CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 30 januari 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Dit beroep wegens niet-nakoming heeft betrekking op de verenigbaarheid met artikel 30 EEG-Verdrag van de Engelse „Trade Descriptions (Origin Marking) (Miscellaneous Goods) Order" van 2 februari 1981 (hierna: de Order).

Artikel 1 (3) van deze regeling stelt voor de verkoop in het klein van vier categorieën produkten (textielprodukten en kleding, elektrische huishoudelijke apparaten, schoeisel, tafelbestek), de vermelding van oorsprong, dit wil zeggen het land waar het is vervaardigd of voortgebracht, verplicht. Die vermelding moet op of bij het produkt zijn aangebracht (artikel 2 (2) a). Genoemde verplichting rust op de kleinhandelaar. De leveranciers moeten de kleinhandelaar uiterlijk bij levering schriftelijk over de oorsprong van de produkten informeren (artikel 3 (2)), wanneer een desbetreffende vermelding niet op of bij deze produkten is aangebracht (artikel 3 (1) (a)); in dit geval behoeft de kleinhandelaar uiteraard geen verplichting meer na te komen waaraan door zijn leverancier reeds is voldaan.

2. Volgens de Commissie biedt de Order de kleinhandelaar de mogelijkheid om aan zijn verplichting te ontkomen door deze af te wentelen op de voorgaande schakels van de handelsketen. In feite rust de last dus niet op de kleinhandelaar, maar op de andere handelaars en, uiteindelijk, dus op de fabrikant zelf.

Volgens de Commissie stelt de Order de exporteurs die naar het Verenigd Koninkrijk uitvoeren voor extra kosten wegens het aanbrengen van de oorsprongsvermelding en de noodzaak om aparte series en voorraden in huis te hebben. Ofschoon de Britse regeling zonder onderscheid van toepassing is op nationale en op ingevoerde produkten, zou zij voor laatstgenoemde produkten dus neerkomen op een maatregel van gelijke werking als een in artikel 30 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve invoerbeperking.

Het Verenigd Koninkrijk antwoordt hierop primair, dat de Order niet van toepassing is op de invoer, maar uitsluitend op de verkoop in het klein op de Britse markt. Het betwist het afwentelingseffect, dat wil zeggen de invoerbelemmeringen, die de Order volgens de Commissie zou hebben. Bovendien stelt het, dat de vermelding van oorsprong alsook het vervaardigen van bijzondere series en aparte voorraden in de produktiefase een normaal handelsgebruik zijn en dat de erdoor veroorzaakte kosten hoe dan ook te verwaarlozen zijn.

Subsidiair, voor het geval artikel 30 in casu toch van toepassing zou zijn, stelt het Verenigd Koninkrijk, dat overwegingen in ver-

* Vertaald uit het Frans.

band met de consumentenbescherming de Order rechtvaardigen. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof in de zaak-„Cassis de Dijon" (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649), stelt het, dat de Order noodzakelijk is ter bereiking van dit doel, dat aan een dwingend vereiste van algemeen belang beantwoordt, wat een afwijking van artikel 30 mogelijk maakt.

De Commissie is van mening, dat, waar het hier een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije goederenverkeer betreft, het begrip consumentenbescherming strikt moet worden uitgelegd. Het kan derhalve slechts worden ingeroepen om te voorkomen dat de consument wordt misleid. Zo gezien, kan niet worden gesteld dat daarvoor een vermelding van oorsprong nodig is.

3. De onderhavige zaak stelt twee vragen aan de orde:

— belemmert de Order de invoer in het Verenigd Koninkrijk van de produkten waarop hij van toepassing is ?

— zo ja, rechtvaardigen dwingende vereisten, in casu in verband met de consumentenbescherming, de verplichtingen die de Order oplegt ?

I — De belemmering van de handel

4. Volgens vaste rechtspraak is „iedere... regeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking te beschouwen" (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r.o. 5). Het Hof heeft aan het begrip belemmering dus een ruime uitlegging gegeven. In dat verband is het irrelevant of de belemmering een gevolg is van een discriminerende maatregel of van een bepaling als de onderhavige, die zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde produkten van toepassing is (conclusie van advocaat-generaal Reischl in zaak 75/81, Blesgen, Jurispr. 1982, blz. 1211, 1235).

Wil er van een belemmering sprake zijn, dan is echter vereist, zoals advocaat-generaal Reischl na een onderzoek van de rechtspraak van het Hof stelde, dat de bestreden nationale maatregel „*specifieke* beperkingen van het *goederenverkeer* inhoudt" (ibid., blz. 1235, cursivering van mij). Mij dunkt dat dat het criterium is dat het Hof in voornoemde zaak 75/81 (Blesgen, Jurispr. 1982, blz. 1211, r.o. 8-10; zie ook de zaken 193/80, Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019, r.o. 20, en 286/81, Oosthoek, Jurispr. 1982, blz. 4575, r.o. 15) heeft gehanteerd en in de zaak-Prantl heeft bevestigd. In laatstgenoemde zaak stelde het Hof immers vast: „dat een nationale regeling inzake de verhandeling van een produkt, ook al geldt zij zonder onderscheid voor nationale en ingevoerde produkten, aan het verbod van artikel 30 van het Verdrag niet ontkomt, wanneer zij" — aldus 's Hofs precisering — „*in feite* protectionistisch werkt in die zin, dat een typisch nationale produktie ervan profiteert en bepaalde categorieën van produkten uit andere Lid-Staten in dezelfde mate worden benadeeld" (zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, r.o. 21, cursivering van mij).

Wil er sprake zijn van een belemmering van het handelsverkeer in de zin van artikel 30, dan moet een zonder onderscheid toegepaste nationale maatregel de verhandeling van ingevoerde produkten in vergelijking met nationale produkten benadelen, en bijgevolg voor deze laatste een protectionistisch effect hebben. Uit deze concrete benadering blijkt, dat het Hof als norm hanteert, de *effectieve*

invloed — al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel — op de intracommunautaire handel.

5. Derhalve moet de Commissie, nu zij het Hof vraagt artikel 30 toe te passen op een nationale maatregel die zonder onderscheid (voor nationale en voor ingevoerde produkten) geldt, bewijzen dat de bestreden regeling *specifieke beperkingen van het goederenverkeer* inhoudt. Vooralsnog heeft zij dit bewijs niet geleverd.

De Commissie baseert haar beroep immers hoofdzakelijk op 's Hofs arrest-„Ierse souvenirs", op twee procedures wegens niet-nakoming tegen Frankrijk — doch doorgehaald nadat Frankrijk het met redenen omkleed advies van de Commissie had gevolgd —, en tenslotte op twee brieven van respectievelijk een Britse detailhandelaar in elektrische huishoudelijke apparaten en de „Groupement des industries françaises des appareils d'équipement ménager".

De verwijzing naar de zaak-„Ierse souvenirs" is mijns inziens niet relevant. In die zaak ging het immers om een discriminerende maatregel, daar *uitsluitend* voor ingevoerde produkten een oorsprongsaanduiding — aanbrenging van de vermelding „foreign" — verplicht was. Daarbij komt, dat het Hof in zijn arrest uitdrukkelijk niet is ingegaan op de vraag die de Commissie had opgeworpen met haar betoog „dat het niet voldoende zou zijn ook voor binnenlandse produkten een aanduiding van oorsprong te verlangen" om de bestreden regeling in overeenstemming met artikel 30 EEG-Verdrag te brengen (zaak 113/80, Commissie/ Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625, r.o. 16). Daar ook de twee „Franse zaken" uitsluitend ingevoerde goederen betroffen, kan volgens mij ook daaruit voor de onderhavige zaak geen lering worden getrokken.

De door de Commissie overgelegde brieven tenslotte betreffen produkten van slechts één der in de Order genoemde sectoren — elektrische huishoudelijke apparaten — en de invoer uit slechts één Lid-Staat, namelijk Frankrijk. Voorts bevat de brief van de Franse ondernemersvereniging over de gevolgen van de Order alleen maar beweringen; er wordt niets in aangevoerd als bewijs van de „zware pressie" die de Britse distributeurs zouden uitoefenen noch van de wijzigingen die aan alle fabrikanten worden opgedrongen. De tweede brief, die de Commissie op uitdrukkelijk verzoek van het Hof heeft overgelegd, is nog minder overtuigend, doordat hij van een enkele detailhandelaar afkomstig is.

De elementen die het Hof zouden moeten overtuigen, zijn in feite nogal zwak. Let wel, ik zeg niet dat de Order geen belemmerende werking heeft gehad of zou kunnen hebben. Ik stel alleen, dat de Commissie de door haar aangevoerde invloed op het handelsverkeer, en a fortiori de restrictieve aard ervan, vooralsnog geenszins heeft aangetoond.

Mitsdien dunkt mij, dat het beroep moet worden afgewezen. Zou het Hof op dit punt een andere mening zijn toegedaan, dan zal het het door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde subsidiaire middel moeten onderzoeken.

II — De bescherming van de consumenten

6. In de rechtspraak van het Hof heet het, dat „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 bescherming van de consumenten, ze noodzakelijk maken" (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649,

r.o. 8). De vraag is dus of de bescherming van de consumenten de verplichte aanduiding van oorsprong noodzakelijk maakt.

7. Het Verenigd Koninkrijk zegt van wel, en het stelt desbetreffend dat alleen de Lid-Staat deze noodzaak kan beoordelen en dat in casu enquêtes hebben uitgewezen dat de Britse consumenten, voordat zij tot koop besluiten, de oorsprong van de betrokken produkten willen kennen. Er zou trouwens een onbetwistbaar verband bestaan tussen het land van oorsprong en de kwaliteit van een produkt (bijvoorbeeld schoenen uit Italië, parfums uit Frankrijk). Tenslotte zou de verplichte vermelding van oorsprong de oplossing zijn die de handel het minste belemmert en die dus strookt met het evenredigheidsbeginsel.

De Commissie merkt op, dat de bescherming van de consumenten een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije goederenverkeer kan rechtvaardigen, en dat dit begrip daarom strikt moet worden uitgelegd. Als zondanig kan dat niet aan het oordeel van elke Lid-Staat worden overgelaten. Derhalve zou de „bescherming van de consumenten" slechts maatregelen rechtvaardigen die moeten beletten dat de consumenten worden misleid. Zij verwijst naar het advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake een voorstel voor een richtlijn betreffende de vermelding van de oorsprong op bepaalde textielprodukten en kledingstukken. Daarin overweegt het Comité, dat een dergelijke aanduiding geen werkelijk nut heeft voor de consument (PB 1981, C 185, blz. 32).

8. Het arrest-„Cassis de Dijon" aanhalend heb ik er reeds aan herinnerd, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling terzake, het aan de Lid-Staten staat de verhandeling van binnenlandse en ingevoerde goederen op het eigen grondgebied te regelen. In hoeverre dat tot belemmeringen van het goederenverkeer mag leiden, kan evenwel niet aan de discretionaire beoordeling van de verschillende Lid-Staten worden overgelaten. 's Hofs rechtspraak op dit punt is zeer duidelijk. Belemmeringen zijn slechts gerechtvaardigd voor zover „*dwingende behoeften*", zoals de bescherming van de consumenten „*ze noodzakelijk maken*" (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649, r.o. 8, cursivering van mij).

Daar het hier een uitzondering op het beginsel van het vrije goederenverkeer betreft, heeft het Hof zich het recht voorbehouden om toe te zien op de toepassing die eraan wordt gegeven. Zo heeft het Hof in zaak 113/80 geoordeeld, dat het verplicht aanbrengen van de vermelding „foreign" niet met een beroep op de „belangen van de consumenten" kan worden gerechtvaardigd, en dat deze en „de eerlijkheid van de handel *voldoende zouden worden gewaarborgd* indien het aan de nationale producenten zou worden overgelaten de passende maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door desgewenst op hun eigen produkten of de verpakking daarvan hun merk van oorsprong aan te brengen" (zaak 113/80, Commissie/Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625, r.o. 16, cursivering van mij). Daarmee heeft het Hof te kennen gegeven, dat het controle moet kunnen uitoefenen op de noodzaak van nationale maatregelen ter bescherming van de consumenten, én dat de vermelding van oorsprong op zich, tenminste voor zover het initiatief daartoe van de marktdeelnemers uitgaat, niet strijdig is met het gemeenschapsrecht.

9. In casu gaat het er dus om, of de bescherming van de Britse consumenten een

nationale maatregel *noodzakelijk* maakt, *ingevolge* welke op *alle* betrokken produkten, ongeacht hun herkomst, *moet* worden vermeld in welk land zij zijn vervaardigd of voortgebracht. Het Hof heeft reeds geoordeeld, „dat in het bijzonder bij aanduidingen van herkomst de geografische oorsprong van een produkt hieraan een kwaliteit of specifieke kenmerken moet verlenen, waardoor het produkt kan worden geïndividualiseerd" (zaak 12/74, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1975, blz. 181, r.o. 7).

Vereist is — ik sluit hier aan bij de conclusie van advocaat-generaal Capotorti in zaak 113/80, („Ierse souvenirs") — dat het typische produkten betreft die, zonder vermelding van de oorsprong, de koper bij het doen van zijn keuze zouden kunnen misleiden. In zo'n geval, zo vervolgt advocaat-generaal Capotorti, is „een behoorlijke bescherming van de consument stellig noodzakelijk en bijgevolg in overeenstemming met het gemeenschapsrecht" (zaak 113/80, reeds aangehaald, conclusie blz. 1646).

Het criterium van het typische, door zijn herkomst geïndividualiseerde produkt, biedt mijns inziens de vereiste rechtvaardiging voor een afwijking die op de bescherming van de consumenten is gebaseerd. Wegens zijn bijzonder ruim toepassingsgebied evenwel voldoet de Order niet aan dat criterium. Zo geldt de rubriek „textielprodukten en kleding" — en ik zou nog andere voorbeelden kunnen aanhalen — voor een hele reeks produkten zoals „kleding uit allerlei materialen, al dan niet van textiel", en valt alle schoeisel onder de desbetreffende rubriek.

Daar de werkingssfeer van de betrokken bepaling zo ruim is, lijkt de bescherming van de consument de wettelijke verplichting om op produkten die niet noodzakelijk de hierboven vermelde kenmerken vertonen, te vermelden dat zij van Britse oorsprong of uit een Lid-Staat zijn, niet te rechtvaardigen. Meer nog: daar vele van de betrokken produkten zijn samengesteld uit bestanddelen van verschillende oorsprong, kan de herkomstaanduiding nutteloos of zelfs misleidend zijn voor degenen voor wier bescherming zij is bedoeld. Ik betwijfel derhalve of een maatregel waarvan de gevolgen zo onzeker zijn, voor deze bescherming noodzakelijk kan zijn.

Er zijn dan ook termen aanwezig om, indien het Hof van mening zou zijn dat de Order een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking is, de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde rechtvaardiging af te wijzen.

10. Op grond van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging:

— primair, het beroep wegens niet-nakoming, dat de Commissie heeft ingesteld tegen de handhaving door het Verenigd Koninkrijk van een regeling die de Britse kleinhandelaars ertoe verplicht de oorsprong van de door hen verkochte produkten te vermelden, te verwerpen;

— subsidiair, voor het geval het Hof van oordeel zou zijn dat deze verplichting een maatregel is van gelijke werking als een in artikel 30 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve beperking, de rechtvaardiging van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de bescherming van de consumenten die verplichting noodzakelijk maakt, af te wijzen.