan levensmiddelen te worden toegevoegd om de eigenschappen ervan te wijzigen dan wel om bepaalde eigenschappen of effecten te bereiken"; ingevolge dit artikel vallen „natuurlijke stoffen of daaraan identieke chemische stoffen die volgens de algemene verkeersopvatting voornamelijk omwille van hun voedings- of olfactorische waarde of voor de smaak worden toegevoegd, alsook drink- en tafelwater" niet onder die definitie.

9 Artikel 11, lid 1, sub 1, van de Levensmiddelenwet verbiedt het gebruik van niet-toegelaten additieven, in zuivere vorm of als bestanddeel van andere stoffen, bij de beroepsmatige produktie of verwerking van levensmiddelen die bestemd zijn om in het verkeer te worden gebracht. Ingevolge lid 2, sub 1, en lid 3 van hetzelfde artikel vallen technische hulpstoffen en enzymen niet onder dat verbod. Luidens lid 2, sub 1, van hetzelfde artikel verstaat de wet onder technische hulpstoffen „additieven die volledig uit de levensmiddelen verdwijnen dan wel in zulke mate dat die additieven of het residu ervan in het in de handel gebrachte produkt nog slechts als technisch onvermijdbare en technologisch onwerkzame residuen voorkomen in hoeveelheden die op het punt van de gezondheid, de geur en de smaak geen bezwaar opleveren".

10 Artikel 11, lid 1, sub 2, van de Levensmiddelenwet verbiedt de beroepsmatige verhandeling van produkten die in strijd met het verbod van lid 1, sub 1, zijn vervaardigd of verwerkt, of die niet in overeenstemming zijn met een op grond van artikel 12, lid 1, vastgestelde verordening. Ingevolge dit artikel kunnen, met toestemming van de Bondsraad, bij verordening bepaalde additieven algemeen, voor bepaalde levensmiddelen of voor bepaalde gebruiksdoeleinden worden toegelaten, voor zover zulks vanuit het oogpunt van technologie, voedingsfysiologie en voedingsleer verenigbaar is met de consumentenbescherming. Dergelijke toelatingen zijn opgenomen in de bijlagen bij de Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln van 22 december 1981 (BGBl. I, blz. 1633 — hierna: de Verordening Toevoegingsmiddelen).

11 Als voedingsmiddel valt hier onder de voorschriften betreffende additieven, zij het dat voor dit produkt een bijzondere regeling geldt. De bereidingsvoorschriften van artikel 9 BStG sluiten het gebruik van alle daarin niet opgesomde stoffen, met inbegrip van additieven, uit. Zij zijn dan ook aan te merken als bijzondere voorschriften inzake additieven in de zin van artikel 1, lid 3, van de Verordening Toevoegingsmiddelen. Deze laatste bepaling laat de toepassing van de voorschriften die — in afwijking van het bepaalde in de Verordening Toevoegingsmiddelen — het gebruik van additieven voor bepaalde voedingswaren verbieden, beperken of toelaten, onverlet. De in de bijlagen bij de Verordening Toevoegingsmiddelen al-

gemeen of voor bepaalde gebruiksdoeleinden toegelaten additieven mogen derhalve in bier niet worden gebruikt. Deze uitsluiting geldt evenwel slechts voor stoffen die additieven zijn in de zin van de Levensmiddelenwet en voor het gebruik waarvan deze laatste, als latere wet dan het Biersteuergesetz, geen uitzondering voorziet. Het verbod op het gebruik van additieven in bier geldt dus niet voor technische hulpstoffen of voor enzymen.

12 Dientengevolge leidt artikel 11, lid 1, sub 2, van de Levensmiddelenwet, juncto artikel 9 BStG ertoe, dat de invoer in de Duitse Bondsrepubliek van bier dat stoffen bevat die vallen onder het verbod op het gebruik van additieven van artikel 11, lid 1, sub 1, van de Levenmiddelenwet, verboden is.

Het voorwerp van het geschil

13 In de eerste plaats moet worden onderzocht, of het geschil uitsluitend het verbod betreft om bier dat in andere Lid-Staten is gebrouwen volgens voorschriften die niet in overeenstemming zijn met artikel 9 BStG onder de aanduiding „bier" in het verkeer te brengen, dan wel of het eveneens het verbod betreft om bier in te voeren dat additieven bevat die in de Lid-Staat van herkomst mogen worden gebruikt, doch in de Bondsrepubliek Duitsland zijn verboden.

14 In haar schriftelijke ingebrekestelling op grond van artikel 169 EEG-Verdrag heeft de Commissie kritiek geuit op de bepalingen van de artikelen 9 en 10 BStG, aangezien zij de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland van in andere Lid-Staten rechtmatig geproduceerd bier belemmeren, wanneer dit bier niet overeenkomstig de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende voorschriften is gebrouwen. De Commissie was van oordeel, dat dit verhandelingsverbod niet kan worden gerechtvaardigd op grond van overwegingen van algemeen belang die verband houden met de bescherming van de consument of van de volksgezondheid.

15 In haar antwoord op dit schrijven betoogde de Duitse regering, dat het Reinheitsgebot bij bier onontbeerlijk is voor de bescherming van de volksgezondheid, omdat het gebruik van additieven kan worden vermeden wanneer het bier uitsluitend uit de in artikel 9 BStG genoemde grondstoffen wordt gebrouwen. In een aanvullende brief van 15 december 1982 aan een lid van de Commisie bekrachtigde de Duitse regering dit argument en verklaarde zij daarbij nader, dat de verplichting om uitsluitend de in artikel 9 BStG genoemde grondstoffen te gebruiken mede het verbod van additieven inhield, dat diende ter bescherming van de volksgezondheid.

16 In haar met redenen omkleed advies bleef de Commissie bij haar standpunt. Volgens haar kan op grond van de omstandigheid, dat volgens de Duitse traditie van het „Reinheitsgebot" gebrouwen bier zonder additieven kan worden bereid, niet algemeen de technologische noodzaak van het gebruik van additieven in bier worden ontkend, dat volgens andere tradities of op basis van andere grondstoffen is bereid. Het probleem van de technologische noodzaak van het gebruik van additieven kan slechts met inachtneming van de aangewende fabricagemethodes en met betrekking tot bepaalde additieven worden opgelost.

17 In haar antwoord op dit met redenen omkleed advies herhaalde de Duitse regering haar argumenten betreffende de preventieve gezondheidszorg, die volgens haar de regeling van de artikelen 9 en 10 BStG rechtvaardigden. Zij ging evenwel niet dieper in op de precieze draagwijdte van die regeling, noch op de verhouding van deze regeling tot de additievenregeling.

18 In de motivering van haar verzoekschrift heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen de invoerbelemmering ten gevolge van de toepassing van het Biersteuergesetz op bier dat in andere Lid-Staten op basis van andere grondstoffen of met aldaar toegelaten additieven is gebrouwen.

19 Eerst in haar verweerschrift heeft de Duitse regering verklaard, dat de voorschriften betreffende de zuiverheid van het bier in twee afzonderlijke, doch aanvullende regelingen zijn opgenomen, en heeft zij de Duitse wetgeving op de hiervoor weergegeven wijze beschreven.

20 In haar repliek heeft de Commissie haar bezwaren tegen het aanduidingsvoorschrift van artikel 10 BStG en tegen het absolute verbod op additieven in bier afzonderlijk uiteengezet. De omstandige beschrijving van het toepasselijke recht door de Duitse regering verandert volgens haar in wezen niets aan de basis van het onderhavige geschil. In dat verband beklemtoont de Commissie, dat haar beroep niet uitsluitend tegen de artikelen 9 en 10 BStG is gericht, doch in het algemeen tegen het verbod op het in het verkeer brengen van bier uit andere Lid-Staten, dat niet voldoet aan de in deze voorschriften vervatte bereidingscriteria. De preciese juridische grondslag van dat verbod zou daarbij overigens van geen belang zijn.

21 Er zijn dan ook twee redenen om aan te nemen, dat het beroep zowel is gericht tegen het verbod om bier dat in andere Lid-Staten volgens andere voorschriften dan die van artikel 9 BStG is gebrouwen, onder de aanduiding „bier" in het verkeer te brengen, als tegen het verbod om bier in te voeren, dat additieven bevat die in de Lid-Staat van herkomst zijn toegelaten, doch in de Bondsrepubliek Duitsland zijn verboden.

22 In de eerste plaats heeft de Commissie, door zich vanaf het begin van de precontentieuze procedure te keren tegen het verbod om in de Bondsrepubliek Duitsland bier uit andere Lid-Staten in het verkeer te brengen, dat niet volgens de in de Bondsrepubliek geldende voorschriften is gebrouwen, van meet af aan aangegeven welke de wezenlijke inhoud van de verdragsschending was. Zij heeft slechts naar artikel 9 BStG verwezen om nader aan te duiden om welke voorschriften het ging. Gelijk de Duitse regering heeft uiteengezet, vallen niet alleen grondstoffen, doch eveneens additieven onder het toepassingsgebied van die bepaling. Uit de door de Commissie in de loop van de precontentieuze procedure aangevoerde argumenten betreffende de onredelijkheid van een algemeen verbod op additieven, blijkt bovendien, dat zij haar beroep eveneens tegen dit verbod wilde richten.

23 In de tweede plaats zij opgemerkt dat de Duitse regering zelf vanaf het begin van de procedure zich hoofdzakelijk heeft verdedigd met argumenten betreffende de additieven en de bescherming van de volksgezondheid. Daaruit volgt dat zij begreep en erkende dat het geschil eveneens betrekking had op het algemene verbod op het gebruik van additieven, zodat het uitgesloten is dat de rechten van de verdediging zijn geschonden.

Het verbod om bier dat niet aan de eisen van artikel 9 BStG voldoet, onder de aanduiding „bier" in het verkeer te brengen

24 In de eerste plaats zij opgemerkt, dat het bereidingsvoorschrift van artikel 9 BStG op zich geen door artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kan zijn, omdat het uitsluitend geldt voor in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde brouwerijen. Artikel 9 BStG is in casu dus slechts in geding, voor zover in artikel 10 van dezelfde wet, dat zowel uit andere Lid-Staten ingevoerde als nationaal vervaardigde produkten betreft, onder verwijzing naar artikel 9 wordt bepaald, welke dranken onder de aanduiding „bier" in het verkeer mogen worden gebracht.

25 Met betrekking tot dit aanduidingsvoorschrift van artikel 10 BStG erkent de Commissie, dat de Lid-Staten bij gebreke van harmonisatie op communautair vlak in beginsel bevoegd zijn regelen betreffende de bereiding, samenstelling en verhandeling van dranken vast te stellen. Zij betoogt evenwel, dat een regeling als artikel 10 BStG, die het gebruik van een soortaanduiding verbiedt voor de handel in produkten die gedeeltelijk met andere, op het nationale grondgebied verboden grondstoffen zoals rijst en maïs zijn bereid, onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Een dergelijke regeling zou in ieder geval verder gaan dan nodig is ter bescherming van de Duitse consument, aangezien deze laatste ook door etikettering of door waarschuwingen kan worden beschermd. Zij zou dan ook een door artikel 30 EEG-Verdrag verboden handelsbelemmering opleveren.

26 De Duitse regering poogde aanvankelijk haar regeling te rechtvaardigen met argumenten ontleend aan de bescherming van de volksgezondheid. Volgens haar was het onvermijdelijk dat bij het gebruik van andere dan de bij artikel 9 BStG toegelaten grondstoffen additieven moesten worden toegevoegd. Ter terechtzitting erkende de Duitse regering evenwel, dat artikel 10 BStG, dat slechts een aanduidingsregeling bevat, uitsluitend de bescherming van de consumenten beoogde. Deze laatsten zouden bij „bier" denken aan een drank die uitsluitend op basis van de in artikel 9 BStG genoemde grondstoffen is bereid. Derhalve diende te worden voorkomen, dat de consumenten zouden worden misleid over de aard van een produkt, doordat bij hen de indruk wordt gewekt dat een bepaalde als „bier" aangeduide drank in overeenstemming is met het Reinheitsgebot, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval is. De Duitse regering betwist, dat met de betrokken regeling protectionistische doeleinden worden nagestreefd. In dit verband wijst zij erop, dat de grondstoffen die ingevolge artikel 9, leden 1 en 2, BStG moeten worden gebruikt, niet noodzakelijkerwijze van binnenlandse oorsprong zijn en dat iedere marktdeelnemer, die in overeenstemming met die bepalingen bereide produkten in het verkeer brengt, de aanduiding „bier" mag gebruiken; de betrokken bepalingen zouden ook buiten de Bondsrepubliek Duitsland gemakkelijk kunnen worden nageleefd.

27 Volgens vaste rechtspraak van het Hof omvat het in artikel 30 EEG-Verdrag neergelegde verbod van maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve beperkingen „iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren" (zie vooral het arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837).

28 Gelijk het Hof voorts herhaaldelijk heeft verklaard (onder andere in de arresten van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649, en van 10 november 1982, zaak 261/81, Rau, Jurispr. 1982, blz. 3961) „moeten bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling inzake de verhandeling van de betrokken produkten, belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen worden aanvaard, voor zover de betrokken regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, haar rechtvaardiging vindt in dwingende eisen verband houdende met, inzonderheid, de bescherming van de consumenten. De regeling moet echter ook evenredig zijn aan het beoogde doel. Heeft een Lid-Staat de keuze tussen verschillende middelen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt, dan moet hij het middel kiezen dat het vrije handelsverkeer het minst belemmert."

29 Niet wordt betwist, dat de toepassing van artikel 10 BStG op bier uit andere Lid-Staten, bij de bereiding waarvan rechtmatig andere grondstoffen dan gerstemout — met name rijst en maïs — zijn gebruikt, de invoer van dit bier in de Bondsrepubliek Duitsland kan belemmeren.

30 Mitsdien moet worden nagegaan, of de toepassing van dit artikel gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van dwingende eisen verband houdende met de bescherming van de consumenten.

31 Wat dit aangaat moet het argument van de Duitse regering, dat artikel 10 BStG onontbeerlijk zou zijn voor de bescherming van de Duitse consumenten, omdat deze laatsten bij de aanduiding „bier" zich slechts een drank kunnen voorstellen die uitsluitend op basis van de in artikel 9 BStG voorgeschreven grondstoffen is gebrouwen, worden verworpen.

32 In de eerste plaats kunnen de voorstellingen van de consumenten, die van de ene tot de andere Lid-Staat kunnen verschillen, ook binnen een en dezelfde Lid-Staat in de loop der tijd evolueren. De invoering van de gemeenschappelijke markt is trouwens een van de wezenlijke factoren die tot een dergelijke evolutie kunnen bijdragen. Terwijl bij een regeling tot bescherming van de consumenten tegen misleiding met een dergelijke evolutie kan worden rekening gehouden, wordt zulks door een regeling als die van artikel 10 BStG verhinderd. Gelijk het Hof reeds in een andere context verklaarde, mag de wetgeving van een Lid-Staat „niet dienen om bestaande drinkgewoonten te verstarren, ten einde de verkregen voorsprong

van nationale industrieën die aan gewoonten tegemoet trachten te komen, te consolideren" (arrest van 27 februari 1980, zaak 170/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1980, blz. 417).

33 In de tweede plaats zijn de aanduidingen in de overige Lid-Staten van de Gemeenschap, die overeenkomen met het Duitse woord „Bier" generieke aanduidingen voor een gegiste drank die wordt gebrouwen op basis van gerstemout, ongeacht of uitsluitend gerstemout is gebruikt dan wel rijst of maïs is toegevoegd. Hetzelfde geldt voor het gemeenschapsrecht, zoals blijkt uit post 22.03 van het gemeenschappelijk douanetarief. De Duitse wetgever zelf heeft in artikel 9, leden 7 en 8, BStG de aanduiding „bier" gebruikt voor dranken die niet beantwoorden aan de bereidingsvoorschriften van artikel 9, leden 1 en 2, van dezelfde wet.

34 De Duitse aanduiding „bier" en de overeenkomstige aanduidingen in de talen van de overige Lid-Staten van de Gemeenschap kunnen dus niet worden gereserveerd voor bier dat volgens de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende voorschriften is gebrouwen.

35 Stellig is het geoorloofd om consumenten, die aan bier dat op basis van bepaalde grondstoffen is gebrouwen bijzondere eigenschappen toedichten, de mogelijkheid te bieden om aan de hand daarvan hun keuze te maken. Gelijk het Hof evenwel reeds eerder overwoog, kan deze mogelijkheid worden verzekerd door andere middelen, die de invoer van in andere Lid-Staten rechtmatig vervaardigde en in het verkeer gebrachte produkten niet belemmeren, „met name door de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld". De vermelding van de bij de bereiding van het bier gebruikte grondstoffen „zou de consument in staat stellen met volle kennis van zaken te kiezen, en... de doorzichtigheid van het handelsverkeer en van het aanbod aan het publiek verzekeren" (arrest van 9 december 1981, zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019). Daaraan zij toegevoegd, dat een dergelijke verplichte informatie geen negatief oordeel mag inhouden over bier, dat niet aan de eisen van artikel 9 BStG voldoet.

36 In tegenstelling tot hetgeen de Duitse regering betoogt, is een dergelijke informatieregeling ook voor een produkt als bier, dat niet noodzakelijkerwijze aan de consument wordt geleverd in flessen en/of dozen waarop de passende vermeldingen kunnen worden aangebracht, stellig uitvoerbaar. Wederom biedt de Duitse

regeling zelf de bevestiging daarvan. Artikel 26, leden 1 en 2, van de reeds aangehaalde „Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz" bevat voor bepaalde biersoorten, ook wanneer zij worden getapt, een regeling inzake de voorlichting van de consument. In dat geval moeten de vereiste vermeldingen op de vaten of de tapkranen zijn aangebracht.

37 Uit het voorgaande volgt, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de aanduidingsregeling van artikel 10 BStG toe te passen op uit andere Lid-Staten ingevoerd bier, dat aldaar rechtmatig is bereid en in het verkeer gebracht, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het absolute verbod op de verhandeling van bier dat additieven bevat

38 Volgens de Commissie is het absolute verbod op de verhandeling van bier dat additieven bevat, niet gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid. Zij betoogt, dat de overige Lid-Staten zeer strikt zijn met betrekking tot het gebruik van additieven in levensmiddelen en het gebruik van een bepaald additief eerst toestaan, wanneer na grondig onderzoek is gebleken dat het onschadelijk is. Met betrekking tot in die Lid-Staten gebrouwen bier, dat aldaar toegelaten additieven bevat, moet dus ervan worden uitgegaan, dat het de openbare gezondheid in geen enkel opzicht in gevaar brengt. Wanneer de Bondsrepubliek Duitsland zich tegen de invoer ervan wenst te verzetten, staat het volgens de Commissie aan haar te bewijzen, dat het betrokken bier schadelijk is voor de gezondheid. In casu heeft zij dat niet aangetoond. De in de Bondsrepubliek Duitsland geldende additievenregeling voor bier zou in elk geval onevenredig zijn voor zover zij het gebruik van additieven volledig uitsluit, terwijl de regeling voor andere dranken, bij voorbeeld frisdranken, veel soepeler is.

39 De Duitse regering is van oordeel, dat in verband met de risico's van het gebruik van additieven waarvan de gevolgen op lange termijn nog niet bekend zijn, en in het bijzonder in verband met de risico's die de opeenhoping van additieven in het organisme en hun interactie met andere stoffen zoals alcohol opleveren, de opneming van additieven zo veel mogelijk moet worden beperkt. Aangezien bier een voedingsmiddel is dat in Duitsland in grote hoeveelheden wordt geconsumeerd, zou het van bijzonder belang zijn, bij de bierbereiding het gebruik van alle additieven uit te sluiten. Dat zou te meer gelden, omdat het gebruik van additieven tech-

nologisch niet noodzakelijk is; het kan immers worden vermeden, wanneer uitsluitend de in het Biersteuergesetz vermelde stoffen worden gebruikt. Zo gezien zou de Duitse additievenregeling voor bier volkomen zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid en niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

40 Het wordt niet betwist, dat het verbod op de verhandeling van bier dat additieven bevat, de invoer van bier uit andere Lid-Staten, dat in deze Lid-Staten toegelaten additieven bevat, belemmert en dus in zoverre onder artikel 30 EEG-Verdrag valt. Evenwel moet worden nagegaan, of het verbod gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, als bedoeld in artikel 36 EEG-Verdrag.

41 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (onder meer het arrest van 14 juli 1983, zaak 174/82, Sandoz, Jurispr. 1983, blz. 2445) „staat het aan de Lid-Staten om, bij ontbreken van harmonisatie en wanneer bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek onzekerheden blijven bestaan, te beslissen over de mate waarin zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen, waarbij zij echter rekening dienen te houden met de vereisten van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap".

42 Uit 's Hofs rechtspraak (in het bijzonder de arresten van 14 juli 1983, zaak 174/82, Sandoz, t. a. p., van 10 december 1985, zaak 247/84, Motte, Jurispr. 1985, blz. 3887, en van 6 mei 1986, zaak 304/84, Muller, Jurispr. 1986, blz. 1511) blijkt bovendien, dat in die omstandigheden het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor het gebruik van additieven een toelating vooraf vereist, die bij handeling met algemene strekking voor bepaalde additieven wordt verleend en al die produkten, sommige daarvan of bepaalde gebruiksdoeleinden betreft. Een dergelijke regeling strookt met de legitieme doelstelling van gezondheidsbeleid, de ongecontroleerde opneming van additieven met het voedsel te beperken.

43 Op geïmporteerde goederen mogen verboden op de verhandeling van produkten die additieven bevatten die in de Lid-Staat van vervaardiging zijn toegelaten, doch in de Lid-Staat van invoer zijn verboden, slechts worden toegepast voor zover dat verenigbaar is met artikel 36 EEG-Verdrag, zoals dat door het Hof is uitgelegd.

44 In de eerste plaats zij erop gewezen, dat het Hof in zijn arresten-Sandoz, Motte en Muller (reeds aangehaald) heeft gesteld, dat het in de laatste volzin van artikel 36 EEG-Verdrag tot uitdrukking komende evenredigheidsbeginsel evenwel verlangt, dat het verbod om produkten te verhandelen die additieven bevatten die in de Lid-Staat van vervaardiging zijn toegelaten, doch in de Lid-Staat van invoer verboden zijn, niet verder gaat dan wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen van gezondheidsbescherming. Voorts heeft het Hof uit dit beginsel afgeleid, dat het gebruik van een bepaald in een andere Lid-Staat toegelaten additief in geval van invoer van een produkt uit die Lid-Staat moet worden toegelaten, wanneer het, rekening houdend met de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek en in het bijzonder de studies van het communautaire Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding en van de Commissie van de codex alimentarius van de FAO en van de Wereldgezondheidsorganisatie, alsook met de voedingsgewoonten van de Lid-Staat van invoer, geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid en aan een werkelijke, met name technologische behoefte voldoet.

45 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest-Muller overwoog, dat het evenredigheidsbeginsel eveneens vereist, dat de marktdeelnemers volgens een voor hen gemakkelijk toegankelijke procedure die binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten, kunnen verzoeken, dat het gebruik van bepaalde additieven bij een handeling van algemene strekking wordt toegelaten.

46 Hierbij zij opgemerkt dat wanneer ten onrechte geen toelating is verleend, hiertegen door de marktdeelnemers moet kunnen worden opgekomen in het kader van een beroep in rechte. Gelijk het Hof reeds overwoog in zijn arrest-Muller staat het aan de bevoegde nationale instanties van de Lid-Staat van invoer om aan te tonen, dat het verbod gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, onverminderd hun bevoegdheid dat zij de marktdeelnemers kunnen vragen, de in hun bezit zijnde stukken over te leggen die van nut kunnen zijn voor de beoordeling van de feiten.

47 Enerzijds leidt de Duitse additievenregeling voor bier tot de uitsluiting van alle in de overige Lid-Staten toegelaten additieven, en niet tot de uitsluiting van bepaalde stoffen, die in het concrete geval gerechtvaardigd wordt door de gevaren die deze stoffen, bij voorbeeld in verband met de voedingsgewoonten van de Duitse bevolking, zouden meebrengen. Anderzijds kent de Duitse regeling geen procedure vol-

gens welke de marktdeelnemers bij een handeling met algemene strekking toelating kunnen verkrijgen om bij de bierbereiding een in een andere Lid-Staat toegelaten additief te gebruiken.

48 Wat nu meer in het bijzonder de schadelijkheid van additieven betreft, heeft de Duitse regering onder verwijzing naar verschillende deskundigenrapporten gewezen op de risico's van de opneming van additieven in het algemeen. Zij betoogt, dat het om redenen van algemene preventieve gezondheidszorg geboden is de hoeveelheid opgenomen additieven zoveel mogelijk te beperken; in het bijzonder zou het raadzaam zijn, het gebruik ervan bij de bereiding van bier, een door de Duitse bevolking in grote hoeveelheden geconsumeerd voedingsmiddel, volledig uit te sluiten.

49 Uit door de Duitse regering zelf overgelegde tabellen van de voor de verschillende levensmiddelen toegelaten additieven blijkt evenwel, dat een aantal van de in andere Lid-Staten bij de bierbereiding toegelaten additieven ook volgens de Duitse regeling, in het bijzonder de Verordening Toevoegingsmiddelen, bij de bereiding van alle of nagenoeg alle dranken is toegelaten. De verwijzing naar de potentiële gevaren van de opneming van additieven in het algemeen en naar de omstandigheid, dat bier een in grote hoeveelheden geconsumeerd voedingsmiddel is, volstaat op zich dus niet om de invoering van een strengere regeling voor bier te rechtvaardigen.

50 De Duitse regering betoogt, dat het gebruik van additieven met name technologisch niet nodig is, wanneer bier overeenkomstig de bepalingen van artikel 9 BStG wordt bereid.

51 Ter zake zij opgemerkt, dat een technologische noodzaak van het gebruik van bepaalde additieven niet reeds is uitgesloten, omdat bier ook zonder additieven kan worden bereid wanneer enkel de in de Bondsrepubliek Duitsland voorgeschreven grondstoffen worden gebruikt. Een dergelijke uitlegging van het begrip „technologische noodzaak", waardoor uiteindelijk nationale produktiemethodes zouden worden bevoordeeld, vormt een middel tot een verkapte belemmering van de handel tussen de Lid-Staten.

52 Het begrip „technologische noodzaak" moet worden uitgelegd met inachtneming van de gebruikte grondstoffen en van het oordeel van de instanties van de Lid-Staat, waar het produkt rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht. Eveneens moet rekening worden gehouden met de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek en in het bijzonder met de studies van het communautaire Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding en van de Commissie van de codex alimentarius van de FAO en van de Wereldgezondheidsorganisatie.

53 Voor zover de Duitse additievenregeling voor bier een algemeen verbod op additieven bevat, strookt de toepassing ervan op uit andere Lid-Staten ingevoerd bier derhalve niet met de eisen van het gemeenschapsrecht, zoals deze in 's Hofs rechtspraak zijn uitgewerkt, omdat zij in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en niet onder de uitzondering van artikel 36 EEG-Verdrag valt.

54 Mitsdien is de Bondsrepubliek Duitsland, door de verhandeling van in een andere Lid-Staat rechtmatig bereid en in het verkeer gebracht bier te verbieden wanneer het niet voldoet aan de eisen van de artikelen 9 en 10 van het Biersteurgesetz, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

Kosten

55 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door de verhandeling van een in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigd en in het verkeer gebracht bier te verbieden wanneer het niet voldoet aan de vereisten van de artikelen 9 en 10 van het Biersteurgesetz, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins

Schockweiler Bosco Koopmans Due Everling

Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 1987.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart