CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 16 oktober 1997 *

I — Voorwerp van de procedure en inhoud van de maatregel die de Commissie in strijd acht met artikel 30 EG-Verdrag

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft het Hof in deze procedure krachtens artikel 171 EG-Verdrag (hierna: „Verdrag") verzocht vast te stellen, dat de Franse Republiek de ingevolge artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat zij bij de vaststelling van ministerieel decreet nr. 93-999 van 9 augustus 1993 betreffende bereidingen op basis van foie gras geen rekening heeft gehouden met de uitvoerig gemotiveerde mening en het met redenen omkleed advies van de Commissie van 1 februari 1992, respectievelijk 14 oktober 1994 inzake de wederzijdse erkenning.

2. Door partijen wordt niet betwist, dat het imago van foie gras sinds de zestiende eeuw onlosmakelijk is verbonden met de Franse gastronomische traditie. Ook nu nog neemt Frankrijk een zeer belangrijke plaats in op de markt voor dit product: het neemt gemiddeld 80 % van de wereldproductie van onbewerkte foie gras en 95 % van de verwerking voor zijn rekening. Bovendien wordt bijna 90 % van de Franse productie van onbewerkte foie gras en van bereidingen op basis van foie gras op de binnenlandse markt geconsumeerd. [1]

Bovendien schijnen zelfs in de andere producerende landen de productie, de verwerking en het in de handel brengen van foie gras ook nu nog altijd te geschieden volgens de gebruiken en beroepsnormen die geleidelijk in Frankrijk zijn ontstaan en vervolgens door de Franse wetgever zijn gecodificeerd. De verkoopbenamingen van foie gras en bereidingen op basis van foie gras (hierna: „foiegrasproducten") zijn in Frankrijk dan ook al sinds 1912 uitvoerig geregeld. De Franse benamingen zijn overigens ook in andere lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika gangbaar, veelal naast een letterlijke vertaling in de eigen taal.

3. Genoemd ministerieel decreet nr. 93-999 van 9 augustus 1993 (hierna: „decreet"), dat op 1 januari 1994 in werking is getreden, regelt de samenstelling en noemt enkele criteria voor de productie van de volgende foiegrasproducten (zie artikel 2): „foie gras en-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Volgens cijfers van de Franse regering over het jaar 1995 zijn de enige lidstaten waar de consumptie van foie gras een niveau van betekenis heeft bereikt (afgezien van Frankrijk met bijna 12 500 ton): Spanje, België en Duitsland (met 250, 150, respectievelijk 100 ton).

tier", „foie gras", „bloc de foie gras" (alle drie van ganzen- *of* eendenlevers), „parfait de foie", „médaillon" of „pâté de foie", „galantine de foie" en „mousse de foie" (alle vier van ganzen- *en/of* eendenlevers).

Het decreet legt in het bijzonder voor elk product het minimumgehalte aan foie gras vast (zie artikel 2) [2], alsmede de toegestane, noodzakelijke of toegevoegde ingrediënten (zie artikelen 3-10). Artikel 12 bepaalt voor alle genoemde producten het maximumgehalte aan sacharose (0,2 %) en kruiden (4 %); verder wordt voor elk product het maximumpercentage aan „graisse de pochage" en „homogénat" [3] en/of water vastgesteld, alsmede het maximumvochtgehalte en de specifieke wijze van presentatie en verpakking (zie de artikelen 3-8). [4] Ten slotte noemt de Franse wetgever in de artikelen 9 en 10 van het decreet de voorwaarden voor verkoopbenamingen die erop duiden dat het product truffels bevat, alsmede de verplichting om aan de benaming de woorden „en gelée" toe te voegen indien het product in gelei is ingelegd.

4. Artikel 1 van het decreet verbiedt het bezit (met het oog op verkoop of gratis verspreiding), het in de handel brengen en het gratis verspreiden van foie-grasproducten die niet aan de in het decreet genoemde samenstellings-, productie- en presentatie-eisen voldoen, welke bepalend zijn voor het voeren van bovenstaande verkoopbenamingen.

5. Het decreet staat evenwel toe, dat er onder een andere benaming (dan de in artikel 2 genoemde) vleeswaren met een verwijzing naar „foie gras" in de handel worden gebracht, mits het percentage foie gras dat erin is verwerkt, ten minste 20 % bedraagt. In dat geval moet de verkoopbenaming worden aangevuld met de aanduiding „met ganzenlever" of „met eendenlever" (zie artikel 13).

II — Argumenten van partijen

6. Volgens de Commissie is het decreet in strijd met de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen, omdat het niet voorziet in de wederzijdse erkenning van foie-grasproducten die legaal — dat wil zeggen conform de nationale wetgeving en op

2 — Volgens het decreet mogen foie gras entier, foie gras en bloc de foie gras uitsluitend foie gras en kruiden bevatten; bij parfait de foie bedraagt het minimumgehalte aan foie gras 75 % en bij médaillon of pâté de foie, galantine de foie en mousse de foie 50 %. Bij de berekening van het percentage aan foie gras worden bepaalde ingrediënten overigens buiten beschouwing gelaten [bijvoorbeeld „graisse de pochage", omschreven als het vet uit de foie gras dat vrijkomt bij de verwerking, en „parures" (bij bereiding afgesneden stukjes) bij parfait de foie, galantine de foie en mousse].

3 — Homogénat is als volgt omschreven: „alle leverdelen die bij samenpersing van stukken lever niet de structuur van een ‚stuk lever' hebben behouden, alsmede stukjes levermassa van minder dan 20 gram".

4 — Bijvoorbeeld het maximumaantal „morceaux de lobe" (lobstukken van ten minste 20 gram) bij voorverpakte foie gras entier met een nettogewicht van ten hoogste 250 gram (zie artikel 3) en het minimumgewicht aan leverstukken (van minimaal 10 gram) indien op de verpakking van een bloc de foie gras is vermeld dat dit leverstukken bevat (zie artikel 5).

eerlijke wijze — onder soortgelijke benamingen als in het decreet in andere lidstaten worden geproduceerd en in de handel gebracht.

7. Hoewel de omstreden maatregel zonder onderscheid op zowel nationale als op uit andere lidstaten ingevoerde producten van toepassing is, vormt de omstandigheid dat bepaalde generieke verkoopbenamingen enkel zijn voorbehouden aan foie-grasproducten die aan de door de Franse wetgever gestelde kwaliteits- en samenstellingseisen voldoen — terwijl een clausule inzake wederzijdse erkenning ontbreekt — een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

Het decreet zou in het bijzonder een aanmerkelijk concurrentienadeel inhouden voor met name buitenlandse producenten die de door de Franse wetgever voorgeschreven verkoopbenamingen zouden willen gebruiken om innoverende producten op de markt te brengen die de traditionele producten zouden kunnen vervangen. De concurrentievrijheid van deze producenten zou aanzienlijk worden beperkt indien zij andere verkoopbenamingen zouden moeten gebruiken dan die welke reeds gangbaar zijn op de markt.

8. De invoering van beperkingen voor de afzet in Frankrijk van levensmiddelen die legaal in andere lidstaten worden geproduceerd en verhandeld, zou naar het oordeel van de Commissie slechts te rechtvaardigen zijn, wanneer daarmee wordt beoogd te voldoen aan dwingende eisen van algemeen belang en voor zover de beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde doel.

9. De Commissie erkent, dat het decreet beantwoordt aan dwingende eisen ter zake van bescherming van de Franse consument en het eerlijke karakter van de handelstransacties op de binnenlandse markt.

Zij acht het verbod om niet aan de samenstellings-, productie- of presentatie-eisen van het decreet beantwoordende foie-grasproducten onder één van de gereguleerde verkoopbenamingen in Frankrijk in de handel te brengen echter zo strikt, dat het — bij gebreke van een clausule inzake wederzijdse erkenning — ook geldt voor buitenlandse producten die slechts *marginaal* van de Franse bereidingswijze afwijken.

De maatregel leidt derhalve tot belemmeringen in het handelsverkeer tussen de lidstaten die niet evenredig zijn met het nagestreefde doel.

10. De Commissie geeft toe, dat fraudebestrijding een legitieme doelstelling kan zijn,

maar zij betwist de in het decreet gekozen oplossing om de consument in staat te stellen bewust te kiezen voor de producten waaraan hij bijzondere eigenschappen toekent, omdat zij uit bepaalde grondstoffen zijn vervaardigd of een bepaald gehalte aan kenmerkende ingrediënten hebben. De Commissie betoogt, dat daarvoor minder vèrgaande middelen ter beschikking staan, waaronder — overeenkomstig de rechtspraak van het Hof [5] — het aanbrengen van een passend etiket waarop de aard van het product of het percentage van de gebruikte grondstoffen is vermeld: een etiket dat zowel wegens de informatie die het bevat, als wegens het feit dat het door de consument in het land van invoer kan worden begrepen, gelijkwaardig is aan de in de wettelijke maatregel bedoelde verkoopbenamingen.

De bevoegde nationale controleautoriteiten zouden er overigens op toezien, dat de foiegrasproducten die onder een van de in het decreet genoemde verkoopbenamingen in Frankrijk in de handel worden gebracht, daadwerkelijk het op het etiket vermelde percentage foie gras bevatten, om maar een voorbeeld te noemen. Omdat degenen die een product in de handel brengen dat wezenlijk afwijkt van het product dat bij de verkoopbenaming hoort, wettelijk kunnen worden vervolgd, brengt de wederzijdse erkenning van elders in de Gemeenschap legaal vervaardigde producten dan ook geen noemenswaardige risico's van oneerlijke concurrentie of fraude ten nadele van de consument met zich.

5 — De Commissie herinnert met name aan het arrest van 16 december 1980, Fietje (27/80, Jurispr. blz. 3839).

11. Het standpunt dat de wederzijdse erkenning van elders in de Gemeenschap legaal vervaardigde en in de handel gebrachte producten in de toekomst een of meer Franse producenten — voor wie onverminderd de strengere eisen van het decreet blijven gelden — ertoe zou kunnen aanzetten om zich in een andere lidstaat te vestigen (of hun productie geheel of gedeeltelijk naar een andere lidstaat uit te voeren en vervolgens weer in Frankrijk in te voeren), enkel en alleen om van een soepelere regeling te kunnen profiteren, acht de Commissie overigens ongegrond. De Franse regering had zich op deze mogelijkheid beroepen om de proportionaliteit van het decreet aan te tonen.

Om een dergelijk risico van verlegging van de handelsstromen te vermijden, hadden de Franse autoriteiten enkel een tekst hoeven vaststellen met een identieke of soortgelijke clausule inzake wederzijdse erkenning als de Commissie destijds had voorgesteld [6], waarin criteria worden genoemd als „constante" productie en „traditionele" procédés.

12. Ten slotte wijst de Commissie op de vermeende onverenigbaarheid van het decreet met artikel 30 van het Verdrag, waarbij zij evenwel erkent, dat een clausule inzake wederzijdse erkenning niet onmiddellijk effect zou

6 — Blijkens de stukken in deze zaak luidde de door de Commissie voorgestelde clausule als volgt: „Bereidingen op basis van foie gras die op constante en eerlijke wijze volgens in andere lidstaten van de EEG bestaande traditionele procédés worden vervaardigd, kunnen op Frans grondgebied in de handel worden gebracht."

sorteren, daar overeenkomstige regelingen in de andere lidstaten ontbreken en de andere producenten in de Gemeenschap vermoedelijk de Franse maatregel zullen naleven.

In haar verzoek om in deze blijvende regeling een dergelijke clausule op te nemen doelde de Commissie vooral op de mogelijke toekomstige effecten van een dergelijke regeling. De clausule zou moeten garanderen, dat niet aan de in de Franse wetgeving gestelde samenstellings-, productie- en presentatie-eisen beantwoordende foie-grasproducten die in de andere lidstaten legaal onder één van de in het decreet gereguleerde verkoopbenamingen worden vervaardigd en verhandeld, ook in Frankrijk legaal onder die benaming in de handel mogen worden gebracht.

De Commissie beroept zich verder op vaste rechtspraak van het Hof waarin het heeft verklaard, dat nationale wetgeving tot bescherming van de consument in geen geval mag dienen om bepaalde eet- of drinkgewoonten te verstarren en om de voorsprong van nationale industrieën die aan die gewoonten tegemoet trachten te komen, te consolideren. [7]

13. De Franse regering erkent — zij het in enigszins vage termen — dat het decreet „op bepaalde punten een maatregel van gelijke werking zou kunnen vormen".

De omstreden maatregel zou evenwel niet het gebruik van willekeurig vastgestelde benamingen willen opleggen, doch moeten voorkomen, dat bepaalde gangbare benamingen — die thans in de praktijk een soort „merk van erkenning" of „kwaliteitswaarborg" zijn geworden — voor producten worden gebruikt die niet aan de objectieve samenstellings-, productie- en presentatiecriteria voldoen waarmee deze benamingen in de ogen van de koper van oudsher overeenstemmen.

Het decreet zou daarom worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten op het punt van consumentenbescherming en het eerlijke karakter van de handelstransacties, die met name bescherming verdienen wanneer het duurdere producten betreft. Bovendien acht de Franse regering het decreet evenredig met deze vereisten.

14. In het bijzonder met betrekking tot de benamingen „foie gras entier", „foie gras" en „bloc de foie gras" — die, zoals gezegd, volgens het decreet enkel mogen worden gevoerd door bereidingen die *uitsluitend* (stukken) foie gras bevatten — stelt de Franse regering, dat de betrokken maatregel volstrekt verenigbaar is met richtlijn 79/112/EEG inzake etiket-

7 — Zie onder meer arrest van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 32).

tering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker (hierna: „richtlijn") [8]; bij gebreke van harmonisering van de litigieuze verkoopbenamingen, is deze richtlijn die enige communautaire regeling die op deze benamingen van toepassing is.

Artikel 2, lid 1, van de richtlijn luidt immers als volgt: „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."

15. Verder merkt de Franse regering in meer algemene bewoordingen op, dat de betrokken benamingen overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de richtlijn zijn vastgesteld. Dit bepaalt:

„De verkoopbenaming van een levensmiddel is de benaming vermeld in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die daarop van toepassing zijn; bij het ontbreken van dergelijke bepalingen, is de verkoopbenaming de benaming die in de lidstaat waarin het levensmiddel aan de eindverbruiker wordt verkocht, gebruikelijk is, dan wel een omschrijving van het levensmiddel en zo nodig van de wijze waarop dit kan worden gebruikt, die zo duidelijk is gesteld dat de koper de ware aard van het product kan begrijpen en het kan onderscheiden van soortgelijke producten waarmede het zou kunnen worden verward."

16. Dat de bepalingen van het decreet evenredig zijn met dwingende vereisten ter zake van consumentenbescherming en een eerlijke handel, volgt volgens de Franse regering uit het arrest Desorbais. [9] De litigieuze benamingen zijn namelijk vastgesteld op basis van objectieve gegevens, welke bepalend zijn voor de wezenlijke kenmerken van de foiegrasproducten, te weten de samenstelling van

8 — Richtlijn 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 (PB 1979, L 33, blz. 1), zoals nadien gewijzigd.

9 — Arrest van 22 september 1988 (286/86, Jurispr. blz. 4907). In dat arrest onderzocht het Hof, of er grenzen zijn gesteld aan de bevoegdheid van een lidstaat om via beperkende maatregelen inzake de verkoopbenaming van een bepaald product (in dit geval door de verkoopbenaming „Edam" voor te behouden aan kaassoorten met een vetgehalte van ten minste 40 %) de invoer van producten van hetzelfde type te beletten — *ook wanneer een behoorlijke voorlichting van de consument verzekerd is* — terwijl het buiten de lidstaat van oorsprong onder de voorbehouden benaming aangeboden product „qua samenstelling of vervaardiging zozeer afwijkt van de binnen de Gemeenschap algemeen onder die benaming bekende goederen, dat het niet kan worden geacht tot dezelfde categorie te behoren" (punt 13). (Dit probleem hoefde in het hoofdgeding evenwel niet te worden opgelost, daar het de invoer in Frankrijk betrof van kaas met een vetgehalte van 34 %). Zie ook het arrest van 14 juli 1988, Smanor (298/87, Jurispr. blz. 4489, punten 21-25), waarin het Hof de nationale rechter liet uitmaken, of de kenmerken (met name wat het aantal levende melkbacteriën betreft) van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte diepgevroren yoghurt zozeer afwijken van de in de Franse regeling voorgeschreven kwaliteitseisen voor verse yoghurt, dat bij invoer een andere benaming dan „yoghurt" gerechtvaardigd is.

de producten (voornamelijk het percentage aan grondstoffen) en de traditionele wijzen van bereiding en presentatie. Een product dat een aanzienlijk lager foie-grasgehalte heeft dan het door de Franse wetgever voorgeschreven minimumpercentage, kan uiteraard niet voor de voorbehouden verkoopbenamingen in aanmerking komen, anders dreigt de consument te worden misleid en het eerlijke karakter van de handel te worden aangetast, daar dat product „niet kan worden geacht tot dezelfde categorie te behoren" als de onder het decreet vallende bereidingen.

17. De Franse regering wijst erop, dat bereidingen op basis van foie gras traditionele producten zijn die niet vergelijkbaar zijn met gewone levensmiddelen; de litigieuze verkoopbenamingen, die teruggaan op zeer oude gebruiken die de meeste Fransen gemeen hebben, zijn dan ook het beste middel om de consument goed te informeren.

18. Het gebruik van etiketten waarop enkel het foie-grasgehalte is vermeld, zou daartoe echter niet voldoende zijn.

In de eerste plaats kunnen met dit door de Commissie voorgestelde alternatief de kopers niet voldoende worden geïnformeerd over de *andere* elementen die bepalend zijn voor de specifieke smaak en de wezenlijke kenmerken van de betrokken producten, namelijk de traditionele wijzen van productie en presentatie.

19. In de tweede plaats zou het in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof wanneer de nationale autoriteiten voor eventuele ingevoerde foie-grasproducten die van het Franse recept afwijkende ingrediënten bevatten, verkoopbenamingen zouden voorschrijven waarin het gebruikte ingrediënt extra wordt vermeld, zoals de Commissie voorstelt; dat zou met name het geval zijn, wanneer de niet in het decreet genoemde ingrediënten reeds in de gebruikelijke op het product aangebrachte lijst van ingrediënten voorkomen. [10]

De Commissie stelde dan ook voor, dat de producenten uit de andere lidstaten op louter vrijwillige basis een etiket zouden aanbrengen waarop het beperkte gehalte aan foie gras of de minimumhoeveelheid van dat ingrediënt in procenten is vermeld, zoals in artikel 7, lid 1, van de richtlijn is bepaald. De Franse regering

10 — Zie arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (C-51/94, Jurispr. blz. I-3599), waarin het Hof heeft verklaard, dat het in strijd is met artikel 30 van het Verdrag, wanneer een lidstaat — als voorwaarde voor het in de handel brengen van bepaalde levensmiddelen die een stof bevatten die niet met de voorschriften van een nationale bereidingswijze overeenkomt — voorschrijft, dat naast de verkoopbenaming het gebruik van de betrokken stof moet worden vermeld, ook wanneer deze reeds voorkomt in de lijst van ingrediënten bedoeld in artikel 6 van de richtlijn.

houdt evenwel vol, dat „zich verlaten op de goede wil" van de buitenlandse concurrent geen bijzonder bevredigend middel is om de Franse consument te beschermen.

20. In de derde plaats erkent de Franse regering — naar aanleiding van het in het arrest Fietje [11] geformuleerde tweeledige criterium — dat indien het etiket op een product uit een andere lidstaat dat niet aan het decreet voldoet, niet alleen exact de samenstelling, maar ook de wijze van productie zou vermelden, het inderdaad „ten minste dezelfde informatie" zou bevatten als de desbetreffende bij het decreet gereguleerde verkoopbenaming.

Hoe het ook zij, aan de tweede in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde voorwaarde, dat de informatie op een dergelijk etiket voor de Franse consument even begrijpelijk moet zijn als de bij de nationale wetgeving vastgestelde verkoopbenaming, zou dan echter niet zijn voldaan. Volgens de Franse regering is de gemiddelde consument niet precies op de hoogte van het minimumgehalte aan foie gras dat elk type product van oudsher bevat, laat staan dat hij de combinatie van factoren kent, waaronder de wijze van productie, die bepalend is voor de smaakkenmerken van elk type product. Zelfs de meest uitvoerige beschrijving van de samenstelling en productiewijze op het etiket weegt niet op tegen de traditionele verkoopbenamingen waaraan de consument is gewend en waarin kort en bondig de exacte productie- en smaakkenmerken tot uitdrukking komen, zonder dat de koper alle bepalende factoren hoeft te kennen.

21. Bovendien zal, anders dan de Commissie stelt, de toepassing van het decreet geenszins leiden tot een verstarring van de gewoonten van de Franse kopers van foie-grasproducten, waardoor de voorsprong van de nationale industrie wordt geconsolideerd.

De Franse regering betoogt, dat het buitenlandse producenten volledig vrijstaat nieuwe foie-grasproducten op de Frase markt te brengen, zolang zij maar andere verkoopbenamingen gebruiken dan de in het decreet genoemde en onverminderd het verbod in de benaming naar „foie gras" te verwijzen indien het foie-grasgehalte minder bedraagt dan 20 %. Anders gezegd, het effect van het decreet op de fundamentele vrijheid van goederenverkeer gaat niet verder dan de minimale effecten die zijn toegestaan wegens het zwaarwegende vereiste ter zake van bescherming van de consument.

22. Ten aanzien van het ontbreken van een clausule inzake wederzijdse erkenning ten slotte — de kern van deze niet-nakomingsprocedure — stelt de Franse regering, dat de vermeende belemmeringen voor

11 — Zie voetnoot 5 hierboven en de desbetreffende passage.

het vrije verkeer van goederen die de Commissie in deze zaak aan de orde stelt, niet alleen geen daadwerkelijke, maar zelfs geen *potentiële* belemmeringen zijn.

Bij de invoer van foie-grasproducten uit de andere lidstaten [12] in Frankrijk — waar de markt, zoals gezegd, in feite aan de nationale productie is voorbehouden — zou het namelijk niet alleen om zeer geringe hoeveelheden gaan, maar ook om producten die steeds aan de bij het decreet vastgestelde kwaliteitsvoorschriften voldoen. [13]

23. Zoals de vertegenwoordiger van de Franse regering ter terechtzitting opmerkte, lijkt verzoeksters opvatting in deze zaak daarom in tegenspraak met het standpunt dat zij destijds in de zaak over de benaming „kaviaar" [14] innam. In die zaak was de Commissie van mening, dat de term „kaviaar" „in de Gemeenschap algemeen bekend kan worden geacht ter aanduiding van steurkuit", ook al laten twee lidstaten het gebruik van deze term toe als soortnaam voor viskuit.

Volgens de Franse regering moet hieruit worden afgeleid, dat de Franse Republiek gerechtigd is het gebruik van de in het decreet gereguleerde benamingen op de Franse markt te verbieden voor producten die niet de bij deze benamingen behorende wezenlijke kenmerken bezitten; dat geldt a fortiori in de onderhavige zaak, daar in geen enkele andere lidstaat de betrokken benamingen mogen worden gebruikt voor een afwijkend product. [15]

24. Aangezien een soortgelijke regelgeving in de andere lidstaten ontbreekt, levert de door de Commissie verlangde opneming van een wederzijdse-erkenningsclausule bovendien geen voordeel op voor het vrije verkeer van

12 — Volgens de door de Franse regering verstrekte cijfers zijn de voornaamste andere foie-grasproducerende landen Hongarije, Bulgarije, Polen en Israël. Binnen de Gemeenschap hebben slechts twee landen een foie-grasproductie van betekenis, te weten Spanje (165 ton per jaar) en België (circa 60 ton per jaar); beide landen zijn netto-importeurs.

13 — Het is geen toeval, aldus de Franse regering, dat zelfs Spanje — de enige lidstaat die een uitvoerig advies heeft uitgebracht — dat aanvankelijk de opportuniteit van het Franse ontwerp-decreet had betwist, uiteindelijk erkende „dat de noodzaak van een clausule inzake wederzijdse erkenning niet voor de hand lag".

14 — In deze zaak concludeerde de Commissie, dat de lidstaten van invoer gerechtigd zijn het gebruik van deze benaming op hun grondgebied te verbieden voor producten als lumpkuit, die niet het in de Gemeenschap algemeen bekende wezenlijke kenmerk bezitten, dat zij uitsluitend steurkuit bevatten; zie de mededeling met een interpretatie van de Commissie van verkoopbenamingen van levensmiddelen (PB 1991, C 270, blz. 2, inzonderheid blz. 4).

15 — De Franse regering acht het door de Commissie voorgestelde criterium aan de hand waarvan zij deze zaak onderscheidt van de kaviaarzaak, onaanvaardbaar: („[kaviaar] is een product dat vrijwel uitsluitend in onbewerkte staat wordt verkocht, terwijl bij foie gras altijd een extra bereidingsstadium nodig is voordat het product aan de eindverbruiker wordt verkocht".) De Franse regering merkt op, dat het inleggen van steurkuit, waardoor de chemische en nutritieve kenmerken en de smaak veranderen, in feite een echte *bewerking* van het product is. Verder zegt zij niet te begrijpen, dat de Commissie bij foie gras een verschil in juridische behandeling maakt op grond van de fysisch-chemische staat van het product ten tijde van de verkoop, en niet op grond van de wezenlijke kenmerken ervan.

de betrokken producten, maar wel rechtsonzekerheid voor de Franse consumenten en producenten. De kwalificatie „goederen die op constante en eerlijke wijze volgens in de lidstaat van productie bestaande traditionele procédés worden vervaardigd", berust niet op concrete en objectieve criteria. Het bewijs dat er grond is deze kwalificatie toe te passen op een foie-grasproduct dat niet aan het decreet voldoet, leidt bij eventuele invoer ongetwijfeld tot ernstige moeilijkheden. Er bestaat dan een groot risico, dat foie-grasproducten die volgens niet aan industrienormen beantwoordende procédés worden vervaardigd en waarop in de lidstaat van herkomst geen enkele controle wordt uitgeoefend, onmiddellijk van de automatische conformiteitserkenning op Frans grondgebied zullen profiteren, ten koste van het eerlijke karakter van de handelstransacties.

III — Standpuntbepaling

25. Bij het onderzoek van deze vermeende schending van artikel 30 moet mijns inziens aan bepaalde, aan 's Hofs vaste rechtspraak inzake inbreukprocedures te ontlenen voorwaarden worden voldaan. In een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag dient de Commissie het bestaan van de door haar gestelde niet-nakoming te bewijzen en kan zij zich niet baseren op vermoedens; zij moet het Hof de nodige gegevens verstrekken, opdat dit zich op dit punt kan uitspreken. [16] De inbreuk moet verder worden beoordeeld aan de hand van de juridische situatie zoals deze zich voordoet *na afloop van de termijn die de Commissie de betrokken lidstaat* in de voorafgaande administratieve procedure *heeft gegeven om zich naar haar met redenen omkleed advies te voegen.*

Het Hof heeft dit beginsel weliswaar ontwikkeld voor het geval dat de betrokken lidstaat zich aan een eventueel arrest tot vaststelling van de niet-nakoming tracht te onttrekken door alsnog maatregelen te treffen, hetgeen niet is toegestaan, aangezien het Hof bij de beoordeling van de gegrondheid van het beroep geen rekening mag houden met wijzigingen die zich na het verstrijken van bedoelde termijn hebben voorgedaan [17], doch dit beginsel houdt tevens in, dat alle materiële elementen van de gestelde niet-nakoming aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn moeten bestaan. [18]

16 — Zie, onder meer, arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (97/81, Jurispr. blz. 1819, punt 6); 25 april 1989, Commissie/Italië (141/87, Jurispr. blz. 943, punt 15); 27 april 1993, Commissie/Griekenland (C-375/90, Jurispr. blz. I-2055, punt 33), en 10 september 1996, Commissie/Duitsland (C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 61). Indien de Commissie voldoende gegevens verstrekt waaruit de vermeende schending van het gemeenschapsrecht blijkt, kunnen de door haar gestelde feiten bewezen worden geacht, tenzij de betrokken lidstaat in staat is de aangevoerde gegevens en de gevolgen daarvan substantieel en in detail te betwisten (zie arrest van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, 272/86, Jurispr. blz. 4875, punt 21).

17 — Zie, onder meer, arresten van 27 november 1990, Commissie/Griekenland (C-200/88, Jurispr. blz. I-4299, punt 13), en 3 juli 1997, Commissie/Frankrijk (C-60/96, Jurispr. blz. I-3827, punt 15).

18 — Zie arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 16, punt 42. Daarin verwierp het Hof het argument van de Duitse regering, dat het bestaan van de niet-nakoming moest worden beoordeeld in het licht van een verordening die enkele maanden na afloop van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn in werking was getreden, en wees het erop, dat „in het kader van een dergelijke beroep [krachtens artikel 169] het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld in het licht van de gemeenschapswetgeving die van kracht was aan het einde van [bedoelde] termijn".

26. De Commissie verzoekt het Hof voor recht te verklaren, dat ofschoon producenten en distributeurs van niet aan de nationale kwaliteitsvoorschriften beantwoordende foiegrasproducten deze niettemin op de Franse markt mogen afzetten, het decreet het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten kan belemmeren, althans de invoer uit de andere lidstaten *potentieel* duurder maakt en bemoeilijkt.

27. De Commissie beseft evenwel: i) dat er geen gemeenschappelijke harmonisatieregeling inzake de productie en verhandeling van de betrokken producten bestaat, zodat de lidstaten deze materie vooralsnog zelf kunnen regelen en hun bemoeienis tot het nationale grondgebied kunnen beperken, en ii) dat het decreet zonder onderscheid op zowel Franse als geïmporteerde producten van toepassing is.

Nu een clausule inzake wederzijdse erkenning van producten uit de andere lidstaten ontbreekt, kunnen eventuele volgens andere samenstellings- en bereidingsvoorschriften in de Gemeenschap vervaardigde foiegrasproducten haars inziens slechts onder andere benamingen dan de in het decreet genoemde in Frankrijk worden verkocht, terwijl laatstbedoelde benamingen commercieel aantrekkelijker zijn. Indien het vetgehalte van het product minder bedraagt dan 20 %, mag het zelfs niet worden verkocht onder een benaming waarin „foie gras" voorkomt. De betrokken maatregel zou daarom als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking moeten worden aangemerkt. [19]

Om de vermeende schending van artikel 30 van het Verdrag bewezen te kunnen achten, zou de Commissie overeenkomstig het arrest „Cassis de Dijon" [20] dus bovendien nog moeten aantonen, dat de voorschriften van het decreet *niet noodzakelijk* kunnen worden geacht om te voldoen aan dwingende vereisten van algemeen belang — zoals die welke verband houden met de eerlijkheid van de handelstransacties [21] en bescherming van de consument [22], waarop de Franse regering zich in casu beroept — die zwaarder zouden wegen

19 — Volgens vaste rechtspraak omvat een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking „iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren" (zie arrest van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5). Voor het verbod van artikel 30 van het Verdrag geldt niet als voorwaarde, dat merkbaar afbreuk moet zijn gedaan aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap (zie arrest van 13 maart 1984, Prantl, 16/83, Jurispr. blz. 1299, punt 20).

20 — Zie arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, het zogenoemde arrest „Cassis de Dijon" (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8). In zijn latere arrest van 26 juni 1980, Gilli en Andres (788/79, Jurispr. blz. 2071, punt 6), heeft het Hof verklaard, dat eventuele belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer voortvloeiende uit verschillen tussen de nationale regelingen inzake de verkoop van producten slechts zijn toegestaan indien het nationale voorschrift geen onderscheid maakt ten nadele van ingevoerde producten. Zie ook arresten van 17 juni 1981, Commissie/Ierland (113/80, Jurispr. blz. 1625, punt 10), en 20 april 1983, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft (59/82, Jurispr. blz. 1217, punt 11).

21 — Zie arresten van 11 mei 1989, Wurmser e. a. (25/88, Jurispr. blz. 1105), en 13 oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Jurispr. blz. I-5009).

22 — Zie arresten van 2 maart 1982, Beele (6/81, Jurispr. blz. 707), en 22 juni 1982, Robertson e. a. (220/81, Jurispr. blz. 2349).

dan de vereisten van het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten.

Doch ook al lijkt het decreet ten slotte redelijk en gepast omwille van bovenbedoelde dwingende vereisten, dan nog moet het niettoelaatbaar worden verklaard indien mocht blijken: i) dat de Franse wetgever andere, even doeltreffende maar voor het handelsverkeer minder beperkende maatregelen had kunnen treffen om de consument tegen oneerlijke handelspraktijken te beschermen [23], of ii) dat het decreet als willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten werkt. [24]

28. Ontbreekt daarentegen een objectief algemeen belang dat zwaarder weegt dan de vereisten van het vrij verkeer van goederen, dan geldt in casu voor Frankrijk het — eveneens in het arrest Cassis de Dijon [25] ontwikkelde — beginsel, dat iedere lidstaat de invoer van in andere lidstaten rechtmatig geproduceerde *of* verhandelde producten moet toestaan [26], ook indien deze volgens andere dan de in het land van invoer geldende technische of kwaliteitsvoorschriften zijn vervaardigd. [27]

Een logisch gevolg van dit beginsel is de verplichting tot wederzijdse erkenning van gelijkwaardige regels en procedures inzake de productie, homologering, controle en certificering van goederen. [28] Dit beginsel nu — dat in de rechtsleer wel het *gelijkwaardigheidsbeginsel* wordt genoemd [29] — acht de Commissie

23 — Zie, onder meer, arresten van 10 november 1982, Rau (261/81, Jurispr. blz. 3961, punt 12), en 16 mei 1989, Buet en EBS (382/87, Jurispr. blz. 1235, punt 11).

24 — Zie, onder meer, arrest Prantl, aangehaald in voetnoot 19 (punten 21 en 24). Zie voor de uitlegging van de in de tekst genoemde voorwaarde in het kader van artikel 36 van het Verdrag arrest Dassonville, aangehaald in voetnoot 19, punt 7; en arresten van 14 december 1979, Henn en Darby (34/79, Jurispr. blz. 3795, punten 20 en 21); 15 juli 1982, Commissie/Verenigd Koninkrijk (40/82, Jurispr. blz. 2793, punten 36-40); 27 maart 1984, Commissie/Italië (50/83, Jurispr. blz. 1633, punten 6-9); 11 maart 1986, Conegate (121/85, Jurispr. blz. 1007, punten 15 en 16), en 30 november 1993, Deutsche Renault (C-317/91, Jurispr. blz. I-6227, punten 18-28).

25 — Aangehaald in voetnoot 20, punten 14 en 15.

26 — Hoewel in het arrest Cassis de Dijon en in latere rechtspraak letterlijk wordt gesproken van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig worden geproduceerd *en* in de handel gebracht, is de correcte opvatting van het gelijkwaardigheidsbeginsel aldus, dat het de verplichting oplegt goederen toe te laten die in een andere lidstaat rechtmatig worden geproduceerde *of* in de handel gebracht. Dit is uitdrukkelijk door het Hof erkend (zie bijvoorbeeld arrest Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft, aangehaald in voetnoot 20, punt 12, en arrest van 13 juli 1994, Commissie/Duitsland, C-131/93, Jurispr. blz. I-3303, punt 10). Buiten de werkingssfeer van dit beginsel vallen daarentegen: i) producten uit derde landen (zie Barents, R., „The image of the Consumer in the Case Law of the European Court", *Eur. Food L. Rev.*, 1990, blz. 6, en met name blz. 11, noot 23); ii) producten die niet aan de technische voorschriften van de lidstaat van oorsprong voldoen en aldaar niet in de handel worden gebracht, doch wel aan de normen van de lidstaat van invoer voldoen (zie Mattera Ricigliano, A., „La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la Communauté et la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle" *Eur. Food L. Rev.*, 1990, blz. 72, en met name blz. 77), en iii) producten die in een andere lidstaat dan de lidstaat van rechtstreekse uitvoer worden vervaardigd en wel aan de in eerstbedoelde staat geldende voorschriften, doch niet aan de in laatstbedoelde staat geldende voorschriften voldoen (zie Oliver, P., *Free Movement of Goods in the European Community*, Londen, 1996, 3e druk, blz. 117).

27 — Zie ook de mededeling van de Commissie over de gevolgen die uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 20 februari 1979 in de zaak 120/78 zijn te trekken („Cassis de Dijon") (PB 1980, C 256, blz. 2).

28 — Zie Mattera Ricigliano, aangehaald in voetnoot 26, blz. 81.

29 — Zie Bernel, A., *Le principe d'équivalence ou de „reconnaissance mutuelle" en droit communautaire*, Zürich, 1996, blz. 136, alsmede de in de noten 471 en 472 genoemde literatuur. Dit beginsel wordt door Barents, aangehaald in voetnoot 26, blz. 12, het „land van oorsprong"-beginsel genoemd. Zie voor de grondslag van dit beginsel voetnoot 30 en de bijbehorende passage van deze conclusie.

geschonden doordat de Franse autoriteiten het betrokken decreet hebben vastgesteld.

De verbintenissen die de lidstaten bij hun toetreding tot het Verdrag jegens elkaar zijn aangegaan houden in, dat elk van hen „blijk geeft van zijn vertrouwen in het vermogen van de andere lidstaten om toe te zien op de productie, de dienstverlening en de beroepsopleiding van de marktdeelnemers. Aldus ontstaat de idee, dat het wetgevend optreden van de ene lidstaat qua beschermende werking gelijkwaardig kan zijn aan dat van de andere." [30]

Om in andere lidstaten rechtmatig en eerlijk vervaardigde producten in de praktijk vrije toegang te garanderen tot de markt van het land van invoer, maakt de Commissie, zoals bekend, bij voorkeur gebruik van een door het Hof erkend instrument: het doen opnemen van een gelijkwaardigheidsclausule in nieuwe voorstellen voor technische voorschriften. [31]

29. In een aantal na het arrest Cassis de Dijon gewezen arresten achtte het Hof eventuele nationale regelingen die verlangen dat ingevoerde producten letterlijk en exact overeenkomen met de voor nationale producten geldende bepalingen of technische kenmerken, ook al garanderen zij reeds dezelfde mate van bescherming van het betrokken dwingende vereiste als de regeling van de lidstaat van invoer beoogt te verzekeren, in strijd met het evenredigheidsbeginsel. [32]

30. In de rechtspraak waarop de Commissie zich in deze zaak beroept, worden in het bijzonder de omstandigheden omschreven waarin met een technische of handelsregeling zoals in casu — gebaseerd op het dwingende vereiste van bescherming van de consument tegen oneerlijke handelspraktijken — met recht de verkoop van niet aan de kwaliteitsvoorschriften voor een nationale bereidingswijze beantwoordende producten in de betrokken lidstaat kan worden verboden of beperkt, ook al worden deze rechtmatig en eerlijk geproduceerd of verhandeld in de andere lidstaten.

Waar een communautaire harmonisatie ontbreekt, zijn nationale maatregelen die noodzakelijk zijn om de juiste aanduiding van producten te waarborgen teneinde aldus iedere verwarring bij de consument te voorkomen en de eerlijkheid van de handelstransacties te

30 — Zie Bernel, aangehaald in voetnoot 29, blz. 110. Zie voor een verwijzing naar het beginsel van „wederzijds vertrouwen" arrest Wurmser e. a., aangehaald in voetnoot 21, punt 18. Volgens de Commissie „[houdt] de aanvaarding van [het beginsel van vrije toegang van een in een lidstaat rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht product tot de markt van een andere lidstaat] in, dat de lidstaat bij het uitwerken van regelingen [inzake de samenstelling, het ontwerp, de presentatie of de verpakking van producten of de verplichting bepaalde technische voorschriften in acht te nemen], die van invloed kunnen zijn op de goede werking van het vrije verkeer van goederen, deze niet alleen in een uitsluitend nationaal perspectief mag zien, noch daarbij slechts rekening mag houden met de uitsluitend voor nationale producten geldende eisen. Voor een goede werking van de gemeenschappelijke markt dient elke lidstaat ook rekening te houden met de legitieme belangen van de andere lidstaten" (zie de in voetnoot 27 genoemde mededeling, blz. 2).

31 — Zie Mattera Ricigliano, A., *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Turijn, 1990, blz. 155.

32 — Zie, onder meer, arresten van 28 januari 1986, Commissie/Frankrijk (188/84, Jurispr. blz. 419, punt 16), en 7 maart 1989, Schumacher (215/87, Jurispr. blz. 617, punten 19-22).

verzekeren, volgens het Hof niet in strijd met de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen. [33]

Doch zodra de consument voldoende beschermd kan worden geacht door passende etiketteringsvereisten ter zake van de aard, de ingrediënten en de kenmerken van het product, wegen de vereisten van het vrij verkeer evenwel zwaarder dan de betrokken dwingende vereisten. [34]

31. Anders gezegd, er moet worden nagegaan, of de goederen waarvan de invoer wordt betwist, een mate van bescherming bieden die gelijkwaardig is aan die welke de door het land van invoer gereguleerde verkoopbenaming garandeert, wanneer de vermeldingen op het oorspronkelijke etiket — naar het oordeel van het Hof [35] — ten minste dezelfde informatie bevatten en even begrijpelijk zijn

33 — Zie arresten van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 10, punt 31, en 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk (216/84, Jurispr. blz. 793, punt 11).

34 — Zie, onder meer, arresten Cassis de Dijon, aangehaald in voetnoot 20, punt 13, inzake een verkoopverbod in Duitsland voor alcoholhoudende dranken (zoals de in Frankrijk geproduceerde cassislikeur) met een alcoholgehalte onder het voor de betrokken categorie vastgestelde minimumpercentage; Gilli en Andres, aangehaald in voetnoot 20, punt 7, en van 9 december 1981, Commissie/Italië (193/80, Jurispr. blz. 3019, punt 27), betreffende een verkoopverbod in Italië voor producten die azijnzuur bevatten dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, zoals appelazijn uit Duitsland; Fietje, aangehaald in voetnoot 5, punt 12, betreffende de uitbreiding van het verbod om bepaalde alcoholhoudende dranken onder een andere benaming te verkopen dan „likeur" — krachtens de nationale wetgeving voorgeschreven voor soortgelijke dranken — tot producten uit andere lidstaten, als gevolg waarvan de etiketten waarmee de betrokken producten rechtmatig in het land van uitvoer werden verhandeld, moesten worden aangepast; Rau, aangehaald in voetnoot 23, punt 17, betreffende een verkoopverbod in België voor margarine en comsumptievetten indien het product of de buitenverpakking niet kubiekvormig is; 11 juli 1984, Commissie/Italië (51/83, Jurispr. blz. 2793, punt 15), betreffende een invoerverbod voor suikerwaren met een gehalte aan dierlijke gelatine van meer dan 1 %; 12 maart 1987, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 7, punt 35, betreffende een verbod om uit andere dan de door de Duitse fiscale regelgeving voorgeschreven grondstoffen (bijvoorbeeld rijst en maïs) gebrouwen bieren onder de benaming „bier" te verkopen; 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 33, punten 9 en 11, en 11 mei 1989, Commissie/Duitsland (76/86, Jurispr. blz. 1021, punten 15-18), betreffende een invoerverbod voor melksurrogaten onder welke verkoopbenaming dan ook; 14 juli 1988, 3 Glocken en Kritzinger (407/85, Jurispr. blz. 4233, punt 16), betreffende een invoerverbod in Italië voor deegwaren verkregen uit zachte tarwe of uit een mengsel van zachte en harde tarwe, en 26 oktober 1995, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 10, punten 33 en 37, betreffende de verplichting om bij béarnaisesaus en Hollandse saus die uit plantaardige vetten zijn bereid en bij banketwaren die een bepaald additief bevatten, aan de verkoopbenaming een vermelding toe te voegen waarin de desbetreffende stof wordt genoemd.

35 — In alle niet-nakomingsprocedures die de Commissie op dit terrein heeft ingeleid, heeft het Hof onmiskenbaar vastgesteld, dat de consument voldoende werd geïnformeerd door het etiket op het ingevoerde product. Zie voor een grondig onderzoek naar de grenzen van 's Hofs voorkeur voor etikettering boven kwaliteitsnormen en voorbehouden verkoopbenamingen als evenredig instrument ter informatie van de consument, von Heydebrand und der Lasa, H.-C., „Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got It Wrong?", *Eur. L. Review*, 1991, blz. 391, en met name blz. 406-413. Zie in positieve zin Wils, W.-G., „Free Movement of Goods and Quality Regulation of Foodstuffs", *Eur. Food L. Rev.*, 1990, blz. 92, en Clark, H. L., „The Free Movement of Goods and Regulation for Public Health and Consumer Protection in the EEC: The West German ‚Beer Purity' Case", Va. J. Int'l L., deel 28, 1988, blz. 753.
Barents zegt overigens dat de grondslag van de betrokken rechtspraak niet moet worden gezocht in de vermeende achting van het Hof voor de normatieve opvatting van de „informed consumer" (zie aangehaalde literatuur in voetnoot 26). Zie echter arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 10, punten 34 en 36, waarin het Hof het argument van de Duitse regering dat de in geding zijnde vereisten ter zake van etikettering en bereiding van de betrokken producten noodzakelijk waren om een goede voorlichting van de consument en de eerlijkheid van de handelstransacties te garanderen, verwierp en verklaarde, dat „de consument, wiens aankoopbeslissing wordt bepaald door de samenstelling van de betrokken producten, eerst de lijst van ingrediënten leest, waarvan de vermelding (...) verplicht is. Zelfs indien de consument in bepaalde gevallen kan worden misleid, is dit gevaar gering (...)". Zie ook Weatherhill, S., „The evolution of European consumer law and policy: From well informed consumer to confident consumer?", in *Schriftenreihe des Vereinigten Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht* (onder leiding van H.-W. Micklitz), deel 1, *Rechtseinheit oder Rechtsvielfalt in Europa?*, Baden-Baden, 1996, blz. 423, met name blz. 430. Weatherhill merkt evenwel op, dat uit het recente secundaire gemeenschapsrecht inzake de bescherming van de economische belangen van de consument (zoals de regelgeving inzake misleidende reclame, buiten de bedrijfsruimten gesloten overeenkomsten, pakketreizen, consumentenkrediet en misbruikclausules in contracten) een nieuwe communautair begrip van de consument naar voren komt, dat van de „consument vol vertrouwen" die niet langer alleen maar passief profiteert van de vrijheid van handel of meeprofiteert van de harmonisering van de regelgeving, maar wordt aangemoedigd om grensoverschrijdende handelstransacties aan te gaan en zich tegen de marktwerking beschermd acht door een minimumpakket van beschermende regels. Weatherhill hoopt dat deze nieuwe normatieve opvatting spoedig van invloed zal zijn op de besluitvorming van het Hof, idem, blz. 457— 465.

voor de consument in het land van invoer (zie punt 10 hierboven). [36]

Het in punt 28 hierboven beschreven beginsel van „wederzijdse vertrouwen" houdt met betrekking tot bescherming van de consument in de levensmiddelensector in, dat „indien de wetgeving van de lidstaat van uitvoer tevens de consument op het grondgebied van de lidstaat van invoer beschermt (bijvoorbeeld door middel van voorschriften inzake de samenstelling), in de lidstaat van invoer geen overeenkomstige voorschriften hoeven te worden toegepast. Het is dan voldoende wanneer de consument erop wordt gewezen, dat de voorschriften in de lidstaat van uitvoer zijn toegepast. Er is pas een objectieve reden voor toepassing van de wetgeving van de lidstaat van invoer, wanneer de wetgeving van de lidstaat van uitvoer niet een dergelijke bescherming biedt [en toepassing van overeenkomstige nationale voorschriften met één doelstelling betreffende hetzelfde product niet mogelijk is], waardoor de keuzevrijheid van de consument meer wordt beperkt dan noodzakelijk is." [37]

Dit beginsel lijdt slechts één uitzondering, namelijk de uit het arrest Desorbais [38] voortvloeiende uitzondering betreffende gevallen van invoer met een frauduleus karakter. [39]

32. Ten slotte heeft het Hof geoordeeld, dat het gelijkwaardigheidsbeginsel ook van toepassing is wanneer een *regeling* inzake de productie en/of het in de handel brengen van het betrokken product in de lidstaat van oorsprong ontbreekt.

Wanneer producten *op eerlijke wijze en volgens van oudsher* in het land van uitvoer *bestaande gebruiken* worden vervaardigd en er geen zwaarder wegende dwingende vereisten van algemeen belang zijn, vallen deze producten onder het vrije verkeer tussen de lidstaten. [40] In een dergelijk geval is het niet mogelijk om bij de beoordeling van de evenredigheid van de als invoerbeperkend aangemerkte overheidsmaatregel ten opzichte van het beoogde dwingende vereiste, *in abstracto* de desbetreffende wetgevingen van de lidstaat van invoer en de lidstaat van uitvoer (dan wel

36 — Het begrip „gelijkwaardige mate van bescherming" veronderstelt, dat parallelle nationale voorschriften hetzelfde doel nastreven, doch dit betekent niet noodzakelijkerwijs, dat de middelen en technieken die de verschillende lidstaten kiezen om aan de respectieve materiële vereisten te voldoen, gelijk moeten zijn (zie Bernel, aangehaald in voetnoot 29), blz. 39 en 109). Zie ook arrest van 15 september 1994, Houtwipper (C-293/93, Jurispr. blz. I-4249), volgens hetwelk artikel 30 van het Verdrag zich niet verzet tegen de toepassing van een nationale regeling inzake waarmerking van edele metalen die de verkoop van edelmetalen werken zonder een aan de eisen van die regeling beantwoordend gehaltemerk, aangebracht door een onafhankelijke instantie, verbiedt: i) wanneer die werken niet overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat van uitvoer zijn voorzien van een stempelmerk dat informatie verschaft die gelijkwaardig is aan de door de regeling van de lidstaat van invoer voorgeschreven stempelmerken en begrijpelijk is voor de consument in die staat, of ii) wanneer die werken in de lidstaat van uitvoer door een niet-onafhankelijke instantie zijn gewaarmerkt.

37 — Zie Barents, aangehaald in voetnoot 26, blz. 12 (vrij vertaald).

38 — Zie voetnoot 9 en de desbetreffende passage van deze conclusie.

39 — Het lijkt overigens niet eenvoudig om uit 's Hofs rechtspraak op dit punt (zie voetnoot 9 en de desbetreffende passage) zekere en objectieve criteria af te leiden aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt, of bepaalde levensmiddelen qua samenstelling of productiewijze zozeer afwijken van de goederen die in de Gemeenschap algemeen bekend zijn onder diezelfde benaming, dat zij niet kunnen worden geacht tot dezelfde categorie te behoren (zie Duncan, G., MacGowan, N., „Does Community law allow Member States to restrict the use of certain trade descriptions to products which contain a certain proportion of their characteristic ingredients?", *Irish J. Eur. L.*, 1994, blz. 65, met name blz. 68).

40 — Zie arrest Prantl, aangehaald in voetnoot 19, punten 27-30, en arrest van 26 november 1985, Miro (182/84, Jurispr. blz. 3731, punten 24-27).

de materiële vereisten ter zake van de productie of verhandeling van het betrokken product) met elkaar te vergelijken. Er dient dan veeleer *in concreto* te worden nagegaan, of er sprake is van een gelijkwaardige mate van bescherming van de consument ten opzichte van het nationale product en het ingevoerde product. [41]

33. Tot zover de beginselen die deze materie beheersen. Ik meen in deze conclusie evenwel niet nader te hoeven ingaan op de vraag, of het decreet evenredig is aan de daaraan ten grondslag liggende dwingende vereisten ter zake van bescherming van de consument en een eerlijke handel.

Ik zal thans alleen het eerste argument van de Franse regering bespreken (zie punt 22 hierboven). Van niet-nakoming zou in casu pas sprake zijn, indien na afloop van de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies van 14 oktober 1994 gestelde termijn (twee maanden na kennisgeving) mocht blijken dat het decreet al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel een belemmering vormt voor het intracommunautaire handelsverkeer. Is niet aan deze voorwaarde voldaan, dan valt het decreet niet binnen de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag en vervalt de vraag, of het al dan niet gerechtvaardigd is.

34. Zoals ik reeds in punt 2 heb vermeld, voldoen de vanuit andere lidstaten in Frankrijk ingevoerde foie-grasproducten, waarbij het om zeer geringe hoeveelheden gaat, hoe dan ook aan de bij het decreet vastgestelde kwaliteitsvoorschriften. Met andere woorden, zo er in de andere lidstaten — of in derde landen — al sprake is van een (bescheiden) productie van foie gras, dan blijkt deze telkens volgens dezelfde gebruiken en kwaliteitseisen plaats te vinden als die welke al eeuwenlang in Frankrijk worden gehanteerd. Dat is geen toeval: foie gras is onlosmakelijk verbonden met de Franse gastronomische traditie. Dit blijkt tevens uit het wijdverbreide gebruik van de Franse verkoopbenamingen.

Ten slotte bestaat er in geen enkele andere lidstaat een soortgelijke regeling als het Franse decreet inzake de productie en het in de handel brengen van deze producten. De Franse kwaliteitsvoorschriften gaan trouwens terug tot een tijd waarin de Gemeenschap nog niet bestond en de nationale regeringen in hun „wetgevingsarsenaal" over nog ingrijpender maatregelen beschikten om hun levensmidde-

41 — De vergelijking tussen de respectieve mate van bescherming van beide nationale regelingen, waarbij zowel een aantal specifieke factoren van het concrete geval als de sociaaleconomische context van de betrokken lidstaat aan de orde dienen te komen, is volgens sommigen in bepaalde gevallen verre van eenvoudig (zie Bernel, aangehaald in voetnoot 29, blz. 143; Oliver, aangehaald in voetnoot 26, blz. 116). Dit geldt mijns inziens vooral wanneer, zoals in casu, de vergelijkingsbasis hetzelfde, in de lidstaat van uitvoer op eerlijke wijze en van oudsher vervaardigd product is. In een dergelijk geval kan men bovendien stuiten op het probleem van de betrouwbaarheid van de controles die reeds in de lidstaat van oorsprong zijn uitgevoerd en op de vraag in hoeverre herhaling in de lidstaat van bestemming verenigbaar is met het gemeenschapsrecht (zie Bernel, aangehaald in voetnoot 29, blz. 37-42).

lenproducenten te beschermen, zoals subsidies, rechtstreekse invoerbeperkingen en douanerechten. [42] De Commissie betwist eigenlijk geen van deze punten, maar erkent wel, dat het decreet momenteel geen invoerbeperkend effect heeft en dit in de nabije toekomst ook niet zal hebben (zie punt 12 hierboven).

35. Uit het voorgaande volgt, dat de volgens de Commissie op de Franse Republiek rustende verplichting tot wederzijdse erkenning niet zozeer „in de andere lidstaten rechtmatig geproduceerde en in de handel gebrachte" foie-grasproducten betreft (deze categorie bestaat thans immers niet), als wel soortgelijke goederen die „met inachtneming van op eerlijke wijze en volgens van oudsher in de lidstaat van oorsprong gehanteerde gebruiken" zijn geproduceerd.

Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door de formulering van de gelijkwaardigheidsclausule die de Commissie de Franse autoriteiten destijds heeft voorgesteld. [43]

Gelet op de vastgestelde overeenkomsten tussen de op eerlijke wijze en volgens van oudsher gehanteerde gebruiken in Frankrijk en de andere foie-grasproducerende lidstaten, is mijns inziens niet gebleken van *daadwerkelijke of potentiële* invoerbeperkende effecten.

36. Ik ben dan ook van oordeel dat de Commissie een ongegronde gedachtesprong heeft gemaakt. Verzoeksters argument, dat de noodzaak om in het decreet — dat vermoedelijk de betrokken materie voor de komende jaren beoogt te regelen — een gelijkwaardigheidsclausule op te nemen, preventief bedoeld is, overtuigt mij niet. Dit argument lijkt mij namelijk onverenigbaar met het hierboven reeds meermaals weergegeven duidelijke standpunt van het Hof, dat het bij de beoordeling van de gegrondheid van een beroep wegens niet-nakoming moet uitgaan van de juridische situatie zoals deze is „uitgekristalliseerd" aan het einde van de door de Commissie gestelde termijn waarbinnen de betrokken lidstaat de nodige maatregelen moet treffen om het met redenen omkleed advies in acht te nemen. Dit beginsel geldt beslist ook — daarover kan geen twijfel bestaan — voor de economische context en de marktsituatie waaruit de onderliggende elementen moeten worden afgeleid waaraan de beweerdelijk geschonden bepalingen refereren.

37. Voor het bewijs dat het decreet de intracommunautaire invoer zou kunnen belem-

42 — Zie von Heydebrand und der Lasa, aangehaald in voetnoot 35, blz. 392.

43 — Zie voetnoot 6 en de desbetreffende passage van deze conclusie.

meren, al was het slechts potentieel, zal bovendien moeten worden aangetoond dat de concrete mogelijkheid bestaat dat er handelsstromen van foie-grasproducten uit andere lidstaten zijn die met *andere* nationale kwaliteitsvoorschriften of gastronomische tradities overeenstemmen *dan die van het decreet.* Dat volgt onmiskenbaar uit de arresten van het Hof waarbij het niet-nakomingen heeft vastgesteld wegens schending van de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen. [44]

Er zij evenwel aan herinnerd, dat er tot op heden — laat staan in december 1994, toen de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn afliep — buiten Frankrijk nergens nationale wetgeving is vastgesteld inzake de samenstelling, de productie of de verkoopbenamingen van de betrokken producten. Pas wanneer een andere lidstaat eventueel een dergelijke regeling vaststelt, en niet eerder, kan er sprake zijn van potentiële handelsstromen uit andere lidstaten die onwettig zouden kunnen worden verhinderd of beperkt in de zin van artikel 30 van het Verdrag.

44 — Zie onder meer (afgezien van de eerdere zaken waarin het Hof oordeelde dat de betrokken overheidsmaatregel niet zonder onderscheid van toepassing was of een *daadwerkelijk* invoerbeperkend effect had): arresten van 9 december 1981, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 34, punten 20-26 (vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten doordat de verkoopbenaming „azijn" werd voorbehouden aan wijnazijn en in Italië een verkoopverbod gold voor producten die azijnzuur bevatten dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, terwijl deze in verschillende lidstaten op grote schaal wordt geproduceerd en geconsumeerd); 11 juli 1984, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 34 (punt 18: vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten van een handelsverbod in Italië voor rechtmatig in andere lidstaten geproduceerde en in de handel gebrachte suikerwaren met een gehalte aan dierlijke gelatine van meer dan 1 %); 4 december 1986, Commissie/Duitsland (179/85, Jurispr. blz. 3879, punt 8: vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten van een handelsverbod in Duitsland voor dranken als *pétillant de raisins* in de traditionele champagnefles, d. w. z. in de verpakking waarin dit product traditioneel — sinds 1956 — in Frankrijk wordt verkocht); 12 maart 1987, Commissie/Griekenland (176/84, Jurispr. blz. 1193, punten 26 en 32: vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten van de fiscale wetgeving voor bier en van de Griekse codex alimentarius op bier dat in de andere lidstaten rechtmatig is gebrouwen i) uit andere grondstoffen dan gerstemout, ii) met gebruikmaking van enzymen en iii) onder toevoeging van in de lidstaat van productie toegestane additieven); 12 maart 1987, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 7 (punten 29 en 40: vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten van het Duitse „Reinheitsgebot" op bier dat in de andere lidstaten rechtmatig is gebrouwen i) uit andere grondstoffen dan gerstemout (met name rijst en maïs) of ii) met toevoeging van in de lidstaat van productie toegestane additieven); 11 oktober 1990, Commissie/Italië (C-210/89, Jurispr. blz. I-3697, punt 9: vaststelling van potentiële invoerbeperkende effecten van handelsverbod in Italië voor kaas met een vetgehalte onder het wettelijke minimumpercentage op producten uit andere lidstaten, zoals Frankrijk, waar deze rechtmatig worden geproduceerd en in de handel gebracht). In veel van deze zaken is de Commissie de niet-nakomingsprocedure gestart na klachten van de betrokken marktdeelnemers of van de andere lidstaten.

38. Het bovenstaande geldt mutatis mutandis voor foie-grasproducten die eventueel in de toekomst volgens andere dan de in het decreet bedoelde gebruiken op eerlijke en volgens traditionele wijze in een andere lidstaat worden geproduceerd.

Ik wil in deze conclusie niet ingaan op de netelige vraag, wat de normatieve criteria zijn om vast te stellen wanneer niet gereglementeerde industriële of handelsgebruiken *eerlijk*

en traditioneel zijn [45]: hier kan worden volstaan met de constatering, dat eerst vanaf de dag dat men kan vaststellen dat er in de Gemeenschap een constante en eerlijke productie van foie-grasproducten bestaat — los van en concurrerend met de Franse productie — sprake kan zijn van een concrete mogelijkheid van importen op de Franse markt ten aanzien waarvan het decreet als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking kan worden aangemerkt.

Aan deze voorwaarde was, zoals gezegd, in december 1994 — na afloop van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn — niet voldaan. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard, dat maatregelen van de lidstaten reeds onverenigbaar met artikel 30 van het Verdrag kunnen worden verklaard, indien wordt vastgesteld, „dat zij enkel een belemmering kunnen vormen ‚voor de invoer *die mogelijk zou zijn indien deze maatregelen niet bestonden*'". [46] In casu moet mijns inziens worden vastgesteld, dat de invoer die mogelijk zou zijn indien het decreet niet bestond, nog geen ton verschilt van de hoeveelheden die na de inwerkingtreding van de maatregel zijn waargenomen.

Met de betrokken handelsregeling wordt niet getracht de Franse consument de nationale bereidingswijze voor foie-grasproducten op te dringen — op basis van een subjectieve en arbitraire opvatting van het begrip kwaliteit — door deze tot communautaire bereidingswijze te verheffen, ten nadele van qua samenstelling of productiemethode afwijkende producten die in andere lidstaten worden verkocht en gewaardeerd. Het communautaire begrip „algemeen bekend" lijkt zich bij het betrokken product in feite te meten aan het Franse begrip, en de eetgewoonten met betrekking tot foie-grasproducten in de andere lidstaten blijken reeds lang vóór de vaststelling van het decreet vaste vorm te hebben gekregen. Dat blijkt uit het feit, dat de handelaar die foie-grasproducten uit andere lidstaten in Frankrijk importeert, sinds december 1994

45 — Het lijkt niet geheel logisch om de verplichting tot wederzijdse erkenning van elkaars regelgeving verder uit te breiden tot de *traditie* — dit is een begrip zonder intrinsieke waarde in termen van kwaliteit, wat per definitie betekent, dat controles in het land van oorsprong ontbreken (zie von Heydebrand und der Lasa, aangehaald in voetnoot 35, blz. 409 en 410). De arresten van het Hof op dit gebied zijn alleen op aannemelijke wijze te verklaren in het licht van de feitelijke context van elk concreet geval, waaruit valt op te maken, dat de accentuering van het traditionele karakter van het betrokken product voornamelijk diende ter verwerping van het — door de autoriteiten van de lidstaat van invoer min of meer verbloemde — argument, dat met het product juist werd beoogd in de lidstaat van invoer een goedkoop product van mindere kwaliteit op de markt brengen om consumenten aan te trekken en aldus te profiteren van het ontbreken van technische en handelsvoorschriften in de lidstaat van oorsprong (zie Brouwer, O., „Free movement of foodstuffs and quality requirements: Has the Commission got it wrong?", *Common Mkt. L. Rev.*, 1988, blz. 237, en met name blz. 253, noot 39). Advocaat-generaal Slynn zei hierover in zaak 179/85, aangehaald in voetnoot 44, blz. 3892 en 3893: „het criterium ‚bonafide en traditionele praktijk' [kan] passend zijn in een geval als in de zaak Prantl, waarin het ging om het probleem van een indirecte aanduiding van oorsprong, maar ik geloof niet, dat het in iedere zaak een rol moet spelen. Anders zou de ontwikkeling en het in het verkeer brengen van nieuwe producten belemmerd kunnen worden." Bovendien is, zoals de Franse regering in deze zaak heeft opgemerkt, het gelijkwaardigheidscriterium bij traditionele producten zo vaag, dat het onverzoenbaar zal blijken te zijn met het fundamentele vereiste van rechtszekerheid. Het Hof noch de Commissie hebben tot dusver toegelicht „in welke hoeveelheden en gedurende hoeveel tijd een product moet zijn vervaardigd en verhandeld alvorens aan deze voorwaarde te voldoen" (zie Brouwer, aangehaald, blz. 254; Oliver, aangehaald in voetnoot 26, blz. 241).

46 — Zie, onder meer, arresten van 20 februari 1975, Commissie/Duitsland (12/74, Jurispr. blz. 181, punt 14), en 16 december 1986, Commissie/Griekenland (124/85, Jurispr. blz. 3935, punt 7); cursivering van mij.

niet eens de verkoopbenaming of het etiket hoeft aan te passen waarmee de producten in de lidstaat van productie in de handel worden gebracht.

Men kan dus niet stellen, dat het ontbreken van een clausule inzake wederzijdse erkenning in het decreet in strijd is met het gemeenschapsrecht.

39. Ik wil in deze conclusie niet pleiten voor herinvoering van een de-minimisregel bij niet-nakomingszaken, waarover het Hof zich reeds afwijzend heeft uitgesproken. [47]

Maar ik vind wel, dat moet worden erkend, dat er een weliswaar nog niet duidelijk gedefinieerde, doch in beginsel onomstreden scheidslijn is tussen een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag ter betwisting van een overheidsmaatregel die thans potentiële invoerbeperkende effecten kan sorteren (toegestaan) en een beroep ter betwisting van een overheidsmaatregel die slechts in de toekomst dergelijke effecten kan sorteren, indien de daaraan ten grondslag liggende juridische situatie en economische context veranderen ten opzichte van de toestand na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (niet toegestaan).

40. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel, dat ten aanzien van de Franse Republiek geen niet-nakoming van de verplichtingen ingevolge artikel 30 van het Verdrag kan worden vastgesteld.

IV — Conclusie

In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

— het beroep te verwerpen, en

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

47 — Zie arresten van 21 maart 1991, Commissie/Italië (C-209/89, Jurispr. blz. I-1575, punt 6), en 17 november 1992, Commissie/Griekenland (C-105/91, Jurispr. blz. I-5871, punt 20).