CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 5 MEI 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Commissie heeft op 28 april 1980 krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep bij het Hof ingesteld tegen de Ierse Republiek wegens schending van artikel 30 EEG-Verdrag. Daardoor staat het Hof thans voor de taak, een aantal Ierse wettelijke bepalingen te onderzoeken, die betrekking hebben op de invoer en de verkoop van in het buitenland vervaardigde bijouterieën, om vast te stellen of die bepalingen al dan niet verenigbaar zijn met het gemeenschapsrechtelijke verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen.

Ter toelichting moet worden vermeld dat bij de Ierse verordeningen (Statutory instruments) nrs. 306 en 307 van 1971, in werking getreden in 1972, de verplichting is ingevoerd om fabrieksmerken aan te brengen op ingevoerde bijouterieartikelen van edele en onedele metalen, die zijn voorzien van afbeeldingen, emblemen of andere motieven waaruit blijkt dat het souvenirs van Ierland zijn. De invoer en de verkoop van deze voorwerpen is slechts toegestaan wanneer daarop duidelijk leesbaar het land van oorsprong of het woord „foreign" is vermeld dan wel andere woorden waaruit duidelijk blijkt dat zij niet in Ierland zijn vervaardigd.

In een eerste brief van 9 december 1975 verzocht de Commissie de Ierse regering, haar de nodige gegevens te verstrekken om vast te kunnen stellen of genoemde verordeningen een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormden. De Ierse regering gaf geen gevolg aan dit verzoek. Daarop deelde de Commissie in een tweede brief van 9 maart 1977 de Ierse regering mee, dat handhaving van bedoelde bepalingen haars inziens in strijd was met artikel 30 EEG-Verdrag en ook niet kon worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36. Zij verzocht derhalve de Ierse regering de nodige maatregelen te doen nemen „opdat de in Ierland gestelde eisen inzake het aanbrengen van merktekens in overeenstemming worden gebracht met de terzake geldende gemeenschapsbepalingen", inzonderheid voor bijouterieartikelen, waarop Ierse motieven of kenmerken voorkomen. Ook op deze brief bleef de Ierse regering het antwoord schuldig, zodat de Commissie het nodig achtte in een derde brief van 8 mei 1978, en ondertekend door het lid van de Commissie Davignon, de inhoud van de brief van 9 maart 1977 te herhalen.

Dit keer antwoordde de Ierse regering (bij brief van 7 juli 1978) dat de twee bestreden verordeningen verenigbaar moesten worden geacht met artikel 30 EEG-Verdrag, daar zij de bescherming van de consumenten beoogden. De Commissie liet zich door dit antwoord niet overtuigen en besloot op 19 maart 1979 een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 uit te brengen, waarin zij stelde dat Ierland, door de twee verordeningen van 1971 te handha-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

ven, niet had voldaan aan de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen, en waarin zij Ierland uitnodigde binnen twee maanden de nodige maatregelen te nemen om het nationale recht te wijzigen in de door het gemeenschapsrecht verlangde zin.

Aangezien Ierland aan dit verzoek geen gevolg heeft gegeven, heeft de Commissie het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld.

2. Ik wil in de eerste plaats nagaan of de bovenbedoelde Ierse regeling een belemmering vormt voor het intracommunautaire handelsverkeer en met name of zij in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag. Zo het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, moet nog worden vastgesteld of de regeling valt onder artikel 36 en volgende of op enigerlei wijze gerechtvaardigd is uit hoofde van een van die algemene vereisten (waaronder de bescherming van de consument) die naar het oordeel van het Hof het verbod van artikel 30 kunnen opheffen.

Zoals gezegd zijn buitenlandse fabrikanten krachtens de twee Ierse verordeningen verplicht op ieder artikel het land van oorsprong te vermelden, of althans aan te geven dat het een buitenlands produkt is.

Verordening nr. 306 bepaalt met betrekking tot de verkoop, dat de voorgeschreven vermelding in voorkomend geval ook moet worden aangebracht op het etiket of de verpakking van het artikel. Verordening nr. 307 bepaalt dat de vermelding, behalve zichtbaar en leesbaar, ook onuitwisbaar moet zijn. Deze bepalingen leggen de buitenlandse fabrikanten en de importeurs stellig discriminerende verplichtingen op, die bovenal leiden tot extra kosten. De invloed daarvan op de totale kosten van elk produkt zal groter zijn naarmate de stukprijs van het produkt lager is. Gezien het grote marktaandeel van „souvenirs" uit onedele metalen, zullen de kosten van het aanbrengen van de vermelding procentueel veelal zeer groot zijn en de totale kosten dus aanmerkelijk verhogen. Bovendien is de waarde (of althans de aantrekkelijkheid) van een produkt met een stempel dat duidelijk zichtbaar moet zijn, stellig lager dan van hetzelfde produkt zonder stempel, in casu het in Ierland vervaardigde souvenir. Dit alles leidt ertoe dat veel minder van die produkten naar Ierland zullen worden verkocht en dat de Ierse fabrikanten dus worden bevoordeeld. Overigens is de Ierse regering zich er blijkbaar wel van bewust dat de omstreden regeling leidt tot discriminatie tussen nationale en buitenlandse producenten op de Ierse markt, want zij beperkt zich tot de stelling dat dit verschil in behandeling gerechtvaardigd is door de noodzaak om zowel de consument als de producent tegen oneerlijke handelspraktijken te beschermen. Uiteindelijk lijdt het dus geen twijfel dat de bepalingen van de Ierse verordeningen nrs. 306 en 307 van 1971 maatregelen van gelijke werking zijn als kwantitatieve invoerbeperkingen en bijgevolg maatregelen die Ierland krachtens artikel 42, tweede alinea, van de Toetredingsakte uiterlijk op 1 januari 1975 had moeten afschaffen.

3. In mijn conclusie van 29 mei 1980 in zaak 788/79 (arrest van 26 juni 1980, Gilli, Jurispr. 1980, blz. 2071) heb ik eraan herinnerd dat de Lid-Staten, on-

danks het in de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag neergelegde verbod, niet volledig de bevoegdheid is ontnomen om — onder bepaalde voorwaarden — maatregelen te nemen die directe of indirecte belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer vormen. Hiervoor heb ik zowel gewezen op artikel 36 EEG-Verdrag als op de rechtspraak van het Hof, waarin de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht is aangenomen van beperkende nationale maatregelen, „voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken" (aldus het arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649, waarbij in genoemd arrest-Gilli van 26 juni 1980 aansluiting is gezocht). Het Hof erkende ook buiten de in artikel 36 EEG-Verdrag genoemde gevallen de wettigheid van nationale voorschriften waarin wordt afgeweken van het verbod van de artikelen 30 en 34, mits zij gericht zijn op „de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan bij de eisen van het vrije verkeer van goederen, dat als een van de fundamentele regels der Gemeenschap is te beschouwen" (arrest-Rewe, reeds aangehaald, r.o. 14).

Het kan de Ierse regering dus niet worden verweten, dat zij buiten artikel 36 naar een rechtvaardiging van de litigieuze regeling heeft gezocht met het betoog dat deze was vastgesteld ter verzekering van de bescherming van de consument en de eerlijkheid van de handelstransacties. Het Hof is dus bevoegd en verplicht om na te gaan of deze rechtvaardiging objectief gegrond is of niet, en met name of de door de Ierse regering genomen en gehandhaafde maatregelen werkelijk noodzakelijk waren ter bescherming van de consument en ter waarborging van een eerlijke handel in de betrokken produkten.

Tot staving van haar opvatting verklaarde de Ierse regering dat de consument aanneemt dat bijouterieën met het karakter van souvenir van een bepaald land, in dat land zijn vervaardigd. Wanneer die artikelen nu in het buitenland zijn vervaardigd en vervolgens ingevoerd, dan moeten de potentiële kopers volgens de Ierse regering op die oorsprong worden geattendeerd. Anders zouden zij worden misleid, daar de mogelijkheid bestaat dat zij dan buitenlandse waren kopen in de overtuiging dat het ter plaatse vervaardigde produkten zijn. Daarom is het ter bescherming van de consument en van de nationale producenten noodzakelijk dat op alle in het buitenland vervaardigde bijouterieën die zich aandienen als „souvenir van Ierland", een stempel wordt aangebracht waaruit blijkt dat zij van buitenlandse oorsprong zijn.

Ik kan dit standpunt om verschillende redenen niet delen. In de eerste plaats is het niet juist dat het belangrijkste kenmerk — althans de voornaamste aantrekkelijkheid — van souvenirs is dat zij ter plaatse zijn vervaardigd. Zuiver taalkundig is onder een souvenir te verstaan een voorwerp dat ergens aan herinnert, bijvoorbeeld aan een plaats of een gebeurtenis, hetzij wegens hetgeen door of op dit voorwerp is afgebeeld (ik denk aan

afbeeldingen van historische monumenten of landschappen), hetzij wegens de plaats waar het is gekocht, hetzij om beide redenen. De litigieuze bepalingen hebben betrekking op een bijzonder soort souvenirs, namelijk voorwerpen die in het algemeen aan toeristen worden verkocht en die moeten dienen als herinnering aan een bepaalde plaats die zij hebben bezocht. Ik geloof niet dat een toerist ertoe wordt gebracht een dergelijk voorwerp te kopen omdat hij meent dat het ter plaatse is vervaardigd. Het is immers van algemene bekendheid dat dergelijke artikelen dikwijls elders worden vervaardigd (ik denk aan de talloze miniatuur-Eiffeltorens, Amerikaanse vrijheidsbeeldjes en Venetiaanse gondels!). Het belangrijkste aan een souvenir, datgene waardoor zij de herinnering aan de bezochte plaats kunnen oproepen, is de afbeelding die zij bevatten en het feit dat zij ter plaatse zijn gekocht. Daarom is de verplichte vermelding van oorsprong op ingevoerde produkten niet noodzakelijk ter bescherming van de consument en de eerlijkheid van de handelstransacties, doch alleen een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van het goederenverkeer.

Dit geldt niet voor typisch plaatselijke ambachtelijke produkten. Hierbij zal de koper inderdaad aannemen dat zij ter plaatse zijn vervaardigd, en het is duidelijk dat hij, wanneer hij ze zou kopen zonder te weten dat zij in feite uit het buitenland komen, het slachtoffer is van oneerlijke concurrentie. In dat geval is een behoorlijke bescherming van de consument stellig noodzakelijk en bijgevolg in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Zoals wij zagen, heeft de litigieuze Ierse regeling echter betrekking op bijouterieën uit edele of onedele metalen, die souvenirs van Ierland zijn en geen typisch plaatselijke, ambachtelijke produkten. De verplichting om op dergelijke ingevoerde produkten de plaats van oorsprong te vermelden of aan te geven dat zij van buitenlandse herkomst zijn, is dus niet gerechtvaardigd.

In ieder geval betwijfel ik of zelfs voor typisch plaatselijke, ambachtelijke produkten de bescherming van de consument en de eerlijkheid in de handelsbetrekkingen niet op andere wijze kan worden verzekerd dan door vermelding van de buitenlandse oorsprong. Hetzelfde doel zou kunnen en moeten worden nagestreefd door de nationale fabrikanten te verplichten op hun produkten de oorsprong te vermelden. Eventuele kostenverhogingen zouden dan worden gecompenseerd door de betere marktpositie die de nationale fabrikanten uiteraard innemen en die ertoe leidt dat zij waarschijnlijk meer winst zullen maken.

Op dit aspect dient verder te worden ingegaan. Ook voor de onderhavige, in de Ierse regeling bedoelde souvenirs zou het mogelijk en gemakkelijk zijn geweest de consument in te lichten omtrent de oorsprong van nationale produkten door de fabrikanten te verplichten daarop een fabrieksmerk aan te brengen. Uit het feit dat dit niet is gebeurd, blijkt dat de Ierse regering heeft gekozen voor een stelsel dat meer in het voordeel van de nationale produkten werkt, ook op het stuk van de kosten. Maar juist daarom kan niet worden ontkend dat er sprake is van

ongelijke behandeling van nationale en van ingevoerde produkten, met beperkende gevolgen voor de intracommunautaire handel. Ook wanneer men aanneemt dat het noodzakelijk was de consument te beschermen tegen het risico dat hij in het buitenland vervaardigde souvenirs koopt, dan is toch het feit dat er een in verhouding tot het doel onevenredige last is opgelegd — door voorwaarden te stellen aan buitenlandse produkten in plaats van een fabrieksmerk voor nationale produkten voor te schrijven —, genoegzaam bewijs van een inbreuk op artikel 36, laatste alinea, EEG-Verdrag.

4. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging het door de Commissie op 28 april 1980 tegen Ierland ingestelde beroep toe te wijzen en bijgevolg te verklaren voor recht, dat verweerster heeft gehandeld in strijd met de ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag op de Lid-Staten rustende verplichtingen, door in haar rechtsorde het verbod te handhaven om in het buitenland vervaardigde bijouterieartikelen te verkopen of ten verkoop aan te bieden wanneer daarop niet de buitenlandse oorsprong is vermeld.