

In zaak 113/80,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door R. Wägenbaur als gemachtigde, bijgestaan door P. Oliver, lid van de juridische dienst van de Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

IERLAND, te dezen vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ierse Ambassade, Route d'Arlon 28,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat Ierland zijn uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen door het handhaven van de — met artikel 30 EEG-Verdrag onverenigbare — Merchandise Marks (Restriction on Sale of Imported Jewellery) Order 1971, S.I. No 306 of 1971 (Iris Oifigiúil van 26 november 1971) en Merchandise Marks (Restriction on Importation of Jewellery) Order 1971, S.I. No 307 of 1971 (Iris Oifigiúil van 26 november 1971),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: P. Pescatore, president van de Tweede kamer, waarnemend president, Mackenzie Stuart en T. Koopmans, kamerpresidenten, A. O'Keefe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling en A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. De litigieuze wettelijke regeling

De twee Ierse verordeningen in geding verbieden de verkoop (S.I. 306, hierna: „Sale Order”), respectievelijk de invoer (S.I. 307, hierna: „Importation Order”) in Ierland van bepaalde categorieën produkten, aangeduid als „jewellery” (bijou-terieën), in de vorm van of voorzien van bepaalde motieven, tenzij zij een stempel van oorsprong dragen, bestaande uit de Engelse naam van het land waar zij zijn vervaardigd, of uit het woord „foreign” dan wel één of meer andere woorden waaruit duidelijk blijkt dat zij niet in Ierland zijn vervaardigd.

De twee verordeningen betreffen dezelfde produkten en dezelfde motieven. Hoewel aangeduid met de term „jewellery”, gaat het in feite om een zeer uitgebreid scala van goederen, waarvan het merendeel in de handel bekend staat als

„souvenirs”. Een lijst van de betrokken produkten is opgenomen in een bijlage bij elke verordening. Zij vallen echter slechts onder het toepassingsgebied ervan wanneer zij bovendien „hoofdzakelijk bestaan uit edel metaal” of „geplateerd edel metaal”, of „geheel uit een dergelijk metaal zijn vervaardigd” of „geheel of gedeeltelijk bestaan uit onedel metaal (met inbegrip van gepolijste of geplaatste artikelen die als zetting kunnen dienen)”.

Aan het eind van de lijst met de beschrijving van de motieven waarop de verordeningen van toepassing zijn, staat onder punt XII de volgende algemene tekst: „Ieder ander motief dat het artikel bestempelt als souvenir van Ierland”.

De enige — in beide verordeningen voorziene — uitzonderingen van het verbod op de verkoop en invoer van bijou-terieën zonder vermelding van oorsprong, betreffen goederen die vallen onder section 18 van de Finance Act 1938 (nr. 25 van 1938) of section 18 van de Finance Act 1946 (nr. 15 van 1946). Eerstgenoemde bepaling heeft betrekking op ingevoerde produkten die uitsluitend of hoofdzakelijk zijn vervaardigd en bedoeld voor gebruik door blinden en die zijn ingevoerd door een instelling of vereniging die „primair ten doel heeft het lot van blinden te verbeteren”. De tweede bepaling staat de invoer, vrij van rechten of heffingen, toe van alle produkten die nodig zijn voor of verband houden met:

- „i) de instelling of instandhouding van een internationale luchtvaartdienst, waarvoor gebruik of mede gebruik wordt gemaakt van de Ierse luchthaven;
- ii) de oprichting of instandhouding van radiografische of meteorologische diensten of andere hulpdiensten voor de navigatie van internationale luchtvaartdiensten als vorenbedoeld;
- iii) proefnemingen in verband met de instelling of instandhouding van een dergelijke internationale luchtvaartdienst, of . . .”

Beide verordeningen zijn vastgesteld op basis van de Merchandise Marks Act 1931 (nr. 48 van 1931), zoals gewijzigd bij de Merchandise Act 1970 (nr. 10 van 1970). Overeenkomstig artikel 9 van de wet van 1931 schrijft elke verordening in artikel 5 voor, op welke wijze de vermelding van oorsprong op de betrokken produkten moet worden aangebracht. In de Sale Order luidt dit artikel als volgt:

„De ingevolge deze verordening op produkten aangebrachte vermelding van oorsprong moet duidelijk en leesbaar worden aangebracht op:

- a) de produkten
- b) een aan de produkten gehecht label of etiket, of
- c) de verpakking (daaronder begrepen de doos, het karton of de voet) waarin of waarop het produkt wordt verkocht of ten verkoop aangeboden”.

In de Importation Order luidt dit artikel als volgt:

„De ingevolge deze verordening op de produkten aangebrachte vermelding van oorsprong moet zijn:

- a) onuitwisbaar;
- b) leesbaar, en
- c) in letters van opvallend formaat.”

Voor wat de verkoopbeperkingen betreft, bepaalt de Sale Order in artikel 4, lid 2, dat wanneer de goederen slechts ten dele in een ander land zijn vervaardigd, kan worden volstaan met een vermelding van oorsprong op het in het andere land vervaardigde gedeelte van het produkt. Voorts staat de basiswet, de Merchandise Act 1931, die op de Sale Order van toepassing is krachtens section 13 van de Interpretation Act 1937, ook een uitzondering toe met betrekking tot heringevoerde goederen, die in Ierland zijn vervaardigd, doch elders „een behandeling hebben ondergaan die niet tot een wezenlijke verandering van de goederen heeft geleid”. Tenslotte schrijft de Sale Order in artikel 6 nog het merken van etalagemateriaal voor, wanneer dit de aandacht vestigt op één of meer materialen of motieven bedoeld in de bijlage bij de verordening.

2. *Het procesverloop*

Bij brief van 9 december 1975 verzocht de Commissie Ierland om inlichtingen omtrent de onderhavige verordeningen.

De Ierse regering beantwoordde deze brief niet, doch de zaak werd besproken tijdens een bijeenkomst te Dublin. Na deze bijeenkomst zond de directeur-generaal Interne markt en industrie op 9 maart 1977 een tweede brief aan de Permanente Vertegenwoordiger van Ierland, waarin hij uitdrukkelijk verklaarde dat

betrokken maatregelen in strijd waren met artikel 30 EEG-Verdrag en dat zij niet gerechtvaardigd waren uit hoofde van artikel 36, daar aan het uiterlijk voorkomen en de kenmerken van de betrokken produkten geen vermoeden ontrent de oorsprong kon worden ontleend. De directeur-generaal eindigde met een verzoek aan de Ierse autoriteiten om een eind te maken aan deze inbreuk op het gemeenschapsrecht.

Toen aan dit verzoek geen gevolg werd gegeven, nodigde de Commissie bij brief van 8 mei 1978 de Ierse regering overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag uit, haar binnen een maand haar opmerkingen inzake bedoelde inbreuk te doen toekomen. De Permanente Vertegenwoordiger van Ierland antwoordde hierop met een brief aan de Commissie, waarin hij het standpunt van de Commissie bestreed.

Ook na een bespreking tussen een ambtenaar van de Permanente Vertegenwoordiging van Ierland en een aantal ambtenaren van de Commissie, werd de betwiste regeling niet gewijzigd. Daarom zond de Commissie op 19 maart 1979 de Ierse minister van Buitenlandse Zaken een met redenen omkleed advies. In antwoord daarop ontving de Commissie een brief van 24 maart 1979, waarin werd verklaard dat het vraagstuk in studie was.

Nadien ontving de Commissie geen enkele relevante mededeling meer. Daar Ierland het met redenen omkleed advies niet had opgevolgd, besloot de Commissie de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie, waar het beroep is binnengekomen op 28 april 1980.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

- „1. vast te stellen dat Ierland, door te verlangen dat ingevoerde artikelen die vallen onder de Merchandise Marks (Restriction on Sale of Imported Jewellery) Order 1971 en de Merchandise Marks (Restriction on Importation of Jewellery) Order 1971, een aanduiding van oorsprong dragen, een krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen;
2. de Ierse regering te verwijzen in de kosten van de procedure.”

Verweerder concludeert in zijn verweerschrift dat het den Hove behage:

- „— het beroep te verwerpen;
 - de Commissie in de kosten te verwijzen”;
- en in dupliek:
- „— het beroep op alle onderdelen te verwerpen;
 - de Commissie in de kosten te verwijzen.”

Ierland verzoekt het Hof echter met verschuldigde eerbied om, zo het Hof het uitgangspunt van zijn verweer en de principiële toepassing daarvan in het onderhavige geval mocht aanvaarden, doch zou oordelen dat de litigieuze verordeningen op bepaalde punten verder gaan dan artikel 36 EEG-Verdrag toestaat, aan te geven in hoeverre de verordeningen eventueel de toegestane grenzen overschrijden.

III — Samenvatting van de middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* betoogt dat de Ierse Sale Order en Importation Order, die de invoer, de verkoop en het ten verkoop aanbieden van bijoutherieartikelen met Ierse motieven of kenmerken verbieden tenszij die artikelen een aanduiding van oorsprong dragen, maatregelen zijn van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen en als zodanig in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag zonder uit hoofde van artikel 36 te zijn gerechtvaardigd, daar zij uitsluitend gelden voor ingevoerde produkten.

Haar standpunt is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof, dat heeft overwogen dat „iedere handelsregeling der Lid-Staten, die de intracommunautaire handel der Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is te beschouwen” (zaak 8/74, Jurispr. 1974, blz. 837, op blz. 851), alsmede op richtlijn 70/50/EEG van 20 december 1969 (PB L 13 van 1970, blz. 90), volgens welke zijn te beschouwen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen de maatregelen van de Lid-Staten die „een ingevoerd produkt in waarde doen dalen, met name door een vermindering van zijn intrinsieke waarde in de hand te werken, of een ingevoerd produkt duurder maken” (artikel 2, lid 3, sub f).

De verplichting om de oorsprong te vermelden, leidt immers in de eerste plaats tot een verhoging van de produktiekosten van de betrokken goederen, omdat de verlangde aanduiding „onuitwisbaar, leesbaar en in letters van opvallend formaat” moet worden aangebracht, en met name ook omdat het daarbij veelal om

metalen produkten gaat. Voorts leidt deze verplichting ook tot vermindering van de intrinsieke waarde van de produkten, omdat deze, vooral wanneer zij klein en fijn zijn, door de erop aangebrachte stempels worden ontsierd, en omdat een potentiële koper wiens aandacht op het land van oorsprong wordt gevestigd, minder geneigd zal zijn een souvenir te kopen waarop staat dat het niet uit Ierland stamt. Onder deze omstandigheden wordt de waarde van die produkten verlaagd ten opzichte van die van nationale produkten. De Ierse regeling is dan ook discriminerend en in strijd met artikel 30, daar het aanbrengen van een vermelding van oorsprong enkel is voorgeschreven voor ingevoerde artikelen en niet voor gelijksoortige Ierse produkten.

De *Commissie* betoogt voorts, dat de verordeningen niet gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag. Weliswaar heeft het Hof in het arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) overwogen dat de bescherming van de consument de toepassing van beperkende maatregelen kan rechtvaardigen, doch de hierbedoelde beperkingen zijn niet gerechtvaardigd in het licht van het gemeenschapsrecht, daar zij niet noodzakelijk zijn ter bescherming van de consument.

Om vast te stellen of dergelijke maatregelen gerechtvaardigd zijn, moet volgens de *Commissie* het criterium worden gehanteerd, of het publiek in dwaling kan worden gebracht over de werkelijke oorsprong van een produkt door een onjuiste of bedrieglijke vermelding of het nalaten daarvan. In casu moet dus worden nagegaan of de goederen aan de koper worden gepresenteerd als produkten van Ierse oorsprong, ook indien dit uit geen enkel op de waar geschreven of gestempeld teken blijkt. Volgens de *Commissie* kunnen noch het uiterlijk aspect, noch de kenmerken van de produkten de indruk

wekken dat zij van Ierse oorsprong zijn, vooral nu niet alle betrokken motieven — en stellig niet de feeën — associaties met Ierland opwekken.

Bovendien volgt uit het arrest van 20 februari 1975 (zaak 12/74, *Commissie t. Duitsland*, Jurispr. 1975, blz. 181), ook al ging het daar om een geheel andere casuspositie, dat het niet noodzakelijk is dat de koper weet of een produkt een bepaalde oorsprong heeft, tenzij die oorsprong waarborg zou bieden voor een bepaalde kwaliteit, bepaalde grondstoffen of een bepaalde produktiewijze dan wel een bepaalde rol zou spelen in de folklore of de tradities van bedoelde streek. Volgens de Commissie vertonen de onder de Ierse regeling vallende produkten deze kenmerken niet en het is niet voldoende dat zij Ierse motieven vertonen of associaties daarmee oproepen, om de genomen maatregelen te rechtvaardigen, want anders zou ieder handelsverkeer tussen Lid-Staten in souvenirs en prentbriefkaarten kunnen worden belemmerd door voorschriften inzake een vermelding van oorsprong.

Met betrekking tot het Ierse argument, dat er tegenspraak bestaat tussen de opmerking van de Commissie dat de koper slechts let op de intrinsieke technische kenmerken van de produkten en zich er nauwelijks om bekommert waar het produkt vandaan komt, en haar opmerking dat de koper geen „souvenir” zal kopen wanneer daarop duidelijk staat dat het niet van Ierse oorsprong is, houdt de Commissie staande dat deze twee opmerkingen niet met elkaar in strijd zijn. Want in de eerste plaats verwacht de koper niet dat de produkten van Ierse oorsprong zijn en interesseert hem dat ook niet, en in de tweede plaats koopt hij die produkten niet graag wanneer zijn aandacht erop wordt gevestigd dat zij niet in Ierland zijn vervaardigd.

Deze maatregelen zijn dus niet noodzakelijk ter bescherming van de consument, en dit blijkt nog te duidelijker uit de uitzonderingen ten behoeve van blinden en luchthavens, die zowel merkwaardig als illustratief zijn, daar zij niet in overeenstemming zijn met de bewering van de Ierse regering, dat de regeling alleen ten doel en ten gevolg heeft de consument te beschermen.

Tenslotte zou het niet voldoende zijn te verlangen dat nationale produkten van een vermelding van oorsprong worden voorzien, want dit zou niet verhinderen dat de waarde van ingevoerde produkten wordt verminderd als gevolg van het feit dat de aandacht van de koper en de oorsprong van deze produkten wordt gevestigd. Daarentegen is er geen enkel bezwaar wanneer Ierse fabrikanten desgewenst op hun produkten vermelden dat zij van Ierse oorsprong zijn en wanneer de verplichting voor ingevoerde produkten wordt opgeheven. Op die wijze zou het doel van de betwiste maatregelen ook kunnen worden bereikt.

Ierland betwist niet dat de betrokken verordeningen maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vormen, doch stelt dat zij niettemin gerechtvaardigd zijn en dus geoorloofd op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, zowel uit hoofde van de bescherming van de consument als met het oog op de eerlijkheid in de handelstransacties tussen producenten.

In de eerste plaats meent Ierland, dat voor een goed begrip van de draagwijdte van de verordeningen rekening moet worden gehouden met het feit dat zij bedoeld zijn voor produkten die de indruk wekken souvenirs van Ierland te zijn, zoals blijkt uit punt XII van deel I van

de bijlagen bij de verordeningen, luidende als volgt:

„Ieder ander motief dat het artikel bestempelt als souvenir van Ierland.”

De verordeningen betreffen dus voorwerpen die gewoonlijk als souvenir van Ierland worden verkocht. Het toepassingsgebied van de verordeningen is beperkt tot produkten die de in de bijlagen genoemde motieven of kenmerken vertonen en dit zijn steeds motieven die op souvenirs van Ierland worden aangetroffen. Een onredelijke toepassing van de besluiten is in feite uitgesloten door de bepaling van punt XII van de bijlagen.

Een juiste uitlegging van die bepaling leidt tot de conclusie dat de regeling slechts geldt voor produkten van het type „souvenir”; knopen en gespen met de afbeelding van een fee vallen dus niet onder de regeling.

Wat de aard van de onder de regeling vallende produkten betreft, meent Ierland voorts, dat de Commissie, wanneer zij het heeft over ontsiering van de ingevoerde goederen, buiten beschouwing laat dat de regeling slechts op de betrokken produkten van toepassing is wanneer de genoemde motieven of symbolen erop zijn aangebracht. Het is dan ook niet onredelijk aan te nemen dat, wanneer een artikel groot genoeg is om er zo'n motief of symbool op aan te brengen, het ook groot genoeg is om er het woord „foreign” of een andere vermelding van oorsprong op aan te brengen zonder dat dit tot ontsiering leidt. Er is dus geen grond voor de conclusie dat de verplichte

vermelding van oorsprong het artikel ontsiert of de waarde ervan vermindert.

Met betrekking tot de gestelde discriminatie betoogt Ierland dat wanneer — gelijk Ierland staande houdt — de bijouteriëën zelf de indruk wekken uit Ierland afkomstig te zijn, het niet nodig is te verlangen dat op inheemse produkten een uitdrukkelijke vermelding dienaangaande wordt aangebracht. De toepassing van deze maatregelen op ingevoerde produkten is echter gerechtvaardigd en noodzakelijk. De door de Commissie voorgestane oplossing, namelijk om de vermelding van oorsprong alleen op inheemse produkten aan te brengen, houdt voor de consument en vooral voor de toerist het gevaar in dat hij door het ingevoerde produkt in dwaling wordt gebracht, omdat hij de ware oorsprong ervan niet kent; dit voorstel van de Commissie leidt af van de kern van de zaak. De Ierse regering herhaalt dat de kernvraag is, of in casu maatregelen ter bescherming van de consument of producent gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag.

In dit verband wijst Ierland op de ook door de Commissie aangehaalde arresten (Rewe en Commissie t. Duitsland). Wat laatstgenoemd arrest betreft, betoogt zij echter — in tegenstelling tot de Commissie — dat deze uitspraak van het Hof haar opvatting zeer wel kan staven. Het arrest bevestigt immers dat de bescherming van de consument tegen bedrieglijke vermeldingen en van de producent tegen oneerlijke mededinging onder artikel 36 valt, ook al verschilt de problematiek voor het overige van die van de onderhavige zaak. In casu gaat het er hoofdzakelijk om, of afgezien van de materiële eigenschappen of kenmerken,

de oorsprong van een souvenir zelf essentieel is voor een echt souvenir, en of Ierland gerechtigd is de nodige maatregelen te nemen om toeristen te beschermen tegen bedrieglijke mededelingen omtrent de herkomst van artikelen die door hun materiële eigenschappen of kenmerken de indruk wekken echte, in Ierland vervaardigde souvenirs te zijn, wanneer dit in feite niet het geval is.

Ierland betoogt dat de onderhavige regeling gerechtvaardigd is in de zin van artikel 36 en noodzakelijk om zowel de consument als de producent te beschermen tegen oneerlijke concurrentie.

Voor zover de bescherming van de consument in het geding is, merkt Ierland op, dat het bij een „souvenir” in de hier bedoelde zin gaat om een voorwerp waaraan een herinnering is verbonden of dat dient om de herinnering aan iets te bewaren; het is dan ook een volstrekt normale zaak dat men van een artikel dat als souvenir van een bepaald land moet dienen, aanneemt dat het van oorsprong is uit dat land, en de koper zal dit als vanzelfsprekend aannemen tenzij hem het tegendeel wordt meegedeeld.

Ierland verklaart verder dat zij de redenering van de Commissie op dit punt niet kan volgen; deze redenering luidt:

a) de artikelen die in de verordeningen als „souvenirs” van Ierland worden aangemerkt, maar waarop geen uitdrukkelijke vermelding in die zin is aangebracht, presenteren zich aan de doorsnee-koper niet als produkten van Ierse oorsprong; die koper zal dan ook niet aannemen dat zij in Ierland zijn vervaardigd;

b) het is duidelijk dat „souvenirs” waarop een niet-Ierse oorsprong is vermeld, weinig aantrekkelijk zijn voor toeristen.

Dit is een tegenstrijdigheid die het gehele betoog van de Commissie ondermijnt, want uit de tweede stelling volgt dat indien de consument niet graag produkten koopt wanneer zijn aandacht op de oorsprong ervan wordt gevestigd, hij dus geïnteresseerd is om de oorsprong daarvan te kennen. Redelijkerwijs moet echter worden verondersteld dat de consument mag en zal aannemen, tenzij het tegendeel hem wordt meegedeeld, dat souvenirs van Ierland van Ierse oorsprong zijn.

Wat de bescherming van de producenten tegen oneerlijke concurrentie betreft, betoogt Ierland dat het ontbreken van een vermelding van oorsprong op een produkt waarvan de consument aanneemt dat het van Ierse oorsprong is, terwijl het in feite uit een andere Lid-Staat komt, werkt in het nadeel van de Ierse fabrikanten, daar de ware oorsprong van het produkt, zoals de Commissie erkent, van zo groot belang is, dat de koper het niet zou hebben gekocht wanneer zijn aandacht was gevestigd op het feit dat het van oorsprong was uit een ander land. De Ierse fabrikanten hebben recht op wettelijke bescherming tegen de schade die zij daardoor lijden. Het Verdrag van Parijs tot bescherming van de industriële eigendom van 20 maart 1883 (laatstelijk herzien te Stockholm op 14 juli 1967) en de Overeenkomst van Madrid betreffende valse of bedrieglijke aanduidingen van herkomst van 14 april 1891 (laatstelijk herzien te Lissabon in 1958, met Additionele acte van Stockholm van 14 juli

1967) vormen de internationale erkenning van de noodzaak valse vermeldingen van herkomst in het internationale handelsverkeer te bestrijden en de daartoe genomen maatregelen moeten worden geacht onder het toepassingsgebied van artikel 36 EEG-Verdrag te vallen. Aldus vinden de twee Ierse verordeningen hun rechtvaardiging in het streven de producenten te beschermen tegen oneerlijke mededinging en de consumenten tegen bedrieglijke vermeldingen van herkomst.

De *Commissie* concentreert zich in haar repliek hoofdzakelijk op het weerleggen van de argumenten waarmee Ierland de uit zijn regeling voortvloeiende beperkingen tracht te rechtvaardigen.

Zij betwist allereerst de stelling dat de verordeningen uitsluitend gelden voor souvenirs, welke stelling gebaseerd is op punt XII van de lijst van motieven. Ierland suggereert namelijk dat deze „vergaarbak“-formule aan het eind van die lijst op de gehele lijst van toepassing is, waardoor aan duidelijke woorden hun betekenis wordt ontnomen. De *Commissie* acht deze stelling te opmerkelijker, omdat het woord „souvenir“ in geen van beide verordeningen voorkomt, behalve dan geheel aan het eind van bedoeld punt XII. De *Commissie* merkt daarbij op, dat de betrokken voorwerpen in de verordeningen zelf worden aangeduid als goederen („goods“) en in het begin van de bijlagen als artikelen („articles“). Tenslotte is de *Commissie* geen enkele rechtsregel bekend, inhoudende dat een „vergaarbak“-bepaling aan het eind van een lijst zou kunnen dienen voor de uitlegging van de eerder in die lijst gebezigde termen. Zij meent integendeel dat een dergelijke zin moet worden gelezen in het licht van hetgeen eraan vooraf-

gaat: punt XII kan die lijst dus wel uitbreiden, maar het kan hun betekenis stellig niet beperken. De *Commissie* meent dan ook dat knopen of gespen waarop een fee is afgebeeld, wel degelijk onder de litigieuze bepalingen vallen en dat bepaalde in de lijst genoemde motieven niet typisch Iers zijn.

Zij betwist ook de stelling dat artikelen met een duidelijk toeristisch karakter zich presenteren als zijnde van nationale oorsprong en daarom een vermelding van oorsprong moeten dragen indien zij zijn ingevoerd. De consequenties van dit standpunt zouden rampzalig zijn voor de handel tussen Lid-Staten: een Lid-Staat zou dan immers kunnen verlangen dat op ingevoerde prentbriefkaarten met afbeeldingen van nationale bezienswaardigheden een vermelding van oorsprong wordt aangebracht. De *Commissie* wijst daarom nog eens op haar hoofdargument inzake het criterium dat in voorkomend geval het vereiste van een vermelding van oorsprong kan rechtvaardigen, te weten de kwaliteit van de goederen, het gebruik van bepaalde grondstoffen, een bepaald fabricageprocédé of een bepaalde rol in de folklore of de traditie van de streek. De *Commissie* besluit, dat noch artikelen die geheel uit edele metalen zijn vervaardigd of meer dan een fractie edele metalen bevatten of met edele metalen zijn geplaat, noch artikelen die geheel of gedeeltelijk uit onedele metalen bestaan, typisch Iers zijn.

Met betrekking tot de tegenstrijdigheid die Ierland ziet tussen deze criteria en onderzoeksters bewering dat een koper zal aarzelen een produkt te kopen met een vermelding van oorsprong waaruit blijkt dat het geen Iers produkt is, herhaalt de *Commissie* dat hier „in feite geen tegenstrijdigheid bestaat“, want de koper bekommert zich niet om de oorsprong van

een produkt, doch zal wel aarzelen het te kopen wanneer zijn aandacht op de niet-Ierse oorsprong ervan wordt gevestigd. Bovendien kan evengoed tegenpraak worden gezien tussen twee beweringen van verveerder, want eerst poogt deze aan te tonen dat de discriminatie die voortvloeit uit het feit dat produkten van Ierse oorsprong niet gemerkt zijn, gerechtvaardigd is, en vervolgens zegt hij dat een souvenir afkomstig behoort te zijn uit de plaats waarvan het wordt geacht een souvenir te zijn.

De Commissie herhaalt voorts dat de Ierse regeling een „willekeurige discriminatie” in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag oplevert en het beginsel van de eenheid van de gemeenschappelijke markt in de wortel aantast. Zij licht dit toe met twee voorbeelden. In de eerste plaats houden een aantal op de lijst genoemde motieven geen verband met Ierland als geheel, doch alleen met een bepaalde Ierse plaats, bijvoorbeeld kaarten van Donegal. Volgens de logica van de Ierse regeling zouden dus artikelen met een dergelijk motief moeten zijn vervaardigd in de streek of de stad waarop dat motief betrekking heeft, en indien zij in een andere Ierse plaats zijn vervaardigd, zouden zij eveneens moeten zijn voorzien van een vermelding van oorsprong, want Wicklow zou de specialiteiten van Donegal evenmin mogen aanbieden als Wimbledon of Wiesbaden. In de tweede plaats zullen sommige van die motieven, bijvoorbeeld die welke verband houden met de Ierse taal, literatuur of folklore, vaak zowel in Ierland als in Noord-Ierland te vinden zijn. Niettemin verlangen de betrokken bepalingen dat op artikelen uit Noord-Ierland evenzeer een vermelding van oorsprong wordt aangebracht als op die welke uit andere Lid-Staten worden ingevoerd. Ook deze bepaling is een willekeurige discriminatie in strijd met artikel 36.

Wat tenslotte het argument betreft, dat de litigieuze maatregelen hun rechtvaardiging vinden in het tegengaan van oneerlijke mededinging, is de Commissie van mening dat hiervoor hetzelfde geldt als voor de bescherming van de consument en dat derhalve in beide gevallen hetzelfde criterium moet worden toegepast; wanneer immers de produkten zich niet aan de consument aandienen als van Ierse oorsprong, kan er geen sprake zijn van oneerlijke concurrentie.

De twee verdragen waarop Ierland zich beroept, zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag. Zij zijn daarom niet van toepassing tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap voor zover zij in strijd zijn met het Verdrag en met name met het beginsel van het vrije goederenverkeer.

In repliek herhaalt *Ierland* eerst zijn principiële uitgangspunten en geeft vervolgens een toelichting op de omschrijving van de artikelen. Ook al hebben enkele motieven op de lijst een minder evident, doch niettemin echt verband met Ierland, zij worden in het algemeen toch geassocieerd met de handel in souvenirs. De betrokken goederen horen dan ook helemaal in de souvenirhandel thuis. Wat de „vergaarbak”-formule betreft — zoals verzoekster haar noemt —, merkt Ierland op dat deze uiteraard aan het eind van de lijst van motieven is geplaatst, doch zij wordt bevestigd in de toelichting bij beide verordeningen, waarin uitdrukkelijk wordt gezegd dat het gaat om de artikelen waarop motieven zijn aangebracht die de indruk wekken dat het om souvenirs uit Ierland gaat. Hoewel deze

toelichting geen integrerend deel van de verordeningen vormt, zal een rechter bij de uitlegging van de verordeningen er zeker rekening mee houden. Ierland handhaaft daarom zijn standpunt betreffende de onder de regeling vallende artikelen en verklaart dat het niet de bedoeling was daaraan een ruimere toepassing te geven; voorts is de bevoegde Ierse minister, die ontheffingen kan verlenen, bereid om gegronde klachten van belanghebbenden in overweging te nemen.

Ierland verwerpt opnieuw het argument van de Commissie, dat een artikel met een Iers motief op zichzelf geen aanduiding van oorsprong kan zijn. Ierland acht dit — door de Commissie niet gemotiveerde — standpunt onhoudbaar, want het is toch vanzelfsprekend dat een motief of embleem een even sterke aanduiding inzake de oorsprong van een artikel kan zijn als een daarop geschreven of gestempelde verklaring van oorsprong. Het door de Commissie voorgestelde criterium ter rechtvaardiging van maatregelen als die welke Ierland heeft ingevoerd, is niet aanvaardbaar, omdat weliswaar wordt gezegd dat een verband met de Ierse folklore of traditie een aanduiding kan zijn omtrent de oorsprong, doch afbeeldingen van steden, personen en dergelijke worden uitgesloten. Dit criterium is nog moeilijker te accepteren, vanwege de tegenstrijdigheid tussen dit criterium en de hiervóór uiteengezette opvatting van de Commissie, welke tegenstrijdigheid alleen valt te verklaren door het feit dat wanneer het tegendeel niet is vermeld, toeristen aannemen dat de artikelen van Ierse oorsprong zijn en dit van belang achten.

Met betrekking tot de door de Commissie gestelde discriminatie antwoordt Ierland, dat het verschil in behandeling tus-

sen in Ierland vervaardigde en ingevoerde produkten gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 36, zoals Ierland hierboven heeft uiteengezet, is het geen discriminatie. Dit argument is dus van secundair belang vergeleken met het hoofdprobleem, namelijk de rechtvaardiging van de genomen maatregelen, vooral omdat de Commissie duidelijk heeft gesteld dat die maatregelen, zelfs wanneer zij ook hadden gegolden voor ter plaatse vervaardigde produkten, nog niet in overeenstemming zouden zijn geweest met de vereisten van het vrije verkeer van goederen.

Wat betreft de opvatting van de Commissie, dat Wicklow evenmin gerechtigd is specialiteiten uit Donegal aan te bieden als „Wimbledon” of „Wiesbaden”, merkt verweerder op dat wanneer de consument zou kunnen worden misleid omtrent de plaats in Ierland waar een Iers artikel is vervaardigd, dit zou vallen onder de Consumer Information Act 1978, die onder meer ten doel heeft de consument te beschermen tegen valse of misleidende mededelingen bij de verkoop van produkten. Wanneer echter in het buitenland vervaardigde artikelen, die zich ten onrechte aandienen als echte souvenirs van Ierland, op de Ierse markt zouden kunnen doordringen, dan zou zulks volgens de Ierse regering een ware bedreiging vormen en zouden maatregelen moeten worden genomen als in de betwiste regeling zijn vervat. Dit betekent niet dat zij moeten worden ingetrokken, doch integendeel dat de wetgeving ter bescherming van de consument in het binnenland nog moet worden versterkt.

Tenslotte is ook de eis van herkomst-aanduiding op uit Noord-Ierland ingevoerde artikelen geen willekeurige discriminatie.

Deze maatregel is nodig om te voorkomen dat dergelijke artikelen, wanneer zij niet in Noord-Ierland zelf zijn vervaardigd, de voorschriften van de regeling ontduiken door via Noord-Ierland het land binnen te komen. De Ierse autoriteiten zijn echter bereid klachten te onderzoeken van eenieder in Noord-Ierland die stelt dat de regeling op ongerechtvaardigde wijze afbreuk doet aan zijn rechtmatige belangen.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 10 maart 1981 hebben de Commissie der Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door T. Oliver en R. Wägenbaur, en de Ierse regering, te dezen vertegenwoordigd door J. Cook, Senior Counsel, en L. Dockery, mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 5 mei 1981 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 28 april 1980, heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof gevraagd vast te stellen dat Ierland, door te verlangen dat ingevoerde artikelen die vallen onder de Merchandise Marks (Restriction on Sale of Imported jewellery) Order 1971 (S. I. 306, Iris Oifigiúil van 21 november 1971) en de Merchandise Marks (Restriction on Importation of Jewellery) Order 1971 (S. I. 307, Iris Oifigiúil van 21 november 1971), een aanduiding van oorsprong of het woord „foreign” dragen, een krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.
- 2 Volgens de toelichtingen bij deze verordeningen verbiedt Statutory Instrument No 306 (hierna: de „Sale Order”) de verkoop of het ten verkoop aanbieden van ingevoerde bijouerieën waarop bepaalde motieven zijn afgebeeld of die bepaalde kenmerken vertonen die de indruk wekken dat zij souvenirs van Ierland zijn, bijvoorbeeld een Iers personage, gebeurtenis of landschap, een wolfshond, een ronde toren, een klaverblad enzovoort, terwijl Statutory Instrument No 307 (hierna: de „Importation Order”) de invoer van dergelijke artikelen verbiedt, tenzij — dit geldt voor beide verordeningen — zij zijn voorzien van een aanduiding van het land van oorsprong of van het woord „foreign”.
- 3 De betrokken artikelen zijn opgesomd in een bijlage bij elke verordening. Om evenwel onder het toepassingsgebied ervan te vallen moet het artikel zijn vervaardigd van edel metaal of van geplaat edel metaal of van onedel metaal, daaronder begrepen gepolijste of geplaatte artikelen, die als zetting kunnen dienen.

- 4 De Commissie meent dat de beperkingen van het vrije verkeer van de onder de twee verordeningen vallende goederen bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen zijn. Zij merkt voorts op, dat volgens artikel 2, lid 3, sub b, van richtlijn nr. 70/50/EEG van 22 december 1969 gebaseerd op de bepalingen van artikel 33, lid 7, houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB L 13 van 1970, blz. 29), „de maatregelen die een ingevoerd produkt in waarde doen dalen, met name door een vermindering van zijn intrinsieke waarde in de hand te werken, of een ingevoerd produkt duurder maken”, zijn te beschouwen als bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen.
- 5 De Ierse regering betwist de beperkende werking van de litigieuze verordeningen voor het vrije verkeer van goederen niet. Zij stelt echter dat deze maatregelen gerechtvaardigd zijn in het belang van de bescherming van de consument en de eerlijkheid van de handelstransacties tussen de producenten. Zij beroept zich hiertoe op artikel 36 EEG-Verdrag, bepalende dat de artikelen 30 tot en met 34 geen beletsel vormen voor verboden of beperkingen van de invoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare orde of de bescherming van de industriële en commerciële eigendom.
- 6 Verweerder beroept zich evenwel ten onrechte op artikel 36 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag voor dit middel.
- 7 Waar immers het Hof in het arrest van 25 januari 1977 in zaak 46/76 (Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5) heeft overwogen dat artikel 36 EEG-Verdrag „als uitzondering op de fundamentele regel van de afschaffing van alle belemmeringen van het vrije verkeer van goederen tussen de Lid-Statens eng moet worden uitgelegd”, kunnen de daarin opgesomde uitzonderingen niet worden uitgebreid tot andere dan de aldaar met name genoemde gevallen.
- 8 Aangezien noch de bescherming van de consument noch de eerlijkheid van de handelstransacties bij de in artikel 36 genoemde uitzonderingen wordt genoemd, kunnen in het kader van dit artikel die gronden niet als zodanig worden ingeroepen.

- 9 Nu evenwel de Ierse regering haar beroep op deze begrippen aanduidt als „de kern van de zaak”, moet dit argument worden onderzocht in verband met artikel 30 en moet worden nagegaan of op grond van deze begrippen kan worden gezegd dat de Ierse verordeningen geen maatregelen zijn van gelijke werking als kwantitatieve invoerbependingen in de zin van dat artikel, waarbij in aanmerking valt te nemen dat volgens 's Hofs vaste rechtspraak „iedere handelsregeling der Lid-Statē die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren” als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is te beschouwen (arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837).
- 10 Dienaangaande heeft het Hof herhaaldelijk overwogen (zie de arresten van 20 januari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649; 26 juni 1981, zaak 788/79, Gilli en Andres, Jurispr. 1980, blz. 2071; 19 februari 1981, zaak 130/80, Keldermann, nog niet gepubliceerd), dat „bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling voor de produktie en de verhandeling van het betrokken produkt, het aan de Lid-Statē staat om, ieder op zijn eigen grondgebied, voor al hetgeen de produktie, de verhandeling en de consumptie daarvan raakt, een regeling te treffen, met dien verstande evenwel dat deze regeling de intracommunautaire handel niet al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, mag belemmeren”, en dat „een nationale regeling die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, slechts mag afwijken van de uit artikel 30 voortvloeiende vereisten, wanneer zij haar rechtvaardiging vindt in dwingende eisen verband houdende met, inzonderheid, de . . . eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van de consumenten”.
- 11 De verordeningen waarom het in casu gaat, zijn geen maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde produkten, doch geven juist voorschriften die uitsluitend gelden voor ingevoerde produkten. Zij zijn dus discriminerend van aard, hetgeen uitsluit dat vorenge-noemde rechtspraak die enkel betrekking heeft op wettelijke bepalingen welke een eenvormige regeling geven voor de verhandeling van nationale en ingevoerde produkten, op die maatregelen kan worden toegepast.

- 12 De Ierse regering erkent dat de litigieuze maatregelen enkel gelden voor ingevoerde artikelen en de invoer en verkoop daarvan moeilijker maken dan de afzet van nationale produkten. Zij houdt echter vast aan haar standpunt, dat dit verschil in behandeling tussen nationale en ingevoerde artikelen geen discriminatie oplevert, aangezien de in de litigieuze verordeningen bedoelde artikelen hoofdzakelijk souvenirs zouden zijn; het aantrekkelijke van dergelijke artikelen zou in wezen hierin bestaan dat zij zijn vervaardigd ter plaatse waar zij worden gekocht: impliciet wordt te kennen gegeven dat zij van Ierse oorsprong zijn, zodat de koper zou worden misleid wanneer het in Ierland gekochte souvenir elders zou zijn vervaardigd. Het vereiste dat alle onder de beide verordeningen vallende ingevoerde „souvenirs” een vermelding van de oorsprong dragen, zou dan ook gerechtvaardigd en geenszins discriminerend zijn, aangezien de betrokken artikelen verschillend zijn wegens de verschillen tussen hun wezenlijke hoedanigheden.
- 13 De Commissie verwerpt deze redenering. Onder verwijzing naar het arrest van 20 februari 1975 (zaak 12/74, Commissie t. Duitsland, Jurispr. 1975, blz. 191) betoogt zij dat het voor de koper niet noodzakelijk is te weten of een produkt een bepaalde oorsprong heeft, tenzij die oorsprong een bepaalde kwaliteit, bepaalde grondstoffen, een specifieke bereidingswijze of een bijzondere plaats in de folklore of de traditie van een bedoeld gebied impliceert. Aangezien de in de verordeningen bedoelde produkten deze kenmerken niet vertonen, zouden de maatregelen in geding niet gerechtvaardigd en derhalve „openlijk discriminerend” zijn.
- 14 Mitsdien moet worden onderzocht of de bestreden maatregelen inderdaad discriminerend zijn dan wel of dit slechts schijnbaar het geval is.
- 15 De in de Sale Order en de Importation Order bedoelde souvenirs zijn in het algemeen bijouerieën van geringe handelswaarde, die een motief of embleem afbeelden of bevatten dat herinnert aan een Ierse plaats, voorwerp, personage of historische gebeurtenis, of die een Iers symbool weergeven, en die hun waarde ontleen aan het feit dat de koper, veelal een toerist, ze ter plaatse koopt. De wezenlijke eigenschap van bedoelde souvenirs is dat zij

door het afgebeelde een herinnering zijn aan een bezochte plaats, hetgeen op zichzelf niet betekent dat een souvenir, zoals omschreven in de verordeningen, noodzakelijkerwijs moet zijn vervaardigd in het land van herkomst.

- 16 Afgezien van hetgeen de Commissie met betrekking tot de in litigieuze verordeningen bedoelde artikelen betoogt, namelijk dat het niet voldoende zou zijn ook voor binnenlandse produkten een aanduiding van oorsprong te verlangen, moet voorts worden opgemerkt dat de belangen van de consumenten en de eerlijkheid van de handel voldoende zouden worden gewaarborgd indien het aan de nationale producenten zou worden overgelaten passende maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door desgewenst op hun eigen produkten of de verpakking daarvan hun merk van oorsprong aan te brengen.

- 17 Waar uit de andere Lid-Staten ingevoerde souvenirs slechts tot de binnenlandse markt worden toegelaten op voorwaarde dat daarop een vermelding van de oorsprong is aangebracht die bij binnenlandse produkten niet is voorgeschreven, is het duidelijk dat de bepalingen van de Sale Order en de Importation Order een discriminerende maatregel vormen.

- 18 Mitsdien moet worden geconcludeerd dat de Ierse regeling, door te verlangen dat op alle uit andere Lid-Staten ingevoerde „souvenirs” en bijouerie-artikelen die onder de Sale Order en de Importation Order vallen, een aanduiding van oorsprong of het woord „foreign” wordt aangebracht, een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vormt. Ierland is mitsdien zijn verplichtingen ingevolge dit artikel niet nagekomen.

Kosten

- 19 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd.

- 20 Aangezien in casu verweerder in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. Door te verlangen dat op alle uit andere Lid-Staten ingevoerde artikelen, die vallen onder de Merchandise Marks (Restriction on Sale of Imported Jewellery) Order 1971 en de Merchandise Marks (Restriction on Importation of Jewellery) Order 1971, een aanduiding van oorsprong of het woord „foreign” wordt aangebracht, is Ierland een ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet nagekomen.
2. Verweerder wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Pescatore	Mackenzie Stuart	Koopmans	O’Keeffe	Bosco
Touffait	Due	Everling	Chloros	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1981.

De griffier
A. Van Houtte

De waarnemend president
P. Pescatore
(president van de Tweede kamer)