Zaak 281/83

Commissie van de Europese Gemeenschappen
tegen
Italiaanse Republiek

„Maatregelen van gelijke werking — azijn"

Samenvatting

Beroep wegens niet-nakoming — Arrest van Hof waarbij niet-nakoming wordt vastgesteld — Gevolgen — Verplichtingen van in gebreke gebleven Lid-Staat — Integrale uitvoering van arrest

(EEG-Verdrag, artikelen 169 en 171)

Wanneer het Hof in een arrest vaststelt dat een Lid-Staat de krachtens de artikelen 30 e.v. EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen „door de benaming ‚azijn' voor te behouden aan wijnazijn", moet de betrokken Lid-Staat ervoor zorgen dat alle regelingen of praktijken van nationaal recht, waardoor de betrokken benaming aan wijnazijn wordt voorbehouden, integraal worden afgeschaft.

Kan niet als een zorgvuldige en volledige tenuitvoerlegging van het arrest worden beschouwd de wetswijziging waarbij een nieuwe generieke benaming „zuren" wordt ingevoerd, terwijl de traditionele benaming „azijn" aan wijnazijn voorbehouden blijft, en voor de andere soorten natuurazijn enkel benamingen mogen worden gebruikt die de nationale consument minder bekend zijn en minder aanspreken.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. DARMON
van 12 juni 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij arrest van 9 december 1981 (zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019) stelde het Hof vast:

„Door de verhandeling en de invoer van azijn van agrarische herkomst, voor zover niet verkregen door azijnzure gisting van wijn, te verbieden en de benaming ‚azijn' voor te behouden aan wijnazijn, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 30

* Vertaald uit het Frans.

e.v. EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen."

Daarmee werden de Italiaanse wet nr. 991 van 9 oktober 1964 en decreet nr. 162 van de president van de Italiaanse Republiek van 12 februari 1965 met het gemeenschapsrecht onverenigbaar verklaard, voor zover deze regelingen de verhandeling en de verkoop verboden van alle produkten die azijnzuur bevatten dat niet was verkregen door azijnzure gisting van wijn of piquette, waarbij in voormeld decreet inzonderheid de benaming „azijn" was voorbehouden aan door deze gisting verkregen produkten.

2. In aansluiting op dit arrest werd wet nr. 527 van 2 augustus 1982 houdende „regelen betreffende de produktie en de verhandeling van zuren" (agri) vastgesteld (GURI nr. 221 van 12 augustus 1982, blz. 5735). Luidens artikel 1 van deze wet mogen „produkten verkregen door azijnzure gisting van voor menselijke consumptie geschikte alcoholhoudende vloeistoffen van agrarische herkomst", worden ingevoerd en verhandeld „onder de benaming ‚agro di ...' (zuur van ...), gevolgd door de aanduiding van de grondstof waaruit zij zijn vervaardigd".

Volgens de derde alinea van dit artikel evenwel moet „aan de benaming ‚aceto' (azijn) of ‚aceto di vino' (wijnazijn) ... worden toegevoegd de benaming ‚agro di vino' (wijnzuur), terwijl de benaming ‚agro di vino' steeds vergezeld moet gaan van de aanduiding ‚aceto'".

Op grond van deze wet moet wijnazijn dus worden aangeduid als „wijnzuur — azijn". Alle andere azijnsoorten van agrarische herkomst — bijvoorbeeld uit appelen of mout — moeten worden aangeduid als „appelzuur" of „moutzuur"; de benaming „azijn" mag *niet* worden gebruikt. De Italiaanse Republiek heeft dit erkend, toen de Commissie na de afkondiging van deze wet overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag een procedure krachtens artikel 171 inleidde.

3. Volgens de Commissie namelijk is de Italiaanse wet van 2 augustus 1982 in strijd met de letter en de geest van het arrest van 9 december 1981. De benaming „azijn" zou nog steeds worden voorbehouden aan wijnazijn, waarvoor die benaming zelfs verplicht zou zijn gesteld. Dit zou een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vormen.

De Italiaanse republiek stelt, dat het arrest van 9 december 1981 een dubbele verplichting behelsde. In de eerste plaats moest het verbod op de invoer en verhandeling van andere azijnsoorten dan wijnazijn worden ingetrokken, hetgeen bij de wet van 2 augustus 1982 is gebeurd. In de tweede plaats moest de benaming van deze — voor de Italiaanse consument nieuwe — produkten worden geregeld. Daarbij was het noodzakelijk dat de consument, die onder de vorige regeling alleen wijnazijn kende, juist en eerlijk zou worden voorgelicht.

Volgens de Italiaanse regering is het woord „agro" een *generieke* benaming die op alle azijnsoorten van agrarische herkomst (uit wijn, appelen, enz.) wordt toegepast, terwijl de benaming „aceto" *specifiek* is en samen met, en niet in de plaats van het woord „agro di vino" moet worden vermeld. Ook al moge het Hof in zijn arrest van 1981 de term „aceto" als generieke benaming voor azijn van agrarische herkomst hebben aan-

gemerkt — gelijk de Commissie stelt —, in Italië zou zowel onder de generieke als onder de specifieke benaming uitsluitend wijnazijn worden verstaan, de enige azijnsoort die er wordt verhandeld. Het Hof zou, toen het het woord „aceto" uit het gemeenschappelijk douanetarief overnam, bij gebreke van enig ander houvast hebben aangenomen, dat dit de generieke benaming was.

Rekening houdend met de betekenis waarin het woord „aceto" in Italië van oudsher wordt gebruikt, zou toen de Italiaanse wetgever in het kader van zijn bevoegdheden ter zake van handelsbenamingen evenwel hebben besloten om als nieuwe generieke benaming voor alle azijnsoorten de term „agro" in te voeren in plaats van de benaming „aceto" waarop het Hof zijn keuze had laten vallen. Daardoor zou hij aan het woord „aceto" een specifieke betekenis hebben gegeven, zulks ter bescherming van de consument die aan deze benaming gewend was. Deze doelstelling zou het Hof als gerechtvaardigd hebben beschouwd; in zijn arrest van 9 december 1981 overwoog het namelijk dat

„de zorg van de Italiaanse regering voor de bescherming van de consument gerechtvaardigd [kan] zijn" (r.o. 27).

Het belang van de consumentenbescherming zou ook worden onderstreept in de zesde overweging van richtlijn nr. 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 (PB 1979, L 33, blz. 1).

Het woord „aceto" zou derhalve blijven fungeren als handelsbenaming ten einde een voor de Italiaanse consument traditioneel produkt in het dagelijks spraakgebruik herkenbaar te maken. Het feit dat de nieuwe generieke benaming niet dezelfde is als de benaming van het douanetarief, zou nog geen grond zijn om de eerste met de gemeenschapsregels onverenigbaar te achten.

De Commissie betoogt in repliek, dat het Hof dit argument reeds heeft verworpen toen het besliste, dat de generieke benaming „aceto" alle azijnsoorten omvatte die door azijnzure gisting van grondstoffen van agrarische herkomst zijn verkregen, en dat de bescherming van de consument kon worden verzekerd door een passend etiket aan te brengen „waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld", met nadere aanduidingen omtrent „de soort azijn die te koop wordt aangeboden" (voormeld arrest van 9 december 1981, r.o. 27). Wet nr. 527 zou tot *gevolg* hebben dat de Italiaanse consument, die de nieuwe generieke benaming „agri" niet kent, in verwarring wordt gebracht, en tot *doel* hebben de benaming „aceto" tot elke prijs aan wijnazijn voor te behouden. Richtlijn nr. 79/112 tenslotte zou, onverschillig haar bewoordingen, niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat zij situaties die strijdig zijn met de regels van het EEG-Verdrag en inzonderheid met artikel 30 zou rechtvaardigen.

4. Zoals bekend, heeft de Italiaanse regering een wetsontwerp ingediend dat, indien het was aangenomen, zonder twijfel een einde zou hebben gemaakt aan de verweten niet-nakoming. Het parlement heeft dit ontwerp evenwel nog niet in behandeling genomen.

5. Op artikel 171 EEG-Verdrag gebaseerde beroepen wegens niet-nakoming zijn uitzonderlijk. Bij mijn weten is dit het derde.

Ingevolge artikel 171 is een Lid-Staat, indien het Hof vaststelt dat hij een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.

De Commissie verzoekt het Hof

„vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door voort te gaan de benaming ‚aceto'

voor te behouden aan wijnazijn, ofschoon het Hof van Justitie in zijn arrest van 9 december 1981 in zaak 193/80 zulks onverenigbaar heeft verklaard met artikel 30 EEG-Verdrag, de krachtens artikel 171 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen".

Ik wil meteen al duidelijk stellen, dat mijns inziens de vordering van de Commissie moet worden toegewezen.

Het Hof heeft er immers reeds op gewezen, dat wijnazijn in Italië een „typisch nationaal produkt" is (voormeld arrest van 9 december 1981, r.o. 20). Het Hof heeft dus reeds rekening gehouden met de door de Italiaanse Republiek aangevoerde bijzonderheid van de Italiaanse markt, namelijk dat daar met name als gevolg van de vroegere restrictieve wetgeving alleen wijnazijn bekend was en verhandeld werd.

Weliswaar overwoog het Hof, dat

„bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de verhandeling van een produkt elke Lid-Staat op zijn eigen grondgebied regelingen kan treffen voor al hetgeen de verhandeling van dat produkt raakt, en de hieruit voortvloeiende belemmeringen van het intracommunautaire verkeer moeten worden aanvaard" (r.o. 21 van hetzelfde arrest),

doch het voegde er onmiddellijk aan toe, dat die voorschriften noodzakelijk moesten zijn wegens dringende behoeften, zoals de bescherming van de volksgezondheid, de consumentenbescherming of de eerlijkheid van de handelstransacties, hetgeen met de Italiaanse regeling betreffende azijn van agrarische herkomst naar zijn oordeel niet het geval was. Het Hof nam eveneens in aanmerking, dat de Italiaanse consumenten mogelijk eraan gewend waren geraakt, dat de term „aceto" in de handel alleen voor wijnazijn werd gebruikt, een argument dat de Italiaanse Republiek in de onderhavige zaak andermaal te berde brengt. Ofschoon het Hof begrip toonde voor de zorg van de Italiaanse regering voor de bescherming van de consument, wees het er ondubbelzinnig op (r.o. 27), dat daartoe kon worden volstaan met

„de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld, met omschrijvingen of nadere aanduidingen omtrent de soort *azijn* die te koop wordt aangeboden, op voorwaarde dat een dergelijke regeling geldt voor *alle azijn*, dus ook voor *wijnazijn*" (cursivering van mij).

Tevoren had het Hof (in r.o. 26) vastgesteld dat

„het woord azijn een generieke benaming is",

en dat het

„onverenigbaar is ... inzonderheid met het grondbeginsel van het vrije verkeer van goederen, dat een nationale wetgeving een generieke term voorbehoudt aan één nationale soort, zulks ten nadele van de andere soorten die vooral in andere landen worden vervaardigd".

Volgens het Hof mag dus wel onderscheid worden gemaakt door vermelding van de ter vervaardiging van de azijn gebruikte *grondstof*, doch niet door de *kwalificatie* van dat produkt bij de verhandeling.

Kan nu worden gesteld dat de Italiaanse Republiek, door het woord „aceto" als generieke benaming te vervangen door „agro", louter een onbetekenende en met 's Hofs arrest verenigbare terminologische wijziging heeft aangebracht ?

Ik meen van niet. Lang uitgesponnen beschouwingen over de semantiek zijn in dit opzicht overbodig. Ik wil enkel dit zeggen: zolang de term „aceto" als aanduiding van wijnazijn gehandhaafd wordt, zal deze term

gezien de „eeuwenoude traditie" waarop de Italiaanse regering zich in de voorgaande procedure beriep, in feite voor de consument de generieke betekenis blijven behouden die de nieuwe Italiaanse wet aan het woord „agro" beoogt toe te kennen.

Door de benaming „aceto" dwingend en bij uitsluiting voor te behouden aan wijnazijn wordt bijgevolg de door het Hof in zijn arrest van 9 december 1981 onwettig verklaarde situatie in zoverre bestendigd.

Dit is niet het resultaat dat op grond van artikel 171 EEG-Verdrag mocht worden verwacht van deze uitspraak, die erop neerkomt dat iedere generieke benaming haar algemene karakter dient te behouden.

Aangezien de consumentenbescherming door andere middelen — met name de door het Hof genoemde — kan worden verzekerd, kan ik het Hof niet voorstellen om de zienswijze van de Italiaanse Republiek over te nemen.

6. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door bij wet nr. 527 van 2 augustus 1982 de benaming „aceto" (azijn) voor te behouden aan wijnazijn, ofschoon het Hof van Justitie in zijn arrest van 9 december 1981 (zaak 193/80, Jurispr. 1981, blz. 3019) deze beperking onverenigbaar heeft verklaard met artikel 30 EEG-Verdrag, de krachtens artikel 171 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.