CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 17 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Op grond van de Internationale Overeenkomst nopens het gebruik van de aanduidingen van herkomst en van de benamingen van kaassoorten, de Overeenkomst van Stresa van 1 juni 1951, waarbij onder meer Frankrijk en Nederland partij zijn, maar de Bondsrepubliek Duitsland niet, is in de Franse wetgeving het in de handel brengen van kaas onder de benaming „Edam" verboden, tenzij deze ten minste 52% droge stof en 40% vetstof bevat. Deserbais, directeur van de Franse onderneming Fromex SARL voerde in Frankrijk uit Duitsland afkomstige kaas in met een gehalte van 50,4% droge stof en 34,3% vetstof. De kaas was voorverpakt en voorzien van een etiket met de tekst (in het Frans):

„Duitse Edam
30% vetstof
ingevoerd door Fromex, Straatsburg"

Vanwege die invoer werd hij vervolgd en veroordeeld wegens wederrechtelijk gebruik van een benaming („usurpation d'une dénomination"), waardoor de koper omtrent de aard en de eigenschappen van de betrokken produkten kon worden misleid. Hij ging in beroep bij de cour d'appel te Colmar op grond dat ingevolge het gemeenschapsrecht de kaas onder de benaming „Edam" in Frankrijk mocht worden ingevoerd, aangezien deze legaal in de Bondsrepubliek was vervaardigd en in de handel gebracht.

Ten einde het geschil te kunnen beslechten legde de cour d'appel te Colmar het Hof van Justitie bij arrest van 30 oktober 1986 de volgende prejudiciële vraag voor:

„Moeten de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling tot bescherming van een verkoopbenaming, welke

1) die verkoopbenaming voorbehoudt aan binnenlandse produkten of produkten uit een andere staat, doch de produkten van de overige Lid-Staten daarvan uitsluit;

2) het recht om de verkoopbenaming van een uit een Lid-Staat ingevoerde kaassoort te gebruiken afhankelijk stelt van een minimumgehalte aan vetstof, ook al is de ingevoerde kaas in zijn staat van oorsprong op eerlijke en traditionele wijze volgens andere technische en kwaliteitsvoorschriften geproduceerd en in de handel gebracht,

als een kwantitatieve invoerbeperking of een maatregel van gelijke werking is te beschouwen ?"

Met een beroep op artikel 30, zoals uitgelegd in 's Hofs rechtspraak inzake het vrije verkeer van goederen, stelt Deserbais, dat de consumenten afdoende worden beschermd door de informatie op het etiket en dat op de vraag moet worden geantwoord,

* Vertaald uit het Engels.

dat artikel 30 EEG-Verdrag een Lid-Staat verbiedt, op uit een andere Lid-Staat ingevoerde kaas van hetzelfde type nationale regels toe te passen die het gebruik van een bepaalde verkoopbenaming voor die kaas slechts toestaan bij een bepaald minimumvetgehalte, indien de ingevoerde kaas rechtmatig en traditioneel volgens andere technische en kwaliteitseisen is vervaardigd en onder dezelfde benaming in de handel is gebracht in de Lid-Staat van herkomst, en passende informatie van de consument is verzekerd.

De Nederlandse regering betoogt, dat hoewel de benaming „Edam" tegenwoordig ook voor kaas van buiten de regio Edam wordt gebruikt, dit gebruik moet worden beperkt tot kaas die aan een bepaalde technische omschrijving voldoet en die met name een vetgehalte van minstens 40% heeft. Zowel met de Overeenkomst van Stresa als met de Codex Alimentarius wordt internationaal geprobeerd de bescherming van deze karakteristieken voor kaas met die naam te waarborgen. Voor de eerbiediging van de traditionele bereidingstechnieken die op internationaal vlak voor Edammer kaas zijn vastgelegd en geaccepteerd, moeten de Lid-Staten van de EEG de invoer van kaas uit andere Lid-Staten kunnen verbieden die niet volgens die technieken is vervaardigd, ook al wordt de consument over het verschil in samenstelling ingelicht. De Nederlandse regering geeft dan ook in overweging op de vraag te antwoorden, dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen nationale bepalingen die het gebruik van een benaming voor kaas afhankelijk maken van het voldoen aan bepaalde karakteristieken, zoals neergelegd in de Overeenkomst van Stresa respectievelijk de Codex Alimentarius.

De Commissie is een zelfde uitlegging van de regels voor het vrije verkeer van goederen toegedaan als Deserbais. Wat het effect van internationale overeenkomsten aangaat, stelt zij onder verwijzing naar artikel 234 EEG-Verdrag, zaak 812/79 (Burgoa, Jurispr. 1980, blz. 2787, inz. blz. 2802) en zaak 121/85 (Conegate, Jurispr. 1986, blz. 1007, inz. blz. 1024 en 1025) dat in de betrekkingen tussen de Lid-Staten geen beroep op de vóór de inwerktreding van het EEG-Verdrag gesloten overeenkomsten kan worden gedaan om belemmeringen van de intracommunautaire handel te rechtvaardigen. De toepassing van artikel 30 kan dan ook niet worden uitgesloten met een beroep op de Overeenkomst van Stresa. Dientengevolge moet de vraag haars inziens aldus worden beantwoord, dat een nationale regeling die, ter bescherming van een verkoopbenaming, het in de handel brengen van kaas met een ander dan het voorgeschreven vetgehalte verbiedt, als een met artikel 30 EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking moet worden beschouwd, wanneer die kaas uit een andere Lid-Staat is ingevoerd alwaar hij rechtmatig en traditioneel onder die benaming maar volgens andere kwaliteitseisen op de markt is gebracht, en de etikettering en verpakking duidelijk de werkelijke samenstelling en herkomst aangeven.

Volgens 's Hofs vaste rechtspraak kan een verkoopbeperking die niet de vorm heeft van een rechtstreekse beperking met betrekking tot het produkt maar van een beperking van het gebruik van een naam, niettemin een beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag zijn: zie bij voorbeeld de arresten van 26 november 1985 (zaak 182/84, Miro, Jurispr. 1985, blz. 3731) en van 12 maart 1987 (zaak 178/84, „Reinheitsgebot", Jurispr. 1987, blz. 1227).

Een nationale wetgeving als de Franse in de onderhavige zaak, belemmert de verkoop van uit andere Lid-Staten ingevoerde goederen of kan deze belemmeren, waardoor zij onder de omschrijving van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking komt te vallen, zoals neergelegd in 's Hofs rechtspraak, met name in zaak 8/74 (Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837). Een dergelijke wetgeving is dan ook bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden, tenzij er sprake is van een van de uitzonderingen van artikel 36, of, indien van toepassing, van een van de „dwingende vereisten" die door het Hof in zaak 120/78 (Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649, de „Cassis de Dijon"-zaak) en volgende zaken zijn erkend.

De Nederlandse regering geeft toe dat de benaming „Edam" al lang niet meer is voorbehouden aan in de streek rond Edam vervaardigde kaas, zodat deze benaming niet als een aanduiding van herkomst kan worden gezien. In de Overeenkomst van Stresa komt de naam Edam niet voor onder de „herkomstaanduidingen", maar enkel onder de „benaming" van kaassoorten, die in mindere mate worden beschermd. Het is nu de benaming voor een kaassoort, maar niet langer met enige geografische beperking ten aanzien van de plaats van produktie.

In bepaalde arresten heeft het Hof verklaard dat Lid-Staten niet een generieke benaming aan één binnenlandse variëteit mogen voorbehouden, ten nadele van andere variëteiten die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn geproduceerd: zaak 12/74 (Commissie/Duitsland, „Sekt" en „Weinbrand", Jurispr. 1975, blz. 181), zaak 193/80 (Commissie/Italië, „azijn", Jurispr. 1981, blz. 3019), de reeds aangehaalde zaak 182/84, Miro („jenever"), en de „Reinheitsgebot"-zaak. Het is moeilijk te zeggen wanneer een oorspronkelijk streekgebonden naam een generieke naam wordt, maar uit alles blijkt, dat „Edam" thans een generieke naam is geworden en daarmee onder de zojuist genoemde regel valt. In elk geval valt „Edam" naar mijn opvatting niet onder artikel 36 EEG-Verdrag betreffende de bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht zijn er geen gemeenschapsregels voor de aanduidingen van herkomst of de benamingen van verschillende soorten kaas binnen de Gemeenschap. Zoals het Hof verklaarde in rechtsoverweging 8 van het arrest „Cassis de Dijon": bij gebreke van een dergelijke gemeenschappelijke regeling „staat het aan de Lid-Staten om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de produktie en verhandeling van (het produkt) raakt, regelingen te treffen. Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken produkten, moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met... de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken."

De Overeenkomst van Stresa, met de bijzondere regelingen voor onder meer Edammer kaas, is ondertekend door Denemarken, Frankrijk, Italië en Nederland, maar niet door de andere Lid-Staten. In het bijzonder in de Bondsrepubliek Duitsland dateert de wetgeving die de vervaardiging van „Edam"-kaas toestaat met een vetgehalte van slechts 30%, van 1934: 54 jaar geleden.

Bovendien blijkt Edammer met een 30% vetgehalte de laatste jaren één derde van de Duitse produktie van Edammer te vormen. In die omstandigheden kan naar mijn opvatting geen dwingend vereiste voor de eerlijkheid van handelstransacties rechtvaardigen, dat één Lid-Staat de verkoop van Edammer met een vetgehalte van 30% afkomstig uit een andere Lid-Staat verbiedt.

Wat de bescherming van de consument betreft, is het vaste rechtspraak (bij voorbeeld de „Reinheitsgebot"-zaak) dat een dergelijk algeheel verbod niet in verhouding staat tot het doel: de consumenten tegen misleiding te beschermen, indien dat doel ook door minder beperkende maatregelen kan worden bereikt, zoals etikettering. Die regel lijkt mij hier van toepassing, en uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de in geding zijnde kaas van een passend etiket was voorzien. Voorts moet de noodzaak de consumenten tegen misleiding te beschermen, worden afgewogen tegen de regel, dat de wetgeving van een Lid-Staat „niet (mag) dienen om bestaande consumptiegewoonten te verstarren, ten einde de verkregen voorsprong van nationale industrieën die aan gewoonten tegemoet trachten te komen, te consolideren" („Reinheitsgebot"-zaak, r. o. 32).

Een etikettering zou op zichzelf niet voldoende zijn, indien het aangeboden produkt iets geheel anders zou zijn dan het gewoonlijk in de importerende Lid-Staat als „Edam" aangeduide produkt, bij voorbeeld schimmelkaas of roomkaas. Dat is evenwel niet het geval. Het argument, dat de regel van het Cassis de Dijon-arrest inzake het vrije verkeer van goederen de sluizen wijd open zou zetten voor geïmporteerde goederen met geheel onjuiste benamingen, is stellig overdreven: in de eerste plaats moeten de goederen om onder die regel te vallen „rechtmatige geproduceerd en op de markt gebracht" zijn in de exporterende Lid-Staat. Die voorwaarde is in de meeste gevallen al voldoende waarborg dat de betrokken goederen geen volledig onjuiste benaming dragen. Dat is, dunkt mij, hier het geval. In de tweede plaats zou in het uitzonderlijke geval waarin op grond van de wetgeving van de Lid-Staat van uitvoer een produkt onder een naam mag worden geproduceerd en in de handel gebracht, die de consumenten in de Lid-Staat van invoer ernstig zou kunnen misleiden, het dwingende vereiste van de consumentenbescherming een rol spelen, zodat maatregelen kunnen worden genomen die beperkender zijn dan een loutere etikettering, met dien verstande evenwel dat zij altijd aan de voorwaarde van proportionaliteit moeten voldoen („voor zover dringende behoeften... ze *noodzakelijk* maken": „Cassis de Dijon", r. o. 8). Ik meen derhalve niet, dat toepassing van het „Cassis de Dijon"-beginsel van het vrije verkeer op benamingen voor kaas, werkelijk het risico in zich draagt dat die benamingen daardoor hun betekenis verliezen.

In de onderhavige zaak is het criterium van het respecteren van de „bonafide traditionele praktijken" in de verschillende Lid-Staten genoemd, hetwelk in zaak 16/83 (Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299) en in de Miro-zaak werd gehanteerd. Alhoewel ik er niet aan twijfel dat aan een dergelijk criterium in de thans onderhavige zaak zou kunnen worden voldaan gezien de lange geschiedenis van produktie en verhandelen van „Edam" met een vetgehalte beneden de 40% in Duitsland, acht ik het toch onjuist, dat criterium hier te hanteren. In een zaak als de onderhavige worden dunkt mij door toepassing van dat criterium de voorwaarden voor het vrije verkeer van goederen, die zijn neergelegd in artikel 30 en in het arrest Cassis de Dijon zijn uitgewerkt, onnodig in-

geperkt. Zoals ik heb gezegd in mijn conclusie in zaak 179/85 (Commissie/Duitsland, „pétillant de raisin", Jurispr. 1986, blz. 3879): „Anderzijds kan het criterium ‚bonafide en traditionele praktijk' passend zijn in een geval als 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 produkten belemmerd kunnen worden. Het juiste criterium in een geval als het onderhavige lijkt mij het criterium van de zaak ‚Cassis de Dijon', namelijk of het produkt in een Lid-Staat ‚rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht' is. Zo ja, dan kan het, behoudens de in dat arrest bedoelde dringende eisen en behoudens artikel 36 EEG-Verdrag, in een andere Lid-Staat worden verhandeld." Ofschoon het arrest van 4 december 1986 in die zaak („pétillant de raisin") wederom verwijst naar het criterium van de „bonafide traditionele praktijken", heeft het Hof in het daaropvolgende arrest van 12 maart 1987 („Reinheitsgebot") dit criterium niet gehanteerd, maar heeft het aan de Duitse beperking van buitenlandse biersoorten eenvoudigweg een einde gemaakt, omdat zij rechtmatig vervaardigd en in de handel gebracht waren in de Lid-Staat van herkomst. In deze zaak moet een soortgelijke aanpak worden gevolgd.

Om de hiervóór gegeven redenen vind ik niet dat een van de toepasselijke dwingende vereisten uit „Cassis de Dijon" of de ter zake dienden bepalingen van artikel 36 gelden voor een nationale maatregel als die in het onderhavige geval. Een verbod, als vervat in de betrokken Franse wetgeving mag niet op de Duitse „Edam" worden toegepast, omdat deze rechtmatig is geproduceerd en in de handel gebracht in de Lid-Staat van herkomst.

Blijft te bezien of de Overeenkomst van Stresa aan die slotsom iets verandert. Ik geloof van niet.

De Nederlandse regering heeft betoogd dat de Overeenkomst van Stresa, samen met de Codex Alimentarius, een internationaal overeengekomen kwaliteitsnorm bevat, die bescherming door het gemeenschapsrecht verdient. Aangezien een aantal Lid-Staten, met name de Bondsrepubliek Duitsland, de aldus voorgestelde norm niet hebben aanvaard, kan dunkt mij moeilijk worden gezegd dat het hier om een gemeenschapsrechtelijk voorschrift gaat, waardoor de regel van artikel 30 wordt opzij gezet of ingeperkt.

Zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 11 maart 1986 (zaak 121/85, Conegate, Jurispr. 1986, blz. 1007, r. o. 26, alsmede punt 2 van het dictum) moet artikel 234 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat op een vóór de inwerkingtreding van het Verdrag gesloten overeenkomst (zoals de Overeenkomst van Stresa) geen beroep kan worden gedaan ter rechtvaardiging van beperkingen van de handel tussen Lid-Staten.

Andere factoren zouden in aanmerking moeten worden genomen, als de betrokken benaming een benaming of aanduiding van herkomst zou zijn.

Mitsdien geef ik in overweging, de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

Een nationale wettelijke regeling die, ter bescherming van een verkoopbenaming,

1) die verkoopbenaming voorbehoudt aan binnenlandse produkten of produkten uit een andere Lid-Staat, doch de produkten van de overige andere Lid-Staten daarvan uitsluit;

2) het recht de verkoopbenaming van een uit een Lid-Staat ingevoerde kaassoort te gebruiken, afhankelijk stelt van een minimum gehalte aan vetstof, ook al is de ingevoerde kaas in zijn land van herkomst rechtmatig geproduceerd en in de handel gebracht volgens andere technische en kwaliteitsvoorschriften;

vormt een met artikel 30 EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

Over de kosten van Deserbais heeft de nationale rechterlijke instantie te beslissen. De kosten van de Commissie en de Nederlandse regering kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.