

In zaak 193/80,

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

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, te dezen vertegenwoordigd door A. Squillante als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

ondersteund door

REGERING VAN DE FRANSE REPUBLIEK, te dezen vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur van de juridische dienst bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door A. Carnelutti, secretaris bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, als adjunct-gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade,

interveniënte,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te verbieden andere dan uit wijn bereide azijn onder de benaming „azijn” in te voeren en in de handel te brengen, de krachtens de artikel 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, A. O’Keeffe, T. Koopmans, U. Everling en A. Chloros, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn

griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

1970), waarbij de woorden „of piquette” zijn geschrapt.

1. De litigieuze wettelijke regeling

De bereiding en het in de handel brengen van azijn zijn in Italië geregeld bij machtigingwet nr. 991 van 9 oktober 1964 (GU nr. 265 van 28 oktober 1964); het krachtens deze wet, met name artikel 2, lid 6, vastgestelde decreet nr. 162 van de president van de Republiek van 12 februari 1965 (GU nr. 73 van 23 maart 1965) — hierna „DPR 162” — bepaalde in artikel 51:

„Het is verboden synthetische ethylalcohol, produkten die azijnzuur bevatten dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn of piquette, alsmede door azijnzure gisting van wijn of piquette verkregen produkten die volgens artikel 41 niet als azijn kunnen worden gekwalificeerd, met het oog op direct of indirect gebruik in levensmiddelen te vervoeren, ten verkoop aan te bieden, in de handel te brengen of op enige wijze te gebruiken.”

Krachtens artikel 41 van DPR 162 was de benaming „azijn” voorbehouden aan „produkten verkregen door azijnzure gisting van wijn of piquette.”

De artikelen 41 en 51 van DPR 162 zijn gewijzigd bij wet nr. 739 van 9 oktober 1970), (GU nr. 270 van 24 oktober

Luidens de artikelen 94 en 106 van DPR 162 worden inbreuken op de artikelen 51 en 41 van het decreet bestraft met boete of gevangenisstraf, of nog met intrekking van de machtiging of vergunning of met sluiting van het bedrijf.

Tenslotte bepaalt artikel 60 van DPR 162 dat

„de bepalingen van dit decreet eveneens van toepassing zijn op ingevoerde produkten.”

Ingevolge deze regeling is het dus onmogelijk, azijn die niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, of daarmee bereide voedingswaren in Italië in te voeren en in de handel te brengen.

Deze situatie heeft reeds aanleiding gegeven tot 's Hofs arrest van 26 juni 1980, gewezen in prejudiciële zaak 788/79 (strafgeding tegen Herbert Gilli en Paul Andres) en waarin het Hof voor recht heeft verklaard:

„Het begrip ‚maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen’ in artikel 30 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling mede betrekking heeft op een verbod van een Lid-Staat om azijn, bevattende azijnzuur niet verkregen door azijnzure gisting van

wijn, en met name appellazijn, in te voeren of te verhandelen, wanneer het daarbij gaat om azijn die in een andere Lid-Staat rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht.”

2. De communautaire regeling

Bij verordening nr. 7 bis van de Raad van 18 december 1959 houdende opening van bepaalde produkten in de lijst van bijlage II bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (PB van 1961, blz. 71), werd „tafelazijn (natuurlijke en kunstmatige)” (post 22.10 van de IDR-nomenclatuur) toegevoegd aan de lijst van landbouwprodukten die als bijlage II aan het EEG-Verdrag is gehecht. Azijn wordt dus als een landbouwprodukt beschouwd.

Verordening nr. 377/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 54 1979, blz. 1), geldt eveneens voor wijnazijn, doch voorziet terzake niet in een specifieke regeling.

De vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor azijn is wel overwogen, doch de Commissie heeft de Raad nog geen desbetreffend voorstel toegezonden.

3. Het procesverloop

Bij brief van 14 december 1978 heeft de Commissie, stellende dat bedoelde Italiaanse regeling, waarbij het in de handel brengen van andere dan uit azijnzure gisting van wijn verkregen azijn wordt verboden, „in feite neerkomt op een met artikel 30 EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantita-

tieve invoerbeperking, waarvoor een rechtvaardiging overeenkomstig artikel 36 EEG-Verdrag uitgesloten lijkt”, de Italiaanse regering verzocht, binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken over de zienswijze van de Commissie. In die brief preciseerde zij nog dat haar analyse enkel gold voor alcoholhoudende azijn, verkregen door azijnzure gisting van landbouwprodukten, en dus niet voor synthetisch azijnzuur.

Toen zij op deze brief geen antwoord kreeg, zond de Commissie de Italiaanse regering op 19 november 1979 een met redenen omkleed advies, waarin zij in grote trekken de in haar brief van 14 december 1978 ontwikkelde argumenten herhaalde.

Bij brief van 8 november 1979 stelde de Italiaanse regering de Commissie in kennis van haar opmerkingen: zij drukte haar verbazing uit over de gevolgde procedure, aangezien de zaak volgens haar binnen de werkingssfeer van artikel 100 EEG-Verdrag viel; zij verklaarde zich mitsdien bereid een communautaire regeling voor azijn te aanvaarden, doch zolang een dergelijke regeling niet bestond, meende zij goede redenen te hebben om haar wettelijke regeling niet te wijzigen alvorens een geharmoniseerde en gecoördineerde regeling daadwerkelijk zou functioneren, té meer daar de bestreden maatregelen zowel op ingevoerde als op nationale produkten van toepassing waren en mitsdien niet discriminerend waren.

Na deze brief zond de Commissie de Italiaanse regering op 28 juli 1980 een tweede gemotiveerd advies, als aanvulling op het eerste. Daarin herhaalde zij de belangrijkste, in haar eerste advies omschreven grief, waaraan zij toevoegde dat haar beoordeling was bevestigd door 's Hof's arrest in de zaak-Gilli. Bovendien meende zij dat het feit dat de benaming

„azijn” uitsluitend voor wijnazijn mocht worden gebruikt, eveneens een niet-nakoming opleverde.

Toen de Italiaanse regering niet de noodzakelijke maatregelen nam om de beide met redenen omklede adviezen op te volgen, besloot de Commissie, de zaak voor te leggen aan het Hof. Het verzoekschrift is op 29 september 1980 ingekomen ter griffie van het Hof.

Bij op 3 december 1980 ingediende memorie heeft de regering van de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek. De interventie is toegestaan bij beschikking van 17 december 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

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„1. vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de invoer en de verhandeling van niet op basis van wijn bereide azijn onder de benaming „azijn” te verbieden, de krachtens de artikelen 30 e.v. EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.”

De *Italiaanse regering* „spreekt de hoop uit dat het Hof in zijn arrest de conclusies van de *Commissie* zal verwerpen.”

III — Samenvatting van de middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* betoogt dat de betrokken Italiaanse regeling, die de invoer en het in de handel brengen in Italië van andere azijn dan wijnazijn en van alle daarmee bereide voedingsmiddelen onmogelijk maakt door de benaming „azijn” aan wijnazijn voor te behouden, inbreuk maakt op het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. Tot staving van dit argument verwijst zij naar 's Hofs vaste rechtspraak, luidens welke „iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is te beschouwen” (arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r.o. 5).

De Italiaanse regeling vindt geen rechtvaardiging in het Verdrag, want zij is niet noodzakelijk wegens „dringende behoeften, onder meer verband houdend met de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten” (arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649, r.o. 8). Het is immers algemeen bekend dat andere azijnsoorten dan wijnazijn niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid. Ook de bescherming van de consumenten staat niet op het spel, want deze is voldoende verzekerd indien de verbruiker genoegzaam wordt voorgelicht over de samenstelling van het gekochte produkt, met name door een duidelijke etikettering; dat wordt overigens bevestigd door voornoemd arrest in zaak 788/79.

Volgens de Commissie is de enig mogelijke verklaring van de Italiaanse regeling — en dit wordt overigens, althans impliciet, door de Italiaanse regering erkend — dat zij de afzet moet verzekeren voor de overproduktie van wijn; dit motief kan echter in geen geval een rechtvaardiging opleveren van het tegen die andere azijnsoorten gerichte verbod.

De betwiste Italiaanse regeling vormt mitsdien een belemmering van de intracommunautaire handel, die voornamelijk de nationale producenten van wijnazijn bevoordeelt en die niet ten opzichte van het Verdrag wordt gerechtvaardigd door „een algemeen belang, dat zou moeten voorgaan bij de eisen van het vrije verkeer van goederen” (zaak 120/78, reeds aangehaald, r.o. 14). Bedoelde maatregelen maken dus inbreuk op artikel 30 EEG-Verdrag en vinden geen rechtvaardiging in artikel 36.

Volgens de *Italiaanse regering* kan 's Hof's arrest in zaak 788/79, gewezen in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag, niet prejudiciëren op de inhoud en de conclusies van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169. In het stelsel van het gemeenschapsrecht ligt het optreden van het Hof in de twee procedures op een verschillend, autonoom vlak en heeft het een verschillende, specifieke functie. Zo heeft de procedure van artikel 177 uitsluitend de uitlegging van gemeenschapsbepalingen ten doel. Voor een juiste en uniforme toepassing van deze voorschriften zijn echter uitsluitend de nationale rechterlijke instanties bevoegd; bijgevolg is een nationale bepa-

ling, ofschoon zij wel de aanleiding vormt voor de krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gestelde vraag betreffende het gemeenschapsrecht, geenszins het onderwerp van die procedure.

In deze uitleggingsprocedure wordt de nationale bepaling bovendien een „theoretische hypothese”, die objectief en van buiten uit wordt beoordeeld, dit wil zeggen zonder dat men zich verdiept in de situatie van de Lid-Staat die de bepaling heeft vastgesteld. In zaak 788/79 heeft het Hof dus slechts één detail van een ingewikkelde en coherente regeling onderzocht, namelijk artikel 51 van DPR 162. Dit is echter niet voldoende om een definitief oordeel te kunnen vellen over de ingewikkelde materie die het onderwerp vormt van de onderhavige zaak.

Deze zienswijze wordt bovendien bevestigd door 's Hof's rechtspraak betreffende artikel 36 EEG-Verdrag. Blijkens de zaken 788/79 en 120/78 moeten zekere waarden van duidelijk sociale aard, die tot het onvervreemdbaar cultureel erfdeel van de Lid-Staten behoren, in alle geval voorrang hebben boven louter commerciële belangen; het blijft de taak van de Lid-Staten deze wezenlijke waarden te eerbiedigen en de uit de specifieke situatie van elk hunner voortvloeiende behoeften te beschermen. Deze behoeften, die verschillende tradities, gebruiken en zeden weerspiegelen, zijn niet noodzakelijk in alle gebieden van de Gemeenschap dezelfde; zij vormen ontegenzeggelijk een historisch gegeven, dat de Europese integratie ook niet terzijde wil stellen of doen verdwijnen.

Zo de oplossing van het uitleggingsarrest in zaak 788/79 automatisch ook in de onderhavige zaak van toepassing zou zijn, zou men daartegen terecht kunnen inbrengen dat zij de door artikel 36 EEG-Verdrag beschermde wezenlijke waarden volstrekt miskent. In dat arrest immers zijn de voor azijn geldende voorschriften niet beoordeeld in het licht van de gegevens die voortvloeien uit de situatie van het betrokken land.

Wijnazijn is een landbouwprodukt en in deze sector worden de gewoonten van de consument bepaald door de plaatselijke landbouwproductie. In de landen rond de Middellandse Zee, met hun omvangrijke wijnproductie, wordt naar aloude traditie onder azijn eenvoudig wijnazijn verstaan, terwijl het heel anders ligt in andere, niet mediterrane Lid-Staten, die azijnsoorten van sterk uiteenlopende herkomst kennen (malt, cider, hydromel, synthetische azijn).

De gemeenschapsdoelstellingen kunnen dientengevolge niet worden bereikt door een strikte en formele toepassing van starre voorschriften gelijk artikel 30 EEG-Verdrag, die elke nationale regeling verbieden, doch dit dient te gebeuren in het geschikter en soepeler kader van artikel 100 EEG-Verdrag. De actie van de Gemeenschap ligt trouwens in dit vlak, want de Raad heeft azijn vermeld onder de voedingsmiddelen waarvoor de Commissie harmonisatievoorstellen had moeten indienen (resoluties van de Raad van 28 mei 1969, PB C 76 van 1969, en van 17 december 1973, PB C 117 van 1973). Tot nog toe heeft de Commissie evenwel geen harmonisatievoorstel voor azijn ingediend.

Op grond van deze overwegingen be-
toogt de Italiaanse regering dat de be-

trokken regeling gerechtvaardigd is krachtens artikel 36 EEG-Verdrag.

In dit verband beklemtoont zij in de eerste plaats dat de bestreden bepalingen van toepassing zijn op alle produkten die niet uit wijn bereide azijn bevatten, zonder enige discriminatie tussen nationale en ingevoerde produkten.

Zij merkt vervolgens op, dat de Commissie heeft nagelaten in casu dieper in te gaan op de vraag of het importverbod niet iets anders was dan een noodzakelijk en derhalve gerechtvaardigd uitvloeisel van voorschriften door een Lid-Staat vastgesteld in de uitoefening van zijn wetgevende bevoegdheden inzake het in de handel brengen van produkten. De Italiaanse wetgever had immers niet enkel rekening te houden met de hierboven beschreven gewoonten van de Italiaanse consumenten, doch diende hen eveneens te beschermen tegen mogelijke vervalsingen.

Men kan mitsdien niet beweren dat de bestreden bepalingen een willekeurig middel tot discriminatie of een verkapt belemmering van de handel tussen Lid-Staten vormen, alleen omdat zou zijn gebleken dat bedoelde handelsvoorschriften een voordeel kunnen opleveren voor de landbouwproducenten in de sociaal-economische regio waar dit consumptiepatroon juist is ontstaan.

Nog steeds met betrekking tot artikel 36 EEG-Verdrag beklemtoont de Italiaanse regering dat haar opmerkingen van 8 november 1979, anders dan de Commissie beweert, volstrekt geen erkenning inhou-

den van een protectionistische bewegende bij de vaststelling van de bepalingen van DPR 162.

Artikel 41, dat de benaming „azijn” voorbehoudt aan door azijnzure gisting van wijn verkregen produkten, is niet meer dan een in wettelijke termen gevangen realiteit, die al lang deel uitmaakte van correcte, aan de eisen van de vraag naar dit produkt beantwoordende handelsgebruiken. Deze bepaling is dus geen middel om langs een wettelijke weg een handelsprivilege voor wijnazijn in het leven te roepen, want zij beoogt enkel het gedrag van de azijnfabrikanten en -handelaars te regelen, teneinde te verzekeren dat de produkten in de handel worden gebracht onder de identiteit die de gebruiker kent. Wanneer deze in Italië immers om een fles azijn vraagt, dan wil hij wijnazijn hebben.

Wat vervolgens de verbodsbepalingen van artikel 51 van DPR 162 betreft, deze vinden hun oorsprong en rechtvaardiging in dezelfde factoren. Deze bepalingen vormen een onontbeerlijk instrument ter bescherming van de consument tegen frauduleuze of althans schadelijke verkoopmethoden van niet door azijnzure gisting van wijn verkregen azijn. De Italiaanse regering wenst er voorts op te wijzen dat het vrije handelsverkeer niet ernstig wordt belemmerd, want de erkenning en eerbiediging van het vertrouwen der consumenten en de daartoe vastgestelde voorschriften leiden in werkelijkheid niet tot een beperking van het handelsvolume; ook vóór de vaststelling van DPR 162 immers werd in Italië bijna uitsluitend wijnazijn verkocht.

De Italiaanse regering wijst er in dit verband op dat de invoer van appelazijn, die

aanleiding gaf tot zaak 788/79, plaats had in een provincie met een etnische minderheid met tradities en gebruiken die afwijken van die van het land in zijn geheel.

De Italiaanse regering verklaart zich evenwel bereid de verbodsbepalingen van artikel 51 van DPR 162 opnieuw in overweging te nemen, daar de wettelijke belemmeringen die deze bepaling voor het intracommunautaire handelsverkeer van azijn opwerpt, wellicht onevenredig lijken te zijn aan het beoogde doel. Zij houdt evenwel staande, dat zij gerechtigd is artikel 41 van genoemd DPR, dat de benaming „azijn” voorbehoudt aan wijnazijn, te handhaven, aangezien men enerzijds niet kan zeggen dat deze bepaling gelijke werking heeft als een kwantitatieve invoerbeperking en anderzijds de gevolgen ervan, voor zover deze zich al doen gevoelen, in elk geval gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 36 EEG-Verdrag.

De Italiaanse regering wijst er nog op, dat artikel 36 EEG-Verdrag weliswaar in zaak 120/78 (Rewe) niet van toepassing was, maar dat dit in de onderhavige zaak anders is, aangezien de bestreden Italiaanse maatregel enkel verband houdt met een probleem van benaming en met het waarborgen van het juiste gebruik daarvan. Met betrekking tot de stelling van de Commissie, dat het gebruik van de term „azijn” in Italië ook voor niet uit wijn bereide azijnsoorten kan worden aanvaard, mits ter bescherming van de verbruikers een behoorlijke etikettering wordt voorgeschreven, die de herkomst van het produkt duidelijk maakt, meent de Italiaanse regering dat deze stelling zich de kritiek moet laten welgevalen, dat men daarmee een gemeenschappelijke en voor alle Lid-Staten gelijkklui-

dende — dat wil zeggen in alle talen strikt overeenstemmende — handelsterminologie voor azijn wil creëren, die de realiteit in de verschillende Lid-Staten geweld aan zou doen, waarbij het Hof de ondankbare taak zou krijgen om door middel van een arrest een sociaal verschijnsel tegen te gaan dat wellicht het minst vatbaar is voor dwang van bovenaf, te weten het taalgebruik.

Een dergelijke bedoeling past echter niet in het traditionele kader van de Europese Gemeenschap; dit is overigens reeds gebleken in een volstrekt vergelijkbare situatie, namelijk in verband met wijn, want krachtens verordening nr. 337/79 mag in het Italiaans de benaming „wijn” enkel worden gebruikt voor door gisting van druivemost verkregen producten.

Bijgevolg kan een rechtmatige bescherming van de Italiaanse verbruikers en van het taalgebruik waaraan zij gehecht zijn, niet worden beschouwd als een ongerechtvaardigde belemmering van de handel in Italië in niet uit wijn verkregen azijn.

De Franse regering, interveniënte in het geding, verklaart in haar memorie, dat zij uit de samenvatting van verzoeksters conclusie, zoals gepubliceerd in het Publikatieblad van de Gemeenschappen, had begrepen dat de Commissie niet enkel bezwaar maakte tegen het Italiaanse verbod van verhandeling en invoer van azijn verkregen door gisting van andere landbouwproducten dan wijn; doch ook tegen het verbod van azijn uit synthetisch azijnzuur.

Na de toezending van de processtukken heeft de Franse regering evenwel vastge-

steld dat de Commissie geen bezwaar heeft tegen de handhaving van het Italiaanse verbod op het in de handel brengen van uit synthetisch azijnzuur bereide azijn. In dit geval meent zij van haar interventie te kunnen afzien, daar dit standpunt met het hare overeenstemt. Mocht dit evenwel niet het geval zijn, dan zal zij haar opvatting ter gedeeltelijke ondersteuning van de conclusies van de Italiaanse regering ter terechtzitting uiteenzetten.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 17 juni 1981 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berardis als gemachtigde; de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. G. Ferri als gemachtigde; en de Franse Republiek, vertegenwoordigd door A. Carnelutti als gemachtigde.

Het debat was deels gewijd aan de afbakening van het beroep wegens niet-nakoming, in verhouding tot de twee voorafgaande met redenen omklede adviezen.

Verscheidene vragen van het Hof betroffen de kwestie of het beroep ook betrekking had op azijn vervaardigd door verdunding van azijnzuur, dan wel enkel op azijn verkregen uit landbouwproducten.

Na schorsing van de terechtzitting heeft de president namens het Hof verklaard dat het Hof, zo het de uitbreiding van het beroep tot zogenoemde synthetische azijn ontvankelijk zou oordelen, de partijen bij het geding opnieuw in de gele-

genheid zou stellen hun eventuele opmerkingen te maken.

zijn verkregen door gisting. Het Hof heeft daarvan akte verleend.

De vertegenwoordiger van de Commissie heeft verklaard dat de Commissie, zo het Hof dit dienstig zou achten, subsidiair bereid was het beroep te beperken tot

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 15 september 1981 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 29 september 1980, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag een beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door te verbieden andere dan uit wijn bereide azijn onder de benaming „azijn” in te voeren en in de handel te brengen, de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 2 Luidens artikel 51 van decreet nr. 162 van de president van de Italiaanse Republiek van 12 februari 1965 (*Gazzetta Ufficiale* nr. 73 van 23 maart 1965) is het op straffe van boete of gevangenisstraf verboden — onder meer — produkten die azijnzuur bevatten dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn, te vervoeren, ten verkoop aan te bieden of in de handel te brengen voor direct of indirect gebruik in enigerlei vorm voor menselijke consumptie. Krachtens artikel 41 van hetzelfde decreet is de benaming „azijn” voorbehouden voor het produkt verkregen door azijnzure gisting van wijn. Deze voorschriften zijn ook van toepassing op ingevoerde produkten.
- 3 Daar de Commissie die regeling in strijd achtte met het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, deed zij in de hierna beschreven omstandigheden de regering van de Italiaanse Republiek achtereenvolgens twee met redenen omklede adviezen toekomen.
- 4 Het eerste advies werd voorafgegaan door een brief krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, gedateerd 14 december 1978, waarin de Commissie de Italiaanse regering erop wees, dat bedoelde regeling in feite neerkwam op een

met artikel 30 EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepijking, waarvoor een rechtvaardiging overeenkomstig artikel 36 uitgesloten leek, daar bezwaarlijk kon worden gezegd, en in elk geval niet was bewezen, dat alcoholhoudende azijn van agrarische herkomst schadelijker voor de gezondheid was dan wijnazijn.

- 5 In die brief preciseerde de Commissie dat die vaststelling enkel gold voor „door azijnzure gisting van landbouwprodukten verkregen alcoholhoudende azijn, met uitsluiting van synthetisch azijnzuur”, dat ook in het vervolg van de azijnmarkt mocht worden geweerd. Zij voegde hiearaan toe dat zij, wat alcoholhoudende azijn van agrarische herkomst betreft, die evenals wijnazijn en in concurrentie hiermee voor directe consumptie moest kunnen worden gebruikt, geen enkele moeilijkheid zag voor de Italiaanse autoriteiten om, met name door voorschriften inzake een passende etikettering, de consumenten in staat te stellen tussen de twee soorten produkt te kiezen.
- 6 Toen zij binnen de gestelde termijn van twee maanden geen antwoord had gekregen, zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 19 november 1979 een met redenen omkleed advies betreffende het verbod op het gebruik van andere alcoholhoudende azijn dan wijnazijn, waarin zij onder verwijzing naar haar brief van 14 december 1978 krachtens artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, vaststelde dat „de Italiaanse Republiek, door het gebruik te verbieden van door gisting verkregen azijn op basis van een ander produkt dan wijn en piquette, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.” Zij staafe haar advies als volgt: „Door gisting verkregen azijn, niet zijnde wijnazijn, en met name azijn op basis van alcohol, cider of mout, wordt in verschillende Lid-Staten in grote hoeveelheden geproduceerd en verbruikt, waaruit blijkt dat hij geen gevaar oplevert voor de gezondheid. Het verbod om door gisting verkregen azijn, niet zijnde wijnazijn, in levensmiddelen te gebruiken, komt bijgevolg neer op het opwerpen van handelsbelemmeringen tussen Italië en andere Lid-Staten.”
- 7 Intussen had de Italiaanse regering echter bij brief van 8 november 1979 haar opmerkingen gemaakt. Daarin bevestigde zij haar standpunt, dat haar nationale wetgeving in haar geheel verenigbaar was met het gemeenschapsrecht, en verplaatste zij de discussie naar de respectieve benamingen „azijn” en „wijnazijn”.

- 8 Gezien deze opmerkingen, richtte de Commissie op 28 juli 1980 een tweede gemotiveerd advies tot de Italiaanse regering, „betreffende het verbod de benaming azijn te gebruiken voor enig produkt dat niet is verkregen door azijnzure gisting van wijn.” Daarin wees zij erop dat zij de aangevangen procedure voortzette, herinnerde zij tot twee maal toe aan de brief van 14 december 1978 en stelde zij vast dat de Italiaanse Republiek, door het gebruik van de benaming „azijn” voor enig niet door azijnzure gisting van wijn verkregen produkt te verbieden, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. In hetzelfde advies maakte de Commissie melding van het intussen gewezen arrest van 26 juni 1980 (zaak 788/79, Gilli en Andres, Jurispr. 1980, blz. 2071) betreffende de invoer van appelazijn in Italië.
- 9 Blijkens de bewoordingen ervan is het gemotiveerd advies van 18 juli 1980 door de Commissie bedoeld als aanvulling op het eerste gemotiveerd advies, en hebben de twee adviezen, tezamen genomen, betrekking zowel op het verbod om enig niet door azijnzure gisting van wijn verkregen produkt als azijn aan te duiden, als op het verbod om door gisting uit een ander produkt dan wijn verkregen azijn te verhandelen of in te voeren. Het onderwerp van beide gemotiveerde adviezen wordt nogmaals omschreven in de conclusies van het inleidend verzoekschrift, waarin het Hof wordt verzocht „vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te verbieden andere dan uit wijn bereide azijn onder de benaming „azijn” in te voeren en in de handel te brengen, de krachtens de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.”
- 10 Nadat in het Publikatieblad van de Gemeenschappen een uittreksel uit het verzoekschrift was gepubliceerd, dat de indruk kon wekken dat het beroep eveneens betrekking had op het probleem van de verhandeling van synthetische azijn, verzocht de Franse regering te mogen interveniëren in het geding. Zij verklaarde dat Italië haars inziens de verhandeling van synthetisch azijnzuur mocht blijven verbieden, en gesteld dat het beroep van de Commissie mede het probleem van de verhandeling van synthetische azijn betrof, dat zij in zoverre de conclusies van de Italiaanse regering ondersteunde.

- 11 In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag wees de gemachtigde van de Commissie erop, dat de conclusies van de Commissie een algemene strekking hadden en betrekking hadden op de invoer en verhandeling van alle azijnsoorten, maar dat zij bereid was het onderwerp van het beroep voor het onderhavige geding te beperken tot azijn van agrarische herkomst, met uitsluiting van synthetische azijn.

- 12 Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen, is het Hof van oordeel dat het probleem van de benaming en verhandeling van synthetische azijn geen onderwerp is van het onderhavige geding. In haar brief van 14 december 1978, waarin zij de Italiaanse regering in gebreke stelde en waarnaar zowel in het eerste als in het tweede met redenen omklede advies uitdrukkelijk werd verwezen, had de Commissie die soort azijn immers duidelijk uitgesloten en het onderzoek beperkt tot het probleem van de benaming en invoer van de verschillende uit landbouwprodukten verkregen azijnsoorten. De door de Franse regering gereleveerde onzekerheid lijkt derhalve het gevolg te zijn van de onduidelijke formulering van het beroep, waarin de beperking die in de brief en de met redenen omklede adviezen besloten ligt, niet tot uitdrukking komt. Mitsdien kan het de Commissie niet worden toegestaan het onderwerp van het onderhavige beroep uit te breiden tot een probleem dat vanaf het begin van de procedure krachtens artikel 169 uitdrukkelijk was uitgesloten en dus noch tijdens de precontentieuze fase noch tijdens de schriftelijke behandeling op tegenspraak voor het Hof is onderzocht.

- 13 Mitsdien moet worden geconstateerd dat het onderhavige geding slechts de invoer, verhandeling en benaming in Italië betreft van azijn verkregen uit landbouwprodukten, met uitsluiting van synthetische azijn.

- 14 Volgens het verzoekschrift van de Commissie, waarvan het onderwerp zojuist is omschreven, zou de Italiaanse regeling in tweeërlei opzicht inbreuk maken op artikel 30 EEG-Verdrag, doordat zij enerzijds de invoer en verhandeling van andere azijn van agrarische herkomst dan die verkregen door gisting van wijn, verbiedt en anderzijds het gebruik van de benaming „azijn” voor andere azijn van agrarische herkomst dan wijnazijn.

- a) Het verbod op de invoer en verhandeling van andere azijn van agrarische herkomst dan wijnazijn
- 15 De Italiaanse regering betwist dat zij door dit verbod te handhaven, haar verplichting het vrije verkeer van goederen te verzekeren, niet zou zijn nagekomen. Zij wijst vooreerst op het ontbreken van voorschriften voor de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Statens inzake „azijn” en op het feit dat er geen sprake is van discriminatie, en beroept zich voorts op overwegingen verband houdend met de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van fraude.
- 16 De Italiaanse regering herinnert er in de eerste plaats aan, dat de Raad in zijn resoluties van 28 mei 1969 (PB C 76 van 1969, blz. 1) en 17 december 1973 (PB C 117 van 1973, blz. 1) „azijn” had genoemd bij de levensmiddelen waarvoor de Commissie harmonisatievoorstellen moest indienen die de Raad uiterlijk op 1 juli 1970 had kunnen goedkeuren; deze termijn was vervolgens door de tweede resolutie verlengd tot 1 januari 1977. Voor zover dit programma nog geldt, stelt de Italiaanse regering dat de Commissie, alvorens zich te beroepen op de artikelen 30-36 van het Verdrag, tenminste een poging tot harmonisatie had moeten ondernemen door indiening van een voorstel in de zin van artikel 100.
- 17 Deze stelling moet worden verworpen. Het grondbeginsel van de eenheid van de markt en het daaruit voortvloeiende vrije verkeer van goederen kunnen in geen geval afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat eerst de wetgevingen worden geharmoniseerd, daar zulks het beginsel van zijn inhoud zou ontdoen. Bovendien is het duidelijk dat de artikelen 30 en 100 verschillende doelstellingen nastreven. De eerste bepaling heeft tot doel, behoudens nauwkeurig bepaalde uitzonderingen, alle kwantitatieve beperkingen bij de invoer van goederen en alle maatregelen van gelijke werking onverwijld af te schaffen, terwijl de tweede tot doel heeft, door harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Statens, allerlei belemmeringen, die door de ongelijkheden tussen die bepalingen worden veroorzaakt, weg te nemen. De afschaffing van de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, die zonder voorbehoud door artikel 3, sub a, EEG-Verdrag wordt verlangd en door artikel 30 wordt verwezenlijkt, kan dus niet afhankelijk worden gesteld van een actie die, hoewel geschikt om het vrije verkeer van goederen te bevorderen, niet als een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van dat fundamentele beginsel is te beschouwen.

- 18 Bijgevolg is het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling of van harmonisatierichtlijnen inzake de vervaardiging of de verhandeling van een waar niet voldoende om deze te onttrekken aan het toepassingsgebied van het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag. Het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen geldt immers voor iedere handelsregeling van de Lid-Statens, die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren.
- 19 De Italiaanse regering voert in de tweede plaats aan, dat de onderhavige regeling niet discriminerend is, daar zij zowel voor binnenlandse als voor ingevoerde produkten geldt. Bovendien verwijt zij de Commissie, niet nader te zijn ingegaan op de vraag of het invoerverbod geen noodzakelijk en legitiem uitvloeisel is van de bepalingen die de staat krachtens zijn eigen wetgevende bevoegdheid voor de verhandeling van produkten heeft vastgesteld.
- 20 Op dit betoog moet in de eerste plaats worden geantwoord dat het door de Italiaanse wetgeving ingevoerde stelsel, ook wanneer het zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, niettemin in feite protectionistisch werkt. Het is immers derwijze opgezet, dat slechts wijn zijn in Italië wordt toegelaten, terwijl de grens gesloten is voor alle andere soorten azijn van agrarische herkomst. Het stelsel werkt dus ten gunste van een typisch nationaal produkt en is in zoverre nadelig voor verscheidene soorten natuurlijke azijn, die in andere Lid-Statens worden vervaardigd.
- 21 In de tweede plaats: hoewel volgens een vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 20 april 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649) 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, moeten die voorschriften toch kunnen worden erkend als noodzakelijk in verband met dringende behoeften, zoals de in artikel 36 bedoelde bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van consumenten of de eerlijkheid van de handelstransacties, hetgeen in casu niet het geval lijkt.

- 22 Het door de Italiaanse regering ter rechtvaardiging van haar nationale wetgeving aangevoerde argument ontleend aan de bescherming van de volksgezondheid, kan immers niet worden aanvaard, daar het zich niet laat rechtvaardigen met betrekking tot azijn van agrarische herkomst, waarvan niet wordt betwist dat hij geen schadelijke stoffen bevat en in de andere Lid-Staten normaal wordt verbruikt, en dus dat hij als onschadelijk voor de gezondheid is te beschouwen, gelijk het Hof overigens met name ter zake van appelazijn reeds had vastgesteld in het eerder genoemde arrest-Gilli.
- 23 Wat de eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van consumenten betreft, aan deze behoeften kan, zoals hierna in verband met het probleem van de benamingen zal worden opgemerkt, worden voldaan met middelen die het vrije verkeer minder beperken dan het verbod op de verhandeling van alle andere soorten natuurlijke azijn dan wijnazijn.
- b) De beperking van de benaming „azijn” tot wijnazijn
- 24 Het tweede aspect van de Italiaanse regeling, dat de Commissie in strijd acht met het EEG-Verdrag, is het feit dat de benaming „azijn” is voorbehouden aan wijnazijn. Volgens de Commissie kan dit voorschrift ertoe leiden dat natuurlijke azijnsoorten die door gisting uit andere grondstoffen dan wijn zijn verkregen, door de Italiaanse consumenten als minderwaardig worden beschouwd. Zij zouden de eventuele kopers enkel kunnen worden aangeboden onder een fantasiebenaming die ze onaantrekkelijk en „nagenoeg onverkooptbaar” maakt. Het voorschrift zou derhalve een directe of indirecte belemmering kunnen vormen voor de intracommunautaire handel.
- 25 Ter rechtvaardiging van deze regeling beroept de Italiaanse regering zich op de noodzaak de consumenten te beschermen. In Italië zou op grond van een „eeuwenoude traditie”, en uitgaande van de semantische betekenis van het woord „aceto”, elke azijn als wijnazijn worden beschouwd. De consument zou derhalve gevaar lopen, in dwaling te worden gebracht omtrent de wezenlijke hoedanigheid van de grondstof en van het eindproduct.
- 26 Dit argument kan niet worden aanvaard. Blijkens de toepasselijke communautaire bepalingen, en met name post 22.10 van het gemeenschappelijk

douanetarief, die ook wordt genoemd in de in artikel 38 EEG-Verdrag bedoelde bijlage II bij dit Verdrag, doelt het woord azijn niet enkel op wijnazijn, die overigens in een aparte rubriek is ingedeeld. Hieruit volgt dat het woord azijn een generieke benaming is, en het is onverenigbaar met de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt, en 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.

- 27 Het is evenwel niet uitgesloten dat de Italiaanse consumenten ten gevolge van de toepassing van de betwiste regeling eraan gewend zijn geraakt dat de term „aceto” in de handel alleen voor wijnazijn wordt gebruikt. Zo gezien kan de zorg van de Italiaanse regering voor de bescherming van de consument gerechtvaardigd zijn. Deze bescherming kan echter worden verzekerd door andere middelen, die een gelijke behandeling van nationale en ingevoerde produkten mogelijk maken, met name door 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. Deze handelwijze immers zou de consument in staat stellen met volle kennis van zaken te kiezen, en zou, dankzij de vermelding van de grondstof die voor de vervaardiging van de azijn is gebruikt, de doorzichtigheid van het handelsverkeer en van het aanbod aan het publiek verzekeren.

- 28 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, 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, de krachtens de artikelen 30 e.v. EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 29 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen. De Franse regering, die op dit punt niet heeft geconcludeerd, zal haar eigen kosten hebben te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1. 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 e.v. EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
2. Verweerster wordt verwezen in de kosten van de procedure.
3. De Franse regering zal haar eigen kosten dragen.

Mertens de Wilmars

Bosco

Touffait

Due

Pescatore

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Chloros

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 december 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De president

J. Mertens de Wilmars