

# Publicatieblad van de Europese Unie

# C 100



Uitgave  
in de Nederlandse taal

## Mededelingen en bekendmakingen

64e jaargang

23 maart 2021

### Inhoud

#### IV *Informatie*

#### INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

##### **Europese Commissie**

2021/C 100/01	Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor marktdeelnemers en markttoezichtautoriteiten inzake de praktische uitvoering van artikel 4 van Verordening (EU) 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten <sup>(1)</sup> .....	1
2021/C 100/02	Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor de toepassing van Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht <sup>(1)</sup> .....	16
2021/C 100/03	Mededeling van de Commissie — Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) <sup>(1)</sup> .....	38

NL

<sup>(1)</sup> Voor de EER relevante tekst.



## IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN  
INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

## EUROPESE COMMISSIE

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Richtsnoeren voor marktdeelnemers en markttoezichtautoriteiten inzake de praktische uitvoering van artikel 4 van Verordening (EU) 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten****(Voor de EER relevante tekst)**

(2021/C 100/01)

## 1. INLEIDING

Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad betreffende markttoezicht en conformiteit van producten <sup>(1)</sup> ("de verordening") voorziet in een alomvattend kader om consumenten te beschermen tegen onveilige en niet-conforme producten en om een gelijk speelveld voor marktdeelnemers tot stand te brengen.

De eengemaakte markt van de EU verschaft marktdeelnemers toegang tot consumenten en andere eindgebruikers in alle lidstaten, mits zij en hun producten voldoen aan de wettelijke voorschriften van de EU inzake veiligheid, milieuprestaties en andere openbare belangen. De markttoezichtautoriteiten en de autoriteiten die belast zijn met de controle van producten die de EU-markt binnenkomen <sup>(2)</sup> ("grensautoriteiten") moeten deze voorschriften verifiëren en handhaven. Dit kan een uitdaging vormen, met name bij verkoop op afstand.

De nieuwe regels inzake markttoezicht en conformiteit van producten moeten de naleving van de voorschriften waarborgen. Zij helpen een gelijk speelveld tot stand te brengen, d.w.z. zij bieden bedrijven die conforme producten vervaardigen bescherming tegen oneerlijke concurrentie. Zij zorgen er ook voor dat markttoezichtautoriteiten bij hun onderzoeken geen onnodige kosten hoeven te maken.

Deze richtsnoeren hebben betrekking op de toepassing van een belangrijke bepaling van de verordening: artikel 4 over de "taken van marktdeelnemers in verband met producten die onder bepaalde harmonisatiewetgeving van de Unie vallen" (zie hoofdstuk 6). Artikel 4 schrijft in wezen voor dat er voor bepaalde producten die in de EU in de handel worden gebracht, een marktdeelnemer in de EU moet zijn die de autoriteiten op verzoek informatie verstrekt of bepaalde maatregelen neemt. Dit is van toepassing met ingang van 16 juli 2021 (artikel 44 van de verordening).

In deze richtsnoeren wordt toegelicht op welke wijze marktdeelnemers artikel 4 moeten toepassen:

- in hoofdstuk 2 wordt de **werkings sfeer** ervan toegelicht en uitgelegd **welke marktdeelnemer** voor een bepaald product als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer moet optreden;
- in hoofdstuk 3 worden de **taken** van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer verduidelijkt, en
- hoofdstuk 4 bevat meer details over de **praktische toepassing** van artikel 4, afhankelijk van het soort marktdeelnemer dat optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer.

Aangezien artikel 4 tot doel heeft het werk van de **markttoezichtautoriteiten en grensautoriteiten** te vergemakkelijken, wordt in hoofdstuk 5 uiteengezet hoe deze autoriteiten in de praktijk gebruik kunnen maken van dit voorschrift.

<sup>(1)</sup> Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PB L 169 van 25.6.2019, blz. 1).

<sup>(2)</sup> D.w.z. de door de lidstaten op grond van artikel 25, lid 1, van de verordening aangewezen autoriteiten.

De richtsnoeren zijn bedoeld om marktdeelnemers en autoriteiten te helpen en een consistente toepassing te vergemakkelijken. Zij hebben uitsluitend betrekking op de toepassing van artikel 4 en zijn niet van toepassing op EU-productwetgeving die niet onder dit artikel valt, waarbij vergelijkbare maar andere eisen kunnen worden gesteld <sup>(3)</sup>. In de richtsnoeren wordt verwezen naar de voorschriften van de harmonisatiewetgeving van de EU zoals die van toepassing zijn op de datum van vaststelling van deze richtsnoeren. Uitgebreide richtsnoeren over de harmonisatiewetgeving van de EU zijn te vinden in de “Blauwe Gids”, waarnaar in deze richtsnoeren wordt verwezen <sup>(4)</sup>. De Commissie zal dit richtsnoer actualiseren op basis van verdere ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving op andere vlakken, zoals de wet inzake digitale diensten <sup>(5)</sup>.

Dit document is uitsluitend bedoeld als leidraad — alleen de tekst van de verordening zelf is rechtsgeldig. De richtsnoeren geven de zienswijzen van de Europese Commissie weer en zijn als zodanig niet wettelijk bindend. De bindende interpretatie van EU-wetgeving is de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De zienswijzen in dit document kunnen niet vooruitlopen op de standpunten die de Commissie bij het Hof van Justitie zou kunnen nemen. Noch de Commissie, noch iemand die namens haar optreedt is verantwoordelijk voor het eventuele gebruik van de volgende informatie.

## 2. WERKINGSSFEER EN TOEPASSING

### 2.1. Werkingssfeer

Een marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4 is vereist wanneer een product:

- *binnen het toepassingsgebied valt van een of meer van de in artikel 4, lid 5, genoemde richtlijnen of verordeningen, of van andere wetgeving waarin uitdrukkelijk naar artikel 4 wordt verwezen. Deze “sectorspecifieke wetgeving” heeft betrekking op de veiligheid van speelgoed, elektrische apparatuur, radioapparatuur, elektromagnetische compatibiliteit, beperking van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (“BGGs”), energiegerelateerde producten (“ecologisch ontwerp”), gastoestellen, bouwproducten, machines, materieel voor gebruik buitenshuis (“geluidsemisies buitenshuis”), apparaten voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen (ATEX), drukapparatuur, drukvaten van eenvoudige vorm, pyrotechnische artikelen, pleziervaartuigen, meetinstrumenten, niet-automatische weegwerktuigen, persoonlijke beschermingsmiddelen en onbemande luchtvaartuigsystemen <sup>(6)</sup> (“drones”) <sup>(7)</sup>, en*
- *in de handel wordt gebracht in de EU <sup>(8)</sup> — d.w.z. voor het eerst wordt aangeboden (in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekt met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de EU-markt) op de markt van de Unie <sup>(9)</sup> — op of na 16 juli 2021 (artikel 4, lid 1, en artikel 44 van de verordening). Online of via andere vormen van verkoop op afstand aangeboden producten worden als op de markt aangeboden beschouwd indien het aanbod op eindgebruikers in de EU is gericht. Een verkoopaanbod wordt geacht op eindgebruikers in de EU te zijn gericht indien de betrokken marktdeelnemer zijn activiteiten op enigerlei wijze op een lidstaat richt (artikel 6 van de verordening) (dit wordt per geval bepaald in het licht van relevante factoren zoals de geografische gebieden waaraan kan worden geleverd, de taal/talen voor het aanbod of de bestelling, de betaalmogelijkheden enz. <sup>(10)</sup>).*

Een marktdeelnemer die op of na 16 juli 2021 een onder artikel 4 vallend product in de EU in de handel wil brengen, moet er dus eerst voor zorgen dat er in de EU een marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4 is. Anders mogen dergelijke producten niet op of na 16 juli 2021 in de EU in de handel worden gebracht.

<sup>(3)</sup> Bv. Richtlijn 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 inzake uitrusting van zeeschepen en tot intrekking van Richtlijn 96/98/EG van de Raad (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 146), waarin in artikel 13 is bepaald dat niet in de EU gevestigde fabrikanten een gemachtigde moeten aanwijzen, en Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (PB L 342 van 22.12.2009, blz. 59), waarin in artikel 4 is bepaald dat een verantwoordelijke persoon in de EU moet worden aangewezen. Deze vallen niet onder artikel 4 of deze richtsnoeren.

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Commissie — Richtlijnen voor de uitvoering van de productvoorschriften van de EU (de “Blauwe Gids”) 2016 (PB C 272 van 26.7.2016, blz. 1) of het vervolgdocument.

<sup>(5)</sup> Voorstel voor verordening van het Europees Parlement en de Raad een betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (COM(2020) 825 van 15.12.2020).

<sup>(6)</sup> Zoals gespecificeerd in artikel 5, lid 3, van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PB L 152 van 11.6.2019, blz. 1).

<sup>(7)</sup> Informatie over welke richtlijnen of verordeningen op een bepaald product van toepassing kunnen zijn, is beschikbaar via Your Europe: [https://europa.eu/youreurope/business/product/product-rules-specifications/index\\_nl.htm](https://europa.eu/youreurope/business/product/product-rules-specifications/index_nl.htm)

<sup>(8)</sup> Het geografische toepassingsgebied kan worden uitgebreid. Zodra de verordening is opgenomen in de bijlagen bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, is deze bijvoorbeeld ook van toepassing op IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

<sup>(9)</sup> Zie de definities in artikel 3, punten 1 en 2, van de verordening.

<sup>(10)</sup> Overweging 15 van de verordening. Zie de Blauwe Gids voor meer details over het in de handel brengen (bv. wat betreft timing, onder meer voor producten waarvan de fabricage op het moment van het aanbod nog niet is afgerond en producten voor handelsbeurzen).

## 2.2. Bepaling van de marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4

Vier soorten marktdeelnemers kunnen optreden als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer:

- een in de EU gevestigde fabrikant <sup>(1)</sup>;
- een importeur <sup>(2)</sup> (per definitie gevestigd in de EU), wanneer de fabrikant niet in de Unie is gevestigd;
- een gemachtigde <sup>(3)</sup> (per definitie gevestigd in de EU) die over een schriftelijk mandaat van de fabrikant beschikt waarin de gemachtigde wordt aangewezen om de in artikel 4, lid 3, vermelde taken namens de fabrikant te verrichten;
- een in de EU gevestigde fulfilmentdienstverlener <sup>(4)</sup>, wanneer geen fabrikant, importeur of gemachtigde in de Unie gevestigd is.

Hoofdstuk 4 bevat bijzonderheden over de rollen van deze marktdeelnemers op grond van sectorspecifieke wetgeving en het verband met hun taken uit hoofde van artikel 4.

Welke marktdeelnemer optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer hangt met name af van de toeleveringsketen. Venster 1 bevat een korte leidraad hieromtrent en wordt gevolgd door een nadere toelichting.

---

<sup>(1)</sup> In artikel 3, punt 8, van de verordening gedefinieerd als “een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product vervaardigt of laat ontwerpen of vervaardigen en het onder zijn naam of handelsmerk verhandelt”.

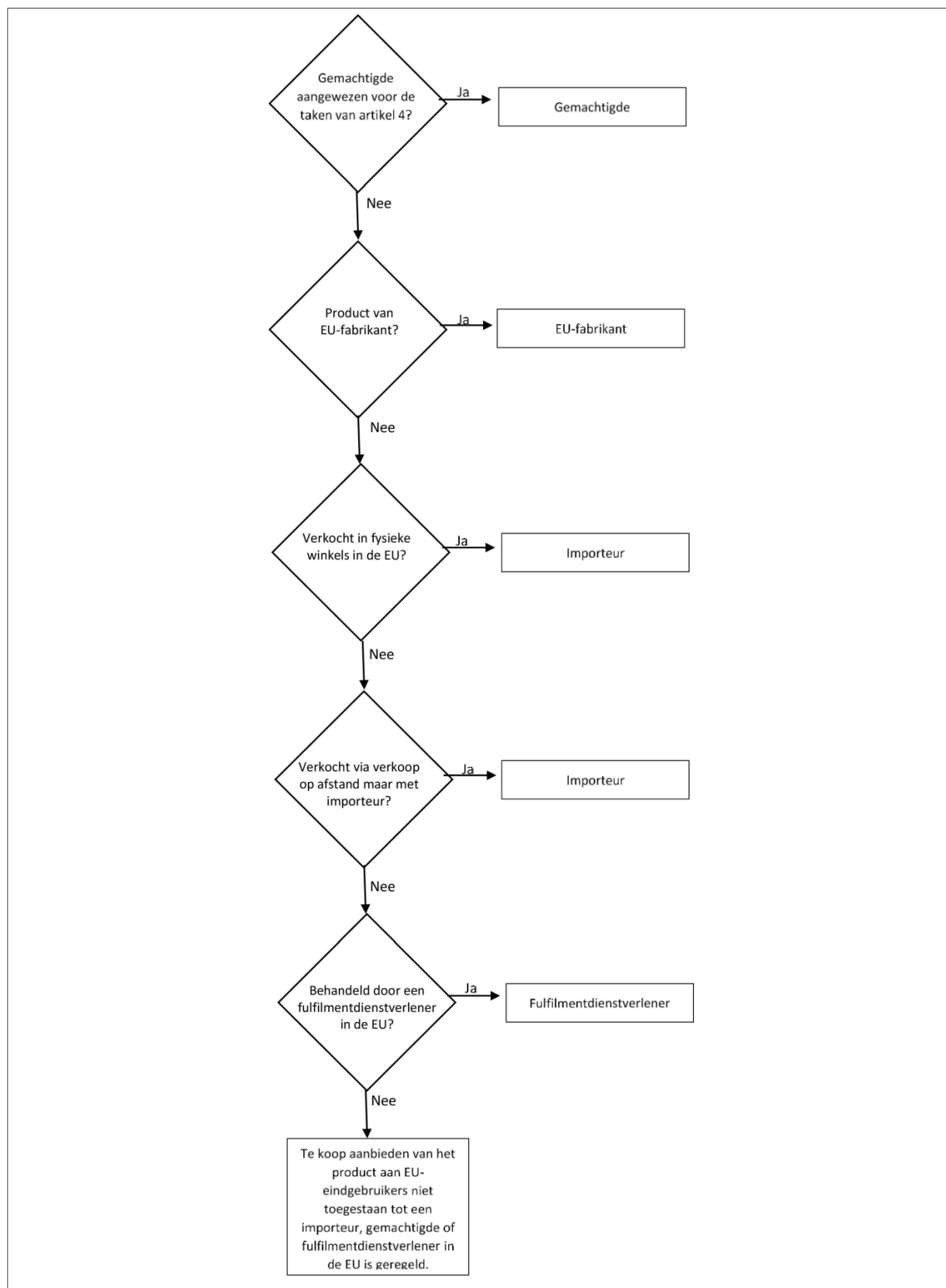
<sup>(2)</sup> In artikel 3, punt 9, van de verordening gedefinieerd als “een in de Unie gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die een product uit een derde land in de Unie in de handel brengt”.

<sup>(3)</sup> In artikel 3, punt 12, van de verordening gedefinieerd als “een in de Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die schriftelijk door de fabrikant is gemachtigd om namens hem specifieke taken te vervullen in verband met de verplichtingen van de fabrikant op grond van de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie of op grond van de voorschriften van deze verordening”.

<sup>(4)</sup> In artikel 3, punt 11, van de verordening gedefinieerd als “een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in het kader van een handelsactiviteit ten minste twee van de volgende diensten aanbiedt: opslag, verpakking, adressering en verzending zonder eigenaar te zijn van de betrokken producten, met uitzondering van postdiensten zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad, pakketbezorgdiensten zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad en andere postdiensten of vrachtvervoersdiensten”.

## Venster 1

## De in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer in verschillende toeleveringsketens



Stap 1: Indien de fabrikant (al dan niet gevestigd in de EU) schriftelijk een **gemachtigde** heeft gemachtigd om de specifieke taken uit hoofde van artikel 4 uit te voeren, is die gemachtigde de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer. In andere gevallen hangt het af van de toeleveringsketen.

Stap 2: Producten van in de EU gevestigde fabrikanten, ongeacht of zij online of in fysieke winkels worden verkocht, worden over het algemeen in de handel gebracht door de EU-fabrikant <sup>(15)</sup>. Voor dergelijke producten is de **EU-fabrikant** de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer (tenzij hij een gemachtigde heeft aangewezen voor de taken uit hoofde van artikel 4).

Stap 3: Producten van buiten de EU gevestigde fabrikanten die in fysieke winkels in de EU worden verkocht, worden in beginsel door een importeur in de EU in de handel gebracht <sup>(16)</sup>. Voor dergelijke producten is de **importeur** de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer (tenzij de fabrikant een gemachtigde heeft aangewezen voor de taken uit hoofde van artikel 4). In punt 4.2 wordt uitgelegd wat er gebeurt als er meerdere importeurs zijn voor hetzelfde soort product.

Stap 4: Voor producten van buiten de EU gevestigde fabrikanten die online (of via andere vormen van verkoop op afstand) te koop worden aangeboden, kan er ook een importeur zijn, die het product bv. zelf online te koop aanbiedt of het verkoopt aan een distributeur die dat doet.

Stap 5: Indien er geen importeur is, maar *een in de EU gevestigde fulfilmentdienstverlener het product behandelt*, is de **fulfilmentdienstverlener** de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer (tenzij de fabrikant een gemachtigde heeft aangewezen voor de taken uit hoofde van artikel 4). In tegenstelling tot importeurs en gemachtigden hebben fulfilmentdienstverleners niet automatisch een formele relatie met de fabrikant waardoor zij de in artikel 4 bedoelde taken van de marktdeelnemer kunnen vervullen. Daarom moeten zij regelingen treffen met marktdeelnemers aan wie zij fulfilmentdiensten verlenen ("klanten") om ervoor te zorgen dat zij van de klant, of rechtstreeks van de fabrikant, eerst de middelen ontvangen om hun verplichtingen als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer na te kunnen komen (zie punt 4.4).

Stap 6: Wanneer *het product van buiten de EU rechtstreeks naar een eindgebruiker in de EU wordt verzonden* en er schriftelijk een **gemachtigde** is gemachtigd voor de specifieke taken uit hoofde van artikel 4, dan is dat de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer. Als de fabrikant geen gemachtigde heeft aangewezen, mag het product niet te koop worden aangeboden aan eindgebruikers in de EU. De marktdeelnemer die het product te koop wil aanbieden <sup>(17)</sup> aan eindgebruikers in de EU, moet ervoor zorgen dat de fabrikant een gemachtigde voor dat product aanwijst (zie venster 2).

---

<sup>(15)</sup> De fabrikant wordt in artikel 3 van de verordening gedefinieerd als "een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product vervaardigt of laat ontwerpen of vervaardigen en het onder zijn naam of handelsmerk verhandelt". De importeur wordt gedefinieerd als "een in de Unie gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product uit een derde land in de Unie in de handel brengt". Dit betekent dat als het product buiten de EU wordt vervaardigd, maar een in de EU gevestigd bedrijf het onder zijn naam of handelsmerk verhandelt, dat bedrijf als de fabrikant wordt beschouwd. Als die fabrikant het product in de EU in de handel brengt, ook al wordt de daadwerkelijke invoer door een ander bedrijf verricht, is er geen "importeur" in de zin van de verordening.

<sup>(16)</sup> Behalve wanneer de vervaardiging plaatsvindt in de EU, terwijl de fabrikant niet in de EU is gevestigd. In dat geval is er geen fabrikant in de EU, noch een importeur, waardoor de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer alleen een gemachtigde of een fulfilmentdienstverlener kan zijn.

<sup>(17)</sup> Niet te verwarren met een entiteit die louter als host fungeert voor het online te koop aanbieden; zie hierboven punt 2.4.

## Venster 2

**Het perspectief van een buiten de EU gevestigde marktdeelnemer die producten online te koop wil aanbieden aan consumenten of andere eindgebruikers in de EU: Hoe zorg ik voor een marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4? (voorbeeld)**

- Controleer eerst of de producten bedoeld zijn voor de EU-markt en voldoen aan de EU-wetgeving. Neem bij twijfel contact op met de fabrikant.
- Als dit het geval is, vraag bij de fabrikant na of hij reeds een gemachtigde voor deze producten heeft aangewezen.
- Zo ja, controleer of de naam en de contactgegevens van de gemachtigde worden vermeld zoals voorgeschreven (zie punt 2.3).
- Zo niet, onderzoek (in samenwerking met de fabrikant) de volgende mogelijkheden:
  - Als u van plan bent de producten te koop aan te bieden op een onlinemarktplaats (zie punt 2.4), verleent die marktplaats dan diensten als gemachtigde of fulfilmentdiensten?
  - Als u reeds producten verkoopt waarvoor een gemachtigde in de EU of een vergelijkbare entiteit is vereist (bv. cosmetica, medische hulpmiddelen en uitrusting van zeeschepen), zou die entiteit dan bereid zijn te fungeren als gemachtigde voor uw producten die onder artikel 4 vallen?
  - Zijn er relevante bedrijfsorganisaties die toegang hebben (of kunnen krijgen) tot informatie over bestaande gemachtigden (aangezien een aantal fabrikanten van onder artikel 4 vallende producten mogelijk al een gemachtigde in de EU heeft)?
- Als u een potentiële gemachtigde hebt gevonden, zorg er dan voor dat de fabrikant hem machtigt om de vereiste taken uit te voeren (zie hoofdstuk 3 en punt 4.3). Zorg er vervolgens voor dat de naam en de contactgegevens van de gemachtigde worden vermeld zoals voorgeschreven (zie punt 2.3).
- Tref praktische regelingen wanneer een fulfilmentdienstverlener moet optreden als marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4, met name om ervoor te zorgen dat hij de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring voor de betrokken producten ontvangt. Zorg er vervolgens voor dat zijn naam en contactgegevens worden vermeld zoals voorgeschreven (zie punt 2.3).

**2.3. Informatie over de marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4**

De **naam** (of de geregistreerde handelsnaam/het geregistreerde handelsmerk) **en de contactgegevens** (inclusief postadres) van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer moeten op ten minste een van de volgende plaatsen worden vermeld (artikel 4, lid 4, van de verordening):

- het product;
- de verpakking van het product, d.w.z. de verkoopverpakking;
- het pakket, d.w.z. verpakking om de behandeling en het vervoer te vergemakkelijken;
- een begeleidend document, bv. een conformiteitsverklaring/prestatieverklaring <sup>(18)</sup>.

*NB: Indien de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer een EU-fabrikant of een importeur is, is deze informatie in de regel reeds vereist krachtens sectorspecifieke wetgeving (zie hoofdstuk 4). Die voorschriften kunnen restrictiever zijn ten aanzien van de plaats waar de informatie wordt vermeld en moeten in acht worden genomen.*

Naast, maar niet in plaats van, een postadres (dat gewoonlijk bestaat uit een straat/postbus, gebouwnummer, postcode en plaats) kan een **websiteadres** worden vermeld. Ook is het nuttig een e-mailadres en/of telefoonnummer op te nemen om snelle contacten met de betrokken autoriteiten te vergemakkelijken.

<sup>(18)</sup> Een vermelding in de (elektronische) douaneaangifte volstaat niet, aangezien deze het product niet fysiek vergezelt.



Het is mogelijk dat op of bij het product de naam en de contactgegevens van **meerdere marktdeelnemers** worden vermeld. Er is weliswaar geen uitdrukkelijke eis dat deze informatie moet worden voorafgegaan door “vervaardigd door”, “ingevoerd door”, “vertegenwoordigd door” of “vervuld door”, maar de markttoezichtautoriteiten mogen niet door de informatie worden misleid. Wanneer de rollen van de marktdeelnemers niet zijn gespecificeerd, moeten de autoriteiten deze zelf vaststellen. Elke marktdeelnemer moet zijn rol kunnen aantonen. Het is niet verplicht om de Engelse termen “manufactured by”, “imported by”, “represented by” of “fulfilled by” te vertalen; deze Engelse termen worden in de hele EU als gemakkelijk te begrijpen beschouwd.

De naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer moeten aanwezig zijn wanneer het product bij de **douane** voor het vrije verkeer wordt aangegeven (artikel 26, lid 1, onder d), van de verordening). Indien het product bestemd is om in de EU in het vrije verkeer te worden gebracht en het product na verzending niet verder wordt verwerkt <sup>(19)</sup>, moeten marktdeelnemers buiten de EU die producten te koop aanbieden er derhalve voor zorgen dat die gegevens op de hierboven beschreven wijze worden vermeld, en deze zo nodig vóór verzending toevoegen (of laten toevoegen).

#### 2.4. Via onlinemarktplaatsen verkochte producten

Een onlinemarktplaats is een soort e-commercedienst waarbij producten te koop worden aangeboden door meerdere marktdeelnemers <sup>(20)</sup>. Marktdeelnemers enerzijds en eindgebruikers anderzijds kunnen er verkooptransacties van producten sluiten.

Artikel 4 is van toepassing op producten die via onlinemarktplaatsen worden verkocht.

Het voorziet niet in een specifieke verplichting voor de onlinemarktplaatsen wanneer zij louter als tussenpersoon optreden voor derde verkopers en binnen de werkingssfeer van artikel 2, onder b), van Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad vallen <sup>(21)</sup>. In de situatie waarin een onlinemarktplaats als tussenpersoon optreedt bij het te koop aanbieden aan de eindgebruikers in de EU van een onder artikel 4 vallend product waarvoor geen marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4 bestaat <sup>(22)</sup> en daadwerkelijk kennis heeft of besef krijgt van illegale inhoud (bv. door middel van een voldoende nauwkeurige en naar behoren onderbouwde kennisgeving van een markttoezichtautoriteit), kan die onlinemarktplaats alleen een beroep op de vrijstelling van aansprakelijkheid van artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2000/31/EG doen indien hij, zodra hij van het bovenbedoelde daadwerkelijk kennis heeft of besef krijgt, prompt handelt om de illegale inhoud te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken.

Wanneer een onlinemarktplaats ook een fabrikant, importeur, gemachtigde of fulfilmentdienstverlener is, kan deze onlinemarktplaats de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zijn.

### 3. TAKEN VAN DE MARKTDEELNEMER ALS BEDOELD IN ARTIKEL 4

Dit hoofdstuk biedt een categorisatie van en een leidraad voor de taken van de marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4. Die marktdeelnemer kan, met name als hij een EU-fabrikant of importeur is, reeds verplichtingen uit hoofde van sectorspecifieke wetgeving hebben (afhankelijk van de categorisatie) die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op deze taken (zie hoofdstuk 4).

Ten eerste moet de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder a), een aantal taken uitvoeren wanneer hij **met zijn werkzaamheden begint** of wanneer **een nieuw product** aan zijn portefeuille wordt toegevoegd:

<sup>(19)</sup> In overweging 53 van de verordening wordt erop gewezen dat in de artikelen 220, 254, 256, 257 en 258 van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 269 van 10.10.2013, blz. 1) is bepaald dat producten die de markt van de EU binnenkomen en die verdere veredeling vereisen om in conformiteit met de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de EU te zijn, onder de geschikte douaneregeling worden geplaatst waarbij die veredeling door de importeur is toegestaan.

<sup>(20)</sup> In artikel 4, lid 1, onder f), van Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (verordening ODR consumenten) (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1) wordt een “onlinemarktplaats” als volgt gedefinieerd: “een dienstverlener, als omschreven in artikel 2, onder b), van Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (“richtlijn inzake elektronische handel”), die consumenten en ondernemers in staat stelt op de website van de onlinemarktplaats verkoop- en dienstenovereenkomsten te sluiten”.

<sup>(21)</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1).

<sup>(22)</sup> Dit valt onder “onwettige activiteit of informatie” als bedoeld in artikel 14, lid 1, onder a), van Richtlijn 2000/31/EG, omdat er wel overeenstemming is met artikel 4 van de verordening.

- controleren of de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring is opgesteld en deze bewaren — in alle sectorspecifieke wetgeving die onder artikel 4 valt zijn dergelijke verklaringen vereist <sup>(23)</sup>. Zoals bepaald in de wetgeving die wordt genoemd in artikel 4, moeten deze gedurende tien jaar na het in de handel brengen van het product worden bewaard <sup>(24)</sup>. Wanneer meer dan een wetgevingshandeling van toepassing is op een product, wordt één conformiteitsverklaring opgesteld voor alle toepasselijke handelingen samen <sup>(25)</sup>, en
- controleren of de technische documentatie is opgesteld <sup>(26)</sup> en ervoor zorgen dat die op verzoek aan de markttoezichtautoriteiten kan worden verstrekt — wanneer de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer de documentatie niet zelf bewaart, houdt dit in dat hij moet controleren of de documentatie bestaat en van de fabrikant de verzekering moet krijgen dat hij deze op verzoek zal delen met de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer of rechtstreeks met de markttoezichtautoriteiten (zie hieronder).

Ten tweede moet de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder c) en d), wanneer hij redenen heeft om aan te nemen dat een product een **risico** <sup>(27)</sup> vormt:

- de betreffende markttoezichtautoriteiten daarvan in kennis stellen. Hij dient dit te doen in elke lidstaat waar het product op de markt is aangeboden <sup>(28)</sup>; het is ook belangrijk hen in kennis te stellen van de corrigerende maatregelen die zijn of zullen worden genomen, en
- ervoor zorgen dat onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen worden genomen om een geval van niet-naleving te verhelpen of, als dat niet mogelijk is, het risico te beperken (zie hieronder).

Ten slotte moet de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder a), b) en d), **op verzoek** van een markttoezichtautoriteit bepaalde acties ondernemen:

- de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring aan die autoriteit verstrekken;
- de technische documentatie aan de autoriteit verstrekken of, indien de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer deze documentatie niet bewaart, ervoor zorgen dat de technische documentatie aan de autoriteit wordt verstrekt (met name door de fabrikant);
- andere informatie en documentatie verstrekken om de conformiteit van het product aan te tonen (dit kunnen bv. certificaten en besluiten van een aangemelde instantie zijn) in een taal die de autoriteit gemakkelijk kan begrijpen (overeen te komen met de autoriteit — dit kan een andere taal zijn dan de nationale taal/talen);
- samenwerken met de autoriteit. De vereiste actie is afhankelijk van het verzoek van de autoriteit, dat in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel (artikel 14, lid 2, van de verordening), en
- ervoor zorgen dat onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen worden genomen om elke niet-naleving van de op het product in kwestie toepasselijke EU-harmonisatiewetgeving te verhelpen of, als dat niet mogelijk is, de risico's die het product inhoudt te beperken. Mogelijke maatregelen zijn dat het product in overeenstemming wordt gebracht, uit de handel wordt genomen of wordt teruggeroepen <sup>(29)</sup>. De in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer hoeft geen corrigerende maatregelen te nemen of het risico zelf te beperken als hij daartoe krachtens de sectorspecifieke wetgeving niet verplicht is. Hij moet er echter wel voor zorgen dat maatregelen worden genomen, bv. door de fabrikant te vragen aan het verzoek te voldoen en na te gaan of hij dat heeft gedaan.

<sup>(23)</sup> De prestatieverklaring voor bouwproducten; de conformiteitsverklaring voor andere producten.

<sup>(24)</sup> In de wetgeving betreffende geluidsemissies buitenshuis, machines en ecologisch ontwerp is tien jaar na de laatste fabricagedatum vastgelegd.

<sup>(25)</sup> Artikel 5 van Besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van Besluit 93/465/EEG van de Raad (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 82).

<sup>(26)</sup> Alle in artikel 4 genoemde wetgeving schrijft voor dat de fabrikant de technische documentatie opstelt.

<sup>(27)</sup> In artikel 3, punt 19, van de verordening wordt een "product dat een risico vormt" gedefinieerd als "een product dat een ongunstige invloed kan hebben op de gezondheid en veiligheid van personen in het algemeen, de gezondheid en veiligheid op het werk, consumentenbescherming, het milieu, de openbare veiligheid en andere openbare belangen, beschermd door de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie, in een mate die verdergaat dan wat redelijk en aanvaardbaar wordt geacht in verhouding tot het beoogde gebruik ervan of bij normale of redelijkerwijs voorzienbare omstandigheden van gebruik van het betrokken product, ook wat gebruiksduur en, indien van toepassing, indienststelling, installatie en onderhoudseisen betreft".

<sup>(28)</sup> Zie voor contactgegevens: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_nl)

<sup>(29)</sup> In de meeste sectorspecifieke wetgeving voor de fabrikant en de importeur wordt specifiek naar deze opties verwezen; verdere mogelijke corrigerende maatregelen zijn opgenomen in artikel 16 van de verordening.

De in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer moet handelen binnen een **redelijk tijdsbestek** of binnen een door de markttoezichtautoriteiten vastgestelde termijn. Hij dient de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring onverwijld en andere documenten binnen een redelijke termijn te verstrekken <sup>(30)</sup>.

Indien de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer van oordeel is dat hij **een of meer van zijn taken niet kan vervullen** als gevolg van een probleem in zijn betrekkingen met de fabrikant <sup>(31)</sup> (de fabrikant reageert bijvoorbeeld niet op een verzoek), bestaat een passende follow-up erin de fabrikant te herinneren aan zijn verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving. Indien het probleem blijft bestaan, zou het logische gevolg kunnen zijn dat hij de nodige maatregelen neemt om niet langer op te treden als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer voor de betrokken producten, omdat hij niet in staat is zijn taken uit hoofde van artikel 4 uit te voeren. Met andere woorden, in het geval van:

- *een importeur* — hij kan stoppen met het in de handel brengen van de producten;
- *een gemachtigde* — hij kan proberen zijn relatie met de fabrikant te beëindigen;
- *een fulfilmentdienstverlener* — hij kan stoppen met het behandelen van de producten, d.w.z. deze niet naar de eindgebruikers verzenden.

Aan de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer kunnen **sancties worden opgelegd** <sup>(32)</sup> indien hij zijn taken uit hoofde van artikel 4 niet vervult. Sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (artikel 41, lid 2, van de verordening). De fabrikant blijft verantwoordelijk voor de conformiteit van het product met de sectorspecifieke wetgeving en hij behoudt (net als andere actoren in de toeleveringsketen) zijn wettelijke verplichtingen met betrekking tot producten, garanties, aansprakelijkheid voor producten met gebreken enz. Artikel 4 houdt geen aanvullende wettelijke verplichtingen in ten aanzien van consumenten of andere eindgebruikers.

#### 4. PRAKTISCHE GEVOLGEN VOOR DE MARKTDEELNEMERS

De taken van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer (zoals beschreven in artikel 4) zijn dezelfde, ongeacht het type marktdeelnemer dat ze uitvoert. De mate waarin zij de andere taken van de marktdeelnemer uit hoofde van sectorspecifieke wetgeving overlappen, verschilt echter. Alle “verplichtingen uit hoofde van artikel 4” zijn van toepassing, ongeacht wat de sectorspecifieke wetgeving van de betrokken marktdeelnemer verlangt. Er zijn enkele sectorale verschillen, maar de meeste wetgeving sluit nauw aan bij de modelbepalingen inzake de verplichtingen van marktdeelnemers <sup>(33)</sup>. In dit hoofdstuk worden de verschillen belicht die van invloed zijn op de toepassing van artikel 4.

##### 4.1. In de EU gevestigde fabrikanten

Een fabrikant is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product vervaardigt of laat ontwerpen of vervaardigen en het onder zijn naam of handelsmerk verhandelt (artikel 3 van de verordening) <sup>(34)</sup>. Indien de fabrikant in de EU is gevestigd, is hij in beginsel de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, tenzij hij een gemachtigde heeft aangewezen voor de specifieke taken uit hoofde van artikel 4.

In de EU gevestigde fabrikanten hebben al verantwoordelijkheden op grond van sectorspecifieke wetgeving, die in het algemeen overlappen met en verdergaan dan de verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 3. Een uitzondering is dat de EU-wetgeving betreffende geluidsemisies buitenshuis, machines en ecologisch ontwerp, in tegenstelling tot artikel 4, hen niet uitdrukkelijk verplicht om de markttoezichtautoriteiten op de hoogte te brengen wanneer zij redenen hebben om aan te nemen dat een product dat onder die wetgeving valt een risico inhoudt. In de EU gevestigde fabrikanten die de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zijn, moeten dit echter wel doen voor de producten die onder deze wetgevingshandelingen vallen.

<sup>(30)</sup> Sommige sectorspecifieke wetgeving (bv. inzake de veiligheid van speelgoed en ecologisch ontwerp) bevat meer gedetailleerde bepalingen over de termijn waarbinnen bepaalde marktdeelnemers de markttoezichtautoriteiten bepaalde documentatie moeten verstrekken. Deze blijven van toepassing.

<sup>(31)</sup> Of als een fulfilmentdienstverlener wordt gehinderd door een probleem met zijn klant of tussen zijn klant en de fabrikant.

<sup>(32)</sup> Artikel 41, lid 1, van de verordening schrijft voor dat de lidstaten voorschriften vaststellen ten aanzien van sancties in verband met deze en bepaalde andere bepalingen van de verordening.

<sup>(33)</sup> Zoals vastgesteld in Besluit nr. 768/2008/EG; de Blauwe Gids biedt verdere richtsnoeren over de verplichtingen van marktdeelnemers.

<sup>(34)</sup> Sommige sectorspecifieke wetgeving bevat een andere definitie van fabrikant. Zo is in Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (PB L 285 van 31.10.2009, blz. 10) het deel “of laat ontwerpen of vervaardigen” weggelaten.

Op grond van de meeste sectorspecifieke wetgeving moeten de naam/het handelsmerk en het adres van de fabrikant op het product worden vermeld; maar:

- voor sommige sectoren kan die informatie in bepaalde omstandigheden in plaats daarvan op de verpakking of in een begeleidend document worden vermeld;
- de wetgeving inzake ecologisch ontwerp bevat geen verplichting daartoe;
- de wetgeving betreffende geluidsemissies buitenshuis en machines vereist in plaats daarvan dat de naam en het adres worden vermeld in de conformiteitsverklaring <sup>(35)</sup> (of in de inbouwverklaring, in het geval van niet voltooid machines <sup>(36)</sup>) en dat het product vergezeld gaat van die verklaring <sup>(37)</sup>.

In het uitzonderlijke geval dat een product wel onder de wetgeving inzake ecologisch ontwerp valt, maar niet onder de andere sectorspecifieke wetgeving die in artikel 4 wordt genoemd, schrijft artikel 4 derhalve voor dat in de EU gevestigde fabrikanten die de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zijn, als bijkomende maatregel hun naam en contactgegevens moeten vermelden.

#### 4.2. Importeurs

Een importeur is een in de EU gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product uit een derde land in de EU in de handel brengt (artikel 3 van de verordening). Indien er in de EU een importeur is, is hij in beginsel de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, tenzij de fabrikant een gemachtigde heeft aangewezen voor de specifieke taken uit hoofde van artikel 4.

Sectorspecifieke wetgeving legt de importeur in het algemeen verplichtingen op die overlappen met en verdergaan dan de verplichtingen van artikel 4, lid 3 <sup>(38)</sup>. Een uitzondering is wederom dat de EU-wetgeving betreffende geluidsemissies buitenshuis, machines en ecologisch ontwerp, in tegenstelling tot artikel 4, importeurs niet uitdrukkelijk verplicht om de markttoezichtautoriteiten op de hoogte te brengen wanneer zij redenen hebben om aan te nemen dat een product dat onder die wetgeving valt een risico inhoudt. Importeurs van producten die onder die wetgeving vallen en die de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zijn, moeten dit echter wel doen voor de producten die onder deze wetgevingshandelingen vallen.

De sectorspecifieke bepalingen inzake de vermelding van de naam en de contactgegevens van de importeur op of bij het product zijn grotendeels dezelfde als die voor de fabrikant (zie hierboven). Daarom schrijft artikel 4 slechts in uitzonderlijke gevallen voor dat de importeur die de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer is, als bijkomende maatregel zijn naam en contactgegevens moet vermelden.

Wanneer meerdere importeurs hetzelfde soort product behandelen, is elk van hen de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer voor de eenheden die hij in de EU in de handel heeft gebracht en moet elk van hen ervoor zorgen dat zijn naam op of bij de betreffende eenheden wordt vermeld, zoals voorgeschreven. Dit is reeds het geval op grond van sectorspecifieke wetgeving wanneer er meerdere importeurs zijn voor hetzelfde soort product. Op of bij elk afzonderlijk product mag dus in beginsel alleen de naam van de betrokken importeur worden vermeld.

#### 4.3. Gemachtigden

Een gemachtigde is een in de EU gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die schriftelijk door de fabrikant is gemachtigd om namens hem specifieke taken te vervullen in verband met de verplichtingen van de fabrikant op grond van de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie of op grond van de voorschriften van Verordening (EU) 2019/1020 (artikel 3 van de verordening). Indien een fabrikant wil dat een gemachtigde optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, moet hij ervoor zorgen dat het mandaat alle in artikel 4, lid 3, genoemde taken omvat. De gemachtigde moet over passende middelen beschikken om zijn taken te kunnen vervullen (artikel 5, lid 3, van de verordening).

<sup>(35)</sup> Respectievelijk bijlage II bij Richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis (PB L 162 van 3.7.2000, blz. 1) en deel 1, afdeling A, punt 1, van bijlage II bij Richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG (herschikking) (PB L 157 van 9.6.2006, blz. 24).

<sup>(36)</sup> Deel 1, afdeling B, punt 1, van bijlage II bij Richtlijn 2006/42/EG.

<sup>(37)</sup> Respectievelijk artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2000/14/EG en artikel 5, lid 1, onder e), van Richtlijn 2006/42/EG.

<sup>(38)</sup> In de EU-wetgeving betreffende geluidsemissies buitenshuis (artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2000/14/EG) en machines (artikel 2, onder i), van Richtlijn 2006/42/EG) wordt niet de term "importeur" gebruikt, maar wordt verwezen naar elke (andere) persoon die het product in de handel brengt.

Sectorspecifieke wetgeving voorziet vaak in de mogelijkheid om een gemachtigde aan te wijzen <sup>(39)</sup>. Wanneer van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, moet het mandaat van de gemachtigde doorgaans ten minste de volgende taken omvatten:

- de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring en de technische documentatie gedurende een gespecificeerde periode (meestal tien jaar in het geval van de in artikel 4 genoemde sectorspecifieke wetgeving) ter beschikking van de nationale markttoezichtautoriteiten houden;
- een markttoezichtautoriteit, na een met redenen omkleed verzoek daartoe, alle benodigde informatie en documentatie verstrekken om de conformiteit van het product aan te tonen, en
- op verzoek van de bevoegde nationale autoriteiten medewerking verlenen aan eventuele maatregelen om de risico's van onder zijn mandaat vallende producten weg te nemen <sup>(40)</sup>.

Uitzonderingen hierop zijn te vinden in de wetgeving inzake geluidsemissies buitenshuis, machines en ecologisch ontwerp, op grond waarvan de gemachtigde andere taken heeft die meer overeenkomen met die van de fabrikant.

Wanneer een fabrikant krachtens sectorspecifieke wetgeving een gemachtigde heeft aangewezen en wil dat deze optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, moet hij daartoe zijn mandaat herzien om ervoor te zorgen dat het alle in artikel 4, lid 3, vermelde taken omvat. Het kan met name nodig zijn om taken toe te voegen die moeten worden uitgevoerd wanneer de gemachtigde redenen heeft om aan te nemen dat een product een risico inhoudt.

Evenzo geldt dat wanneer een fabrikant van plan is een gemachtigde aan te wijzen om de naleving van artikel 4 te vergemakkelijken en hij in het kader van de sectorspecifieke wetgeving een gemachtigde wil aanwijzen, hij de toepasselijke sectorspecifieke wetgeving moeten controleren op mogelijke taken naast de taken die op grond van artikel 4 vereist zijn.

Naast de in artikel 4, lid 3, genoemde taken moet de gemachtigde ook op verzoek een kopie van zijn mandaat overleggen aan een markttoezichtautoriteit, in een door de autoriteit bepaalde EU-taal (artikel 5, lid 2, van de verordening).

Op grond van de wetgeving inzake geluidsemissies buitenshuis, machines en bouwproducten moeten de naam en de contactgegevens van de gemachtigde worden vermeld in de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring <sup>(41)</sup> waarvan deze producten vergezeld moeten gaan <sup>(42)</sup>. In veel andere sectoren moet de fabrikant er krachtens de wetgeving voor zorgen dat op of bij het product een contactadres wordt vermeld; dit kan het adres van de gemachtigde zijn. Wanneer de naam en de contactgegevens van een gemachtigde die de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer is, nog niet op of bij het product worden vermeld, moet de marktdeelnemer die het product in de EU in de handel brengt ervoor zorgen dat deze worden toegevoegd zoals voorgeschreven (om dit soepeler te laten verlopen kan hij de fabrikant vragen dit systematisch te doen).

#### 4.4. In de EU gevestigde fulfilmentdienstverleners

Een fulfilmentdienstverlener is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in het kader van een handelsactiviteit ten minste twee van de volgende diensten aanbiedt, zonder eigenaar te zijn van de betrokken producten:

- opslag,
- verpakking,
- adressering, en
- verzending.

<sup>(39)</sup> Met uitzondering van die voor pyrotechnische artikelen. Krachtens de artikelen 4 en 5 van de verordening kan echter een gemachtigde voor pyrotechnische artikelen worden aangewezen; in dat geval heeft hij de in artikel 4 genoemde taken.

<sup>(40)</sup> In het geval van wetgeving inzake BGGs, aan alle maatregelen om te zorgen voor conformiteit (artikel 8, onder b), van Richtlijn 2011/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (PB L 174 van 1.7.2011, blz. 88) en in het geval van wetgeving inzake drones, aan maatregelen om de non-conformiteit of de veiligheidsrisico's weg te nemen (artikel 7, lid 2, onder c), van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PB L 152 van 11.6.2019, blz. 1)).

<sup>(41)</sup> Respectievelijk bijlage II bij Richtlijn 2000/14/EG, deel 1, afdeling A, punt 1, van bijlage II bij Richtlijn 2006/42/EG en bijlage III bij Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (PB L 88 van 4.4.2011, blz. 5).

<sup>(42)</sup> Respectievelijk artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2000/14/EG, artikel 5, lid 1, onder e), van Richtlijn 2006/42/EG en artikel 7 van Verordening (EU) nr. 305/2011.

De betreffende diensten omvatten geen postdiensten <sup>(43)</sup>, pakketbezorgdiensten <sup>(44)</sup> of andere postdiensten of vrachtvervoersdiensten (artikel 3 van de verordening).

Fulfilmentdienstverleners slaan producten gewoonlijk op in de EU, zodat deze snel aan consumenten of andere eindgebruikers in de EU kunnen worden geleverd zodra ze online worden besteld. Zij verlenen dus diensten aan andere marktdeelnemers. Wanneer een fulfilmentdienstverlener een bestelling ontvangt, verpakt hij het product (tenzij het reeds deugdelijk is verpakt voor vervoer), brengt hij het leveringsadres aan en verzendt hij de bestelling door deze aan een post-, pakket- of vervoersdienst over te dragen of zelf te leveren.

Er bestaan vele operationele scenario's voor fulfilmentdiensten, maar zoals hier beschreven gaan deze verder dan die van aanbieders van post- of pakketdiensten (d.w.z. het ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen van pakketten). Wanneer een natuurlijke persoon of rechtspersoon zowel fulfilmentdiensten als post- of pakketbezorgdiensten of vrachtvervoersdiensten aanbiedt, kan artikel 4 alleen betrekking hebben op de producten die door zijn fulfilmentdiensten worden afgehandeld.

In de EU gevestigde fulfilmentdienstverleners zijn de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer voor de producten die zij behandelen in gevallen waarin er in de EU geen fabrikant, importeur of gemachtigde voor die producten is. Alvorens in te stemmen met het verlenen van de fulfilmentdienst voor een product dat onder artikel 4 valt, moeten zij daarom bij hun klant nagaan of er al een van de andere soorten marktdeelnemers in de EU voor dat product is. Zo niet, dan zijn zij de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer.

In de sectorspecifieke wetgeving wordt niet naar fulfilmentdienstverleners verwezen. Daarom moeten zij, wanneer zij optreden als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, regelingen treffen met hun klanten om ervoor te zorgen dat zij, alvorens in te stemmen met het verlenen van de dienst, van de klant of rechtstreeks van de fabrikant de middelen ontvangen om aan de verplichtingen te voldoen, met name:

- de conformiteitsverklaring/prestatieverklaring voor de betrokken producten, en
- garanties voor samenwerking om hen te helpen andere taken uit te voeren, zoals:
  - het verstrekken van technische documentatie, en
  - het nemen van corrigerende maatregelen op verzoek van de autoriteiten.

De klant moet ervoor zorgen dat de naam en contactgegevens van de dienstverlener op of bij het product worden vermeld, tenzij de fabrikant dit reeds heeft gedaan. De klant kan dit ook zelf doen of door een ander laten doen voordat het product bij de douane voor het vrije verkeer wordt aangegeven (zie punt 2.3).

Net als bij importeurs kunnen er voor een bepaald soort product meerdere fulfilmentdienstverleners zijn. Elk van hen is de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer voor de eenheden die hij behandelt en moet zijn naam en contactgegevens op of bij die eenheden vermelden.

De fabrikant kan een fulfilmentdienstverlener aanwijzen als zijn gemachtigde. In die gevallen zijn de onderdelen van deze richtsnoeren van toepassing die betrekking hebben op gemachtigden.

<sup>(43)</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14).

<sup>(44)</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (PB L 112 van 2.5.2018, blz. 19).

## Venster 3

**Ik ben een fulfilmentdienstverlener in de EU — Wat moet ik doen? (voorbeeld)**

Een praktische checklist zou het volgende omvatten:

- Breng bestaande en potentiële cliënten ervan op de hoogte dat de door hen verkochte producten die onder artikel 4 vallen, gekoppeld moeten zijn aan een marktdeelnemer als bedoeld in artikel 4. Wijs hen op artikel 4 en deze richtsnoeren.
- Deel aan klanten mee dat u als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zult optreden als er geen in de EU gevestigde fabrikant, importeur of gemachtigde is (of maak het duidelijk als u dat niet wilt en geef in dat geval aan dat zij voor deze producten geen gebruik kunnen maken van uw fulfilmentdiensten, tenzij er in de EU een fabrikant, importeur of gemachtigde is).
- Ga na, als klanten willen dat u optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, of u deze rol al vervult voor hetzelfde soort product voor een andere klant — zo ja, dan hebt u reeds alles wat u nodig hebt; zo niet, bepaal dan in hoeverre u zelf regelt wat u nodig hebt en in hoeverre u wilt dat de klant dit voor u doet.
- Vertel aan klanten die willen dat u optreedt als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer wat zij moeten doen voordat zij van uw fulfilmentdiensten gebruik kunnen gaan maken, bv. de contactgegevens van de fabrikant verstrekken, conformiteitsverklaringen/prestatieverklaringen verstrekken enz.
- Informeer de klanten zodra alles is geregeld om als de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer op te treden, zodat zij de producten te koop kunnen gaan aanbieden.

**5. MARKTTOEZICHT OP EN CONTROLE VAN PRODUCTEN DIE DE EU-MARKT BINNENKOMEN****5.1. Markttoezicht**

De markttoezichtautoriteiten moeten op toereikende schaal en op passende wijze de kenmerken van producten controleren (artikel 11, lid 3, van de verordening). Bij de beslissing over welke controles moeten worden uitgevoerd voor welk soort producten en op welke schaal, moeten zij een risicogebaseerde aanpak hanteren (ibid.) om de grootste impact op de markt te bereiken.

Na te hebben bepaald welke producten moeten worden gecontroleerd, moeten zij mogelijk om **conformiteitsdocumentatie** vragen. De in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer helpt hen deze informatie te verkrijgen door hun contact en samenwerking met de fabrikant te vergemakkelijken. Markttoezichtautoriteiten kunnen rechtstreeks contact opnemen met de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer, ook als deze in een andere lidstaat is gevestigd <sup>(45)</sup>. Zij moeten duidelijk zijn over het soort documenten dat zij nodig hebben en de producten waarvoor zij deze nodig hebben.

In het geval van online verkoop of andere verkoop op afstand waarbij markttoezichtautoriteiten de conformiteitsdocumentatie willen controleren zonder of voorafgaand aan controle van het product, hebben zij mogelijk niet de naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer. In dergelijke gevallen kunnen zij contact opnemen met de marktdeelnemer (zoals gedefinieerd in artikel 3 van de verordening) die het product te koop aanbiedt, om deze gegevens op te vragen <sup>(46)</sup>.

De in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer fungeert als contactpersoon voor het oplossen van **kwesties of problemen** die verdergaan dan documentatie (artikel 4, lid 3, onder d), van de verordening). In dergelijke gevallen moeten de autoriteiten duidelijk maken wat zij van de marktdeelnemer verwachten.

<sup>(45)</sup> Als een markttoezichtautoriteit hierbij moeilijkheden ondervindt, kan zij een autoriteit in de andere lidstaat om bijstand verzoeken via de procedures en onder de voorwaarden van hoofdstuk VI van de verordening.

<sup>(46)</sup> Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van de verordening zijn marktdeelnemers (zoals gedefinieerd in artikel 3) verplicht bij het nemen van bepaalde maatregelen samen te werken met de markttoezichtautoriteiten. In overweging 24 van de verordening wordt bepaald dat dit ook omvat dat op verzoek van de autoriteiten de contactgegevens worden verstrekt van de marktdeelnemers die taken vervullen in verband met producten die onder bepaalde harmonisatiewetgeving van de Unie vallen, indien zij over de desbetreffende gegevens beschikken.

De markttoezichtautoriteiten kunnen met de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer contact opnemen over een kwestie die te maken heeft met de fabrikant wiens product of producten door hem worden behandeld, maar die niet specifiek onder artikel 4 valt, d.w.z. een kwestie met betrekking tot wetgeving of producten die niet onder artikel 4 vallen. Hoewel artikel 4 niet specifiek in dergelijke verzoeken voorziet, wordt de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer aangemoedigd de contacten tussen de autoriteiten en fabrikanten voor deze doeleinden te vergemakkelijken.

### 5.2. Controle van producten die de EU-markt binnenkomen

Grensautoriteiten moeten controles verrichten van producten die de EU binnenkomen. Zij doen dit op basis van een risicoanalyse. Bij fysieke controles van producten die onder artikel 4 vallen, wordt aanbevolen na te gaan of de naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer worden vermeld op het product, de verpakking, het pakket of een begeleidend document (artikel 4, lid 4, van de verordening). Als dit niet het geval is of als zij gronden hebben om aan te nemen dat het product om een andere reden niet in overeenstemming is met artikel 4 <sup>(47)</sup>, moeten zij het in het vrije verkeer brengen ervan opschorten, de markttoezichtautoriteiten daarvan in kennis stellen (artikel 26 van de verordening) en hun reactie afwachten.

### 5.3. Niet-naleving van artikel 4

Aangezien artikel 4 voornamelijk tot doel heeft de controle van de conformiteitsdocumenten te vergemakkelijken, is het een probleem als de naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer ontbreken, omdat dit een belemmering vormt voor het markttoezicht. Het geeft ook aan dat het product mogelijk niet voor de EU-markt bestemd is en/of mogelijk niet in overeenstemming is met de EU-voorschriften.

Wanneer de markttoezichtautoriteiten tijdens hun onderzoek constateren dat de naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer ontbreken, moeten zij daarom van de betrokken marktdeelnemer <sup>(48)</sup> verlangen dat hij corrigerende maatregelen neemt. Zij hebben ook de bevoegdheid om sancties op te leggen (artikel 14, lid 4, onder i), van de verordening).

Hetzelfde geldt wanneer de naam en contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer wel op of bij een product worden vermeld, maar de autoriteiten tijdens hun onderzoek constateren dat deze onjuist zijn, bv. dat het adres niet bestaat of dat een dergelijke marktdeelnemer niet op dat adres voorkomt.

Het is niet de bedoeling dat een onderzoek hoofdzakelijk gericht is op de eis om de naam en de contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer te vermelden. Markttoezichtautoriteiten kunnen op dit gebied echter specifieke maatregelen nemen om het bewustzijn hierover te vergroten, eventueel via gezamenlijke EU-brede acties.

Zoals vermeld in hoofdstuk 3 kunnen aan de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer zelf sancties worden opgelegd indien hij zijn verplichtingen niet nakomt, en met name wanneer hij niet meewerkt (artikel 41, lid 1, van de verordening). Sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (artikel 41, lid 2, van de verordening).

<sup>(47)</sup> Bijvoorbeeld wanneer de naam en contactgegevens van de in artikel 4 bedoelde marktdeelnemer wel op of bij een product worden vermeld, maar zij tijdens hun controle constateren dat deze onjuist zijn, bv. dat het adres niet bestaat of dat een dergelijke marktdeelnemer niet op dat adres voorkomt.

<sup>(48)</sup> Normaal gesproken de fabrikant (tenzij de fabrikant bijvoorbeeld niet van plan was de producten in de EU in de handel te brengen, maar een andere marktdeelnemer dat toch heeft gedaan). Dit is alleen mogelijk als de fabrikant kan worden geïdentificeerd, samen met zijn contactgegevens.



## 6. TEKST VAN DE BEPALING

## Artikel 4

**Taken van marktdeelnemers in verband met producten die onder bepaalde harmonisatiewetgeving van de Unie vallen**

1. Niettegenstaande verplichtingen uit hoofde van de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie mag een product waarop in lid 5 bedoelde wetgeving van toepassing is alleen in de handel worden gebracht als een in de Unie gevestigde marktdeelnemer belast is met de in lid 3 bedoelde taken met betrekking tot dat product.
2. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder de in lid 1 bedoelde marktdeelnemer verstaan:
  - a) een in de Unie gevestigde fabrikant;
  - b) een importeur, wanneer de fabrikant niet in de Unie is gevestigd;
  - c) een gemachtigde die over een schriftelijk mandaat van de fabrikant beschikt waarin de gemachtigde wordt aangewezen om de in lid 3 vermelde taken namens de fabrikant te verrichten;
  - d) een in de Unie gevestigde fulfilmentdienstverlener met betrekking tot de door deze dienstverlener behandelde producten, wanneer geen andere marktdeelnemer als bedoeld onder a), b) en c) in de Unie gevestigd is.
3. Onverminderd de verplichtingen van marktdeelnemers op grond van de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie, verricht de in lid 1 bedoelde marktdeelnemer de volgende taken:
  - a) als de op het product toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie voorziet in een EU-conformiteitsverklaring of -prestatieverklaring en technische documentatie, verifieert hij of die EU-conformiteitsverklaring of -prestatieverklaring en technische documentatie zijn opgesteld, houdt hij die conformiteitsverklaring of prestatieverklaring gedurende de in die wetgeving voorgeschreven termijn ter beschikking van de markttoezichtautoriteiten en zorgt hij ervoor dat de technische documentatie op verzoek aan die autoriteiten kan worden verstrekt;
  - b) hij verstrekt een markttoezichtautoriteit, wanneer die autoriteit een met redenen omkleed verzoek daartoe indient, alle benodigde informatie en documentatie om de conformiteit van het product aan te tonen, in een taal die deze autoriteit gemakkelijk kan begrijpen;
  - c) wanneer hij reden heeft om aan te nemen dat een product in kwestie een risico vormt, stelt hij de markttoezichtautoriteiten daarvan in kennis;
  - d) hij verleent zijn medewerking aan de markttoezichtautoriteiten, ook volgend op een met redenen omkleed verzoek, en zorgt ervoor dat onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen worden genomen om een geval van non-conformiteit met de voorschriften van de op het product in kwestie toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie te verhelpen of, als dat niet mogelijk is, de risico's die dat product inhoudt te beperken op verzoek van de markttoezichtautoriteiten of op eigen initiatief wanneer de in lid 1 bedoelde marktdeelnemer van mening is of redenen heeft om aan te nemen dat het product in kwestie een risico vormt.
4. Onverminderd de respectieve verplichtingen die krachtens de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie op marktdeelnemers rusten, worden de naam, de geregistreerde handelsnaam of het geregistreerde handelsmerk en de contactgegevens, met inbegrip van het postadres, van de in lid 1 bedoelde marktdeelnemer vermeld op het product of op de verpakking, het pakket of een begeleidend document van het product.
5. Dit artikel is alleen van toepassing op producten die vallen binnen het toepassingsgebied van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU) 2016/425 en (EU) 2016/426 van het Europees Parlement en de Raad en de Richtlijnen 2000/14/EG, 2006/42/EG, 2009/48/EG, 2009/125/EG, 2011/65/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU en 2014/68/EU van het Europees Parlement en de Raad.

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Richtsnoeren voor de toepassing van Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht**

(Voor de EER relevante tekst)

(2021/C 100/02)

## INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
1. INLEIDING .....	18
2. TOEPASSINGSGEBIED VAN DE VERORDENING (ARTIKEL 2 VAN DE VERORDENING) .....	18
2.1. Goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht .....	19
2.1.1. Goederen .....	19
2.1.2. In een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebracht .....	19
2.2. “Administratieve besluiten” in de zin van de verordening .....	19
2.2.1. Wat is een administratief besluit? .....	19
2.2.2. Eerste criterium: nationale technische voorschriften — basis voor een administratief besluit .....	20
2.2.3. Tweede criterium: het administratieve besluit heeft direct of indirect tot gevolg dat de markttoegang in de lidstaat van bestemming wordt beperkt of ontzegd .....	21
2.2.4. Nationale technische voorschriften en procedures voor voorafgaande machtiging .....	22
2.2.5. Enkele gevallen waarin Verordening (EU) 2019/515 niet van toepassing is .....	23
3. HOE WERKT WEDERZIJDSE ERKENNING IN HET KADER VAN DE VERORDENING? .....	23
3.1. Goederen rechtmatig in de handel brengen in de lidstaat van oorsprong .....	23
3.2. Goederen verkopen in een andere lidstaat .....	23
3.3. Informatie over de beoordeling .....	23
3.4. De verklaring van wederzijdse erkenning (artikel 4 van de verordening) .....	23
3.4.1. Inhoud en structuur van de verklaring .....	25
3.4.2. Taal van de verklaring .....	26
3.4.3. Wie mag de verklaring opstellen? .....	26
3.4.4. Wat gebeurt er als de verklaring slechts gedeeltelijk is ingevuld? .....	26
3.4.5. Hoe en wanneer kan de verklaring worden gebruikt? .....	27
3.4.6. Indienen van documenten .....	27
3.5. Beoordeling door de bevoegde autoriteit (artikel 5, lid 1, van de verordening) .....	27
3.5.1. Legitieme gronden van openbaar belang .....	28
3.5.2. Het evenredigheidsbeginsel .....	28
3.6. Tijdelijke opschorting van de toegang tot de markt (artikel 6 van de verordening) .....	30
3.7. Administratief besluit (artikel 5, leden 9 tot en met 13, van de verordening) .....	31
3.8. Kennisgeving aan de Commissie en aan de andere lidstaten .....	31
3.9. Rechtsmiddelen tegen het administratieve besluit .....	32
3.10. Wat is Solvit? .....	32
3.11. Solvit en het probleemoplossingsmechanisme van artikel 8 van de verordening .....	33

---

3.12. Het advies van de Commissie in het kader van het probleemoplossingsmechanisme van artikel 8 van de verordening .....	34
3.13. De rol van de productcontactpunten (artikel 9 van de verordening) .....	34
3.14. Administratieve samenwerking (artikel 10 van de verordening) .....	35
4. VOORAFGAANDE BEOORDELING VAN NATIONALE TECHNISCHE VOORSCHRIFTEN — RICHTLIJN (EU) 2015/1535 EN DE EENGEMAAKTEMARKTCLAUSULE .....	36
5. HET VERBAND TUSSEN VERORDENING (EU) 2019/515 EN RICHTLIJN 2001/95/EG .....	37
5.1. Maatregelen met betrekking tot producten die een risico voor de gezondheid en veiligheid van de consument inhouden .....	37
5.2. Maatregelen met betrekking tot consumentenproducten die andere risico's inhouden .....	37

## 1. INLEIDING

Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht <sup>(1)</sup> (hierna “de verordening” genoemd) is op 19 april 2020 in werking getreden en heeft Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(2)</sup> vervangen. De verordening heeft tot doel de werking van de interne markt te versterken door een betere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning en door ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen weg te nemen (artikel 1, lid 1, van de verordening).

Deze richtsnoeren zijn bedoeld om bedrijven en nationale bevoegde autoriteiten te helpen de verordening toe te passen <sup>(3)</sup>. Uitsluitend de tekst van de verordening zelf heeft echter rechtskracht. De interpretatie van EU-wetgeving is de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het Hof” genoemd).

Het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort uit de rechtspraak van het Hof over de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De verordening stelt regels en procedures vast voor de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in afzonderlijke gevallen (artikel 1, lid 2, van de verordening).

De artikelen 34 en 36 VWEU zijn van toepassing wanneer de wetgeving voor goederen of bepaalde aspecten van goederen niet op EU-niveau geharmoniseerd is.

Overeenkomstig artikel 34 VWEU zijn “kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking [...] tussen de lidstaten verboden”.

In artikel 36 VWEU wordt het volgende bepaald:

De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Beperkende maatregelen kunnen ook worden gerechtvaardigd door andere doelstellingen die in de rechtspraak van het Hof zijn vastgesteld (de zogenaamde dringende behoeften).

Op basis van de artikelen 34 en 36 heeft het Hof het beginsel van wederzijdse erkenning ontwikkeld, dat het volgende behelst:

- de lidstaten kunnen de verkoop op hun grondgebied van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, niet verbieden;
- de lidstaten kunnen het in de handel brengen van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, beperken of weigeren, indien een dergelijke beperking of weigering gerechtvaardigd is op basis van de in artikel 36 VWEU genoemde gronden of op grond van andere redenen van openbaar belang die zijn erkend in de rechtspraak van het Hof.

## 2. TOEPASSINGSGBIED VAN DE VERORDENING (ARTIKEL 2 VAN DE VERORDENING)

De verordening is van toepassing op: 1) goederen van elke soort die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, en 2) administratieve besluiten die door een bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming zijn genomen of zullen worden genomen over dergelijke goederen. Om onder het toepassingsgebied van de verordening te vallen, moeten administratieve besluiten gebaseerd zijn op een nationaal technisch voorschrift dat geldt in de lidstaat van bestemming, en direct of indirect tot gevolg hebben dat de markttoegang in de lidstaat van bestemming wordt beperkt of ontzegd (artikel 2, lid 1, van de verordening).

Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen of goederen onder het beginsel van wederzijdse erkenning kunnen vallen. De reden hiervoor is dat de artikelen 34 en 36 VWEU — en dus ook de wederzijdse erkenning — van toepassing zijn op een zeer breed scala aan goederen of aspecten van goederen die niet uitputtend onder de harmonisatiewetgeving van de EU vallen.

<sup>(1)</sup> Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 764/2008 (PB L 91 van 29.3.2019, blz. 1).

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, en tot intrekking van Beschikking nr. 3052/95/EG (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 21).

<sup>(3)</sup> Zie Mededeling van de Commissie van 19 december 2017, Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken (COM(2017) 787 final), en overweging 5 van de verordening.

## 2.1. Goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht

### 2.1.1. Goederen

De verordening is van toepassing op goederen van elke soort, met inbegrip van landbouwproducten. De term “landbouwproducten” omvat de voortbrengselen van visserij, als vastgesteld in artikel 38, lid 1, VWEU (artikel 2, lid 1, en overweging 12 van de verordening).

De verordening heeft betrekking op goederen die onder artikel 34 VWEU vallen (artikel 1, lid 2, van de verordening). Volgens de rechtspraak van het Hof geldt “het vrije verkeer van goederen enkel [...] voor waren die in geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen” <sup>(4)</sup>.

### 2.1.2. In een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebracht

De verordening heeft betrekking op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel worden gebracht (artikel 1, lid 2, van de verordening).

Volgens artikel 3, punt 1, van de verordening wordt onder “in een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebrachte” goederen verstaan goederen die “voldoen aan de relevante in die lidstaat geldende voorschriften of [...] daar niet aan dergelijke voorschriften [zijn] onderworpen en [...] aan de eindgebruikers in die lidstaat [worden] aangeboden” (artikel 3, punt 1, van de verordening). Die hoofddefinitie omvat twee criteria, die onder de twee onderstaande punten zijn opgenomen.

- **Het eerste criterium** is dat de goederen of goederen van dat soort moeten voldoen aan de relevante in de lidstaat van oorsprong geldende voorschriften of daar niet aan dergelijke voorschriften mogen zijn onderworpen. Indien er in de lidstaat van oorsprong geen relevante nationale technische voorschriften met betrekking tot de specifieke goederen bestaan, is het derhalve gemakkelijker om de vraag of de goederen aan de nationale technische voorschriften van die lidstaat voldoen, te beantwoorden. Wanneer er in de lidstaat van oorsprong nationale technische voorschriften bestaan, kan informatie over de kenmerken van de goederen en een verwijzing naar de nationale wetgeving in sommige gevallen volstaan om aan te tonen dat aan de voorschriften is voldaan. In andere gevallen kan een besluit over voorafgaande machtiging noodzakelijk zijn. Er dient rekening mee te worden gehouden dat de lidstaten zeer verschillende systemen kunnen toepassen om goederen te controleren voordat zij in de handel worden gebracht (procedures voor voorafgaande machtiging) of nadat zij in de handel zijn gebracht (markttoezicht). Deze verschillende systemen hebben betrekking op situaties waarin bepaalde goederen helemaal niet gereguleerd zijn en niet aan nationale wettelijke eisen hoeven te voldoen. Het feit dat “conformiteit met de relevante [...] voorschriften” voor goederen afhankelijk is van een voorafgaande goedkeuring in een lidstaat, betekent niet noodzakelijkerwijs dat deze goedkeuring vereist is voor het rechtmatig in de handel brengen van dezelfde goederen in een andere lidstaat. De verschillende eisen in de lidstaten hebben geen gevolgen voor het begrip “rechtmatig in de handel brengen”.
- **Het tweede criterium** van het begrip “rechtmatig in de handel brengen” is dat de goederen aan eindgebruikers in die lidstaat worden aangeboden. Onder “op de markt aanbieden” wordt volgens artikel 3, punt 2 van de verordening verstaan “het in het kader van een handelsactiviteit al dan niet tegen betaling verstrekken van goederen voor distributie, consumptie of gebruik op de markt op het grondgebied van een lidstaat”. Elk document dat het volgende bevat: i) ondubbelzinnige gegevens ter identificatie van de goederen of het soort goederen en ter identificatie van leveranciers, klanten of eindgebruikers, en ii) informatie over de datum, zoals een factuur, moet als noodzakelijk en voldoende bewijs worden beschouwd om aan te tonen dat aan het criterium is voldaan.

## 2.2. “Administratieve besluiten” in de zin van de verordening

### 2.2.1. Wat is een administratief besluit?

Artikel 2, lid 1, van de verordening bepaalt dat de verordening van toepassing is op “administratieve besluiten” die door een bevoegde autoriteit van een lidstaat van bestemming zijn genomen of zullen worden genomen over dergelijke goederen, die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, voor zover dit administratieve besluit voldoet aan de volgende **criteria**:

- a) de basis van het administratieve besluit is een nationaal technisch voorschrift dat geldt in de lidstaat van bestemming, en
- b) het administratieve besluit heeft direct of indirect tot gevolg dat de markttoegang in de lidstaat van bestemming wordt beperkt of ontzegd.

<sup>(4)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 april 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging en Janssens, gevoegde zaken C-42/10, C-45/10 en C-57/10, ECLI:EU:C:2011:253, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

In artikel 2, lid 1, van de verordening wordt tevens bepaald dat onder “administratief besluit” iedere administratieve stap valt die op een nationaal technisch voorschrift is gebaseerd en die hetzelfde rechtsgevolg of wezenlijk dezelfde rechtsgevolgen heeft als een administratief besluit als bedoeld in onder b).

Dit betekent dat het niet noodzakelijk is dat de administratieve stap de naam “besluit” draagt. Van belang is of het gaat om goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en zowel aan voorwaarde a) als voorwaarde b) hierboven voldoen.

#### 2.2.2. Eerste criterium: nationale technische voorschriften — basis voor een administratief besluit

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de verordening, wordt voor de toepassing van de verordening onder nationaal technisch voorschrift verstaan, iedere wettelijke, reglementaire of andere bestuursrechtelijke bepaling van een lidstaat die de volgende kenmerken heeft:

- a) zij heeft betrekking op goederen of aspecten van goederen waarvoor geen harmonisering op EU-niveau geldt;
- b) zij verbiedt het aanbieden van goederen of van goederen van een bepaalde soort op de markt van deze lidstaat of verplicht, feitelijk of rechtens, de naleving van de bepaling in alle gevallen waarin goederen of goederen van een bepaalde soort op de markt van deze lidstaat worden aangeboden, en
- c) zij voorziet in ten minste:
  - het vaststellen van de kenmerken die zijn vereist voor goederen of voor goederen van een bepaalde soort, zoals kwaliteits-, prestatie- of veiligheidsniveau of hun afmetingen, met inbegrip van eisen ten aanzien van deze goederen wat betreft de namen waaronder zij worden verkocht, de bewoordingen, symbolen, testen en testmethoden, verpakking, markering of etikettering en conformiteitsbeoordelingsprocedures <sup>(5)</sup>;
  - het onderwerpen van goederen of goederen van een bepaalde soort aan andere eisen ter bescherming van de consument of het milieu die van invloed zijn op de levenscyclus van de goederen nadat zij op de markt van die lidstaat zijn aangeboden. Hieronder vallen eisen inzake de gebruiksvoorwaarden, de recycling, het hergebruik of de verwijdering, indien deze voorwaarden een significante invloed kunnen hebben op de samenstelling of de aard van deze goederen, of op het aanbieden ervan op de markt van die lidstaat.

Artikel 2, lid 2, onder c), van de verordening is gebaseerd op artikel 1, lid 1, onder c) en d), van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(6)</sup> (hierna de “transparantierichtlijn” genoemd) en artikel 1, leden 2 en 3, van de voorganger ervan, Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(7)</sup>. Daarom kan de jurisprudentie over deze bepalingen <sup>(8)</sup> nuttige referentiepunten opleveren. Het is belangrijk op te merken dat nationale technische voorschriften die onder de transparantierichtlijn vallen en waarvan in het ontwerpstadium geen kennisgeving is gedaan, niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen <sup>(9)</sup>. De kennisgevingsprocedure in het kader van de transparantierichtlijn wordt beschreven in hoofdstuk 4 van deze richtsnoeren.

Wat het begrip *voorschriften die een significante invloed hebben op het op de markt aanbieden van goederen* betreft, zij er bovendien op gewezen dat volgens de rechtspraak van het Hof beperkingen op het gebruik van bepaalde goederen kunnen worden aangemerkt als belemmeringen van het vrije goederenverkeer, aangezien zij van invloed zijn op het consumentengedrag. Consumenten kopen immers geen goederen die zij niet kunnen gebruiken. In de drie punten hieronder worden enkele specifieke voorbeelden van deze rechtspraak besproken.

<sup>(5)</sup> Dit punt geldt tevens voor: i) productiemethoden en -processen voor landbouwproducten in de zin van artikel 38, lid 1, VWEU; ii) productiemethoden en -processen voor producten die bestemd zijn voor menselijke of dierlijke consumptie, en iii) productiemethoden en -processen voor andere producten indien die gevolgen hebben voor de kenmerken van deze producten (zie artikel 2, lid 3, van de verordening).

<sup>(6)</sup> Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1).

<sup>(7)</sup> Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37).

<sup>(8)</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 13 oktober 2016, M. en S., C-303/15, ECLI:EU:C:2016:771; arrest van het Hof van Justitie van 11 juni 2015, Berlington, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386; arrest van het Hof van Justitie van 19 juli 2012, Fortuna e.a., gevoegde zaken C-213/11, C-214/11 en C-217/11, ECLI:EU:C:2012:495; arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2006, Commissie/Helleense Republiek, C-65/05, ECLI:EU:C:2006:673; arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2007, Schwibbert, C-20/05, ECLI:EU:C:2007:652; arrest van het Hof van Justitie van 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, ECLI:EU:C:2005:246; arrest van het Hof van Justitie van 26 september 2018, Van Gennip e.a., C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771.

<sup>(9)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 30 april 1996, CIA Security/Signalson, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172.

- Zo heeft het Hof in het arrest *Commissie/Italië* geoordeeld dat een verbod op het trekken van aanhangwagens door motorfietsen een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen vormt. Dit geldt voor zover het verbod leidt tot een belemmering van de toegang tot de betrokken markt voor speciaal voor motorfietsen ontworpen aanhangwagens, daar dit een aanzienlijke invloed heeft op het consumentengedrag en verhindert dat er op de betrokken markt een vraag naar dergelijke aanhangwagens kan bestaan <sup>(10)</sup>. Aangezien de consumenten weten dat het verboden is om hun motorfiets met een speciaal hiervoor ontworpen aanhangwagen te gebruiken, hebben zij er immers nagenoeg geen enkel belang bij om een dergelijke aanhangwagen te kopen <sup>(11)</sup>.
- Evenzo heeft het Hof in het arrest *Mickelsson*, dat betrekking had op nationale voorschriften voor de aanwijzing van de bevaarbare wateren en vaarwegen, geoordeeld dat de door die voorschriften opgelegde beperking van het gebruik van een product op het grondgebied van een lidstaat, afhankelijk van haar draagwijdte, een aanzienlijke invloed hebben op het consumentengedrag. Dat kan dan weer een negatieve uitwerking hebben voor de toegang van dit product tot de markt van deze lidstaat <sup>(12)</sup>. Aangezien de consumenten weten dat het door een dergelijke regeling toegestane gebruik zeer beperkt is, hebben zij er immers maar weinig belang bij om het betrokken product te kopen <sup>(13)</sup>. In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat indien de nationale voorschriften voor de aanwijzing van de bevaarbare wateren en vaarwegen tot gevolg zouden hebben dat de gebruikers van waterscooters deze niet kunnen gebruiken op een wijze die kenmerkend is voor en inherent aan deze producten of dat het gebruik hiervan aanzienlijk wordt beperkt, dergelijke regels ertoe zouden leiden dat de toegang van die producten tot de nationale markt wordt belemmerd en zij een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zouden vormen <sup>(14)</sup>.
- Het Hof heeft ook geoordeeld dat het verbod op het aanbrengen van gekleurde folie op de ruiten van motorvoertuigen strijdig was met artikel 34 VWEU, waarbij het onder meer heeft verklaard dat eventueel geïnteresseerde klanten, handelaars of particulieren er in feite geen belang bij hebben om deze folie te kopen, aangezien zij weten dat zij deze niet op de voorruit en de ruiten aan de passagierszijden van motorvoertuigen mogen aanbrengen <sup>(15)</sup>.

Het is belangrijk te benadrukken dat de verordening niet van toepassing is op administratieve besluiten die zijn gebaseerd op andere soorten maatregelen die onder artikel 34 VWEU vallen, maar geen nationale technische voorschriften vormen, zoals technische specificaties ten behoeve van aanbestedingsprocedures of voorschriften tot gebruik van de officiële talen in de lidstaten (overweging 10 van de verordening).

Bovendien vallen verkoopmodaliteiten alleen binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU indien zij rechtens of feitelijk discrimineren op grond van de oorsprong van de producten <sup>(16)</sup>.

### 2.2.3. *Tweede criterium: het administratieve besluit heeft direct of indirect tot gevolg dat de markttoegang in de lidstaat van bestemming wordt beperkt of ontzegd*

Zoals vermeld in punt 2.2.1 wordt in artikel 2, lid 1, onder b), van de verordening vereist dat “het administratieve besluit [...] direct of indirect tot gevolg [heeft] dat de markttoegang in de lidstaat van bestemming wordt beperkt of ontzegd”.

In het arrest *Dassonville* <sup>(17)</sup> heeft het Hof geoordeeld dat “iedere handelsregeling der lidstaten 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”.

Een goed voorbeeld van administratieve besluiten die direct tot gevolg hebben dat de markttoegang wordt beperkt of ontzegd, zijn mogelijk die welke de toegang tot de markt van juwelen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, ontzeggen op grond van het feit dat zij niet zijn afgeslagen met een stempelmerk of dat het stempelmerk niet wordt erkend in de lidstaat van bestemming. Op het gebied van edelmetalen is de wederzijdse erkenning vaak een probleem.

<sup>(10)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 februari 2009, *Commissie/Italië*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, punten 56-58.

<sup>(11)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 februari 2009, *Commissie/Italië*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, punt 57.

<sup>(12)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *Mickelsson*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, punt 26.

<sup>(13)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *Mickelsson*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, punt 27.

<sup>(14)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *Mickelsson*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, punt 28.

<sup>(15)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 april 2008, *Commissie/Portugese Republiek*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, punt 33.

<sup>(16)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 24 november 1993, *Keck en Mithouard*, gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905, punten 16 en 17. Voor meer informatie over verkoopmodaliteiten, zie *Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, 2010, hoofdstuk 3.1.10.

<sup>(17)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1974, *Procureur des konings/Benoît en Gustave Dassonville*, 8/74, ECLI:EU:C:1974:82.

Zaak C-525/14, Commissie/Tsjechische Republiek, had betrekking op de weigering van Tsjechië om de stempelmerken van WaarborgHolland, een onafhankelijke waarborginstelling gevestigd in Nederland met filialen in derde staten, te erkennen, en diensgevolge het vereiste dat de betrokken edelmetalen werken worden afgeslagen met een aanvullend Tsjechisch stempelmerk. Het Hof was van oordeel dat als gevolg van die praktijk edelmetalen werken die zijn afgeslagen met de stempelmerken van WaarborgHolland, een Nederlandse waarborginstelling, enkel in de handel mogen worden gebracht op het grondgebied van de Tsjechische Republiek nadat zij in die lidstaat zijn gecontroleerd en daarop een aanvullend waarborgmerk is aangebracht. Deze controle en aanbrenging van een aanvullend waarborgmerk leiden ertoe dat de invoer van deze producten vanuit andere lidstaten op het grondgebied van de Tsjechische Republiek moeilijker en duurder wordt. De praktijk wordt derhalve geacht verboden te zijn op grond van artikel 34 VWEU voor wat betreft stempelmerken die zijn aangebracht in Nederland, maar niet voor wat betreft stempelmerken die zijn aangebracht in filialen in derde staten.

Ten aanzien van de **indirecte gevolgen** van administratieve besluiten is het belangrijk om in gedachten te houden dat het volstaat dat het administratieve besluit *de toegang tot de markt kan beperken of ontzeggen* in de lidstaat van bestemming. Een besluit heeft indirecte gevolgen wanneer het, volgens de in de lidstaat heersende feitelijke omstandigheden en opvattingen, niet als zodanig de toegang tot de markt beperkt of ontzegt, maar op zijn minst daartoe in staat is <sup>(18)</sup>.

Besluiten die slechts indirecte gevolgen hebben op de handel binnen de EU moeten duidelijk worden onderscheiden van besluiten *waarvan de gevolgen te indirect zijn om enige invloed te hebben*. Het Hof heeft in een aantal zaken <sup>(19)</sup> immers geoordeeld dat de beperkingen die een regeling voor het vrije verkeer van goederen teweeg zou kunnen brengen, *zo onzeker en indirect zijn*, dat men van de in de regeling vervatte verplichting niet kan zeggen, dat zij de handel tussen de lidstaten belemmert en in strijd met artikel 34 VWEU is.

Indien een maatregel echter *slechts een deel van het nationale grondgebied bestrijkt*, maar directe of indirecte gevolgen heeft voor het vrije verkeer van goederen, *wordt deze beschouwd als een beperking* ook al is deze geografisch beperkt.

Zo verbood de Deense wetgeving in de zaak Ditlev Bluhme <sup>(20)</sup> het houden van honingbijen op het eiland Læsø, met uitzondering van die van de ondersoort bruine Læsø-bij, om deze laatste tegen uitsterven te beschermen. Hoewel de maatregel van kracht was op dit relatief kleine eiland in Denemarken, concludeerde het Hof dat een invoerverbod een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is en dat “aan deze conclusie [...] niet [kan] worden afgedaan door het feit dat deze maatregel enkel voor een deel van het nationale grondgebied geldt” <sup>(21)</sup>. Het Hof verwierp het argument dat een verbod op de invoer van handelswaar (andere soorten honingbijen) dat beperkt is tot een deel van het grondgebied, zou kunnen worden vrijgesteld op de-minimisgronden aangezien dit het handelsverkeer slechts in geringe mate ongunstig beïnvloedt. De maatregel werd krachtens artikel 36 van het Verdrag op grond van de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren echter gerechtvaardigd geacht omdat zonder meer vaststond dat de dreigende uitsterving van de bruine Læsø-bij, in geval van kruising met de gele bij, als gevolg van de recessieve genen van de bruine bij, reëel was.

#### 2.2.4. Nationale technische voorschriften en procedures voor voorafgaande machtiging

De nationale wetgeving vereist soms een voorafgaande machtiging voordat goederen in de handel worden gebracht. Een procedure voor voorafgaande machtiging is een administratieve procedure uit hoofde van de wetgeving van een lidstaat die bepaalt dat de bevoegde autoriteit van die lidstaat verplicht is om op basis van een aanvraag door een marktdeelnemer formele toestemming te geven alvorens goederen op de markt van die lidstaat kunnen worden aangeboden (artikel 3, punt 7, van de verordening).

Een procedure voor voorafgaande machtiging is op zichzelf geen nationaal technisch voorschrift in de zin van de verordening (artikel 2, lid 4, van de verordening). Daarom zijn besluiten van de bevoegde autoriteiten die de toegang tot de markt beperken of ontzeggen louter omdat er geen geldige voorafgaande machtiging is verleend voor de goederen, uitgesloten van het toepassingsgebied van de verordening (overweging 11 van de verordening).

Een besluit tot weigering van de voorafgaande machtiging op basis van een nationaal technisch voorschrift wordt echter beschouwd als een administratief besluit in de zin van de verordening, indien dat besluit voldoet aan de andere vereisten van artikel 2, lid 1, eerste alinea, van de verordening (artikel 2, lid 4, van de verordening). Dit betekent dat wanneer het nationale voorschrift waarin de procedure voor voorafgaande machtiging is vastgesteld, uitvoering geeft aan een nationaal technisch voorschrift, elk besluit tot weigering van de voorafgaande machtiging op basis van een nationaal technisch voorschrift een administratief besluit in de zin van de verordening vormt. Bijgevolg kan de verzoeker de geboden procedurele bescherming van de verordening genieten (overweging 11 van de verordening).

<sup>(18)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2009, Budějovický Budvar, národní podnik, C-478/07, ECLI:EU:C:2009:521, punten 81 en 82.

<sup>(19)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 1994, Peralta, C-379/92, ECLI:EU:C:1994:296, punt 24.

<sup>(20)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 3 december 1998, Ditlev Bluhme, C-67/97, ECLI:EU:C:1998:584, punten 19 en 20.

<sup>(21)</sup> Ibidem, punt 20.



### 2.2.5. Enkele gevallen waarin Verordening (EU) 2019/515 niet van toepassing is

De verordening is niet van toepassing op gerechtelijke beslissingen van nationale rechterlijke instanties (artikel 2, lid 5, onder a), van de verordening). Dit betreft beslissingen van nationale rechterlijke instanties waarin de wettigheid wordt beoordeeld van zaken waarin in één lidstaat rechtmatig in de handel gebrachte goederen wegens de toepassing van een nationaal technisch voorschrift geen toegang tot de markt in een andere lidstaat krijgen (overweging 14 van de verordening).

Voorts is de verordening niet van toepassing op gerechtelijke beslissingen van rechtshandhavingsinstanties die zijn genomen in de loop van onderzoeken naar of vervolging van strafbare feiten die te maken hebben met de terminologie, symbolen of elke materiële verwijzing naar ongrondwettelijke of criminele organisaties of inbreuken van racistische, discriminerende of xenofobe aard (artikel 2, lid 5, onder b), van de verordening).

## 3. HOE WERKT WEDERZIJDSE ERKENNING IN HET KADER VAN DE VERORDENING?

### 3.1. Goederen rechtmatig in de handel brengen in de lidstaat van oorsprong

Wanneer marktdeelnemers goederen in een andere lidstaat in de handel brengen terwijl de wetgeving ter zake niet op EU-niveau is geharmoniseerd, moeten zij eerst nagaan dat de goederen in overeenstemming zijn met de voorschriften (of niet onderworpen zijn aan dergelijke voorschriften) van de lidstaat van oorsprong die van toepassing zijn op de dag waarop deze goederen in de lidstaat van bestemming in de handel worden gebracht en aan eindgebruikers in de lidstaat van oorsprong worden aangeboden. Indien de goederen in de lidstaat van oorsprong rechtmatig in de handel zijn gebracht, kunnen marktdeelnemers zich ten overstaan van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming beroepen op het beginsel van wederzijdse erkenning.

### 3.2. Goederen verkopen in een andere lidstaat

Artikel 5, lid 3, van de verordening luidt als volgt:

*“De marktdeelnemer wordt toegestaan goederen op de markt in de lidstaat van bestemming aan te bieden terwijl de bevoegde autoriteit de in lid 1 van dit artikel bedoelde beoordeling uitvoert, en mag dat blijven doen tenzij de marktdeelnemer een administratief besluit heeft ontvangen waarbij de toegang tot de markt van de goederen wordt beperkt of ontzegd. Dit lid geldt niet indien de beoordeling wordt uitgevoerd in het kader van een procedure voor voorafgaande machtiging, of indien de bevoegde autoriteit tijdelijk het aanbieden op de markt van de te beoordelen goederen opschort overeenkomstig artikel 6.”*

Dit betekent dat zodra aan de voorwaarden van punt 3.1 is voldaan, de marktdeelnemer de goederen in beginsel op de markt van de lidstaat van bestemming mag aanbieden. De marktdeelnemer moet echter controleren of er in de lidstaat van bestemming een procedure voor voorafgaande machtiging bestaat. Indien voor het in de handel brengen van de goederen een voorafgaande machtiging in de lidstaat van bestemming vereist is, moet de marktdeelnemer deze machtiging aanvragen voordat de goederen op die markt worden aangeboden. De goederen kunnen niet onmiddellijk op de markt worden aangeboden wanneer een procedure voor voorafgaande machtiging van toepassing is, of wanneer de bevoegde autoriteit besluit het aanbieden op de markt van de te beoordelen goederen tijdelijk op te schorten.

### 3.3. Informatie over de beoordeling

Indien een bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming voornemens is om, in het kader van de uitvoering van een nationaal technisch voorschrift, een beoordeling uit te voeren van goederen die onder de verordening vallen, dan moet de marktdeelnemer onverwijld in kennis worden gesteld dat een dergelijke beoordeling is gestart (artikel 5, lid 1, van de verordening). De bevoegde autoriteit moet de marktdeelnemer met name in kennis stellen van: i) de goederen die aan deze beoordeling zijn onderworpen; ii) het toepasselijke nationale technische voorschrift of de toepasselijke procedure voor voorafgaande machtiging, en iii) de mogelijkheid om een verklaring van wederzijdse erkenning te verstrekken (artikel 5, lid 2, van de verordening).

### 3.4. De verklaring van wederzijdse erkenning (artikel 4 van de verordening)

De verordening biedt producenten, importeurs of distributeurs de mogelijkheid een vrijwillige verklaring (eigen verklaring) op te stellen inzake het rechtmatig in de handel brengen van de goederen, en wel voor het doel van wederzijdse erkenning (hierna “verklaring van wederzijdse erkenning” genoemd). Deze verklaring van wederzijdse erkenning helpt bedrijven om aan te tonen dat de goederen in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht. Tegelijkertijd helpt deze verklaring de bevoegde autoriteiten bij de beoordeling van goederen in de zin van artikel 5 van de verordening en vergemakkelijkt zij de grensoverschrijdende samenwerking.

De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming moet de marktdeelnemer in kennis stellen als zij voornemens is te beoordelen of bepaalde goederen in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (artikel 5, lid 1, van de verordening). De verordening zorgt ervoor dat de procedure minder belastend is voor de marktdeelnemer wanneer hij voor de verklaring kiest.

**Indien een verklaring van wederzijdse erkenning wordt verstrekt** aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming, verlangt de bevoegde autoriteit geen aanvullende informatie en bewijzen die verder gaan dan die welke in de verordening zijn voorgeschreven om na te gaan of de goederen in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (artikel 5, lid 4, van de verordening).

De verklaring van wederzijdse erkenning moet vergezeld gaan van ondersteunend bewijsmateriaal dat nodig is om de daarin vervatte informatie te verifiëren (artikel 5, lid 4, onder a), van de verordening).

Het gebruik van de vrijwillige verklaring belet bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming niet: i) goederen te beoordelen om na te gaan of de legitieme openbare belangen die worden gewaarborgd door het toepasselijke nationale technische voorschrift in hun lidstaat, voldoende worden beschermd, gelet op de kenmerken van de betrokken goederen, of ii) administratieve besluiten te nemen die de toegang tot de markt beperken of ontzeggen, op voorwaarde dat dergelijke besluiten gerechtvaardigd zijn.

De verklaring van wederzijdse erkenning moet te allen tijde juiste en volledige informatie bevatten over de goederen (overweging 19 van de verordening). De verklaring moet worden geactualiseerd zodat eventuele wijzigingen worden weergegeven, zoals wijzigingen in de relevante nationale technische voorschriften (overweging 19 en artikel 4, lid 3, van de verordening).

Wijzigingen in de nationale voorschriften kunnen ook inhouden dat de goederen moeten worden gewijzigd. Indien de specifieke goederen aan de gewijzigde technische voorschriften voldoen, hoeven de goederen niet worden gewijzigd. Indien de goederen als gevolg van de wijzigingen van de nationale voorschriften van de lidstaat waar de goederen rechtmatig in de handel zijn gebracht echter niet meer voldoen aan die voorschriften, moeten de goederen worden aangepast om te voldoen aan de wetgeving van de lidstaat waar zij rechtmatig in de handel zijn gebracht. De marktdeelnemer die het betreffende deel van de verklaring ondertekent is verantwoordelijk voor de inhoud en de nauwkeurigheid van de verklaring (artikel 4, lid 2, van de verordening).

**Marktdeelnemerskunnen ervoor kiezen de verklaring van wederzijdse erkenning niet te verstrekken.** In dat geval kunnen de bevoegde autoriteiten de marktdeelnemers vragen binnen 15 werkdagen na het verzoek hiertoe documentatie en informatie te verstrekken (artikel 5, leden 5 en 6, van de verordening). De Commissie is van mening dat dit verzoek om documentatie en informatie om redenen van behoorlijk bestuur en ter wille van de rechtszekerheid schriftelijk moet worden gedaan. De documentatie en informatie die een bevoegde autoriteit kan opvragen, moet noodzakelijk zijn voor het beoordelen van: i) de kenmerken van de goederen of het soort goederen, en ii) het rechtmatig in de handel brengen van de goederen in een andere lidstaat (artikel 5, lid 5, van de verordening). Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel mogen de bevoegde autoriteiten echter niet méér vragen dan noodzakelijk is om aan te tonen welke kenmerken de goederen hebben en dat de goederen rechtmatig in de handel zijn gebracht. Een mogelijk voorbeeld van een dergelijk onevenredig verzoek om bewijsmateriaal is het vereiste dat een marktdeelnemer een certificaat inzake het rechtmatig in de handel brengen verkrijgt, dat is afgegeven door een ministerie of een ander bestuursorgaan in de lidstaat van oorsprong.

In artikel 5, lid 8, van de verordening wordt met betrekking tot testrapporten of certificaten die door een conformiteitsbeoordelingsinstantie zijn afgegeven, het volgende bepaald:

“Bij het uitvoeren van de beoordeling uit hoofde van lid 1 houden de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van bestemming terdege rekening met de inhoud van testrapporten of certificaten die door een conformiteitsbeoordelingsinstantie zijn afgegeven en door de marktdeelnemer zijn verstrekt ten behoeve van de beoordeling. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten van bestemming weigeren geen testverslagen of certificaten die zijn afgegeven door een conformiteitsbeoordelingsinstantie welke overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008 voor de conformiteitsbeoordelingsactiviteit geaccrediteerd is, op gronden gerelateerd aan de bevoegdheid van die instantie.”.

Dit betekent dat wanneer een marktdeelnemer certificaten heeft verstrekt die zijn afgegeven door een conformiteitsbeoordelingsinstantie welke overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(22)</sup> voor de desbetreffende conformiteitsbeoordelingsactiviteit is geaccrediteerd, de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming geen certificaten van een andere conformiteitsbeoordelingsinstantie mag eisen, enkel omdat zij de bevoegdheid in twijfel trekt van de conformiteitsbeoordelingsinstantie die de certificaten heeft afgegeven.

<sup>(22)</sup> Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 30).

### 3.4.1. Inhoud en structuur van de verklaring

De bijlage bij de verordening bevat de structuur van de verklaring van wederzijdse erkenning, die altijd alle in de bijlage opgenomen informatie moet bevatten (artikel 4, lid 1, van de verordening).

De verklaring bestaat uit twee delen, die beide een specifieke doelstelling dienen.

- In deel I wordt informatie verstrekt over de kenmerken van de goederen of het soort goederen en over de specifieke voorschriften die gelden in de lidstaat waar de goederen rechtmatig in de handel zijn gebracht.
- In deel II wordt informatie verstrekt over het in de handel brengen van de goederen of goederen van dat soort in de lidstaat van oorsprong. Het bewijs voor de informatie in dit deel kan onder meer bestaan uit een factuur, een document met bewijs van een verkoop, belastinggegevens, registraties, vergunningen, kennisgevingen aan/van autoriteiten, certificeringen of uittreksels uit openbare registers.

#### **Verklaring van wederzijdse erkenning voor de toepassing van artikel 4 van Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad**

##### **Deel I**

1. Uniek identificatienummer voor de goederen of het soort goederen: ... [Noot: vul het identificatienummer van de goederen in of een ander referentienummer dat een unieke identificatie van de goederen of het soort goederen vormt]
2. Naam en adres van de marktdeelnemer: ... [Noot: vul de naam, het adres en de woonplaats in van de ondertekenaar van deel I van de verklaring van wederzijdse erkenning: de producent en, in voorkomend geval, van zijn gemachtigde vertegenwoordiger of van de importeur of de distributeur]
3. Beschrijving van de goederen of het soort goederen waarop de verklaring van wederzijdse erkenning betrekking heeft: ... [Noot: de beschrijving moet voldoende zijn om de goederen te kunnen identificeren met het oog op de traceerbaarheid ervan. In voorkomend geval kan een foto bij de beschrijving worden gevoegd]
4. Verklaring en informatie over de rechtmatigheid van het in de handel brengen van de goederen of goederen van dat soort: ...
  - 4.1. De hierboven beschreven goederen of het soort goederen, alsmede de kenmerken ervan, voldoen aan de volgende in ... [Noot: vermeld de lidstaat waarin de goederen of goederen van dat soort volgens de verklaring rechtmatig in de handel zijn gebracht] geldende regels: ... [Noot: vul, voor ieder geval, de titel en de gegevens van de officiële bekendmaking van de in die lidstaat geldende regels en de gegevens van het machtigingsbesluit (indien voor de goederen een procedure voor de voorafgaande machtiging vereist is) in],  
of  
vermeld dat de boven beschreven goederen of het soort goederen niet aan enige relevante regel onderworpen zijn in ... [Noot: vermeld de lidstaat waarin de goederen of goederen van dat soort volgens de verklaring rechtmatig in de handel zijn gebracht].
  - 4.2. Gegevens van de conformiteitsbeoordelingsprocedure voor de goederen of goederen van dat soort, of gegevens of testverslagen van eventuele testen die zijn uitgevoerd door een conformiteitsbeoordelingsinstantie, met inbegrip van de naam en het adres van die instantie (indien een dergelijke procedure is uitgevoerd of indien dergelijke testen zijn uitgevoerd): ...
5. Eventuele aanvullende informatie die relevant wordt geacht voor de beoordeling van de vraag of de goederen of goederen van dat soort in de in punt 4.1 bedoelde lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht: ...
6. Dit deel van de verklaring van wederzijdse erkenning wordt opgesteld onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de in punt 2 bedoelde marktdeelnemer.

Ondertekend voor en namens:

(plaats en datum):

(naam, functie) (handtekening):

##### **Deel II**

7. Verklaring en informatie over het in de handel brengen van de goederen of goederen van dat soort: ...
  - 7.1. De goederen of goederen van dat soort worden aan eindgebruikers op de markt in de in punt 4.1 bedoelde lidstaat aangeboden.

- 7.2. Informatie waaruit blijkt dat de goederen of goederen van dat soort aan eindgebruikers in de in punt 4.1 bedoelde lidstaat worden aangeboden, met inbegrip van de datum waarop de goederen voor het eerst aan eindgebruikers op de markt in die lidstaat zijn aangeboden: ...
8. Eventuele aanvullende informatie die relevant wordt geacht voor de beoordeling van de vraag, of de goederen of goederen van dat soort in de in punt 4.1 bedoelde lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht: ...
9. Dit deel van de verklaring van wederzijdse erkenning wordt opgesteld onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van ... [Noot: vul de naam, het adres en de woonplaats van de ondertekenaar van deel II van de verklaring van wederzijdse erkenning in, dat wil zeggen: de producent en, in voorkomend geval, zijn gemachtigde vertegenwoordiger, of de importeur of distributeur].

Ondertekend voor en namens:

(plaats en datum):

(naam, functie) (handtekening):

#### 3.4.2. *Taal van de verklaring*

De verklaring moet in een van de officiële talen van de EU worden opgesteld. Indien de verklaring echter is opgesteld in een taal die niet de door de lidstaat van bestemming voorgeschreven taal is, moet de verklaring van wederzijdse erkenning door de marktdeelnemer worden vertaald in een door de lidstaat van bestemming voorgeschreven taal (artikel 4, lid 1, zesde alinea, van de verordening).

#### 3.4.3. *Wie mag de verklaring opstellen?*

De bepalingen van de verordening betreffende de verklaring zorgen voor het nodige evenwicht opdat: i) alle marktdeelnemers de mogelijkheid hebben om de verklaring op te stellen, en ii) de betrokken marktdeelnemer de verantwoordelijkheid op zich kan nemen voor de door hem opgestelde verklaring of delen van de verklaring.

De producent van goederen of goederen van een bepaalde soort is het best in staat om de vrijwillige verklaring op te stellen. De producent kan ook een gemachtigde vertegenwoordiger opdragen namens hem en onder zijn verantwoordelijkheid de verklaring op te stellen (artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de verordening). De importeur of de distributeur kan de verklaring ook opstellen op voorwaarde dat deze het benodigde bewijs kan leveren om de in de verklaring opgenomen informatie te verifiëren (artikel 4, lid 1, vijfde alinea, van de verordening).

De producent (of zijn gemachtigde vertegenwoordiger, indien hem dit is opgedragen) mag enkel de informatie in deel I van de verklaring van wederzijdse erkenning invullen (bv. soort, beschrijving, kenmerken van de goederen, toepasselijk voorschrift indien van toepassing in de lidstaat waar de goederen volgens de verklaring rechtmatig in de handel zijn gebracht, conformiteitsbeoordelingsprocedure of rapporten van uitgevoerde tests enz.). In dergelijke gevallen moet de informatie in deel II van de verklaring door de importeur of distributeur worden ingevuld (artikel 4, lid 1, vierde alinea, van de verordening).

Marktdeelnemers die de verklaring van wederzijdse erkenning — of een deel daarvan ondertekenen — zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de nauwkeurigheid van de informatie die zij verstrekken in de verklaring. Zij zijn overeenkomstig de nationale wetgeving aansprakelijk en wanneer de verklaring moet worden vertaald, zijn zij verantwoordelijk voor de juistheid van de door hen vertaalde informatie (artikel 4, lid 2, van de verordening).

Marktdeelnemers moeten er ook voor zorgen dat de verklaring van wederzijdse erkenning te allen tijde actueel is, zodat eventuele wijzigingen in de informatie die zij hebben verstrekt worden weergegeven (artikel 4, lid 3, van de verordening).

#### 3.4.4. *Wat gebeurt er als de verklaring slechts gedeeltelijk is ingevuld?*

Volgens artikel 4, lid 1, derde alinea, van de verordening moet de verklaring van wederzijdse erkenning de in delen I en II van de bijlage vermelde structuur volgen en *alle in de bijlage opgenomen informatie bevatten*.

Indien de verklaring onvolledig is omdat deze niet alle vereiste elementen bevat, moet de verklaring derhalve als ongeldig worden beschouwd voor de toepassing van artikel 5, lid 4, van de verordening. Als gevolg daarvan zijn artikel 5, leden 5 en 6, van de verordening van toepassing en kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming de voor de beoordeling benodigde informatie opvragen. De marktdeelnemer moet ten minste 15 werkdagen de tijd krijgen om gevolg te geven aan het verzoek om de voor de beoordeling benodigde documenten en informatie te verstrekken.

#### 3.4.5. Hoe en wanneer kan de verklaring worden gebruikt?

De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming moet de betrokken marktdeelnemer “onverwijld” in kennis stellen van haar voornemen om te beoordelen of goederen in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en, zo ja, of de legitieme openbare belangen die worden gewaarborgd door het geldende nationale technische voorschrift in de lidstaat van bestemming, voldoende worden beschermd (artikel 5, lid 1, van de verordening).

Tegelijkertijd moet de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de verordening het volgende vermelden:

- de goederen die aan de beoordeling zijn onderworpen;
- het toepasselijke technische voorschrift of de procedure voor voorafgaande machtiging;
- de mogelijkheid om een verklaring van wederzijdse erkenning te verstrekken.

De marktdeelnemer kan ervoor kiezen een verklaring van wederzijdse erkenning in te dienen met het ondersteunend bewijsmateriaal dat nodig is om de daarin vervatte informatie te verifiëren. Dit is minder belastend voor de marktdeelnemer, aangezien de bevoegde autoriteit van een marktdeelnemer geen andere informatie of documentatie mag verlangen om aan te tonen dat de goederen in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (artikel 5, lid 4, van de verordening).

#### 3.4.6. Indienen van documenten

De verklaring en het bewijsmateriaal moeten binnen een termijn van ten minste 15 werkdagen na het verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming worden ingediend (artikel 5, lid 6, van de verordening). De verklaring kan op papier of elektronisch worden verstrekt of online beschikbaar worden gesteld, in overeenstemming met de voorschriften van de lidstaat van bestemming (artikel 4, lid 4, van de verordening).

### 3.5. Beoordeling door de bevoegde autoriteit (artikel 5, lid 1, van de verordening)

Een bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming kan goederen beoordelen om na te gaan:

- of de goederen of goederen van dat soort in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht;
- en zo ja, of de legitieme openbare belangen die worden gewaarborgd door het geldende nationale technische voorschrift van de lidstaat van bestemming, voldoende worden beschermd, gelet op de kenmerken van de betrokken goederen.

De toegang tot de markt van de lidstaat van bestemming voor goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, kan enkel worden beperkt of ontzegd wanneer:

- 1) het nationale technische voorschrift van de lidstaat van bestemming een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreeft, en
- 2) de beperking of ontzegging van toegang **evenredig** is, hetgeen betekent dat de maatregel **geschikt** is om het doel te bereiken en **noodzakelijk** is (deze gaat niet verder dan nodig is om het doel te bereiken).

De administratieve besluiten die de toegang tot de markt van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, beperken of ontzeggen, mogen niet louter gebaseerd zijn op het feit dat de beoordeelde goederen op een andere manier aan het door de lidstaat nagestreefde legitieme algemene doel voldoen dan de manier waarop goederen in die lidstaat aan dat doel voldoen (overweging 5 van de verordening). Wat betekent het dat de goederen op een andere manier aan het legitieme algemene doel voldoen? Dat betekent dat goederen het door de nationale wetgever nagestreefde doel kunnen bereiken, ook al zijn zij bijvoorbeeld in de lidstaat van oorsprong getest met testmethoden die verschillen van de in de lidstaat van bestemming voorgeschreven methode.

### 3.5.1. Legitieme gronden van openbaar belang

Volgens artikel 36 VWEU vormen de artikelen 34 en 35 VWEU geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van: i) de openbare zedelijkheid, ii) de openbare orde of de openbare veiligheid; iii) de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten; iv) het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit, of uit hoofde van bescherming van v) de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Naast de in artikel 36 VWEU genoemde gronden, zijn er door het Hof ontwikkelde “dwingende redenen van openbaar belang” of “dringende behoeften”<sup>(23)</sup>. In het arrest *Cassis de Dijon*<sup>(24)</sup> heeft het Hof verklaard dat een belemmering van het vrije verkeer van goederen als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling van de producten moet worden aanvaard, 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. Het Hof kan andere rechtvaardigingsgronden erkennen. Bijvoorbeeld de bescherming van grondrechten (zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering van manifestanten<sup>(25)</sup>), de bescherming van consumenten<sup>(26)</sup>, de bescherming van kinderen<sup>(27)</sup> of de bescherming van het milieu<sup>(28)</sup>.

Meer informatie over legitieme gronden van openbaar belang is te vinden in de *Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*<sup>(29)</sup>.

### 3.5.2. Het evenredigheidsbeginsel

Het besluit moet in overeenstemming zijn met **het evenredigheidsbeginsel**. Dit betekent dat het administratieve besluit geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder mag gaan dan wat nodig is om dit doel te verwezenlijken.

In zaak C-320/03, *Commissie/Oostenrijk*, heeft het Hof geoordeeld dat “om na te gaan of een dergelijke belemmering evenredig is aan het in casu nagestreefde rechtmatige doel, namelijk de bescherming van het milieu, moet worden uitgemaakt of zij noodzakelijk en geschikt is om de geoorloofde doelstelling te bereiken”<sup>(30)</sup>.

De evenredigheid van het nationale technische voorschrift is de grondslag voor het aantonen van de evenredigheid van het administratieve besluit dat op dit voorschrift is gebaseerd. De wijze waarop de evenredigheid van het administratieve besluit moet worden aangetoond, moet echter geval per geval worden bepaald (overweging 27 van de verordening).

De *Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods* bevat nuttige informatie over de evenredigheidstoets.

Hierna worden enkele voorbeelden van het evenredigheidsbeginsel besproken.

#### a) Is de maatregel geschikt om te waarborgen dat het beoogde doel wordt bereikt?

Het Hof heeft de **geschiktheid** van de maatregelen om het doel te bereiken, beoordeeld in onder meer de volgende zaken<sup>(31)</sup>.

<sup>(23)</sup> Het Hof noemde deze “dringende behoeften” in het arrest *Cassis de Dijon*.

<sup>(24)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 20 februari 1979, *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, zaak 120/78, ECLI:EU:C:1979:42, punt 13.

<sup>(25)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 12 juni 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333: “beperking van het intracommunautaire handelsverkeer kan worden gerechtvaardigd door het legitiem belang dat de bescherming van de grondrechten vormt, in casu de grondrechten van manifestanten op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering”.

<sup>(26)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2016, *Europese Commissie/Tsjechische Republiek*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714.

<sup>(27)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85: verbod op de invoer uit het Verenigd Koninkrijk naar Duitsland van dvd's of videocassettes die Japanse tekenfilms, genaamd “Animes”, bevatten, omdat daarop geen van deze autoriteit afkomstige vermelding was aangebracht van de leeftijd vanaf welke deze kunnen worden bekeken, waarbij de bescherming van minderjarigen een gerechtvaardigde grondslag voor het verbod vormt.

<sup>(28)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037; arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2005, *Commissie/Oostenrijk*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684.

<sup>(29)</sup> *Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, 2010 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>).

<sup>(30)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2005, *Commissie/Oostenrijk*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, punt 85.

<sup>(31)</sup> Voor meer informatie, zie *Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, 2010 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>).

- In het arrest *Ålands Vindkraft* heeft het Hof benadrukt dat het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor elektriciteitsproductie de milieubescherming ten goede komt, omdat aldus wordt bijgedragen aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die een van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, die de EU en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan <sup>(32)</sup>.
- In het arrest *Commissie/Italië* (aanhangwagens) heeft het Hof geoordeeld dat een verbod op het trekken van aanhangwagens door motorfietsen geschikt is om het doel te verwezenlijken dat erin bestaat de verkeersveiligheid te verzekeren <sup>(33)</sup>.
- In het arrest *Dynamic Medien* heeft het Hof geoordeeld dat het geen twijfel lijdt dat het verbod op de verhandeling en de overdracht per postorderverkoop van beeld dragers die niet door de bevoegde autoriteit zijn gekeurd en geclassificeerd met het oog op de bescherming van de minderjarigen en waarop geen van deze autoriteit afkomstige vermelding is aangebracht van de leeftijd vanaf welke zij kunnen worden bekeken, een maatregel vormt ter bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn <sup>(34)</sup>.

b) Is de maatregel noodzakelijk om dat doel te bereiken?

Het administratieve besluit is evenredig indien het niet alleen geschikt, maar ook **noodzakelijk** is om het legitieme doel te bereiken. In dit deel van de beoordeling moet de volgende vraag worden onderzocht: gaat het administratieve besluit verder dan wat noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken? Het administratieve besluit gaat verder dan wat noodzakelijk is indien er minder beperkende middelen zijn om hetzelfde doel te bereiken. De onderstaande voorbeelden laten zien welke vragen moeten worden gesteld om de noodzaak van een administratief besluit te beoordelen.

- In het arrest *Commissie/Tsjechische Republiek* heeft het Hof erop gewezen dat lidstaten, in het kader van de bestrijding van fraude om de bescherming van de consument op hun grondgebied te waarborgen, het recht hebben om te beslissen dat waarborgmerken die zijn aangebracht op het grondgebied van derde staten, niet een niveau van bescherming van de consument bieden dat gelijkwaardig is aan de waarborgmerken die zijn aangebracht door onafhankelijke instanties op het grondgebied van de lidstaten (behalve wanneer de uit derde staten invoerende lidstaat, die over een gelijkwaardig systeem inzake het aanbrengen van waarborgmerken beschikt, de goederen controleert en de resultaten voldoen aan de voorschriften van die lidstaat <sup>(35)</sup>). Het Hof heeft echter geoordeeld dat de maatregel niet evenredig was met het nagestreefde doel, aangezien hetzelfde doel had kunnen worden bereikt met alternatieve, minder beperkende maatregelen. Ten eerste hadden de Tsjechische autoriteiten van de importeur een schriftelijk bewijs kunnen verlangen van de plaats waar het betrokken stempelmerk is aangebracht en, in voorkomend geval, van de plaats waar de betrokken edelmetalen werken in de EU in het vrije verkeer en rechtmatig in de handel zijn gebracht. Ten tweede hadden de Tsjechische autoriteiten de weigering van erkenning van de stempelmerken van WaarborgHolland kunnen beperken tot enkel die omstandigheden waarin een aanvullende controle van deze metalen werken door de Tsjechische autoriteiten daadwerkelijk gerechtvaardigd is door de noodzaak de consument te beschermen, met name in geval van invoer uit derde landen <sup>(36)</sup>.
- In de zaak *Ålands Vindkraft* werd een windmolenpark in Finland de Zweedse toekenning van stroomcertificaten geweigerd omdat dergelijke certificaten uitsluitend waren voorbehouden aan in Zweden gelegen installaties voor groenestroomproductie. Het Hof heeft echter geoordeeld dat de maatregel evenredig was, omdat niet was gebleken dat Zweden het evenredigheidsbeginsel had geschonden door het loutere feit dat het een van groenestroomcertificaten gebruikmakende steunregeling enkel ten goede liet komen aan op het nationale grondgebied geproduceerde groene stroom. De lidstaten hebben een verplicht nationaal streefcijfer voor hernieuwbare energie (hun billijk aandeel in de inspanning) en de enige elektriciteit die zij kunnen meetellen voor een dergelijk streefcijfer is de elektriciteit die in hun installaties wordt geproduceerd. Als gevolg daarvan kon Zweden er terecht van uitgaan dat een dergelijke territoriale beperking niet verder gaat dan nodig is voor de verwezenlijking van de door zowel Richtlijn (EG) 2009/28 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(37)</sup> als de in het kader daarvan vastgestelde nationale regeling nagestreefde doelstelling om de productie en indirect het verbruik van groene stroom in de Unie te verhogen <sup>(38)</sup>.

<sup>(32)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, punt 78.

<sup>(33)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 februari 2009, *Commissie/Italië*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, punt 64.

<sup>(34)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, punt 47.

<sup>(35)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2016, *Europese Commissie/Tsjechische Republiek*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, punten 54 en 55.

<sup>(36)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 22 september 2016, *Europese Commissie/Tsjechische Republiek*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, punten 65 en 66.

<sup>(37)</sup> Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 16).

<sup>(38)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, punt 104.

- In de zaak *Dynamic Medien* heeft het Hof de noodzaak van de maatregel als volgt beoordeeld: wat betreft de materiële reikwijdte van het betrokken verbod moet worden opgemerkt dat het *Jugendschutzgesetz* (wet ter bescherming van de minderjarigen) zich niet verzet tegen elke vorm van verhandeling van niet-gekeurde beeld dragers. Uit de beslissing blijkt namelijk dat het vrijstaat dergelijke beeld dragers in te voeren en te verkopen aan volwassenen via distributiekanaalen waarmee een persoonlijk contact tussen de leverancier en de koper is gemoeid en waardoor er aldus voor kan worden gewaakt dat kinderen geen toegang hebben tot de betrokken beeld dragers. Gelet op deze elementen blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van het door de betrokken lidstaat nagestreefde doel <sup>(39)</sup>.
- In zaak C-265/06, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Portugese Republiek*, heeft het Hof geoordeeld dat de bestrijding van de criminaliteit en de veiligheid van het wegverkeer dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die een belemmering van het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen. Ook al kan het verbod op het aanbrengen van gekleurde folie “deze controle weliswaar vergemakkelijken en is het bijgevolg geschikt ter verwezenlijking van de doelstellingen, de criminaliteit te bestrijden en de veiligheid van het wegverkeer te verzekeren, betekent dit nog niet dat het noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken, en dat er hiervoor geen andere, minder beperkende middelen bestaan” <sup>(40)</sup>. Dat het verbod noodzakelijk was, was des te minder bewezen daar de autoriteiten hadden erkend dat motorvoertuigen die van meet af aan zijn uitgerust met getinte ruiten die voldoen aan de in Richtlijn 92/22 van de Raad <sup>(41)</sup> vastgestelde beperkingen, zijn toegestaan op hun grondgebied. Bovendien bestaat er een uitgebreid assortiment van gekleurde folies (gaande van transparante folie tot nagenoeg ondoorzichtige folie), wat impliceert dat de gewenste visuele controle van het interieur van motorvoertuigen althans bij sommige folies, namelijk die welke voldoende doorzichtig zijn, mogelijk is. Het Hof heeft derhalve geconcludeerd dat het verbod op gekleurde folie in voertuigen als overdreven en dus als onevenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen moet worden aangemerkt <sup>(42)</sup>.

### 3.6. Tijdelijke opschorting van de toegang tot de markt (artikel 6 van de verordening)

Als een bevoegde autoriteit van een lidstaat van bestemming goederen onderzoekt teneinde te beslissen of zij die goederen de toegang tot de markt beperkt of ontzegt, mag die autoriteit niet de bevoegdheid hebben om te besluiten tot opschorting van de toegang tot de markt, behalve in gevallen waar snel ingrijpen vereist is om te voorkomen dat hetzij de veiligheid of de gezondheid van personen, hetzij het milieu in het gedrang komt of om te voorkomen dat goederen worden aangeboden wanneer daarvoor een algemeen verbod geldt op grond van het openbaar belang of de openbare veiligheid, waaronder bijvoorbeeld misdaadpreventie (overweging 29 van de verordening).

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening kunnen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat wanneer zij een beoordeling van de goederen uitvoeren, het aanbieden van deze goederen op de markt in die lidstaat opschorten, doch uitsluitend als:

- a) de goederen een ernstig risico vormen voor de veiligheid of de gezondheid van de mens of voor het milieu bij normaal of redelijk te verwachten gebruik, met inbegrip van ernstige risico's waarvan het effect niet onmiddellijk is, en waarvoor snel ingrijpen door de bevoegde autoriteit vereist is, of
- b) het aanbieden van de goederen of van goederen van dat soort op de markt van die lidstaat in het algemeen verboden is in die lidstaat op gronden van openbare zedelijkheid of openbare veiligheid.

Wanneer de bevoegde autoriteit van een lidstaat de toegang tot de markt tijdelijk opschort, moet zij de betrokken marktdeelnemer, de Commissie en de andere lidstaten daarvan onverwijld in kennis stellen (artikel 6, lid 2, van de verordening). Als de reden voor de opschorting is dat *de goederen een ernstig risico vormen voor de veiligheid of de gezondheid van de mens of voor het milieu bij normaal of redelijk te verwachten gebruik, met inbegrip van ernstige risico's waarvan het effect niet onmiddellijk is, en waarvoor snel ingrijpen door de bevoegde autoriteit vereist is*, moet bij de kennisgeving een gedetailleerde technische of wetenschappelijke rechtvaardiging worden gevoegd die aantoonbaar is waarom het geval binnen de werkingssfeer van dat punt valt (artikel 6, lid 2, van de verordening).

<sup>(39)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, punt 48.

<sup>(40)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 april 2008, *Commissie/Portugese Republiek*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, punten 38-41.

<sup>(41)</sup> Richtlijn 92/22/EEG van de Raad van 31 maart 1992 betreffende veiligheidsruiten en materialen voor ruiten van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 129 van 14.5.1992, blz. 11).

<sup>(42)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 10 april 2008, *Commissie/Portugese Republiek*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, punten 38-48.



### 3.7. Administratief besluit (artikel 5, leden 9 tot en met 13, van de verordening)

De bevoegde autoriteit van een lidstaat van bestemming kan na voltooiing van een beoordeling een administratief besluit nemen over de goederen die zij heeft beoordeeld (artikel 5, lid 9, van de verordening).

Zoals eerder vermeld, is wederzijdse erkenning geen absoluut beginsel. Uitzonderingen op dit beginsel moeten echter wel goed worden gemotiveerd. De toegang tot de markt van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, kan niet worden beperkt of ontzegt enkel op grond van het feit dat de nationale voorschriften andere eisen stellen aan de betrokken goederen. Indien er een werkelijke reden is om de toegang tot de markt te beperken of te ontzeggen, moet een dergelijk besluit worden gemotiveerd.

Tot nu toe worden in administratieve besluiten zelden de redenen genoemd voor het beperken of ontzeggen van de toegang tot de markt voor goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht.

In artikel 5, leden 10 tot en met 12, van de verordening worden de categorieën gegevens genoemd die in het administratieve besluit moeten worden verstrekt.

Het administratieve besluit moet *de redenen* voor het besluit bevatten op een wijze die voldoende gedetailleerd en beargumenteerd is, zodat gemakkelijk kan worden beoordeeld of het besluit verenigbaar is met het beginsel van wederzijdse erkenning en met de voorschriften van de verordening (artikel 5, lid 10, van de verordening). Het administratieve besluit moet met name de volgende gegevens bevatten (artikel 5, lid 11, van de verordening):

- a) het nationale technische voorschrift waarop het administratieve besluit gebaseerd is;
- b) de legitieme gronden van openbaar belang die de toepassing van het nationale technische voorschrift dat ten grondslag ligt aan het administratieve besluit rechtvaardigen;
- c) het technisch of wetenschappelijk bewijs dat door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming is overwogen, met inbegrip van, indien van toepassing, alle relevante wijzigingen in de stand van de techniek die zich sinds de inwerkingtreding van het nationale technische voorschrift hebben voorgedaan;
- d) een samenvatting van de door de betrokken marktdeelnemer aangevoerde argumenten, indien die er zijn, die relevant zijn voor de beoordeling of de goederen rechtmatig in de handel zijn gebracht en of de legitieme openbare belangen die worden gewaarborgd door het toepasselijke technische voorschrift van de lidstaat van bestemming, voldoende worden beschermd, gelet op de kenmerken van de betrokken goederen;
- e) bewijs dat aantoonde dat het administratieve besluit geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan wat nodig is om dit doel te verwezenlijken.

Voor de toepassing van artikel 5, lid 11, van de verordening wordt “legitieme gronden van openbaar belang” gedefinieerd als een van de in artikel 36 VWEU genoemde gronden van openbaar belang of andere dwingende redenen van openbaar belang (artikel 3, punt 14, van de verordening) <sup>(43)</sup>.

Het administratieve besluit moet de rechtsmiddelen specificeren die krachtens de in de lidstaat van bestemming geldende nationale wetgeving beschikbaar zijn, alsmede de termijnen waarbinnen deze rechtsmiddelen moeten worden aangewend. Het moet eveneens een verwijzing bevatten naar de mogelijkheid voor marktdeelnemers om Solvit te gebruiken en het nieuwe probleemoplossingsmechanisme (artikel 5, lid 12, van de verordening, zie ook punt 3.10).

De marktdeelnemer moet onverwijld in kennis worden gesteld van het administratieve besluit tot beperking of ontzegging van de toegang tot de markt. Het besluit wordt pas van kracht wanneer de betrokken marktdeelnemer ervan in kennis is gesteld (artikel 5, leden 9 en 13, van de verordening).

### 3.8. Kennisgeving aan de Commissie en aan de andere lidstaten

De nationale bevoegde autoriteiten moeten de Commissie en de andere lidstaten in kennis stellen van:

- tijdelijke opschortingen (artikel 6, lid 2, van de verordening);
- administratieve besluiten (artikel 5, lid 9, van de verordening).

Voor de toepassing van artikel 5, lid 9, en artikel 6, lid 2, van de verordening moet gebruik worden gemaakt van het informatie- en communicatiesysteem voor markttoezicht (ICSMS) (artikel 11, lid 1, van de verordening).

De Commissie moet de in het ICSMS beschikbare informatie gebruiken voor een toekomstige evaluatie van de verordening (artikel 14, lid 2, van de verordening).

<sup>(43)</sup> Zie ook punt 3.5.1.

Tijdelijke opschortingen moeten onverwijld via het ICSMS aan de Commissie en de andere lidstaten worden meegedeeld (artikel 6, lid 2, van de verordening).

Administratieve besluiten moeten uiterlijk twintig werkdagen nadat het besluit is genomen, via het ICSMS aan de Commissie en de andere lidstaten worden meegedeeld (artikel 5, lid 9, van de verordening).

De tijdelijke opschorting of het administratieve besluit waarvan kennis is gegeven, moet in het ICSMS worden geüpload.

In theorie moet van een maatregel die via het systeem voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) <sup>(44)</sup> of het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders (RASFF) <sup>(45)</sup> is meegedeeld voor goederen die niet onder de harmonisatiewetgeving van de EU vallen en die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel worden gebracht, ook uit hoofde van de verordening kennis worden gegeven door middel van het ICSMS.

De verordening is bedoeld om voor de lidstaten de last van dubbele kennisgeving weg te nemen in gevallen waarin een maatregel via twee systemen moet worden gemeld. In artikel 7 is daarom bepaald dat indien een administratief besluit of een tijdelijke opschorting ook een maatregel is waarvan kennis moet worden gegeven via Rapex of RASFF, “een afzonderlijke kennisgeving aan de Commissie en aan de andere lidstaten uit hoofde van deze verordening niet nodig is”, op voorwaarde dat aan de volgende voorwaarden is voldaan: a) de kennisgeving van de maatregel via Rapex of RASFF vermeldt dat zij ook als kennisgeving uit hoofde van Verordening (EU) 2019/515 moet worden beschouwd, en b) het bewijsmateriaal dat voldoet aan de vereisten van Verordening (EU) 2019/515, is bij de kennisgeving gevoegd.

De bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming is verantwoordelijk voor het uploaden van de krachtens de verordening vereiste documenten. Zoals hierboven vermeld, behelzen deze documenten het administratieve besluit en de tijdelijke opschorting (vergezeld van de gedetailleerde technische of wetenschappelijke rechtvaardiging in gevallen waarin sprake is van een ernstig risico voor de veiligheid of de gezondheid van de mens of voor het milieu).

### 3.9. Rechtsmiddelen tegen het administratieve besluit

In elk administratief besluit dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat van bestemming uit hoofde van de verordening neemt, moeten de rechtsmiddelen die krachtens de geldende nationale wetgeving beschikbaar zijn, en de termijnen waarbinnen deze rechtsmiddelen moeten worden aangewend, worden gespecificeerd (artikel 5, lid 12, van de verordening en overweging 35 van de verordening), zodat een marktdeelnemer tegen het besluit in beroep kan gaan of een zaak aanhangig kan maken. De beschikbare mogelijkheden om dergelijke beslissingen aan te vechten hangen af van de rechtsmiddelen die de nationale wetgeving biedt (administratieve beroepsinstantie, nationale rechterlijke instanties of andere beroepsinstanties). In het algemeen bieden de nationale rechtsstelsels de mogelijkheid om direct of na een administratief beroep bij een rechterlijke instantie op te komen tegen het administratieve besluit van de bevoegde autoriteit tot beperking of ontzegging van de markttoegang.

In artikel 8 van de verordening wordt een nieuw probleemoplossingsmechanisme geïntroduceerd om in doelmatige verhaalsmogelijkheden te voorzien en het vertrouwen in de wederzijdse erkenning te herstellen. Deze nieuwe procedure is toevertrouwd aan het Solvit-netwerk.

#### 3.10. Wat is Solvit?

Solvit is een bestaand netwerk van centra dat door de lidstaten is opgezet met als doel snelle, effectieve en informele oplossingen te vinden voor problemen die burgers en ondernemingen ondervinden wanneer hun EU-rechten in de eengemaakte markt door overheidsinstanties worden ontzegd, gebaseerd op Aanbeveling 2013/461/EU van de Commissie inzake de beginselen voor de werking van Solvit <sup>(46)</sup>.

Solvit is een informeel, buitengerechtelijk probleemoplossingsmechanisme dat een alternatief biedt voor een gerechtelijke procedure. Het biedt praktische oplossingen voor burgers en ondernemingen die moeilijkheden ondervinden bij grensoverschrijdende situaties in verband met de eengemaakte markt en die worden veroorzaakt door een overheidsinstantie. Solvit is een gratis dienst die door de nationale overheid van elke EU-lidstaat, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen wordt verstrekt. De beginselen voor de werking ervan zijn uiteengezet in Aanbeveling 2013/461/EU van de Commissie, waarin staat dat elke lidstaat een Solvit-centrum voldoende middelen ter beschikking moet stellen om ervoor te zorgen dat het aan het netwerk kan deelnemen <sup>(47)</sup>.

De Solvit-procedure kan worden ingeleid door marktdeelnemers die gevolgen ondervinden van een administratief besluit. Aanbeveling 2013/461/EU stelt geen tijdslimiet aan het inleiden van de Solvit-procedure. Indien marktdeelnemers echter besluiten gebruik te maken van Solvit, is het raadzaam het administratieve besluit zo spoedig mogelijk aan Solvit voor te leggen. Aangezien Solvit een informeel mechanisme is, heeft het gebruik van de Solvit-procedure geen opschortende

<sup>(44)</sup> In overeenstemming met Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB L 11 van 15.1.2002, blz. 4).

<sup>(45)</sup> In overeenstemming met Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

<sup>(46)</sup> Aanbeveling 2013/461/EU van de Commissie van 17 september 2013 inzake de beginselen voor de werking van Solvit (PB L 249 van 19.9.2013, blz. 10).

<sup>(47)</sup> Afdeling IV, punt 2 van Aanbeveling 2013/461/EU.

werking op de formele termijn voor het instellen van een administratief of gerechtelijk beroep, noch vervangt het een dergelijk beroep. Indien een marktdeelnemer tijdens een lopende Solvit-procedure een gerechtelijk beroep instelt, is het gebruikelijk het Solvit-centrum hiervan in kennis te stellen. Het Solvit-centrum sluit dan de Solvit-procedure af en het mandaat van het Solvit-centrum eindigt <sup>(48)</sup>.

Wanneer de nationale systemen voorzien in de mogelijkheid om tegen het administratieve besluit van de bevoegde autoriteit tot beperking of ontzegging van de markttoegang een administratief beroep in te stellen bij de autoriteit die belast is met het toezicht op die bevoegde autoriteit (afhankelijk van het systeem dat in de betrokken lidstaat van toepassing is), besluiten sommige autoriteiten de procedure tijdelijk stop te zetten als er een Solvit-probleemoplossings-procedure loopt. Hierdoor kan de toezichhoudende autoriteit rekening houden met het Solvit-proces.

Alle Solvit-zaken worden behandeld door twee Solvit-centra: het centrum van oorsprong (inleidend centrum) en het leidingnemend centrum (uitvoerend centrum) <sup>(49)</sup>. Het centrum van oorsprong bevindt zich doorgaans in de lidstaat van de indiener, terwijl het leidingnemend centrum zich bevindt in de lidstaat van de autoriteit waarover een klacht is ingediend. Het centrum van oorsprong is verantwoordelijk voor het maken van een juridische beoordeling van het probleem en het voorbereiden van de zaak alvorens deze voor te leggen aan het Solvit-centrum van de autoriteit waarover een klacht is ingediend <sup>(50)</sup>. Het leidingnemend centrum is ervoor verantwoordelijk oplossingen te vinden voor de indieners, waaronder een verduidelijking van het toepasselijke EU-recht, en brengt het centrum van oorsprong regelmatig op de hoogte van de vooruitgang in de klacht <sup>(51)</sup>.

De Solvit-centra gebruiken een veilig onlinesysteem om de zaken te behandelen <sup>(52)</sup>. Dit maakt communicatie efficiënt en bevordert een volledige transparantie. De Commissie heeft toegang tot het systeem, houdt toezicht op de kwaliteit van de behandeling van zaken en biedt bijstand en verduidelijkingen in complexe zaken.

### 3.1.1. Solvit en het probleemoplossingsmechanisme van artikel 8 van de verordening

De in Aanbeveling 2013/461/EU beschreven Solvit-procedure en het bijzondere probleemoplossingsmechanisme van artikel 8 van de verordening verschillen van elkaar. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat de Solvit-centra de Commissie kunnen verzoeken advies uit te brengen.

De in Aanbeveling 2013/461/EU beschreven Solvit-procedure biedt de Solvit-centra geen mogelijkheid om de Commissie om advies te vragen. In artikel 8, lid 1, van de verordening wordt echter bepaald dat wanneer een marktdeelnemer een Solvit-procedure heeft ingesteld, het inleidende centrum of het uitvoerende centrum de Commissie kan verzoeken advies uit te brengen om de zaak te helpen oplossen. Deze specifieke procedure is alleen van toepassing in gevallen waarin de autoriteiten een administratief besluit overeenkomstig artikel 5 van de verordening hebben genomen. In het kader van deze procedure kan een Solvit-centrum de Commissie te verzoeken te beoordelen of het administratieve besluit verenigbaar is met het beginsel van wederzijdse erkenning en de vereisten van de verordening (artikel 8, leden 1 en 2, van de verordening). Het probleemoplossingsmechanisme uit hoofde van de verordening voorziet in langere termijnen dan de gebruikelijke Solvit-procedure, zodat de Commissie voldoende tijd heeft om het advies uit te brengen.

<sup>(48)</sup> Afdeling III, punt 6 van Aanbeveling 2013/461/EU.

<sup>(49)</sup> Afdeling V.A, punt 1 van Aanbeveling 2013/461/EU.

<sup>(50)</sup> Afdeling V.B, punt 2 van Aanbeveling 2013/461/EU.

<sup>(51)</sup> Afdeling V.C, punt 2 van Aanbeveling 2013/461/EU.

<sup>(52)</sup> De onlinedatabank van Solvit is een opzichzelfstaande module in het informatiesysteem interne markt. Gezien deze technische integratie zijn de in Verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie ("de IMI-verordening") (PB L 316/1 van 14.11.2012) inzake de verwerking van persoonsgegevens en vertrouwelijke informatie vastgestelde voorschriften ook van toepassing op de Solvit-procedures. In de Solvit-aanbeveling worden voorts bepaalde aspecten verduidelijkt in verband met de verwerking van persoonsgegevens door Solvit, in overeenstemming met de IMI-verordening.

Om de marktdeelnemers bewust te maken van de beschikbaarheid van het specifieke probleemoplossingsmechanisme van de verordening, moeten alle administratieve besluiten die de nationale autoriteiten uit hoofde van de verordening nemen een verwijzing bevatten naar de mogelijkheid voor de marktdeelnemers om gebruik te maken van Solvit en naar het probleemoplossingsmechanisme dat is vastgesteld in artikel 8 van de verordening (artikel 5, lid 12, van de verordening; zie ook punt 3.7). Het administratieve besluit zou bijvoorbeeld een alinea als de volgende kunnen bevatten:

“U kunt dit besluit aan Solvit voorleggen onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in Aanbeveling 2013/461/EU. Het inleidende centrum of het uitvoerende centrum kan de Commissie verzoeken advies uit te brengen om te helpen bij het oplossen van de zaak, overeenkomstig het bepaalde in artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) 2019/515.”.

Solvit is altijd beschikbaar geweest voor marktdeelnemers die met problemen op de eengemaakte markt te maken hebben. Andere problemen in verband met het in de handel brengen van goederen in een andere lidstaat, zoals het uitblijven van een antwoord van de bevoegde autoriteit of een weigering om een besluit te nemen, worden nog steeds op de gebruikelijke wijze behandeld door Solvit. Dergelijke problemen leiden echter niet tot het inzetten van het specifieke probleemoplossingsmechanisme zoals dat wordt beschreven in artikel 8 van de verordening.

### **3.12. Het advies van de Commissie in het kader van het probleemoplossingsmechanisme van artikel 8 van de verordening**

Wanneer de informele aanpak van Solvit mislukt en twijfel blijft bestaan over de verenigbaarheid van het administratieve besluit met het beginsel van wederzijdse erkenning, kan elk van de betrokken Solvit-centra de Commissie om advies verzoeken (artikel 8, lid 1, van de verordening). Het doel van het advies van de Commissie is om haar in staat te stellen te beoordelen of het administratieve besluit verenigbaar is met het beginsel van wederzijdse erkenning en de vereisten van de verordening (artikel 8, lid 2, van de verordening). De Commissie neemt onder meer de in het kader van de Solvit-procedure verstrekte documenten en informatie in aanmerking. Zij kan via het betrokken Solvit-centrum om aanvullende informatie of documenten verzoeken (artikel 8, lid 3, van de verordening).

Binnen 45 werkdagen na ontvangst van het verzoek om advies (in deze termijn is niet de tijd inbegrepen die de Commissie nodig heeft voor het ontvangen van de aanvullende informatie en documenten) voltooit de Commissie haar beoordeling en brengt zij advies uit (artikel 8, lid 4, van de verordening). In dit advies wordt uitsluitend ingegaan op de vraag of het administratieve besluit verenigbaar is met het beginsel van wederzijdse erkenning en met de vereisten van de verordening (artikel 8, lid 2, van de verordening). Zo nodig worden in het advies van de Commissie de punten van zorg genoemd waaraan in de Solvit-zaak aandacht moet worden besteed, of worden aanbevelingen gedaan om de zaak te helpen oplossen (artikel 8, lid 4, van de verordening). Met het advies van de Commissie moet tijdens de Solvit-procedure rekening worden gehouden (artikel 8, lid 6, van de verordening).

De Commissie stelt de betrokken marktdeelnemer en de bevoegde autoriteiten via het desbetreffende Solvit-centrum in kennis van haar advies. Zij stelt ook alle lidstaten in kennis van dat advies via het ICSMS (artikel 8, lid 6, van de verordening). De marktdeelnemer kan gebruikmaken van het in artikel 8, lid 4, van de verordening bedoelde advies van de Commissie en dit ter beschikking te stellen van alle relevante derden.

Indien de Commissie tijdens de beoordelingstermijn wordt meegedeeld dat de zaak is opgelost, hoeft zij geen advies uit te brengen (artikel 8, lid 5, van de verordening).

Het feit dat de Commissie een advies uitbrengt doet geen afbreuk aan haar bevoegdheden krachtens artikel 258 VWEU (overweging 40 van de verordening).

### **3.13. De rol van de productcontactpunten (artikel 9 van de verordening)**

De verordening maakt het veel gemakkelijker dan voorheen om goederen die niet onder de EU-harmonisatieregels vallen in andere lidstaten op de markt te brengen, maar legt ook meer verantwoordelijkheid bij de marktdeelnemers. Zij moeten op de hoogte zijn van de desbetreffende nationale voorschriften, niet alleen in de lidstaat waar zij hun goederen rechtmatig in de handel brengen, maar ook in de lidstaat van bestemming, bijvoorbeeld of er een procedure voor voorafgaande machtiging bestaat.

Om ervoor te zorgen dat de marktdeelnemers bij het verzamelen van productinformatie in de lidstaten niet op zichzelf worden teruggeworpen, vergemakkelijkt de verordening het verzamelen van deze informatie via de productcontactpunten. In artikel 9, lid 1, van de verordening is bepaald dat de productcontactpunten hun diensten verlenen overeenkomstig

Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad (<sup>53</sup>) (de verordening inzake één digitale toegangspoort). De productcontactpunten moeten adequaat worden uitgerust en van middelen voorzien (artikel 9, lid 1, en overweging 42 van de verordening) zodat zij hun belangrijke rol kunnen spelen in het bevorderen van de communicatie tussen de nationale autoriteiten en de marktdeelnemers.

De productcontactpunten verstrekken online informatie over (artikel 9, lid 2, van de verordening):

- a) het beginsel van wederzijdse erkenning en de toepassing van de verordening op het grondgebied van hun lidstaat, met inbegrip van informatie over de procedure voor de beoordeling van goederen krachtens artikel 5 van de verordening;
- b) de directe contactgegevens van de bevoegde autoriteiten in hun lidstaat, met inbegrip van de gegevens van de instanties die belast zijn met het toezicht op de uitvoering van de nationale technische voorschriften die op het grondgebied van hun lidstaat gelden;
- c) de rechtsmiddelen en procedures die op het grondgebied van hun lidstaat ter beschikking staan in het geval van een geschil tussen de bevoegde autoriteit en een marktdeelnemer, met inbegrip van het in artikel 8 van de verordening bedoelde probleemoplossingsmechanisme.

Hoewel de productcontactpunten verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van de belangrijkste gegevens op hun websites (zie artikel 9, lid 2, en overweging 42 van de verordening), kunnen zij ook rechtstreeks door de marktdeelnemers of de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden bereikt en moeten zij binnen 15 werkdagen na ontvangst van een verzoek nadere informatie verstrekken (artikel 9, leden 3 en 4, van de verordening). Zij moeten deze nadere informatie kosteloos verstrekken (artikel 9, lid 5, van de verordening). De productcontactpunten moeten taken uitvoeren die verband houden met de verstrekking van productgerelateerde informatie, met inbegrip van elektronische of onlinetoegang tot de nationale technische voorschriften, zonder afbreuk te doen aan de nationale regelgeving met betrekking tot de verspreiding van nationale technische voorschriften (overweging 42 van de verordening).

De nationale autoriteiten kunnen de productcontactpunten of de autoriteiten van een andere lidstaat (bv. de lidstaat van oorsprong/waar de goederen voor het eerst rechtmatig in de handel zijn gebracht) ook bereiken en deze om informatie vragen om de gegevens te controleren die de marktdeelnemers ten behoeve van de beoordeling van de goederen hebben verstrekt (zie artikelen 5, 9 en 10, lid 3, van de verordening). De productcontactpunten kunnen ook worden gebruikt om de contacten tussen de betrokken bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken (artikel 10, lid 3, van de verordening).

Van de productcontactpunten mag echter niet worden verlangd dat zij schriftelijk of online inzage geven in normen waarop de intellectuele-eigendomsrechten van normalisatie-instellingen of -organisaties van toepassing zijn (overweging 42 van de verordening).

Artikel 10 van de verordening bevat regels inzake administratieve samenwerking die de belangrijkste gebieden voorschrijven waarop een efficiënte samenwerking tussen productcontactpunten en nationale autoriteiten noodzakelijk is.

### 3.14. Administratieve samenwerking (artikel 10 van de verordening)

De verordening versterkt de productcontactpunten als een van de belangrijkste communicatiekanalen voor de wederzijdse erkenning en verbetert de communicatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de productcontactpunten.

Een van de vormen van administratieve samenwerking waarin de verordening voorziet is de uitwisseling van ambtenaren tussen de lidstaten en het organiseren van gemeenschappelijke opleidings- en voorlichtingsprogramma's voor autoriteiten en ondernemingen (artikel 10, lid 1, onder c), van de verordening). De Commissie zorgt voor samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten en de productcontactpunten, terwijl de lidstaten ervoor zorgen dat hun bevoegde autoriteiten en productcontactpunten aan deze activiteiten deelnemen (artikel 10, leden 1 en 2, van de verordening).

De administratieve samenwerking is met name van belang voor de beoordeling van goederen. Via het ICSMS kunnen de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van bestemming contact opnemen met de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de producten voor het eerst rechtmatig op de markt zijn gebracht, indien zij de door de marktdeelnemer verstrekte informatie moeten verifiëren (artikel 5, lid 7, van de verordening). De bevoegde autoriteiten moeten binnen 15 werkdagen alle informatie die relevant is voor de controle van de gegevens en de documenten die de marktdeelnemer ten behoeve van de beoordeling van de betrokken goederen heeft verstrekt (artikel 10, lid 3, van de verordening).

<sup>(53)</sup> Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 1).

De productcontactpunten kunnen worden gebruikt om, binnen de termijn van 15 werkdagen voor het verstrekken van de gevraagde informatie, de contacten tussen de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken (artikel 10, lid 3, van de verordening).

#### 4. VOORAFGAANDE BEOORDELING VAN NATIONALE TECHNISCHE VOORSCHRIFTEN — RICHTLIJN (EU) 2015/1535 EN DE EENGEMAAKTEMARKTCLAUSULE

Richtlijn (EU) 2015/1535 is een belangrijk instrument ter voorkoming van technische handelsbelemmeringen voor producten die niet of slechts gedeeltelijk onder de harmonisatiewetgeving van de EU vallen. De richtlijn draagt bij tot meer en betere wederzijdse erkenning door de lidstaten te verplichten de Commissie in kennis te stellen van ontwerpen voor technische voorschriften voor producten en diensten van de informatiemaatschappij voordat deze in nationaal recht worden omgezet.

Richtlijn (EU) 2015/1535 en de verordening zijn van toepassing in verschillende fasen van de levenscyclus van een technisch voorschrift. Samen zorgen zij ervoor dat nationale voorschriften op geen enkel moment in hun levenscyclus ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen opwerpen.

De kennisgevingsprocedure in het kader van Richtlijn (EU) 2015/1535 stelt de Commissie en de lidstaten in staat technische voorschriften voor producten en diensten van de informatiemaatschappij te onderzoeken die de afzonderlijke lidstaten voornemens zijn vast te stellen. De procedure voorkomt dat nieuwe technische handelsbelemmeringen ontstaan door ervoor te zorgen dat de nationale wetgeving verenigbaar is met het EU-recht en de beginselen van de interne markt. Daarnaast stelt de procedure bedrijven en andere belanghebbenden in staat opmerkingen over de meegedeelde ontwerpen te maken in de databank van het informatiesysteem betreffende technische voorschriften (“Technical Regulations Information System”, TRIS).

Een essentieel kenmerk van de procedure ligt in de rechtsgevolgen van niet-nakoming. Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest in de zaak C-194/94<sup>(54)</sup> het beginsel geformuleerd dat niet-nakoming van de kennisgevingsplicht (artikel 5 van Richtlijn (EU) 2015/1535) de niet-toepasselijkheid van deze technische voorschriften meebrengt, waardoor deze niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen.

Het Hof heeft geoordeeld dat Richtlijn (EU) 2015/1535 aldus moet worden uitgelegd dat zij rechtstreekse werking heeft, wat betekent dat particulieren zich er rechtstreeks op moeten kunnen beroepen in zaken voor de nationale rechter waarin zij tegenover de bevoegde autoriteiten staan. Het Hof heeft ook geoordeeld dat de nationale wettelijke regeling niet van toepassing was omdat deze niet was meegedeeld. Het Hof was van oordeel dat als niet-meegedeelde voorschriften tegenwerpbaar bleven, dit het doel en het oogmerk van de richtlijn zou verijdelen, waardoor de lidstaten in de verleiding zouden komen om van mededeling af te zien. Het arrest in zaak C-194/94 heeft grote gevolgen gehad voor het effect van Richtlijn (EU) 2015/1535. In wezen betekent dit dat ondernemingen niet kunnen worden gedwongen om zich te houden aan nationale technische voorschriften die niet zijn meegedeeld.

Het feit dat een technisch voorschrift is meegedeeld, betekent echter niet dat de toepassing ervan gegarandeerd verenigbaar is met het EU-recht. Een technisch voorschrift waarvan kennis is gegeven, kan nog steeds het vrije verkeer van goederen beperken, afhankelijk van de wijze waarop de nationale autoriteiten het voorschrift toepassen. Hier speelt Verordening (EU) 2019/515 inzake wederzijdse erkenning een rol om ervoor te zorgen dat het voorschrift in elk afzonderlijk geval correct wordt toegepast op een wijze die in overeenstemming is met het beginsel van wederzijdse erkenning.

Om de nationale autoriteiten en de marktdeelnemers van het beginsel van wederzijdse erkenning bewust te maken, kunnen de lidstaten overwegen om duidelijke en ondubbelzinnige “eengemaaktemarktclausules” in hun nationale technische voorschriften op te nemen (overweging 16 van de verordening), teneinde het risico te beheersen dat deze voorschriften regelgevingsbarrières voor het handelsverkeer opwerpen<sup>(55)</sup>, en de toepassing van dat beginsel te vergemakkelijken. Met betrekking tot de kennisgevingsprocedure van Richtlijn (EU) 2015/1535 beveelt de Commissie regelmatig aan dat de autoriteiten van de betrokken lidstaat, indien noodzakelijk, de eengemaaktemarktclausule in het meegedeelde ontwerp opnemen, zoals uiteengezet in de mededeling “Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken”<sup>(56)</sup>. Hieronder staat een verder verduidelijkte versie van de clausule:

*“Goederen die rechtmatig in een andere lidstaat van de Europese Unie of in Turkije in de handel zijn gebracht, of uit een land dat partij is bij de EER-Overeenkomst, afkomstig zijn en er rechtmatig in de handel zijn gebracht, worden geacht met deze voorschriften verenigbaar te zijn. De toepassing van deze voorschriften is onderworpen aan Verordening (EU) 2019/515 van 19 maart 2019 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht.”*

<sup>(54)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 30 april 1996, *CIA Security/Signalson*, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 26 september 2000, *Unilever*, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496, en arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2019, *Strafzaak tegen X*, C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.

<sup>(55)</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de werking van Richtlijn (EU) 2015/1535 in de periode 2014-2015 (COM(2017) 788 final, blz. 5).

<sup>(56)</sup> Zie de Mededeling van de Commissie van 19 december 2017 aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité, *Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken* (COM(2017) 787 final).

## 5. HET VERBAND TUSSEN VERORDENING (EU) 2019/515 EN RICHTLIJN 2001/95/EG

Richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid <sup>(57)</sup> (hierna “de RAPV” genoemd) bepaalt dat uitsluitend veilige producten op de markt mogen worden gebracht (artikel 3 RAPV) en stelt de productveiligheidsverplichtingen van producenten en distributeurs vast. Op grond van deze richtlijn beschikken de bevoegde autoriteiten van de lidstaten over de bevoegdheid om gevaarlijke producten te verbieden of andere passende maatregelen te nemen (artikel 8 RAPV).

De RAPV is van toepassing op consumentenproducten, namelijk producten die onder de harmonisatiewetgeving van de EU vallen (voor zover die wetgeving geen specifieke bepalingen bevat die op hetzelfde doel gericht zijn als Richtlijn 2001/95/EG) en producten die niet op EU-niveau zijn geharmoniseerd (artikel 1, lid 2, en artikel 2, onder a), RAPV).

De verordening is van toepassing op consumptiegoederen en niet-consumptiegoederen of op aspecten van goederen die niet onder de harmonisatiewetgeving van de EU vallen.

### 5.1. Maatregelen met betrekking tot producten die een risico voor de gezondheid en veiligheid van de consument inhouden

De RAPV beschrijft de procedure voor de bevoegde autoriteiten om passende maatregelen te nemen indien producten een risico inhouden, zoals de in artikel 8, lid 1, onder b) tot en met f), RAPV bedoelde maatregelen. De artikelen 5 en 6 van de verordening doen geen afbreuk aan de toepassing van artikel, lid 1, onder b) tot en met f), en artikel 8, lid 3, van Richtlijn 2001/95/EG (zie artikel 2, lid 6, van de verordening).

### 5.2. Maatregelen met betrekking tot consumentenproducten die andere risico's inhouden

Ten aanzien van consumentenproducten is de verordening van toepassing wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, op grond van een nationaal technisch voorschrift en om andere redenen dan een risico voor de gezondheid en de veiligheid van de consument, voornemens zijn de toegang tot de markt te beperken of te ontzeggen voor een consumentenproduct dat niet onder de harmonisatiewetgeving van de EU valt en dat in een andere lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer deze autoriteiten om milieuredenen beletten dat een product op de markt wordt gebracht, hoewel het geen risico voor de gezondheid en de veiligheid van de consument vormt.

---

<sup>(57)</sup> PB L 11 van 15.1.2002, blz. 4.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE****Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2021/C 100/03)

**VOORAF**

In het in maart 2020 goedgekeurde langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt (hierna “het actieplan voor handhaving” genoemd) <sup>(1)</sup> staan de eengemaakte markt en de handhaving ervan centraal. Om de naleving te verbeteren en marktsegmentatie te vermijden, moet de Commissie in het kader van actie 1 van het actieplan voor handhaving specifiekere richtsnoeren aanreiken aan de nationale autoriteiten en belanghebbenden. Daarnaast voorziet die actie in de bijwerking van de gids voor de toepassing van de artikelen 34 tot en met 36 VWEU.

Het is dan ook in deze context dat de Commissie deze gids heeft bijgewerkt. Het doel van dit document is ervoor te zorgen dat de toepassing van de EU-wetgeving over het vrije verkeer van goederen wordt bevorderd, dat de handhaving ervan wordt verbeterd en dat bedrijven en consumenten in de EU meer kunnen profiteren van de voordelen die de interne markt voor goederen hun biedt. Ook is het bedoeld om een beter inzicht te geven in de toepassing van de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in het licht van de meest relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op dit gebied. Met de gids wordt voorts beoogd een coherente toepassing van het beginsel van het vrije verkeer van goederen in de hele interne markt te bevorderen, door bij te dragen tot het wegwerken van eventuele resterende belemmeringen en te voorkomen dat nieuwe belemmeringen worden opgeworpen.

Deze gids bouwt voort op de vorige editie van 2009 <sup>(2)</sup> en bevat de meest relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU in de afgelopen elf jaar. Zo ontstaat er een compleet en actueel overzicht van de toepassing van de artikelen 34-36 VWEU. Hoewel in de gids een overzicht van de betrokken jurisprudentie wordt gegeven en aanvullend commentaar wordt geleverd, kan hij niet als exhaustief worden beschouwd. Deze gids is niet juridisch bindend.

U kunt de in deze gids genoemde EU-wetgeving en rechterlijke uitspraken vinden in *Eurlex* <sup>(3)</sup>, en de arresten van het Hof zijn eveneens beschikbaar op de webpagina van het Hof van Justitie van de EU <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 94, 10.3.2020.

<sup>(2)</sup> Gids voor de toepassing van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen (2010).

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

<sup>(4)</sup> <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=nl>. In deze gids wordt de VWEU-nummering gebruikt, ook wanneer wordt verwezen naar arresten van het Hof die op basis van het EG-Verdrag werden gewezen.



## INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
1. DE ROL EN HET BELANG VAN HET VRIJE VERKEER VAN GOEDEREN IN DE INTERNE MARKT .....	41
2. DE VERDRAGSBEPALINGEN .....	41
3. DE WERKINGSSFEER VAN ARTIKEL 34 VWEU .....	42
3.1. Algemene voorwaarden .....	42
3.1.1. Niet-geharmoniseerd gebied .....	42
3.1.2. Betekenis van “goederen” .....	42
3.1.3. Adressaten .....	43
3.1.4. Actieve en passieve maatregelen .....	44
3.2. Territoriale werkingssfeer .....	45
3.3. Grensoverschrijdende handel .....	45
3.4. Soorten beperkingen op grond van artikel 34 VWEU .....	46
3.4.1. Kwantitatieve beperkingen .....	46
3.4.2. Maatregelen van gelijke werking .....	46
3.4.2.1. Beperkingen ten aanzien van het gebruik .....	47
3.4.2.2. Discriminerende verkoopmodaliteiten .....	48
3.5. Het beginsel van wederzijdse erkenning .....	49
4. SOORTEN MAATREGELLEN .....	51
4.1. Nationale bepalingen inzake de invoer (invoervergunningen, keuringen en controles) .....	51
4.2. Verplichtingen tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of het hebben van opslagfaciliteiten in de lidstaat van invoer .....	51
4.3. Nationale verboden op specifieke producten/stoffen .....	52
4.4. Prijsmaatregelen .....	53
4.5. Goedkeuringsprocedure .....	55
4.5.1. Typegoedkeuring .....	55
4.5.2. De registratie van voertuigen .....	56
4.6. Reclamebeperkingen .....	56
4.7. Technische voorschriften voor de presentatie van goederen (gewicht, samenstelling, presentatie, etikettering, vorm, afmetingen, verpakking) .....	57
4.8. Aanduidingen van herkomst, kwaliteitsaanduidingen, aansporing om nationale producten te kopen .....	58
4.9. Beperkingen op verkoop op afstand (verkoop via internet, postorderbedrijven enz.) .....	59
4.10. Statiegeldverplichtingen .....	59
4.11. Vergoeding en parallelinvoer .....	60
4.12. Verplichting tot het gebruik van de nationale taal .....	62
4.13. Beperkingen op de invoer van goederen voor persoonlijk gebruik .....	62
5. LANDBOUWPRODUCTEN .....	63
6. UITVOERBEPERKINGEN (ARTIKEL 35 VWEU) .....	64
6.1. Definitie van “uitvoer” .....	64
6.2. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking .....	64

7.	RECHTVAARDIGING VAN HANDELSBEPERKINGEN .....	66
7.1.	Artikel 36 VWEU .....	66
7.1.1.	Openbare zedelijkheid, openbare orde en openbare veiligheid .....	67
7.1.2.	Bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten (voorzorgsbeginsel) .....	68
7.1.3.	Bescherming van nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit .....	69
7.1.4.	Bescherming van de industriële en commerciële eigendom .....	69
7.2.	Dringende behoeften .....	71
7.2.1.	Bescherming van het milieu .....	72
7.2.2.	Consumentenbescherming .....	73
7.2.3.	Overige dringende behoeften .....	73
7.3.	Evenredigheidstoets .....	74
7.4.	Bewijslast .....	76
8.	VERHOUDING TOT ANDERE VRIJHEDEN EN VERDRAGSARTIKELEN DIE BETREKKING HEBBEN OP HET VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN .....	76
8.1.	Fundamentele vrijheden .....	76
8.1.1.	Artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers .....	76
8.1.2.	Artikelen 49 en 56 VWEU — Vrijheid van vestiging en dienstverrichting .....	77
8.1.3.	Artikelen 63 VWEU e.v. — Vrij verkeer van kapitaal en betalingen .....	79
8.2.	Andere relevante Verdragsartikelen .....	79
8.2.1.	Artikel 18 VWEU — Geen discriminatie op grond van nationaliteit .....	79
8.2.2.	Artikelen 28 en 30 VWEU — De douane-unie .....	80
8.2.3.	Artikel 37 VWEU — Staatsmonopolies .....	80
8.2.4.	Artikel 107 VWEU — Staatssteun .....	82
8.2.5.	Artikel 110 VWEU — Fiscale bepalingen .....	83
8.2.6.	Artikel 351 VWEU .....	84
9.	HANDHAVING VAN DE ARTIKELEN 34 EN 35 VWEU .....	84
9.1.	Rechtstreekse werking — handhaving door particulieren .....	84
9.2.	Solvit .....	84
9.3.	Inbreukprocedures krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU .....	85
9.3.1.	Inbreukprocedure .....	85
9.3.2.	Klachten .....	85
10.	VERWANTE INSTRUMENTEN VAN AFGELEID RECHT .....	86
10.1.	Richtlijn (EU)2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij .....	86
10.2.	Verordening (EU) 2019/515 — De verordening wederzijdse erkenning .....	87
10.3.	Verordening (EG) nr. 2679/98 — De aardbeienverordening .....	87

## 1. DE ROL EN HET BELANG VAN HET VRIJE VERKEER VAN GOEDEREN IN DE INTERNE MARKT

De interne markt is een van de grootste verwezenlijkingen van de EU. Als kern van het Europese project heeft zij de afgelopen decennia de economische groei aangewakkerd en concrete voordelen opgeleverd voor Europese consumenten en bedrijven. Een goed functionerende interne markt is zelfs nog belangrijker tijdens gezondheidscrisis zoals de COVID-19-pandemie. De interne markt zorgt ervoor dat producten vrij kunnen circuleren, waardoor wordt gewaarborgd dat zij in de hele EU beschikbaar zijn en degenen bereiken die er de grootste behoefte aan hebben.

De integriteit van de interne markt is ook cruciaal om het collectieve herstel van de economieën van alle lidstaten te stimuleren. In dit opzicht draagt de interne markt er niet alleen toe bij dat de EU-burgers een ruimere keuze aan producten krijgen, maar ook dat de marktdeelnemers in de EU over een grote binnenlandse markt beschikken. Daardoor worden de handel en de concurrentie bevorderd en wordt de efficiëntie verbeterd.

Dankzij de interne markt is het vandaag de dag eenvoudig producten te kopen en te verkopen in de 27 EU-lidstaten met een totale bevolking van ruim 450 miljoen mensen. Daarbij kunnen consumenten kiezen uit een grote verscheidenheid aan producten. Tegelijkertijd levert het vrije verkeer van goederen voordelen op voor bedrijven, aangezien rond 75 % van de handel binnen de EU goederen betreft. De Europese interne markt stelt bedrijven in de Europese Unie beter in staat om voor zichzelf een gezonde basis te creëren in een open, gediversifieerde en concurrerende omgeving. Deze kracht stimuleert groei en werkgelegenheid in de EU en geeft Europese bedrijven de middelen die zij nodig hebben om op de wereldmarkt te slagen. Een goed werkende interne markt voor goederen is daarom onmisbaar voor de huidige en toekomstige welvaart van de EU binnen een gemondialiseerde economie <sup>(<sup>5</sup>)</sup>.

Juridisch gezien heeft het beginsel van het vrije verkeer van goederen in belangrijke mate bijgedragen tot de totstandkoming en ontwikkeling van de interne markt. De artikelen 34 tot en met 36 VWEU bepalen de werkingssfeer en betekenis van het beginsel door ongerechtvaardigde beperkingen van de handel binnen de EU te verbieden. Deze bepalingen zijn echter alleen van toepassing op niet-geharmoniseerde gebieden.

De harmonisatiewetgeving bestaat uit verordeningen en richtlijnen van de EU die tot doel hebben gemeenschappelijke regels in het leven te roepen die in alle lidstaten van toepassing zijn. Terwijl verordeningen rechtstreeks toepasselijke en bindende handelingen zijn die in de hele EU moeten worden toegepast, zijn richtlijnen handelingen die enkel een bepaald doel vaststellen dat alle lidstaten moeten bereiken. In geharmoniseerde wetgeving is de betekenis van de interne markt op talrijke gebieden nader uitgewerkt en is aldus aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen concrete invulling gegeven voor specifieke producten. De Verdragsbeginselen blijven echter onverminderd van kracht als centraal uitgangspunt en vangnet voor de interne markt.

Het vrije verkeer van goederen van vandaag steelt op een groot aantal beleidsmaatregelen en past geheel en al binnen een verantwoordelijke interne markt waar een eenvoudige toegang tot hoogwaardige producten gepaard gaat met een grote mate van bescherming van andere algemene belangen.

## 2. DE VERDRAGSBEPALINGEN

De belangrijkste Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen zijn:

- artikel 34 VWEU, dat betrekking heeft op invoer binnen de EU en “kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking” tussen de lidstaten verbiedt. Het luidt als volgt: “Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden”;
- artikel 35 VWEU, dat betrekking heeft op uitvoer tussen de lidstaten en evenzo “kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking” verbiedt. Het luidt als volgt: “Kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden”;
- artikel 36 VWEU, dat voorziet in afwijkingen van de in de artikelen 34 en 35 VWEU vastgelegde vrijheden inzake de interne markt, welke afwijkingen zijn gerechtvaardigd op bepaalde specifieke gronden. Het luidt als volgt: “De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”.

<sup>(5)</sup> Mededeling van de Commissie: De eengemaakte markt in een veranderende wereld — Een unieke troef die hernieuwde politieke betrokkenheid nodig heeft (COM(2018) 772 final).

Verder bevat het hoofdstuk uit het Verdrag over het verbod op kwantitatieve beperkingen van de handel tussen de lidstaten in artikel 37 VWEU regels over aanpassing door de lidstaten van hun nationale monopolies van commerciële aard. De functie van dit artikel en de samenhang ervan met de artikelen 34, 35 en 36 VWEU worden kort beschreven in hoofdstuk 6 van deze gids, waarin ook andere Verdragsartikelen worden behandeld.

### 3. DE WERKINGSSFEER VAN ARTIKEL 34 VWEU

#### 3.1. Algemene voorwaarden

##### 3.1.1. Niet-geharmoniseerd gebied

Hoewel de artikelen 34, 35 en 36 VWEU ten grondslag liggen aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen, vormen zij niet de enige juridische maatstaf om te beoordelen of nationale maatregelen verenigbaar zijn met de internemarktregels. Deze Verdragsregels zijn van toepassing wanneer een gegeven product niet of slechts gedeeltelijk onder de harmoniserende wetgeving van de EU valt. Dit is het geval wanneer de technische specificaties of verkoopvoorwaarden van een product zijn onderworpen aan harmonisatie middels door de EU vastgestelde richtlijnen of verordeningen. Daarom luidt de hoofdregel dat wanneer een materie op EU-niveau uitputtend is geharmoniseerd, alle daarop betrekking hebbende nationale maatregelen moeten worden getoetst aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel en niet aan die van het primaire recht <sup>(6)</sup>. Bij een onjuiste omzetting van afgeleide wetgeving die tot doel heeft belemmeringen voor de interne markt weg te nemen, kunnen particulieren die schade hebben geleden door een dergelijke onjuiste omzetting zich echter op de Verdragsbepalingen over het vrije verkeer van goederen beroepen om hun lidstaat aansprakelijk te stellen wegens schending van het EU-recht <sup>(7)</sup>.

Indien afgeleide wetgeving relevant is, moet iedere daarmee samenhangende nationale maatregel worden beoordeeld in het licht van de harmoniserende bepalingen <sup>(8)</sup>. De reden hiervoor is dat harmoniserende wetgeving kan worden gezien als concrete invulling van het beginsel van het vrije verkeer van goederen door feitelijke rechten en verplichtingen vast te leggen met betrekking tot specifieke producten.

Dit blijkt uit zaak C-292/12, Ragn-Sells, die betrekking had op een aantal bestekclausules die door een gemeentebestuur waren vastgesteld in het kader van een aanbesteding van een dienstenconcessie voor de ophaling en het vervoer van het op zijn grondgebied geproduceerde afval. Het Hof oordeelde dat Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen <sup>(9)</sup> de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures beoogt waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen. Daarom hoefde volgens het Hof niet te worden getoetst of een nationale maatregel betreffende afvaloverbrenging met de artikelen 34 tot en met 36 VWEU verenigbaar was <sup>(10)</sup>. Hoewel de EU-wetgever zich al tientallen jaren toelegt op de totstandbrenging van een systeem van geharmoniseerde regelingen, zijn de bepalingen van het Verdrag over het vrije verkeer van goederen nog niet overbodig geworden; zij hebben nog steeds een aanzienlijk belang. Het is niet ongebruikelijk dat bepaalde gebieden in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zijn geharmoniseerd. Wanneer geen harmoniserende wetgeving kan worden aangewezen of deze niet uitputtend is, zijn de artikelen 34, 35 en 36 VWEU van toepassing. In die zin werken de Verdragsbepalingen als een vangnet dat waarborgt dat alle handelsbelemmeringen in de interne markt kunnen worden onderzocht op verenigbaarheid met het EU-recht.

##### 3.1.2. Betekenis van “goederen”

De artikelen 34 en 35 VWEU bestrijken alle soorten invoer en uitvoer van goederen en producten. Alle goederen kunnen onder deze artikelen vallen, zolang ze een economische waarde hebben: “Onder goederen in de zin van [het Verdrag] moeten worden verstaan de waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen” <sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punt 57, en zaak C-242/17, L.E.G.O., [2018] ECLI:EU:C:2018:804, punt 52.

<sup>(7)</sup> Zaak C-445/06 Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland, [2009] ECLI:EU:C:2009:178, punt 26.

<sup>(8)</sup> Zaak C-309/02 Radlberger Spitz, [2004] ECLI:EU:C:2004:799, punt 53.

<sup>(9)</sup> Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1).

<sup>(10)</sup> Zaak C-292/12, Ragn-Sells, [2013] ECLI:EU:C:2013:820, punten 49 en 50.

<sup>(11)</sup> Zaak 7/68, Commissie/Italië, [1968] ECLI:EU:C:1968:51.

In zijn jurisprudentie heeft het Hof van Justitie de juiste benaming van bepaalde producten toegelicht. Zo moeten kunstwerken worden gezien als goederen<sup>(12)</sup>. Munten die niet meer in omloop zijn als betaalmiddel zouden eveneens onder de definitie van goederen vallen, evenals bankbiljetten en cheques aan toonder<sup>(13)</sup>, maar giften in natura niet<sup>(14)</sup>. Afval moet worden beschouwd als goederen, ongeacht of het recyclebaar of herbruikbaar is<sup>(15)</sup>. Elektriciteit<sup>(16)</sup> en aardgas<sup>(17)</sup> worden ook tot de goederen gerekend, net als menselijk bloed, plasma en daarvan afgeleide geneesmiddelen<sup>(18)</sup>.

Het is echter belangrijk om een juridisch onderscheid tussen goederen en diensten te maken op grond van de Verdragsvrijheden<sup>(19)</sup>. Zo worden visrechten en visvergunningen niet door het beginsel van het vrije verkeer van goederen gedekt, terwijl vis zelf duidelijk onder goederen valt. Deze rechten en vergunningen worden veeleer gezien als de verrichting van een dienst in de zin van de Verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten<sup>(20)</sup>. Als een overheidsmaatregel invloed heeft op zowel het vrij verrichten van diensten als op het vrije verkeer van goederen, kan het Hof de maatregel in relatie tot beide vrijheden onderzoeken. Zo bestudeerde het Hof in zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, over een infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen deze maatregel in het licht van artikel 34 VWEU en het vrij verrichten van diensten op grond van artikel 56 VWEU. Ook keek het daarbij naar het beginsel van non-discriminatie op grond van artikel 18 VWEU en artikel 92 VWEU op basis waarvan elke discriminatie op het gebied van vervoer verboden is<sup>(21)</sup>.

### 3.1.3. Adressaten

De artikelen 34, 35 en 36 VWEU hebben betrekking op door de lidstaten genomen maatregelen. Deze bepalingen worden in ruime zin opgevat zodat ze niet alleen bindend zijn voor nationale autoriteiten, maar ook voor alle andere autoriteiten van een land, waaronder lokale en regionale autoriteiten<sup>(22)</sup> en de rechterlijke en administratieve instanties van een lidstaat<sup>(23)</sup>. Dit heeft uiteraard betrekking op de maatregelen van alle instanties die volgens het publiekrecht zijn opgericht als openbare organen. Daarnaast kunnen de artikelen 34, 35 en 36 VWEU betrekking hebben op maatregelen van niet-overheidsactoren of andere privaatrechtelijke instanties, mits zij bepaalde overheidstaken vervullen of hun activiteiten anderszins aan de staat kunnen worden toegerekend. Maatregelen van een beroepsorganisatie die krachtens nationaal recht in verband met het desbetreffende beroep regelgevings- en tuchtrechtelijke bevoegdheden geniet, kunnen namelijk binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen<sup>(24)</sup>.

Hetzelfde geldt voor activiteiten van privaatrechtelijke organen die bij wet zijn ingesteld, overwegend worden gefinancierd door de overheid of middels verplichte bijdragen van ondernemingen in een bepaalde sector en/of waaruit leden worden benoemd door de overheid dan wel onder toezicht staan van de overheid, en dus aan de staat kunnen worden toegerekend<sup>(25)</sup>. In de zaak *Fra.bo* stelde het Hof dat artikel 34 VWEU horizontaal op een particuliere conformiteitsbeoordelingsinstantie van toepassing is. De door deze organisatie gecertificeerde producten werden door de nationale autoriteiten als in overeenstemming met het nationale recht beschouwd. En vanwege deze feitelijk verkregen bevoegdheid had de conformiteitsbeoordelingsinstantie de bevoegdheid om de toegang tot de Duitse markt van producten, in dit geval koperfittings, te regelen<sup>(26)</sup>. Het Hof heeft erkend dat openbare verklaringen van een ambtenaar, ook al hebben die geen rechtskracht, kunnen worden toegerekend aan een lidstaat en een belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen. Dergelijke gevallen zouden zich met name voordoen als de adressaten van de verklaringen redelijkerwijs mogen aannemen dat het standpunten betreft die de ambtenaar met het aan zijn ambt verbonden gezag inneemt<sup>(27)</sup>.

<sup>(12)</sup> Zaak 7/68, *Commissie/Italië*, [1968] ECLI:EU:C:1968:51; zaak 7/78, *R./Thompson, Johnson en Woodiwiss*, [1978] ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>(13)</sup> Zaak C-358/93, *Bordessa*, [1995] ECLI:EU:C:1995:54.

<sup>(14)</sup> Zaak C-318/07, *Persche*, [2009] ECLI:EU:C:2009:33, punt 29.

<sup>(15)</sup> Zaak C-2/90, *Commissie/België*, [1992] ECLI:EU:C:1992:310, punten 23-28.

<sup>(16)</sup> Zaak C-393/92, *Gemeente Almelo e.a./NV Energiebedrijf IJsselmij*, [1994] ECLI:EU:C:1994:171.

<sup>(17)</sup> Zaak C-159/94, *Commissie/Frankrijk*, [1997] ECLI:EU:C:1997:501.

<sup>(18)</sup> Zaak C-421/09, *Humanplasma GmbH/Republiek Oostenrijk*, [2010] ECLI:EU:C:2010:760, punten 27-30, zoals bevestigd in zaak C-296/15, *Medisanus* [2017] ECLI:EU:C:2017:431, punt 53.

<sup>(19)</sup> Zie punt 7.1.2 voor aanvullende informatie over de relatie tussen de artikelen 34, 35, 36 en 56 VWEU.

<sup>(20)</sup> Zaak C-97/98, *Peter Jägerskiöld/Torolf Gustafsson*, [1999] ECLI:EU:C:1999:515.

<sup>(21)</sup> Zaak C-591/17 *Oostenrijk/Duitsland*, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punten 39 en 40.

<sup>(22)</sup> Zaak C-1/90, *Aragonesa de Publicidad/Departamento de sanidad*, [1991] ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>(23)</sup> Zaak 434/85, *Allen & Hanburys*, [1988] ECLI:EU:C:1988:109, punt 25; zaak C-227/06, *Commissie/België*, [2008] ECLI:EU:C:2008:160, punt 37.

<sup>(24)</sup> Zie gevoegde zaken 266/87 en 267/87, *R/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain* [1989] ECLI:EU:C:1989:205; zaak C-292/92, *Hünemann*, [1993] ECLI:EU:C:1993:932.

<sup>(25)</sup> Zie zaak 249/81, *Commissie/Ierland ("Buy Irish")*, [1982] ECLI:EU:C:1982:402; zaak 222/82, *Apple and Pear Development Council*, [1983] ECLI:EU:C:1983:370; zaak C-325/00, *Commissie/Duitsland*, [2002] ECLI:EU:C:2002:633; zaak C-227/06, *Commissie/België*, [2008] ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>(26)</sup> Zaak C-171/11, *Fra.bo Spa/Deutsche Vereinigung des Gas und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch Wissenschaftlicher Verein*, [2012] ECLI:EU:C:2012:453, punten 31-32.

<sup>(27)</sup> Zaak C-470/03, *AGM-Cosmet SRL*, [2007] ECLI:EU:C:2007:213.

Niettegenstaande de ruime uitleg die eraan is gegeven, is de term “lidstaat” in het algemeen niet van toepassing op “zuiver” particuliere maatregelen of maatregelen genomen door particulieren of bedrijven, omdat deze niet aan de staat kunnen worden toegerekend. In zaak C-265/95, Commissie/Frankrijk, oordeelde het Hof echter dat Frankrijk artikel 34 VWEU in samenhang met artikel 4, lid 3, VWEU had geschonden door niet de noodzakelijke adequate maatregelen te nemen om schadelijke acties van particulieren te verhinderen; in dit geval Franse landbouwers die ingevoerde landbouwgoederen hadden gesaboteerd <sup>(28)</sup>. Hoewel de beperkingen het gevolg waren van acties van particulieren, werd een lidstaat geacht het EU-recht te schenden omdat hij geen toereikende maatregelen nam om het vrije verkeer van deze goederen te beschermen.

Ten slotte is artikel 34 VWEU ook toegepast op maatregelen die van de instellingen van de EU uitgaan. In het kader van het rechterlijk toezicht is het evenwel van belang dat de EU-wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid kan beschikken. De rechtmatigheid van een vastgestelde maatregel kan daarom alleen worden betwist als de maatregel kennelijk ongeschikt is voor het door de bevoegde instelling nagestreefde doel <sup>(29)</sup>.

#### 3.1.4. Actieve en passieve maatregelen

Artikel 34 VWEU wordt vaak gekenmerkt als een recht op verweer en bij de toepassing van dit artikel op nationale maatregelen die een sta-in-de-weg voor grensoverschrijdende handel vormen, wordt noodzakelijkerwijs enige vorm van handelen van de kant van een staat verondersteld. Daarom bestaan de maatregelen die binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen, overwegend uit bindende bepalingen van de wetgeving van de lidstaten. Niet-bindende maatregelen kunnen echter ook inbreuk maken op artikel 34 VWEU <sup>(30)</sup>. Dit geldt voor administratieve of bestuurlijke praktijken die tot een belemmering voor het vrije verkeer van goederen kunnen leiden wanneer het een in zekere mate constante en algemene praktijk betreft <sup>(31)</sup>.

Enkele voorbeelden van administratieve praktijken die door het Hof van Justitie als maatregelen van gelijke werking worden beschouwd: een stelselmatige weigering om typegoedkeuring voor frankeermachines te verlenen, die in zichzelf protectionistisch en discriminerend van aard was <sup>(32)</sup>; producten op basis van geneeskrachtige planten die in andere lidstaten rechtmatig als voedingssupplementen of dieetproducten zijn vervaardigd of in de handel gebracht, systematisch als geneesmiddelen naar werking indelen en wegens het ontbreken van een VHB (vergunning voor het in de handel brengen) uit de handel nemen <sup>(33)</sup>; in andere lidstaten rechtmatig als voedingssupplement vervaardigde en in de handel gebrachte vitaminepreparaten systematisch als geneesmiddel indelen wanneer zij driemaal zoveel vitamines bevatten <sup>(34)</sup>; eisen dat verrijkte levensmiddelen die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht, in Denemarken slechts in de handel mogen worden gebracht indien wordt aangetoond dat deze verrijking met nutriënten voorziet in een behoefte van de Deense bevolking <sup>(35)</sup>.

Gelet op de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 4, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat zij alle passende maatregelen moeten treffen om de nakoming van de verplichtingen krachtens het Verdrag en het “effet utile” van het EU-recht te verzekeren, oordeelde het Hof dat het op grond van artikel 34 VWEU voor de staat niet alleen verboden is om een handeling te verrichten die tot een schending van dat artikel leidt, maar ook om niets te doen. Dit kan zich voordoen wanneer een lidstaat verzuimt de maatregelen te treffen die nodig zijn om belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen weg te nemen, en de belemmering in kwestie kan zelfs ontstaan uit handelingen van particulieren. In zaak C-265/95 werd Frankrijk verantwoordelijk gesteld voor de daden van nationale landbouwers die probeerden de invoer van landbouwproducten uit naburige lidstaten te beperken door vrachtwagens die deze goederen vervoerden, te onderscheppen of de lading ervan te vernietigen. Het feit dat de nationale autoriteiten niet ingrepen, werd gezien als een schending van artikel 34 VWEU, aangezien lidstaten verplicht zijn het vrije verkeer van producten op hun grondgebied te waarborgen door de noodzakelijke en gepaste maatregelen te treffen teneinde elke belemmering te beletten welke te wijten is aan handelingen van particulieren <sup>(36)</sup>.

<sup>(28)</sup> Zaak C-265/95, Commissie/Frankrijk, [1997] ECLI:EU:C:1997:595.

<sup>(29)</sup> Gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, Alliance for Natural Health [2004] ECLI:EU:C:2004:848, punten 47 en 52.

<sup>(30)</sup> Zaak 249/81, Commissie/Ierland (“Buy Irish”), [1982] ECLI:EU:C:1982:402; zaak C-227/06, Commissie/België, [2008] ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>(31)</sup> Zaak 21/84, Commissie/Frankrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:184; zaak C-387/99, Commissie/Duitsland, [2004] ECLI:EU:C:2004:235, punt 42; zaak C-88/07, Commissie/Spanje, [2009] ECLI:EU:C:2009:123; zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492, punt 40.

<sup>(32)</sup> Zaak 21/84, Commissie/Frankrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:184, punten 11-15.

<sup>(33)</sup> Zaak C-88/07, Commissie/Spanje, [2009] ECLI:EU:C:2009:123, punten 54-66, 116.

<sup>(34)</sup> Zaak C-387/99, Commissie/Duitsland, [2004] ECLI:EU:C:2004:235, punt 83.

<sup>(35)</sup> Zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492, punt 40.

<sup>(36)</sup> Zaak C-265/95, Commissie/Frankrijk, [1997] ECLI:EU:C:1997:595, punt 31; zie ook zaak C-112/00, Schmidberger, [2003] ECLI:EU:C:2003:333, punt 60, met name betreffende mogelijke rechtvaardigingsgronden (vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering).

Bovendien kan artikel 34 VWEU een resultaatsverplichting inhouden. Die verplichting wordt geschonden als een lidstaat in de zin van dit artikel niet of niet voldoende onderneemt. In zaak C-309/02, bijvoorbeeld, oordeelde het Hof in een prejudiciële beslissing dat de Duitse regeling in strijd was met artikel 34 VWEU omdat het land niet had gewaarborgd dat particuliere partijen doeltreffend aan een verplicht terugnamesysteem voor wegwerpverpakkingen voor dranken in Duitsland konden deelnemen <sup>(37)</sup>.

### 3.2. Territoriale werkingssfeer

De verplichting tot naleving van de bepalingen van de artikelen 34, 35 en 36 VWEU geldt voor alle lidstaten van de EU. Bovendien kunnen de Verdragsbepalingen gelden voor Europese grondgebieden waarvan de buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd en ook voor overzeese gebieden die afhankelijk zijn van een lidstaat of er anderszins mee verbonden zijn <sup>(38)</sup>.

Zie de bijlage bij deze gids voor een uitgebreid overzicht van de grondgebieden waarop artikel 34 VWEU van toepassing is.

Met betrekking tot Turkije en de EVA-landen die partij zijn bij de EER-overeenkomst wordt de handel in goederen tussen die landen en de lidstaten beheerst door de bepalingen van specifieke overeenkomsten en niet door die van het VWEU. Daarom geldt voor producten als bedoeld in artikel 8, lid 3, van de EER-overeenkomst die afkomstig zijn uit IJsland, Liechtenstein en Noorwegen het recht op vrij verkeer in de EU uit hoofde van artikel 11 van de EER-overeenkomst. Voor industriële producten uit Turkije geldt het recht op vrij verkeer in de EU uit hoofde van de artikelen 5 tot en met 7 van Besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie <sup>(39)</sup>.

### 3.3. Grensoverschrijdende handel

De werkingssfeer van artikel 34 VWEU is beperkt tot belemmeringen van de handel tussen de lidstaten. Een zaak kan dus alleen worden beoordeeld op grond van deze bepaling als er een grensoverschrijdend element aanwezig is. Zuiver nationale maatregelen, die uitsluitend op binnenlandse goederen van invloed zijn, vallen buiten de werkingssfeer van de artikelen 34, 35 en 36 VWEU. Om aan het vereiste van het grensoverschrijdende karakter te voldoen, is het toereikend dat de desbetreffende maatregel indirect of potentieel de handel binnen de EU kan belemmeren <sup>(40)</sup>.

In theorie weerhoudt het vereiste grensoverschrijdende element in de Verdragsbepalingen de lidstaten er niet van hun binnenlandse producten minder gunstig te behandelen dan invoerproducten ("omgekeerde discriminatie"). In de praktijk zal zich dit echter waarschijnlijk niet voordoen. Hoewel artikel 34 VWEU van toepassing is op een binnenlands product dat de lidstaat verlaat en vervolgens weer wordt ingevoerd <sup>(41)</sup>, is het niet van toepassing in gevallen waarin de wederinvoer uitsluitend is bedoeld om de nationale regelgeving te ontduiken <sup>(42)</sup>.

Van een grensoverschrijdend karakter is ook sprake als het product alleen via de lidstaat wordt doorgevoerd. Wat dit betreft verwijst artikel 36 VWEU duidelijk naar beperkingen van "doorvoer" als beperkingen die onder de artikelen 34 en 35 VWEU vallen.

Het beginsel van het vrije verkeer van goederen geldt voor producten uit de lidstaten en uit derde landen die zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevinden. In artikel 29 VWEU staat dat de producten uit derde landen waarvoor in een lidstaat de invoerformaliteiten zijn verricht en de desbetreffende douanerechten zijn geheven, als producten worden beschouwd die zich in het vrije verkeer in die lidstaat bevinden. In zaak C-30/01, Commissie/Verenigd Koninkrijk, bevestigde het Hof dat krachtens artikel 29, lid 2, VWEU maatregelen ten behoeve van de handel binnen de EU op gelijke wijze van toepassing zijn op producten van oorsprong uit de lidstaten en producten uit derde landen <sup>(43)</sup>.

Volgens vaste rechtspraak valt een nationale maatregel niet buiten de werkingssfeer van het in de artikelen 34 en 35 VWEU bedoelde verbod alleen omdat de door de maatregel opgeworpen belemmering gering is en omdat producten op andere manieren op de markt kunnen worden gebracht <sup>(44)</sup>. Zelfs als een maatregel betrekkelijk weinig economische gevolgen heeft, slechts van toepassing is op een zeer beperkt geografisch deel van het nationale grondgebied <sup>(45)</sup> of alleen gevolgen heeft voor een beperkt aantal invoer-/uitvoerproducten of een beperkt aantal marktdeelnemers, kan deze een verboden maatregel van gelijke werking vormen.

<sup>(37)</sup> Zaak C-309/02, Radlberger Spitz, [2004] ECLI:EU:C:2004:799, punt 80.

<sup>(38)</sup> Zie artikel 355 VWEU.

<sup>(39)</sup> PB L 35 van 13.2.1996, blz. 1.

<sup>(40)</sup> Zaak 8/74, Dassonville, [1974] ECLI:EU:C:1974:82, punt 5.

<sup>(41)</sup> Zaak 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, [1971] ECLI:EU:C:1971:59.

<sup>(42)</sup> Zaak 229/83, Leclerc/Au Ble Vert, [1985] ECLI:EU:C:1985:1.

<sup>(43)</sup> Zaak C-30/01, Commissie/Verenigd Koninkrijk, [2003] ECLI:EU:C:2003:489, punten 49-54.

<sup>(44)</sup> Zaak 177/82, Van de Haar, [1984] ECLI:EU:C:1984:144; zaak 269/83, Commissie/Frankrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:115; zaak 103/84, Commissie/Italië, [1986] ECLI:EU:C:1986:229.

<sup>(45)</sup> Zaak C-67/97, Ditlev Bluhme, [1998] ECLI:EU:C:1998:584.

Maatregelen van de staat die te onzeker en indirect zijn om een beperkende werking op de handel tussen de lidstaten te hebben, kunnen van de bovengenoemde maatregelen worden onderscheiden<sup>(46)</sup>. Zo was het Hof in zaak C-297/05 van oordeel dat een administratieve formaliteit van Nederland, namelijk de identificatie van voertuigen die vóór registratie in het land waren ingevoerd, “geen ontmoedigend effect [zal] hebben op de invoer van een voertuig in deze lidstaat of deze invoer niet minder interessant [zal] maken”<sup>(47)</sup>. Daarom viel deze maatregel buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU.

### 3.4. Soorten beperkingen op grond van artikel 34 VWEU

#### 3.4.1. Kwantitatieve beperkingen

Kwantitatieve beperkingen zijn gedefinieerd als maatregelen die de invoer of doorvoer van goederen geheel of ten dele beletten<sup>(48)</sup>. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn een volledig verbod op invoer of contingentering<sup>(49)</sup>. Met andere woorden, er gelden kwantitatieve beperkingen bij het bereiken van bepaalde invoer- of uitvoerplafonds. Artikel 34 VWEU heeft echter uitsluitend betrekking op niet-tariefcontingenten, aangezien tariefcontingenten vallen onder artikel 30 VWEU, op grond waarvan in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking tussen de lidstaten zijn verboden.

Een kwantitatieve beperking kan gebaseerd zijn op wettelijke bepalingen of slechts op een bestuurlijke praktijk. Ook een geheim of verborgen contingenteringssysteem valt dus onder de werking van artikel 34 VWEU.

#### 3.4.2. Maatregelen van gelijke werking

Een “maatregel van gelijke werking” is veel ruimer dan een kwantitatieve beperking. Het is niet eenvoudig exact aan te geven waarin kwantitatieve beperkingen verschillen van maatregelen van gelijke werking, maar dit is in de praktijk nauwelijks van belang, omdat de regels normaal gesproken op dezelfde manier van toepassing zijn op kwantitatieve beperkingen als op maatregelen van gelijke werking.

In het arrest *Dassonville* zette het Hof van Justitie uiteen wat het onder maatregelen van gelijke werking en de werkingssfeer ervan verstaat<sup>(50)</sup>:

“Iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, [is] als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen [...] te beschouwen.”

Deze definitie is met kleine variaties bevestigd in de latere jurisprudentie. Zo wordt de term “handelsregeling” tegenwoordig meestal niet gebruikt, omdat de *Dassonville*-formule in feite niet beperkt is tot handelsregelingen, maar ook geldt voor bijvoorbeeld technische voorschriften, en zelfs niet-bindende handelingen.

In de zaak *Dassonville* benadrukte het Hof dat het belangrijkste element voor de vaststelling of een nationale maatregel onder artikel 34 VWEU valt, wordt gevormd door de gevolgen ervan (“al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren”)<sup>(51)</sup>. Daarom is de aanwezigheid van een discriminerend element niet noodzakelijk voor toepassing van artikel 34 VWEU op een nationale maatregel.

Het richtinggevende arrest van het Hof in de zaak *Cassis de Dijon*<sup>(52)</sup> bevestigde deze aanpak. Door te erkennen dat de verschillen tussen de nationale regels van de lidstaten de handel in goederen kan belemmeren, bevestigde het Hof dat artikel 34 VWEU ook van toepassing kan zijn op nationale maatregelen die op gelijke wijze gelden voor binnenlandse en ingevoerde goederen. In dit geval kunnen lidstaten ervan afwijken door zich niet alleen op artikel 36 VWEU te beroepen maar ook op de dringende behoeften, een concept dat in dit arrest voor het eerst was opgenomen.

<sup>(46)</sup> Zaak C-379/92, *Peralta*, [1994] ECLI:EU:C:1994:296; zaak C-44/98, *BASF*, [1999] ECLI:EU:C:1999:440. Zie ook zaak C-20/03, *Burmanjer*, [2005] ECLI:EU:C:2005:307.

<sup>(47)</sup> Zaak C-297/05, *Commissie/Nederland*, [2007] ECLI:EU:C:2007:531, punt 63.

<sup>(48)</sup> Zaak 2/73, *Riseria Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi*, [1973] ECLI:EU:C:1973:89.

<sup>(49)</sup> Zaak 13/68, *Salgoil SpA/Ministerie van Buitenlandse Handel van de Italiaanse Republiek*, [1968] ECLI:EU:C:1968:54.

<sup>(50)</sup> Zaak 8/74, *Dassonville*, [1974] ECLI:EU:C:1974:82. Voor de historische achtergrond zie ook Richtlijn 70/50/EEG van de Commissie 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 bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB L 13 van 19.1.1970, blz. 29).

<sup>(51)</sup> Zaak 8/74, *Dassonville*, [1974] ECLI:EU:C:1974:82, punt 5.

<sup>(52)</sup> Zaak 120/78, *Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECLI:EU:C:1979:42.



Samengevat is artikel 34 VWEU van toepassing op nationale maatregelen die discrimineren tegen ingevoerde goederen (zogenaamde maatregelen met onderscheid), en op nationale maatregelen die rechtens op gelijke wijze lijken te gelden voor zowel binnenlandse als ingevoerde goederen, maar in de praktijk een extra last betekenen voor ingevoerde goederen (zogenaamde maatregelen zonder onderscheid) <sup>(53)</sup>. Die last is het gevolg van het feit dat de ingevoerde goederen in feite aan twee regelingen moeten voldoen: die van de lidstaat van vervaardiging en die van de lidstaat van invoer.

Later gingen ook andere maatregelen die de toegang tot de markt kunnen belemmeren, onder maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vallen <sup>(54)</sup>. Wat dit betreft stelt het Hof in de zaak Commissie/Spanje het volgende <sup>(55)</sup>: “Uit de rechtspraak blijkt duidelijk dat een maatregel, al heeft deze niet tot doel of tot gevolg dat producten van andere lidstaten minder gunstig worden behandeld, onder het begrip maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU valt, indien door deze maatregel de toegang tot de markt van een lidstaat voor goederen uit andere lidstaten wordt belemmerd.”.

Bij het zogenaamde criterium van de markttoegang wordt ervan uitgegaan dat de voorwaarden voor toegang voor ingevoerde producten op de een of andere manier lastiger zijn. Dikwijls benadrukt het Hof dat moet worden nagegaan of de betrokken maatregel een aanzienlijke invloed op het consumentengedrag kan hebben door het minder aantrekkelijk te maken om een ingevoerd product te kopen <sup>(56)</sup>.

Daarom is de definitie van maatregelen van gelijke werking breed en voortdurend in ontwikkeling. Zo stelde het Hof in zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, dat een infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen de toegang tot de Duitse markt van uit andere lidstaten afkomstige producten kunnen belemmeren, en derhalve een beperking van het vrije goederenverkeer vormen. Het wees erop dat de infrastructuurheffing weliswaar niet wordt geheven op de vervoerde producten als dusdanig, maar dat zij niettemin gevolgen kan hebben voor goederen die worden geleverd met in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde personenauto's tot 3,5 ton <sup>(57)</sup>.

Een ander voorbeeld van het dynamische karakter van het begrip maatregel van gelijke werking is zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, die gaat over een nationale steunregeling voor groene stroom. Certificaten in het kader van de regeling werden alleen toegekend aan Zweedse producenten van hernieuwbare energie, zelfs als de elektriciteit die zij leverden of gebruikten mogelijk ingevoerde elektriciteit omvatte. Het Hof stelde dat een dergelijke regeling minstens indirect en potentieel de invoer van (groene) elektriciteit uit andere lidstaten kan belemmeren. Het Hof wees erop dat het feit dat een lidstaat in gebreke blijft toereikende maatregelen te nemen om belemmeringen van het vrije goederenverkeer te voorkomen, het handelsverkeer binnen de EU evenzeer kan belemmeren als een positieve handeling. Daarom oordeelde het Hof dat de betrokken regeling een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormt <sup>(58)</sup>.

#### 3.4.2.1. Beperkingen ten aanzien van het gebruik

Recentelijk heeft het Hof in zijn jurisprudentie één categorie beperkingen ontwikkeld: de beperkingen ten aanzien van het gebruik. Hierbij gaat het om nationale maatregelen die de verkoop van een product weliswaar toestaan, maar het gebruik ervan tot op zekere hoogte beperken. Deze categorie beperkingen kan het volgende omvatten: beperkingen met betrekking tot het doel of de methode van het specifieke gebruik, de omstandigheden of het tijdstip van gebruik, de mate van het gebruik of de soorten gebruik. Dergelijke maatregelen kunnen onder bepaalde omstandigheden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormen.

In dit verband kunnen drie zaken worden genoemd. De eerste zaak, Commissie/Portugal <sup>(59)</sup>, betrof een Portugese wet op grond waarvan het aanbrengen van gekleurde folie op de ruiten van motorvoertuigen verboden was. De Commissie voerde aan dat eventueel geïnteresseerde handelaars of particulieren de betrokken folie niet kopen, omdat zij weten dat zij deze niet

<sup>(53)</sup> Voorbeelden van maatregelen van gelijke werking zijn samenstellingsvereisten of enige andere productvereisten die de distributiekanaal beperken en waardoor voorkeur wordt gegeven aan binnenlandse goederen.

<sup>(54)</sup> Zie onder andere zaak C-110/05, Commissie/Italië, [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punt 37; zaak C-456/10, ANETT, [2012] ECLI:EU:C:2012:241, en zaak C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, [2016] ECLI:EU:C:2016:776.

<sup>(55)</sup> Zaak C-428/12, Commissie/Spanje, [2014] ECLI:EU:C:2014:218, punt 29.

<sup>(56)</sup> Zaak C-110/05, Commissie/Italië, [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punt 56.

<sup>(57)</sup> Zaak C-591/17 Oostenrijk/Duitsland, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punten 125 en 134.

<sup>(58)</sup> Zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punten 67-75, 82 en 119. Het Hof achtte de betrokken maatregel niettemin gerechtvaardigd door de ermee nagestreefde doelstelling om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de productie van elektriciteit te bevorderen.

<sup>(59)</sup> Zaak C-265/06, Commissie/Portugal, [2008] ECLI:EU:C:2008:210.

op de ruiten van motorvoertuigen mogen aanbrengen<sup>(60)</sup>. Het Hof leek met dit argument in te stemmen en stelde vast dat “eventueel geïnteresseerde handelaars of particulieren er in feite geen belang bij hebben om deze folie te kopen, aangezien zij weten dat zij deze niet op de voorruit en de ruiten aan de passagierszijden van motorvoertuigen mogen aanbrengen”<sup>(61)</sup>. Het kwam dan ook tot de conclusie dat Portugal zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 34 VWEU niet nakwam.

In de tweede zaak, *Commissie/Italië*<sup>(62)</sup>, ging het om de vraag of Italië door handhaving van het verbod voor motorfietsen om aanhangwagens te trekken, niet had voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 34 VWEU. Ten aanzien van speciaal voor motorfietsen ontworpen aanhangwagens stelde het Hof vast dat deze zonder motorfietsen slechts marginaal kunnen worden gebruikt en dat aangezien de consumenten weten dat het verboden is om hun motorfiets met een speciaal hiervoor ontworpen aanhangwagen te gebruiken, zij er immers nagenoeg geen enkel belang bij hebben om een dergelijke aanhangwagen te kopen<sup>(63)</sup>. Daarom vormde het verbod een inbreuk op artikel 34 VWEU.

Ten slotte betrof de zaak *Mickelsson en Roos*<sup>(64)</sup> een verzoek om een prejudiciële beslissing over de vraag of de artikelen 34 en 36 VWEU zich verzetten tegen Zweedse regels inzake het gebruik van waterscooters. Volgens Zweeds recht was het gebruik van waterscooters op waterwegen die niet als openbare vaarwegen zijn aangemerkt en in watergebieden waar het provinciebestuur het gebruik daarvan niet had toegestaan, op straffe van een geldboete verboden. Het Hof stelde dat indien zulke nationale regels tot gevolg hebben dat de gebruikers van waterscooters deze niet kunnen gebruiken op een wijze die kenmerkend is voor en inherent aan deze producten of dat het gebruik hiervan aanzienlijk wordt beperkt, dergelijke regels ertoe leiden dat de toegang van die producten tot de nationale markt wordt belemmerd. Omdat de reële mogelijkheden om in Zweden waterscooters te gebruiken, slechts marginaal zijn, vormden de nationale regels maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen<sup>(65)</sup>. Het Hof stelde echter vast dat de nationale regels door het doel van milieubescherming konden worden gerechtvaardigd als aan bepaalde aanvullende eisen was voldaan<sup>(66)</sup>. In de zaak *Sandström* zette het Hof de voorwaarden nader uiteen waaronder een verbod op het gebruik van waterscooters buiten de aangewezen vaarwegen kan worden toegestaan<sup>(67)</sup>.

Zoals hierboven gezien, wordt de beoordeling van de beperkingen ten aanzien van het gebruik mede bepaald door het criterium van de markttoegang. Naast het beoordelen van de markteffecten van de maatregel stelt het Hof ook vast welke gevolgen deze op het gedrag van consumenten kan hebben. Kort gezegd vallen maatregelen die het gebruik van een product volledig verbieden, die ervoor zorgen dat deze niet kunnen worden gebruikt op een wijze die kenmerkend is voor en inherent is aan deze producten, of die het gebruik hiervan aanzienlijk beperken, mogelijk binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU.

#### 3.4.2.2. Discriminerende verkoopmodaliteiten

Bijna twintig jaar na de zaak *Dassonville* achtte het Hof het noodzakelijk zijn jurisprudentie over de werkingssfeer van “maatregelen van gelijke werking” krachtens artikel 34 VWEU te herzien. Daarom creëerde het Hof het concept verkoopmodaliteiten in het baanbrekende arrest *Keck en Mithouard*, betreffende het Franse verbod op wederverkoop met verlies<sup>(68)</sup>. Het Hof stelde dat “als een maatregel die de handel tussen de lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren in de zin van de *Dassonville*-rechtspraak [...], niet kan worden beschouwd de toepassing op producten uit andere lidstaten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, mits

1. die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën; en
2. mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten”<sup>(69)</sup>.

Regelingen die eisen stellen aan goederen worden nog altijd behandeld volgens het arrest *Cassis de Dijon* en derhalve geacht per se onder de werkingssfeer van artikel 34 VWEU te vallen. Daarentegen vallen verkoopmodaliteiten alleen onder artikel 34 VWEU als de partij die zich beroept op schending kan aantonen dat zij, rechtens of feitelijk, discriminerend zijn op grond van de oorsprong van producten.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, punt 15.

<sup>(61)</sup> *Ibid.*, punt 33.

<sup>(62)</sup> Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, [2009] ECLI:EU:C:2009:66.

<sup>(63)</sup> Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punt 57.

<sup>(64)</sup> Zaak C-142/05, *Mickelsson en Roos*, [2009] ECLI:EU:C:2009:336.

<sup>(65)</sup> Zaak C-142/05, *Mickelsson en Roos*, [2009] ECLI:EU:C:2009:336, punt 28.

<sup>(66)</sup> Zaak C-142/05, *Mickelsson en Roos*, [2009] ECLI:EU:C:2009:336, punten 39 en 40. Zie in die zin ook zaak C-433/05, *Sandström*, [2010] ECLI:EU:C:2010:184.

<sup>(67)</sup> Zaak C-433/05, *Sandström*, [2010] ECLI:EU:C:2010:184, punt 40. Deze zaak is ook een voorbeeld van een procesgerichte benadering van evenredigheid, op basis van de beoordeling van het Hof in het arrest *Mickelsson*.

<sup>(68)</sup> Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, [1993] ECLI:EU:C:1993:905.

<sup>(69)</sup> Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, [1993] ECLI:EU:C:1993:905, punt 16.

In zaak C-591/17, Republiek Oostenrijk, beschreef het Hof verkoopmodaliteiten als een nationale regeling die de “voorwaarden waaronder [producten] kunnen worden verkocht” betreft <sup>(70)</sup>. Verkoopmodaliteiten omvatten dan ook onder meer maatregelen die betrekking hebben op de voorwaarden en methoden voor het in de handel brengen van producten (zie punt 4.6) <sup>(71)</sup>, de tijd van de verkoop van goederen <sup>(72)</sup>, de plaats van de verkoop van goederen of beperkingen ten aanzien van wie de goederen mag verkopen <sup>(73)</sup>, en in sommige gevallen ook maatregelen die betrekking hebben op de prijsbepaling van producten (zie punt 4.4) <sup>(74)</sup>. Het is relatief gezien eenvoudiger om inzicht te krijgen in welk type maatregelen betrekking heeft op de eigenschappen van het product, dan in welk type maatregelen verkoopmodaliteiten betreft. Maatregelen die betrekking hebben op de eigenschappen van een product kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn betreffende de vorm, de afmetingen, het gewicht, de samenstelling, de presentatie of de identificatie (zie punt 4.7).

Een voorbeeld van het bovenstaande: in de zaak Alfa Vita <sup>(75)</sup> stelde het Hof dat nationale wetgeving die de verkoop van voorgebakken (“bake-off”) bakkerijproducten onderwerpt aan dezelfde voorschriften als die welke gelden voor het volledige productie- en verkoopproces van traditioneel brood en traditionele bakkerijproducten, inbreuk maakt op artikel 34 VWEU en niet als verkoopmodaliteit kan worden aangemerkt. Het Hof kwam tot deze conclusie door te betogen dat wanneer van de verkopers van “bake-off”-producten wordt geëist dat zij voldoen aan alle vereisten die gelden voor een traditionele bakkerij, er geen rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van deze producten en dat dit tot extra kosten leidt waardoor het moeilijker wordt deze producten in de handel te brengen <sup>(76)</sup>.

Bepaalde procedures of verplichtingen die geen betrekking hebben op het product of de verpakking ervan kunnen worden beschouwd als verkoopmodaliteiten, zoals blijkt uit de zaak Sapod Audic en Eco-Emballages <sup>(77)</sup>. De nationale maatregel in deze zaak behelsde de verplichting voor alle producenten of importeurs om bij te dragen tot de verwijdering van al hun verpakkingsafval of die zelf te organiseren. Het Hof wees erop dat de maatregel enkel “een algemene identificatieverplichting oplegt voor de verpakkingen die door een daartoe erkende onderneming worden verwijderd” <sup>(78)</sup>. Daarom stelde het Hof dat de “daarin neergelegde verplichting als dusdanig geen betrekking [had] op het product of op de verpakking ervan, en op zich dus geen voorschrift inhoudt betreffende de voorwaarden waaraan goederen moeten voldoen, zoals voorwaarden met betrekking tot de etikettering of de verpakking ervan” <sup>(79)</sup>. Bijgevolg kon de maatregel als verkoopmodaliteit worden aangemerkt.

Kortom, verkoopmodaliteiten zijn maatregelen die in verband staan met het in de handel brengen van een product en niet met de eigenschappen van het product <sup>(80)</sup>, en die buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen als zij voldoen aan de twee cumulatieve voorwaarden die in het arrest Keck (zie hierboven) zijn vastgesteld.

### 3.5. Het beginsel van wederzijdse erkenning

Technische belemmeringen van het vrije verkeer van goederen kunnen zich voordoen wanneer nationale autoriteiten nationale voorschriften toepassen met voorwaarden waaraan producten die rechtmatig in andere lidstaten in de handel zijn gebracht, moeten voldoen. Bij “in een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebracht[e]” goederen gaat het om die goederen of om goederen van dat soort die voldoen aan de relevante in die lidstaat geldende voorschriften of daar niet aan dergelijke voorschriften zijn onderworpen en aan de eindgebruikers in die lidstaat worden aangeboden. Indien nationale voorschriften niet zijn vastgesteld ter uitvoering van afgeleid EU-recht, vormen zij technische belemmeringen waarop de artikelen 34 en 36 VWEU van toepassing zijn, ook als de voorschriften zonder onderscheid van toepassing zijn op alle producten.

<sup>(70)</sup> Zaak C-591/17, Republiek Oostenrijk, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punt 129.

<sup>(71)</sup> Zie zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, [1995] ECLI:EU:C:1995:26, punt 22, en zaak C-6/98, ARD, [1999] ECLI:EU:C:1999:532, punt 46.

<sup>(72)</sup> Zie bijvoorbeeld gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92, Tankstation 't Heukske en Boermans, [1994] ECLI:EU:C:1994:220, punt 14, en gevoegde zaken C-69/93 en C-258/93, Punto Casa, [1994] ECLI:EU:C:1994:226.

<sup>(73)</sup> Zie zaak C-391/92, Commissie/Griekenland, [1995] ECLI:EU:C:1995:199, punt 15.

<sup>(74)</sup> Zie zaak C-63/94, Belgapom, [1995] ECLI:EU:C:1995:270, en zaak C-221/15, Etablissements Fr. Colruyt NV, [2016] ECLI:EU:C:2016:704, punt 37.

<sup>(75)</sup> Gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04, Alfa Vita, [2006] ECLI:EU:C:2006:562.

<sup>(76)</sup> Ibid., punten 18-19.

<sup>(77)</sup> Zaak C-159/00, Sapod Audic en Eco-Emballages, [2002] ECLI:EU:C:2002:343.

<sup>(78)</sup> Ibid., punt 71. Opgevat als een verplichting tot markering of etikettering, zou de maatregel een technisch voorschrift vormen in de zin van Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatievervalsprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37). In dit geval kan de betrokken partij zich beroepen op het verzuim van kennisgeving van die nationale maatregel en is het aan de nationale rechter om te weigeren die maatregel toe te passen.

<sup>(79)</sup> Zaak C-159/00, Sapod Audic en Eco-Emballages, [2002] ECLI:EU:C:2002:343, punt 72.

<sup>(80)</sup> Zie zaak C-71/02, Karner, [2004] ECLI:EU:C:2004:181 (verbod op vermelding dat goederen afkomstig zijn uit een failliete boedel); zaak C-441/04, A-Punkt, [2006] ECLI:EU:C:2006:141 (huis-aan-huisverkoop) en tevens de vergelijkbare redenering in zaak C-20/03, Burmanjer, [2005] ECLI:EU:C:2005:307.

Het beginsel van wederzijdse erkenning werd bekrachtigd in de jurisprudentie van het Hof. In het arrest *Cassis de Dijon* <sup>(81)</sup> stelde het Hof vast dat bij gebrek aan harmonisatie de nationale voorschriften betreffende voorwaarden (zoals met betrekking tot hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, presentatie, etikettering en verpakking) waaraan producten moeten voldoen die afkomstig zijn uit andere lidstaten waar zij rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht, belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen en maatregelen van gelijke werking vormen als verboden bij artikel 34 VWEU.

Volgens het beginsel van wederzijdse erkenning geldt dat als een bedrijf een product rechtmatig in één lidstaat verkoopt, conform de toepasselijke nationale technische voorschriften van die lidstaat, het dat product in andere lidstaten moet kunnen verkopen zonder het te hoeven aanpassen aan de nationale voorschriften van de invoerende lidstaat.

Daarom kunnen lidstaten van bestemming het op de markt brengen van goederen die niet zijn onderworpen aan harmonisatie op EU-niveau en die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, in beginsel niet beperken of verbieden, ook niet als zij zijn vervaardigd volgens andere technische en kwaliteitsnormen dan die welke gelden voor nationale producten. Hetzelfde geldt als er in de lidstaat van herkomst geen technische voorschriften op dat product van toepassing zijn.

Het beginsel is echter niet absoluut: een beperking kan worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang.

Bijgevolg moet wederzijdse erkenning niet worden geassocieerd met lagere normen voor gezondheid, milieu of veiligheid of met beperktere mogelijkheden van markttoezicht voor nationale autoriteiten; het gaat erom een evenwicht te vinden tussen het vrije verkeer van goederen en de doelstellingen van algemeen belang. De lidstaten moeten zich alleen aan het beginsel houden als de legitieme openbare belangen die worden gewaarborgd door hun toepasselijke technische voorschrift, voldoende worden beschermd.

Uitzonderingen op het vrije verkeer van goederen moeten eng worden uitgelegd <sup>(82)</sup>. Belemmeringen zijn alleen gerechtvaardigd als de nationale maatregelen noodzakelijk zijn vanwege dringende behoeften of een van de belangen die in artikel 36 VWEU worden genoemd en evenredig zijn aan het nagestreefde legitieme doel. Dit wordt goed samengevat in een recent arrest van het Hof, betreffende de weigering om bepaalde stempelmerken te erkennen, en wel als volgt:

“Als door artikel 34 VWEU verboden maatregelen van gelijke werking zijn aldus aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer die, bij ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing door een lidstaat op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer deze toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer <sup>(83)</sup>.”

In dezelfde zaak merkte het Hof tevens op dat het beginsel van wederzijdse erkenning niet kan worden toegepast op de handel binnen de EU in uit derde staten afkomstige goederen die zich in het vrije verkeer bevinden en vóór hun uitvoer naar een andere lidstaat dan die waarin zij zich in het vrije verkeer bevinden, niet rechtmatig in de handel zijn gebracht op het grondgebied van een lidstaat <sup>(84)</sup>.

Samengevat zijn uitzonderingen op het beginsel van wederzijdse erkenning dat van toepassing is in het niet-geharmoniseerde gebied, derhalve mogelijk:

- 1) de algemene regel luidt dat voor producten die rechtmatig in een andere lidstaat in de handel zijn gebracht, een recht op vrij verkeer geldt; en
- 2) de algemene regel geldt niet indien de lidstaat van bestemming kan aantonen dat het noodzakelijk is zijn op de betrokken producten eigen technische voorschriften toe te passen, om de in artikel 36 VWEU genoemde redenen of wegens de dringende behoeften die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

<sup>(81)</sup> Zaak 120/78, *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECLI:EU:C:1979:42. Hoewel het beginsel aanvankelijk niet uitdrukkelijk werd genoemd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, is het inmiddels volledig erkend (zie bijvoorbeeld zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punt 34, en zaak C-385/10, *Elenca*, [2012] ECLI:EU:C:2012:634, punt 23).

<sup>(82)</sup> Zaak C-111/89, *Staat der Nederlanden/P. Bakker Hillegom BV*, [1990] ECLI:EU:C:1990:177, punt 8.

<sup>(83)</sup> Zaak C-525/14, *Commissie/Tsjechische Republiek*, [2016] ECLI:EU:C:2016:714, punt 35.

<sup>(84)</sup> Zaak C-525/14, *Commissie/Tsjechische Republiek*, [2016] ECLI:EU:C:2016:714, punt 39.

Met ingang van 19 april 2020 is een nieuwe verordening van toepassing betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(85)</sup>). Die nieuwe verordening vervangt Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht <sup>(86)</sup>.

#### 4. SOORTEN MAATREGELEN

Maatregelen van gelijke werking op grond van artikel 34 VWEU zijn er in allerlei soorten. Soms gaat het om concrete maatregelen die specifiek gericht zijn tegen invoerproducten of die nationale producten bevoordelen, soms gaat het om een onverwacht bijkomend effect van algemene beleidsbesluiten. In de laatste decennia zijn er herhaaldelijk bepaalde soorten maatregelen voortgevloeid uit de jurisprudentie en praktische toepassing van de artikelen 34, 35 en 36 VWEU in het kader van inbreukprocedures. Hieronder volgt een beschrijving van enkele daarvan.

##### 4.1. Nationale bepalingen inzake de invoer (invoervergunningen, keuringen en controles)

Nationale maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op de invoer van producten uit andere lidstaten, kunnen het invoeren omslachtiger maken en worden daarom gewoonlijk beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in strijd met artikel 34 VWEU. De verplichting in het bezit te zijn van een invoervergunning alvorens goederen in te voeren, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Omdat dit soort officiële procedures vertraging kan veroorzaken, maakt een dergelijke verplichting inbreuk op artikel 34 VWEU, ook wanneer vergunningen automatisch worden verleend en de betrokken lidstaat niet beoogt zich het recht op weigering van een vergunning voor te behouden <sup>(87)</sup>.

Veterinaire, sanitaire, fytosanitaire en andere keuringen en controles, zoals douanecontroles op invoergoederen (en uitvoergoederen), worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 respectievelijk artikel 35 <sup>(88)</sup>. Het is namelijk waarschijnlijk dat dit soort keuringen het invoeren en uitvoeren lastiger of duurder maakt, als gevolg van de vertraging die samengaat met de keuringsprocedure en de extra vervoerkosten die de ondernemer daarbij mogelijk moet maken.

Met de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993 werden de tot dan terugkerende grenscontroles op het goederenvervoer grotendeels afgeschaft. Sindsdien mogen lidstaten alleen nog grenscontroles uitvoeren als deze controles deel uitmaken van een algemeen controlesysteem dat binnen de landsgrenzen in vergelijkbare mate van toepassing is en/of als zij steekproefsgewijs worden uitgevoerd. Controles die een stelselmatige keuring van invoerproducten inhouden, ongeacht de plaats van uitvoering daarvan, worden echter wel beschouwd als maatregelen van gelijke werking <sup>(89)</sup>, die alleen in uitzonderingssituaties kunnen zijn gerechtvaardigd, als wordt voldaan aan strikte voorwaarden <sup>(90)</sup>.

##### 4.2. Verplichtingen tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of het hebben van opslagfaciliteiten in de lidstaat van invoer

Het Hof heeft geoordeeld dat de verplichting voor een importeur om een vestiging te hebben in de lidstaat van bestemming rechtstreeks indruist tegen de artikelen over het beginsel van het vrije goederenvervoer in de interne markt. Het stelde vast dat een invoerende lidstaat die in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen verplicht de vestiging van een vertegenwoordiger op zijn grondgebied te bekostigen, het voor bepaalde ondernemingen, met name kleine of middelgrote ondernemingen, moeilijk of zelfs onmogelijk kan maken om toegang te verkrijgen tot de markt van de invoerende lidstaat <sup>(91)</sup>. De verplichting tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of zaakgelastigde, een secundaire vestiging of kantoor of opslagfaciliteit in de lidstaat van invoer druist doorgaans eveneens in tegen artikel 34 VWEU.

<sup>(85)</sup> Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 764/2008 (PB L 91 van 29.3.2019, blz. 1).

<sup>(86)</sup> Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, en tot intrekking van Beschikking nr. 3052/95/EG (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 21). Zie voor bijzonderheden punt 8.3 van deze gids.

<sup>(87)</sup> Gevoegde zaken 51/71 tot en met 54/71, International Fruit Company/Productschap voor Groenten en Fruit, [1971] ECLI:EU:C:1971:128; zaak C-54/05, Commissie/Finland, [2007] ECLI:EU:C:2007:168, punt 31.

<sup>(88)</sup> Zaak 4/75, Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer, [1975] ECLI:EU:C:1975:98.

<sup>(89)</sup> Zaak C-272/95, Dt. Milchkontor II, [1997] ECLI:EU:C:1997:191.

<sup>(90)</sup> Zaak C-28/09, Commissie/Oostenrijk, [2011] ECLI:EU:C:2011:854, punt 119.

<sup>(91)</sup> Zaak 155/82, Commissie/België, [1983] ECLI:EU:C:1983:53, punt 7.

Sommige lidstaten hebben geprobeerd deze eisen te rechtvaardigen met het argument dat ze nodig zijn voor het waarborgen van de juiste handhaving van nationale bepalingen van algemeen belang, waaronder in sommige gevallen ook strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het Hof heeft dit argument verworpen. Het stelde dat, hoewel elke lidstaat het recht heeft op zijn grondgebied passende maatregelen te nemen om de bescherming van de volksgezondheid te verzekeren, dergelijke maatregelen evenwel slechts gerechtvaardigd zijn als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Er moet vaststaan dat deze maatregelen noodzakelijk zijn vanwege legitieme redenen van algemeen belang en dat dit niet kan worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen binnen de EU minder beperken <sup>(92)</sup>. Het Hof verklaarde dat “ook al kunnen strafsancities bijdragen tot het voorkomen van de verboden gedragingen, dit resultaat [...] niet — en zeker niet beter — [is] verzekerd ten aanzien van een producent [...] die de erkenning enkel heeft verkregen dankzij het feit dat er op het nationale grondgebied iemand is die hem rechtens vertegenwoordigt” <sup>(93)</sup>. Daarom biedt, voor wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, de eis dat er een vertegenwoordiger op het nationale grondgebied is gevestigd, geen extra waarborgen die een afwijking van het verbod van artikel 34 VWEU zouden kunnen rechtvaardigen.

Nationale voorschriften betreffende het op voorraad of in opslag hebben van ingevoerde goederen kunnen ook een inbreuk op artikel 34 VWEU vormen als zij voor deze goederen discriminerend zijn ten opzichte van nationale producten. Hieronder zouden alle regels vallen die alleen de opslag van ingevoerde goederen verbieden, beperken of vereisen. Een nationale maatregel die als eis stelt dat ingevoerd gedistilleerd op wijnbasis ten minste een half jaar wordt opgeslagen om in aanmerking te komen voor bepaalde kwaliteitsaanduidingen, werd door het Hof beoordeeld als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking <sup>(94)</sup>.

Vergelijkbare belemmeringen voor de handel in goederen kunnen worden opgeworpen door nationale voorschriften die het gebruik van opslagfaciliteiten geheel of gedeeltelijk beperken tot binnenlandse producten of die de opslag van ingevoerde producten onderwerpen aan voorwaarden die verschillen van die welke verlangd worden van binnenlandse producten en waaraan moeilijker is te voldoen. Een nationale maatregel die de opslag van in eigen land geproduceerde goederen stimuleert, zou dus kunnen leiden tot belemmeringen voor het vrije goederenverkeer als bedoeld in artikel 34 VWEU.

#### 4.3. Nationale verboden op specifieke producten/stoffen

Een verbod op het in de handel brengen van een specifiek product of een specifieke stof is de meest beperkende maatregel die een lidstaat kan nemen wat betreft het vrij verkeer van goederen. In de meeste gevallen gaat het bij een dergelijk nationaal verbod om voedingsmiddelen, zoals vitamines en andere voedingssupplementen <sup>(95)</sup> en chemische stoffen <sup>(96)</sup>.

De gronden die lidstaten het vaakst noemen om deze strikte maatregelen te rechtvaardigen, zijn de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten overeenkomstig artikel 36 VWEU en de dringende behoeften die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof, zoals de bescherming van het milieu. Deze rechtvaardigingsgronden worden vaak gecombineerd. Een lidstaat die een nationaal verbod instelt op een product/stof, moet aantonen dat de maatregel noodzakelijk is en, indien van toepassing, dat het in de handel brengen van de betrokken producten een ernstig risico voor bijvoorbeeld de volksgezondheid met zich meebrengt en dat het verbod in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel <sup>(97)</sup>. Dat betekent dat de lidstaat alle relevante bewijzen moet verstrekken, zoals technische, wetenschappelijke, statistische of voedingsgegevens <sup>(98)</sup>. In het arrest Humanplasma werd geoordeeld dat de maatregel in kwestie verder ging dan noodzakelijk was om het nagestreefde doel te bereiken, namelijk de kwaliteit en de veiligheid van het bloed en de bloedbestanddelen te waarborgen <sup>(99)</sup>.

Bovendien moet de lidstaat bewijzen dat het genoemde doel niet kan worden bereikt met andere middelen die een minder beperkende werking hebben op de handel binnen de EU <sup>(100)</sup>. Zo oordeelde het Hof naar aanleiding van een Frans verbod op de toevoeging van cafeïne aan dranken boven een bepaalde grens, dat “een passende etikettering die de consumenten informeert over de aard, de ingrediënten en de kenmerken van de verrijkte levensmiddelen, [...] de consumenten voor wie

<sup>(92)</sup> Ibid., punt 12. Zie ook zaak C-12/02, Grilli, [2003] ECLI:EU:C:2003:538, punten 48 en 49; zaak C-193/94, Skanavi en Chryssanthakopoulos, [1996] ECLI:EU:C:1996:70, punten 36-38.

<sup>(93)</sup> Zaak 155/82, Commissie/België, [1983] ECLI:EU:C:1983:53, punt 15.

<sup>(94)</sup> Zaak 13/78, Eggers/Freie Hansestadt Bremen, [1978] ECLI:EU:C:1978:182.

<sup>(95)</sup> Zaak 174/82, Officier van Justitie /Sandoz, [1983] ECLI:EU:C:1983:213; zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70; zaak C-420/01, Commissie/Italië, [2003] ECLI:EU:C:2003:363; zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492; zaak C-41/02, Commissie/Nederland, [2004] ECLI:EU:C:2004:762; zaak C-319/05, Commissie/Duitsland, [2007] ECLI:EU:C:2007:678.

<sup>(96)</sup> Zaak C-473/98, Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB, [2000] ECLI:EU:C:2000:379.

<sup>(97)</sup> Zaak C-421/09, Humanplasma GmbH/Republiek Oostenrijk, [2010] ECLI:EU:C:2010:760, punt 45.

<sup>(98)</sup> Zaak C-270/02, Commissie/Italië, [2004] ECLI:EU:C:2004:78.

<sup>(99)</sup> Zaak C-421/09, Humanplasma GmbH/Republiek Oostenrijk, [2010] ECLI:EU:C:2010:760, punt 45.

<sup>(100)</sup> Zaak 104/75, De Peijper, [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

een buitensporige opname van een aan deze middelen toegevoegde voedingsstof gevaar kan opleveren, echter in staat [zou] stellen om zelf over het verbruik ervan te beslissen" <sup>(101)</sup>. Het Hof stelde daarom vast dat het verbod op de toevoeging van cafeïne boven een bepaalde grens niet de minst beperkende beschikbare maatregel vormde en dus niet nodig was om het doel van consumentenbescherming te bereiken.

De zaak over de toevoeging van vitamines in Denemarken <sup>(102)</sup> betrof de Deense bestuurlijke praktijk om de verrijking van levensmiddelen met vitamines en mineralen te verbieden als niet kon worden aangetoond dat deze verrijking voorzag in een behoefte van de Deense bevolking. Het Hof stemde er aanvankelijk mee in dat Denemarken zelf moest beslissen over de beoogde mate van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, indachtig de toepasbaarheid van het evenredigheidsbeginsel. Het voegde daaraan evenwel toe dat de Deense autoriteiten "in elk concreet geval tegen de achtergrond van de voedingsgewoonten van hun bevolking en de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek [moeten] aantonen dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de [...] bedoelde belangen", en "dat het in de handel brengen van de betrokken producten een reëel gevaar voor de volksgezondheid oplevert" <sup>(103)</sup>. Uiteindelijk kwam het Hof tot de conclusie dat de maatregel niet gerechtvaardigd was vanwege een "reëel gevaar voor de volksgezondheid". Hiervoor zou in elk concreet geval een grondige evaluatie moeten hebben plaatsgevonden van de gevolgen van de toevoeging van mineralen en vitamines aan levensmiddelen <sup>(104)</sup>.

In het algemeen is het Hof terughoudend ten aanzien van dit soort maatregelen. Op gebieden waar het ontbreekt aan wetenschappelijke zekerheid over de gevolgen van een bepaald product of bepaalde stof voor bijvoorbeeld de volksgezondheid of het milieu, is het evenwel moeilijker gebleken voor het Hof om dergelijke verboden af te wijzen <sup>(105)</sup>. In deze gevallen speelt ook het zogenoemde voorzorgsbeginsel een belangrijke rol in de algehele beoordeling van de zaak door het Hof <sup>(106)</sup>.

Wat betreft de bescherming van de volksgezondheid kan het ook gebeuren dat een lidstaat niet een algeheel verbod instelt op de toevoeging van een product dat of stof die in een andere lidstaat is toegelaten, maar alleen een voorafgaande vergunning verlangt. In dat geval voldoen de lidstaten alleen aan hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht als de desbetreffende procedures toegankelijk zijn en binnen redelijke termijn kunnen worden doorlopen, en als het verbod op een product voor een nationale rechter kan worden aangevochten. In deze procedure moet uitdrukkelijk zijn voorzien in een voor de nationale autoriteiten van de lidstaat bindende maatregel met algemene strekking. De kenmerken van deze "vereenvoudigde procedure" zijn door het Hof vastgesteld in zaak C-344/90 <sup>(107)</sup>.

#### 4.4. Prijsmaatregelen

Hoewel het Verdrag geen specifieke bepalingen bevat met betrekking tot nationale voorschriften inzake prijsbeheersing, heeft het Hof al diverse keren artikel 34 VWEU toegepast op nationale prijsvoorschriften.

Onder dit soort voorschriften vallen diverse maatregelen, te weten: minimum- en maximumprijzen, prijsbevrozing, minimum- en maximumwinstmarges en verticale prijsbinding.

*Minimumprijzen:* een op een bepaald niveau vastgestelde minimumprijs die weliswaar zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde producten, houdt een beperking van de invoer in doordat de lagere kostprijs van de ingevoerde producten niet kan worden doorberekend in de detailhandelsprijs. Hierdoor kunnen de importeurs hun concurrentievoordeel niet benutten, zodat het een maatregel van gelijke werking betreft die in strijd is met artikel 34 VWEU; de consument kan immers niet profiteren van die prijs <sup>(108)</sup>. Minimumprijzen kunnen echter op EU-niveau worden geregeld; nationale wetgeving die minimumprijzen stelt voor tabak moet bijvoorbeeld worden beoordeeld in het licht van Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabricaten <sup>(109)</sup>.

In zaak C-221/15, Colruyt, die betrekking had op de vaststelling van de prijs van tabaksproducten in België, oordeelde het Hof dat artikel 34 VWEU zich niet verzet tegen een nationale regeling die detailhandelaars verbiedt om tabaksproducten te verkopen tegen een eenheidsprijs die lager is dan de prijs die de fabrikant of de importeur op die producten heeft gezet,

<sup>(101)</sup> Zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70, punt 75.

<sup>(102)</sup> Zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492.

<sup>(103)</sup> Zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492, punt 46.

<sup>(104)</sup> Ibid., punt 56.

<sup>(105)</sup> Zaak C-473/98, Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB, [2000] ECLI:EU:C:2000:379; zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>(106)</sup> Zie punt 7.1.2 hierna.

<sup>(107)</sup> Zaak C-344/90, Commissie/Frankrijk, [1992] ECLI:EU:C:1992:328.

<sup>(108)</sup> Zaak 231/83, Cullet, [1985] ECLI:EU:C:1985:29; zaak 82/77, Van Tiggele, [1978] ECLI:EU:C:1978:10.

<sup>(109)</sup> PB L 176 van 5.7.2011, blz. 24.

voor zover die prijs vrijelijk is vastgesteld door de importeur <sup>(110)</sup>. Het Hof oordeelde in deze zaak dat de vaststelling van minimumprijzen voor tabaksproducten een bepaalde verkoopmodaliteit vormt die van toepassing is op alle betrokken marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën en die de toegang van tabaksproducten uit een andere lidstaat tot de Belgische markt niet in sterkere mate belemmert dan de toegang van nationale tabaksproducten tot diezelfde markt.

In de zaak *Scotch Whisky Association* ging het Hof na of de Schotse regering in strijd met artikel 34 VWEU had gehandeld door minimumprijzen per eenheid alcohol op te leggen. De maatregelen waren bedoeld om zeer laaggeprijsde alcohol vanuit het oogpunt van volksgezondheid van de markt te weren. Het Hof constateerde dat het feit dat de nationale regeling “verhindert dat de lagere kostprijs van geïmporteerde producten zijn terugslag heeft op de verkoopprijs voor de consument” een maatregel van gelijke werking vormde <sup>(111)</sup>.

*Maximumprijzen*: voorafgaand aan het arrest *Keck* was het Hof van oordeel dat hoewel een maximumprijs die zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse en ingevoerde producten, op zich geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, dat wel het geval kan zijn als de prijs op een dusdanig niveau wordt gesteld dat de verkoop van het ingevoerde product onmogelijk of moeilijker dan de verkoop van het binnenlandse product wordt. Een dergelijke prijs kan het concurrentievoordeel van ingevoerde goederen wegnemen en/of, als de maximumprijs te laag is vastgesteld, wellicht de transportkosten van een importeur niet verdisconteren <sup>(112)</sup>.

*Prijsbeveiliging*: ook was het Hof, voorafgaand aan het arrest *Keck* (zie punt 3.4.2.2), in zijn vroege jurisprudentie van oordeel dat een prijsbeveiliging die op gelijke wijze van toepassing is op nationale en ingevoerde producten, op zich geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt. Zij kan de facto die werking wel hebben als de prijzen op een dusdanig niveau zijn vastgesteld dat de verkoop van ingevoerde producten onmogelijk of moeilijker dan die van binnenlandse producten wordt <sup>(113)</sup>. Deze situatie doet zich voor als importeurs ingevoerde producten alleen met verlies kunnen verkopen.

*Minimum- en maximumwinstmarges*: dit zijn marges die op een bepaald bedrag en niet als percentage van de kostprijs zijn vastgesteld. Volgens de rechtspraak van het Hof vóór het arrest *Keck* vormen deze niet noodzakelijk een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Dat geldt ook voor een vaste winstmarge voor de detailhandel, die een percentage is van de vrij door de producent vastgestelde detailhandelsprijs, althans voor zover de detailhandelaren daarbij voldoende verdienen. Een op een bepaald bedrag vastgestelde maximumwinstmarge die zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse en ingevoerde producten, maar waarbij geen rekening wordt gehouden met de kosten van invoer, valt echter wel onder artikel 34 VWEU <sup>(114)</sup>.

Sinds het arrest *Keck* blijkt dat het Hof vaak heeft geoordeeld dat nationale voorschriften voor prijsbeheersing onder het concept “verkoopmodaliteiten” vallen <sup>(115)</sup>. In dit opzicht kunnen zij buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen indien bepaalde voorwaarden zijn vervuld. Het feit dat “prijsbeheersing” een “verkoopmodaliteit” kan zijn, wordt bevestigd in de zaak *Belgapom*, waarin is geoordeeld dat het Belgische verbod op de verkoop met verlies en de verkoop met slechts een zeer geringe winstmarge buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU valt <sup>(116)</sup>.

In de meer recente zaak *LIBRO* had het Hof een regel die de importeurs van Duitstalige boeken verbiedt een prijs vast te stellen die lager is dan de door de uitgever vastgestelde of aanbevolen prijs, echter aanvankelijk aangemerkt als een in het arrest *Keck* omschreven bepaalde verkoopmodaliteit. Het concludeerde evenwel dat de regel in feite een maatregel van gelijke werking was, voor zover daarmee een andere regeling werd getroffen waardoor uit andere lidstaten afkomstige producten minder gunstig werden behandeld <sup>(117)</sup>.

In de zaak *Deutsche Parkinson Vereinigung* keek het Hof naar de markttoegang bij zijn onderzoek naar een systeem voor de vaststelling van uniforme prijzen voor de verkoop van receptplichtige geneesmiddelen voor menselijk gebruik door apotheken, zonder in zijn uitspraak rechtstreeks naar het arrest *Keck* te verwijzen. Na een vergelijking van het effect van prijsbinding op in Duitsland en in andere lidstaten gevestigde apotheken kwam het uiteindelijk tot de conclusie dat dit

<sup>(110)</sup> Zaak C-221/15, *Colruyt*, [2016] ECLI:EU:C:2016:704, punt 41.

<sup>(111)</sup> Zaak C-333/14, *Scotch Whisky Association e.a./Lord Advocate en Advocate General of Scotland*, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 50.

<sup>(112)</sup> Zaak 65/75, *Tasca*, [1976] ECLI:EU:C:1976:30; gevoegde zaken 88/75 tot en met 90/75, *SADAM*, [1976] ECLI:EU:C:1976:32; zaak 181/82, *Roussel*, [1983] ECLI:EU:C:1983:352; zaak 13/77, *GB-INNO/ATAB*, [1977] ECLI:EU:C:1977:185.

<sup>(113)</sup> Gevoegde zaken 16/79 tot en met 20/79, *Danis*, [1979] ECLI:EU:C:1979:248.

<sup>(114)</sup> Zaak 116/84, *Roelstrate*, [1985] ECLI:EU:C:1985:237; zaak 188/86, *Lefevre*, [1987] ECLI:EU:C:1987:327.

<sup>(115)</sup> Voor aanvullende informatie over verkoopmodaliteiten zie punt 3.4.2.2.

<sup>(116)</sup> Zaak C-63/94, *Belgapom/ITM en Vocarex*, [1995] ECLI:EU:C:1995:270.

<sup>(117)</sup> Zaak C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, [2009] ECLI:EU:C:2009:276.



systeem een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormde <sup>(118)</sup>. Het Hof oordeelde dat postorderapotheken qua service slechts in beperkte mate kunnen concurreren met traditionele apotheken en daarom voornamelijk op prijs concurrerden, waardoor zij meer werden beïnvloed door prijsbinding. In zijn beoordeling verwees het Hof naar de zaak DocMorris, over een Duitse regeling die de verkoop van geneesmiddelen buiten apotheken en dus online verbiedt, waar het zijn redenering mede op het arrest Keck baseerde <sup>(119)</sup>.

Zoals hierboven uiteengezet, concludeerde het Hof in de zaak Scotch Whisky Association dat de vaststelling van een minimumprijs een maatregel van gelijke werking was op basis van het criterium van de markttoegang, zonder daarbij uitdrukkelijk te verwijzen naar het arrest Keck. Het Hof overwoog dat “de [...] aan de orde zijnde regeling, door *het enkele feit* dat zij verhindert dat de lagere kostprijs van geïmporteerde producten zijn terugslag heeft op de verkoopprijs voor de consument, de toegang [kan] belemmeren” <sup>(120)</sup>.

#### 4.5. Goedkeuringsprocedure

Nationale stelsels die het in de handel brengen van goederen afhankelijk stellen van voorafgaande goedkeuring, beperken de toegang tot de markt van de invoerende lidstaat en worden derhalve beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU <sup>(121)</sup>. Het Hof van Justitie heeft een aantal voorwaarden genoemd waaronder een dergelijke voorafgaande goedkeuring gerechtvaardigd zou kunnen zijn <sup>(122)</sup>:

- zij moet gebaseerd zijn op objectieve, niet-discriminerende en vooraf door de ondernemingen gekende criteria, zodat een grens wordt gesteld aan de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en willekeur wordt voorkomen;
- de procedure mag geen controles behelzen die in het kader van andere procedures in dezelfde of een andere lidstaat al zijn uitgevoerd;
- een procedure van voorafgaande goedkeuring is enkel nodig indien een controle achteraf moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn en het nagestreefde doel te kunnen bereiken;
- de procedure mag de betrokken marktdeelnemers niet van de voortzetting van hun project doen afzien vanwege de duur van de procedure of de kosten die zij met zich meebrengt;
- in het kader van de procedure zijn geen analyses vereist wanneer deze al in een andere lidstaat zijn verricht en de resultaten daarvan beschikbaar zijn <sup>(123)</sup>.

##### 4.5.1. Typegoedkeuring

Typegoedkeuringsvoorschriften bevatten de wettelijke, technische en veiligheidsnormen waaraan een product moet voldoen. Typegoedkeuring is dus niet beperkt tot een bepaalde sector, want dergelijke voorschriften zijn er voor allerlei producten, van scheepsuitrusting en mobiele telefoons tot personenauto's en medische apparatuur.

In het algemeen moet typegoedkeuring worden verleend voordat een product in de handel kan worden gebracht. Naleving van typegoedkeuringsvoorschriften wordt veelal aangegeven met een markering op het product. Zo wijst de CE-markering op naleving van de betrokken voorschriften middels een verklaring van de fabrikant zelf of van een derde.

Terwijl gemeenschappelijke typegoedkeuringsvoorschriften voor alle lidstaten gewoonlijk bevorderlijk zijn voor het in de handel brengen van producten in de interne markt, kunnen nationale typegoedkeuringen op niet-geharmoniseerde gebieden een beletsel voor de handel in goederen vormen. Bovendien maken uiteenlopende nationale productnormen het moeilijk voor fabrikanten om hetzelfde product af te zetten in verschillende lidstaten en kunnen zij extra nalevingskosten met zich meebrengen. Daarom moeten regelingen die nationale typegoedkeuring verplicht stellen voordat een product in de handel kan worden gebracht, worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking <sup>(124)</sup>.

<sup>(118)</sup> Zaak C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, [2016] ECLI:EU:C:2016:394, punten 23-27.

<sup>(119)</sup> Zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 6.

<sup>(120)</sup> Zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 32. (nadruk toegevoegd)

<sup>(121)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-254/05, Commissie/België, [2007] ECLI:EU:C:2007:319; zaak C-432/03, Commissie/Portugal, [2005] ECLI:EU:C:2005:669, punt 41; zaak C-249/07, Commissie/Nederland, [2008] ECLI:EU:C:2008:683, punt 26.

<sup>(122)</sup> Zaak C-390/99, Canal Satélite Digital, [2002] ECLI:EU:C:2002:34; zaak C-333/08, Commissie/Frankrijk, [2010] ECLI:EU:C:2010:44; zaak C-423/13, Vilniaus Energija, [2014] ECLI:EU:C:2014:2186.

<sup>(123)</sup> Zaak C-423/13, Vilniaus Energija, [2014] ECLI:EU:C:2014:2186, punt 55.

<sup>(124)</sup> Zaak 21/84, Commissie/Frankrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:184.

Het staat een lidstaat vrij uit gezondheids- of veiligheidsoverwegingen te verlangen dat een product dat in een andere lidstaat al is toegelaten, opnieuw wordt onderworpen aan een onderzoeks- en toelatingsprocedure. In zulke gevallen moet de invoerende lidstaat echter rekening houden met de keuringen of controles die in de uitvoerende lidstaat of lidstaten zijn verricht en vergelijkbare garanties of bescherming bieden <sup>(125)</sup>.

In de zaak *Commissie/Portugal* <sup>(126)</sup> was een onderneming door de toezichhoudende instantie de vergunning geweigerd die zij nodig had om ingevoerde polyethyleenbuizen te installeren, omdat de buizen niet waren goedgekeurd door de nationale keuringsinstantie. De certificaten waarover de onderneming beschikte en die niet werden erkend, waren afgegeven door een Italiaanse keuringsinstantie. Het Hof oordeelde dat de autoriteiten, in dit geval in Portugal, rekening moeten houden met goedkeuringscertificaten die zijn afgegeven door de certificerende instellingen van een andere lidstaat, in het bijzonder als die instellingen daartoe zijn geautoriseerd door de lidstaat. Voor zover de Portugese autoriteiten over onvoldoende informatie beschikken om de betrokken certificaten te verifiëren, hadden zij die informatie kunnen opvragen bij de autoriteiten van de lidstaat van uitvoer. Van de nationale instantie die de aanvraag voor goedkeuring of erkenning van een product ontvangt, wordt een proactieve benadering verlangd.

#### 4.5.2. *De registratie van voertuigen*

Normaal gesproken zijn er volgens de EU-wetgeving drie verschillende stappen om een motorvoertuig te laten registreren. Ten eerste de goedkeuring van de technische eigenschappen van het motorvoertuig, in de meeste gevallen via de EG-typegoedkeuring. Bepaalde typen motorvoertuigen vallen echter nog steeds onder nationale goedkeuringsprocedures. Ten tweede de technische controle van gebruikte voertuigen om te verifiëren of het motorvoertuig in kwestie op het ogenblik van de registratie in goede staat van onderhoud verkeert. Ten slotte de registratie van het motorvoertuig waarmee toestemming wordt verleend het voertuig in het verkeer te brengen. Dit impliceert de identificatie van het voertuig en de afgifte van een kenteken.

Het Hof heeft zich ook gebogen over de weigering om een voertuig te registreren waarvan de stuurinrichting, inclusief de stuurpositie, zich aan de rechterkant bevindt. In de zaken C-61/12 en C-639/11 oordeelde het dat een dergelijke regeling een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepijking vormt, aangezien zij tot gevolg heeft dat de toegang tot de markt wordt belemmerd voor voertuigen die de bestuurdersplaats rechts hebben en die rechtmatig zijn geproduceerd en geregistreerd in een andere lidstaat. Het Hof stelde dat een dergelijke eis niet nodig was om de beoogde verkeersveiligheid te bereiken <sup>(127)</sup>.

#### 4.6. **Reclamebeperkingen**

Reclame speelt een wezenlijke rol in het betreden van de markt, vooral als het gaat om producten die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht. De belangrijke rol van reclame om het mogelijk te maken dat een product vanuit een lidstaat doordringt op een nieuwe markt in een andere lidstaat, is erkend door advocaten-generaal <sup>(128)</sup> en door het Hof van Justitie <sup>(129)</sup>. Het doel en het gevolg van reclame is onder meer om consumenten over te halen om van merk te veranderen of nieuwe producten te kopen.

Vóór het arrest *Keck* (zie punt 3.4.2.2) oordeelde het Hof dikwijls dat nationale maatregelen die reclamebeperkingen oplegden, onder artikel 34 VWEU vielen. Een voorbeeld daarvan is de zaak *Oosthoek*, betreffende een verbod op het verstrekken van geschenken ter bevordering van de verkoop. Het Hof oordeelde dat "een wettelijke regeling die bepaalde vormen van reclame of bepaalde methoden van verkoopbevordering beperkt of verbiedt, [...] ook zonder rechtstreeks voorwaarden voor de invoer te stellen, de omvang hiervan [zou] kunnen beperken doordat zij de verhandelingsmogelijkheden van de ingevoerde producten ongunstig beïnvloedt" <sup>(130)</sup>. Sinds het arrest *Keck* heeft het Hof in sommige opzichten echter kennelijk gekozen voor een andere optiek (door reclamebeperkingen te behandelen als verkoopmodaliteiten). Niettemin worden bepaalde regels die tot de categorie verkoopmodaliteiten lijken te behoren, als voorschriften voor producten behandeld wanneer blijkt dat zij van invloed zijn op de voorwaarden waaraan de goederen moeten voldoen <sup>(131)</sup>.

<sup>(125)</sup> Zaak C-455/01, *Commissie/Italië*, [2003] ECLI:EU:C:2003:551.

<sup>(126)</sup> Zaak C-432/03, *Commissie/Portugal*, [2005] ECLI:EU:C:2005:514.

<sup>(127)</sup> Zaak C-61/12, *Commissie/Litouwen*, [2014] ECLI:EU:C:2014:172, punten 57 en 69. Zie ook zaak C-639/11, *Commissie/Polen*, [2014] ECLI:EU:C:2014:173.

<sup>(128)</sup> Zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec*, [1995] ECLI:EU:C:1995:26 en de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-239/02, *Douwe Egberts*, [2004] ECLI:EU:C:2004:445.

<sup>(129)</sup> Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, *De Agostini*, [1997] ECLI:EU:C:1997:344.

<sup>(130)</sup> Zaak 286/81, *Oosthoek*, [1982] ECLI:EU:C:1982:438, punt 15. Zie ook zaken van voor het arrest *Keck*: zaak 362/88, *GB-INNO*, [1990] ECLI:EU:C:1990:102, en zaak C-1/90, *Aragonesa*, [1991] ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>(131)</sup> Zaak C-470/93, *Mars*, [1995] ECLI:EU:C:1995:224, punt 13 (maatregel die extra verpakings- en reclamekosten met zich meebrengt). Zie ook zaak C-368/95, *Familiapress*, [1997] ECLI:EU:C:1997:325, punt 11.

De gebruikelijke benadering waarvoor het Hof tegenwoordig kiest, lijkt derhalve te zijn dat beperkingen van reclame en verkoopbevordering moeten worden beschouwd als verkoopmodaliteiten en dat zij, als zij niet discrimineren, buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen <sup>(132)</sup>. Als de betrokken maatregel echter een discriminerend karakter heeft, valt hij wel onder artikel 34 VWEU. Daarom kunnen reclamebeperkingen die de verkoop van goederen uit andere lidstaten moeilijker maken dan de verkoop van binnenlandse goederen, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking inhouden. Het Hof heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat een “absoluut verbod op reclame voor de eigenschappen van een product” <sup>(133)</sup> de toegang tot de markt sterker belemmert voor producten uit andere lidstaten dan voor nationale producten, waarmee de consument meer vertrouwd is <sup>(134)</sup>.

Zoals hierboven gezien, lijkt het Hof de werkingssfeer van de beperking in verband te brengen met discriminatie. Met andere woorden, bij een volledige beperking wordt aangenomen dat de invloed ervan op invoerproducten groter zou kunnen zijn <sup>(135)</sup> en bij een gedeeltelijke beperking wordt uitgegaan van een mogelijk gelijke invloed op binnenlandse en ingevoerde producten <sup>(136)</sup>. Hierbij moet echter worden benadrukt dat het Hof in de zaak Dior <sup>(137)</sup> en in de zaak Gourmet <sup>(138)</sup> heeft aangegeven dat sommige *reclameverboden* niet noodzakelijkerwijs een grotere invloed op invoerproducten dan op nationale goederen hebben.

Het Hof heeft ook onderstreept dat beperkingen aan internetreclame de verkoop van nationale goederen — in dit geval nationale geneesmiddelen — niet op dezelfde manier beïnvloeden als de verkoop van geneesmiddelen uit andere lidstaten (zaak C-322/01, Deutscher Apothekerverband). Daarom kunnen beperkingen aan internetreclame een obstakel vormen dat onder artikel 34 VWEU valt.

#### 4.7. Technische voorschriften voor de presentatie van goederen (gewicht, samenstelling, presentatie, etikettering, vorm, afmetingen, verpakking)

Voorwaarden gesteld aan ingevoerde producten met betrekking tot hun vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, presentatie, identificatie of verpakking en opslag kunnen de fabrikanten en importeurs ertoe dwingen de betrokken producten in overeenstemming te brengen met de geldende voorschriften in de lidstaat waar zij worden verhandeld, bijvoorbeeld middels wijziging van de etikettering van de ingevoerde producten <sup>(139)</sup>. In zijn arrest in zaak 27/80, Fietje <sup>(140)</sup>, oordeelde het Hof van Justitie dat wanneer een lidstaat een bepaling die de verkoop van bepaalde alcoholhoudende dranken onder een andere dan de door de nationale wettelijke regeling voorgeschreven benaming verbiedt, ook toepast op uit andere lidstaten ingevoerde dranken, als gevolg waarvan de etikettering waaronder de ingevoerde drank in de lidstaat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden gewijzigd, dit is aan te merken als een bij artikel 34 VWEU verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

Aangezien voorwaarden betreffende de presentatie van goederen direct verband houden met het product zelf, worden zij niet beschouwd als verkoopmodaliteiten, maar als maatregelen van gelijke werking volgens artikel 34 VWEU <sup>(141)</sup>.

Zo zijn bijvoorbeeld de volgende maatregelen als strijdig met artikel 34 VWEU beschouwd:

- een strenge eis dat op niet-geharmoniseerde bouwproducten een EG-merkteken moet worden aangebracht <sup>(142)</sup>;
- een eis dat margarine wordt verkocht in een kubusvormige verpakking ter onderscheiding van boter <sup>(143)</sup>;

<sup>(132)</sup> Zie zaak C-292/92, Hünermund, [1993] ECLI:EU:C:1993:932 (reclameverbod voor “parafarmaceutische” producten buiten apotheken), en zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, [1995] ECLI:EU:C:1995:26 (beperking van televisiereclame); zie gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, De Agostini, [1997] ECLI:EU:C:1997:344; zaak C-405/98, Gourmet, [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(133)</sup> Zaak C-239/02, Douwe Egberts, [2004] ECLI:EU:C:2004:445, punt 53.

<sup>(134)</sup> Zie voor discriminatie tussen nationale marktdeelnemers en marktdeelnemers uit andere lidstaten zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 74, en zaak C-254/98, Heimdienst, [2000] ECLI:EU:C:2000:12, punt 26. Zie tevens de gevoegde zaken 87/85 en 88/85, Legia en Gyselinx, [1986] ECLI:EU:C:1986:215, punt 15, en zaak C-189/95, Franzén, [1997] ECLI:EU:C:1997:504, punt 71.

<sup>(135)</sup> Zie in dit verband zaak C-405/98, Gourmet, [2001] ECLI:EU:C:2001:135; gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, De Agostini, [1997] ECLI:EU:C:1997:344, en zaak C-239/02, Douwe Egberts, [2004] ECLI:EU:C:2004:445 (verbod op verwijzingen naar “gewichtsverlies” en “medische aanbevelingen, attesten, citaten of adviezen of verklaringen ter goedkeuring”).

<sup>(136)</sup> Zie in dit verband zaak C-292/92, Hünermund, [1993] ECLI:EU:C:1993:932, en zaak C-71/02, Karner, [2004] ECLI:EU:C:2004:181 (verbod op vermeldingen dat goederen afkomstig zijn uit een failliete boedel).

<sup>(137)</sup> Zaak C-337/95, Dior, [1997] ECLI:EU:C:1997:517.

<sup>(138)</sup> Zaak C-405/98, Gourmet, [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(139)</sup> Zaak C-33/97, Colim, [1999] ECLI:EU:C:1999:274, punt 37, en zaak C-416/00, Morellato, [2003] ECLI:EU:C:2003:475, punten 29 en 30; zaak C-217/99, Commissie/België, [2000] ECLI:EU:C:2000:638, punt 17.

<sup>(140)</sup> Zaak 27/80, Fietje, ECLI:EU:C:1980:293, punt 15.

<sup>(141)</sup> Zaak C-385/10, Elenca Sr/Ministero dell’Interno, [2012] ECLI:EU:C:2012:634.

<sup>(142)</sup> Ibid.

<sup>(143)</sup> Zaak 261/81, Rau/De Smedt, [1982] ECLI:EU:C:1982:382.

- een verbod van een lidstaat op het in de handel brengen van artikelen gemaakt van edelmetalen zonder het vereiste (officiële nationale) stempelmerk <sup>(144)</sup>;
- een verbod op de verkoop per postorder en via internet van video's en dvd's die niet zijn voorzien van een vermelding van de leeftijdsgrens volgens een classificatie door een hoogste autoriteit van het land of een nationale instantie voor zelfregulering <sup>(145)</sup>.

#### 4.8. Aanduidingen van herkomst, kwaliteitsaanduidingen, aansporing om nationale producten te kopen

Een nationale regeling op grond waarvan de herkomst van het product moet worden vermeld op het product of op het etiket van het product, vormt een maatregel van gelijke werking die in strijd is met artikel 34 VWEU.

Het Hof oordeelde dat een nationale regeling inzake de verplichte vermelding van de herkomst de consument kan aanmoedigen om nationale producten te kopen ten koste van gelijkwaardige producten van oorsprong uit andere lidstaten <sup>(146)</sup>. Volgens het Hof heeft een dergelijke regeling tot gevolg dat de verkoop in een lidstaat van soortgelijke goederen die andere lidstaten voortbrengen, wordt bemoeilijkt en dat de economische eenwording binnen de Europese Unie wordt afgeremd, daar zij een hindernis vormt voor de verkoop van goederen die als gevolg van een arbeidsverdeling tussen lidstaten elders zijn vervaardigd <sup>(147)</sup>. Het Hof wees er ook op dat het in het belang van de marktdeelnemers kan zijn om zelf de herkomst van hun producten te vermelden, en dat het niet nodig is hen daartoe te dwingen. In dat geval kan de consument worden beschermd tegen eventuele valse of misleidende oorsprongsvermeldingen door een beroep te doen op bestaande regels die dergelijk gedrag verbieden <sup>(148)</sup>.

Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat nationale kwaliteitsregelingen in verband met de herkomst van het product een vergelijkbaar effect kunnen hebben. Ook al is een bepaalde kwaliteitsregeling vrijwillig, dan nog ontnemt dit deze kwaliteitsregeling niet het karakter van een maatregel van gelijke werking, wanneer het gebruik van dit keurmerk de verhandeling van de betrokken producten ten opzichte van producten die het keurmerk niet mogen voeren, begunstigt of kan begunstigen <sup>(149)</sup>.

Het Hof oordeelde dat de lidstaten bevoegd zijn kwaliteitsregelingen vast te stellen voor landbouwproducten die op hun grondgebied worden verhandeld en het gebruik van kwaliteitsaanduidingen afhankelijk kunnen stellen van de eerbiediging van deze regelingen. Deze regelingen en aanduidingen mogen echter niet zijn gebonden aan de voorwaarde dat het productieproces van de betrokken producten in het binnenland plaatsvindt, maar moeten uitsluitend zijn gebonden aan de aanwezigheid van objectieve wezenskenmerken die de producten de wettelijk vereiste kwaliteit verlenen <sup>(150)</sup>. Dergelijke regelingen moeten daarom toegankelijk zijn voor iedere producent in de EU of enige andere potentiële marktdeelnemer in de EU waarvan de producten aan de eisen voldoen. Vereisten die de toegang tot dergelijke regelingen voor producten uit andere lidstaten belemmeren, moeten worden vermeden omdat deze de verhandeling van goederen van nationale oorsprong begunstigen ten nadele van die van ingevoerde goederen <sup>(151)</sup>.

Volgens het Hof is er geen bezwaar tegen nationale kwaliteitsregelingen voor zover deze toestaan dat producten die afkomstig zijn uit andere lidstaten, worden ingevoerd onder de benamingen die aan die producten worden gegeven, zelfs indien die benamingen vergelijkbaar zijn met of identiek zijn aan de benamingen die zijn bedoeld in de nationale regeling <sup>(152)</sup>.

Een door de autoriteiten van een lidstaat gevoerde reclamecampagne waarbij sprake is van aanduidingen van kwaliteit en/of herkomst vormt eveneens een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Verreweg het bekendste geval van een dergelijke aansporing om binnenlandse producten te kopen is de zaak *Buy Irish* <sup>(153)</sup>, waarbij de consument in een omvangrijke campagne werd gestimuleerd nationale producten te kopen. Het Hof oordeelde tevens dat een actie die door autoriteiten is opgezet ter bevordering van de afzet van sommige producten die in een bepaald land of bepaalde regio zijn gemaakt, consumenten eveneens kan aansporen om die producten te kiezen boven invoerproducten <sup>(154)</sup>.

<sup>(144)</sup> Zaak C-30/99, Commissie/Ierland, [2001] ECLI:EU:C:2001:346; zaak C-525/14, Commissie/Tsjechische Republiek, [2016] ECLI:EU:C:2016:714; zie ook zaak C-481/12, UAB Juvelta/VĮ Lietuvos prabavimo rūmai, [2014] ECLI:EU:C:2014:11.

<sup>(145)</sup> Zaak C-244/06, Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG, [2008] ECLI:EU:C:2008:85; in dit arrest werden de handelsbelemmeringen echter als gerechtvaardigd beschouwd omdat daarmee de bescherming van minderjarigen was gediend.

<sup>(146)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak 207/83, Commissie/Verenigd Koninkrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:161, punt 17.

<sup>(147)</sup> Zie zaak C-95/14, UNIC en Uni.co.pel, [2015] ECLI:EU:C:2015:492, punt 44.

<sup>(148)</sup> Zie zaak 207/83, Commissie/Verenigd Koninkrijk, [1985] ECLI:EU:C:1985:161, punt 21.

<sup>(149)</sup> Zie zaak C-325/00, Commissie/Duitsland, [2002] ECLI:EU:C:2002:633, punt 24, en zaak C-255/03, Commissie/België, ECLI:EU:C:2004:378.

<sup>(150)</sup> Zie zaak 13/78, Eggers, ECLI:EU:C:1978:182, punten 24-25.

<sup>(151)</sup> Zie het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-321/94 tot en met C-324/94, Pistre e.a., ECLI:EU:C:1997:229, punt 45.

<sup>(152)</sup> Zaak C-169/17, Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, [2018] ECLI:EU:C:2018:440, punten 24-28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(153)</sup> Zaak 249/81, Commissie/Ierland, [1982] ECLI:EU:C:1982:402.

<sup>(154)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-325/00, Commissie/Duitsland, [2002] ECLI:EU:C:2002:633, en zaak C-6/02, Commissie/Frankrijk, [2003] ECLI:EU:C:2003:136. Zie ook de gevoegde zaken C-204/12 tot en met C-208/12, Essent Belgium, [2014] ECLI:EU:C:2014:2192, punten 88, 90-95 en 116. Zie ook zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037.

#### 4.9. Beperkingen op verkoop op afstand (verkoop via internet, postorderbedrijven enz.)

Als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën worden goederen steeds vaker via internet op de interne markt verhandeld. Dit heeft er dan ook toe geleid dat bij het Hof van Justitie meer zaken aanhangig worden gemaakt die verband houden met internettransacties waarbij goederen van de ene lidstaat naar de andere worden overgebracht.

De aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen in de zaak DocMorris<sup>(155)</sup> waren gerezen in een nationale procedure betreffende de verkoop via internet van geneesmiddelen voor menselijk gebruik in een andere lidstaat dan die waarin DocMorris is gevestigd. Volgens het Duits recht was het destijds verboden geneesmiddelen die uitsluitend in apotheken mochten worden verkocht, per postorder te verkopen.

De eerste vraag die door de nationale rechter werd voorgelegd, was of er geen sprake is van inbreuk op artikel 34 VWEU als goedgekeurde geneesmiddelen die alleen in apotheken in de betrokken lidstaat mogen worden verkocht, niet bedrijfsmatig per postorder mogen worden ingevoerd door in andere lidstaten geregistreerde apotheken op basis van individuele bestellingen via internet.

Het Hof stelde voorop dat deze nationale beperking een verkoopmodaliteit betrof, die een inbreuk op artikel 34 VWEU kan betekenen als zij een discriminerend karakter heeft. Onder verwijzing naar het arrest in de zaak De Agostini, betreffende het belang van reclame voor de verkoop van het betrokken product<sup>(156)</sup>, benadrukte het Hof eerst het belang van internet voor de verkoop van een product. Daarna lichtte het toe dat een dergelijk algeheel verbod meer een beletsel vormt voor apotheken buiten Duitsland dan voor apotheken binnen Duitsland. Daarom was de maatregel in strijd met artikel 34 VWEU.

Meer in het bijzonder oordeelde het Hof dat internet voor niet in Duitsland gevestigde apotheken een belangrijker middel is om die markt "rechtstreeks te bereiken"<sup>(157)</sup>. Het Hof legde uit dat een verbod dat buiten Duitsland gevestigde apotheken meer raakt, de toegang tot de markt van producten uit andere lidstaten sterker kan bemoeilijken dan die van nationale producten.

In de zaak Ker-Optika<sup>(158)</sup>, over een nationale regeling die uitsluitend de verkoop van contactlenzen in speciaalzaken voor medische hulpmiddelen toestaat, bevestigde het Hof dat als gevolg van het verbod op de onlineverkoop de nationale maatregel een inbreuk betekende op Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>(159)</sup> en de artikelen 34, 35 en 36 VWEU vanwege het verbod op de latere levering van de contactlenzen aan klanten.

Een meer recent arrest, Visnapuu, ging over de Finse alcoholwet, op grond waarvan een in een andere lidstaat gevestigde verkoper een vergunning voor de detailhandel moet hebben voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan in het klein aan in Finland wonende consumenten. Het Hof oordeelde dat door de vereiste dat er voor het invoeren van alcoholhoudende dranken een detailhandelsvergunning nodig is, in andere lidstaten gevestigde ondernemers niet vrij alcoholhoudende dranken in Finland kunnen invoeren om die dranken aldaar te verkopen aan consumenten, en dat deze vereiste derhalve een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt. Het was echter ook van oordeel dat de artikelen 34 en 36 VWEU zich niet tegen een dergelijke regeling verzetten, mits deze geschikt is om het ermee beoogde doel, de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde, te bereiken<sup>(160)</sup>.

#### 4.10. Statiegeldverplichtingen

In de laatste decennia zijn statiegeld- en retourstelsels, met name die in de drankensector, aanleiding geweest voor overleg in het licht van milieuwetgeving en internemarktregels. Voor marktdeelnemers die in diverse lidstaten actief zijn, is het vanwege dit soort systemen veelal moeilijk hetzelfde product in dezelfde verpakking te verkopen in diverse lidstaten. In plaats daarvan wordt van producenten en importeurs verlangd dat zij de verpakking aanpassen aan de behoeften van elke

<sup>(155)</sup> Zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664.

<sup>(156)</sup> Gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, De Agostini, [1997] ECLI:EU:C:1997:344, punten 43-44. Advocaat-generaal Geelhoed (zaak C-239/02, Douwe Egberts, [2004] ECLI:EU:C:2004:445, punt 68) stelt deze redenering tegenover die van het Hof in zaak C-292/92, Hünermund, ([1993] ECLI:EU:C:1993:932) en zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, ([1995] ECLI:EU:C:1995:26). Hij betoogde dat de reclameverboden in beide laatstgenoemde zaken een beperkte strekking hadden. Hij wees erop dat het Hof in deze twee zaken belang hechtte aan het feit dat de betrokken beperkingen de mogelijkheden voor andere marktdeelnemers om langs andere weg reclame te maken voor de producten, onverlet lieten. Met andere woorden, "de functie die reclame heeft in relatie tot het verwerven van toegang tot de markt voor de betrokken producten bleef [...] intact".

<sup>(157)</sup> Zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 74.

<sup>(158)</sup> Zaak C-108/09, Ker-Optika, [2010] ECLI:EU:C:2010:725, punten 43-44.

<sup>(159)</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel") (PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1).

<sup>(160)</sup> Zaak C-198/14, Visnapuu, [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punten 99, 102, 108 en 129.

afzonderlijke lidstaat, hetgeen gewoonlijk extra kosten met zich meebrengt. Het effect van dergelijke stelsels, namelijk de opdeling van markten, druist veelal in tegen het idee van een werkelijk interne markt. Nationale eisen in deze zin kunnen daarom worden beschouwd als een beletsel voor de handel volgens artikel 34 VWEU. Niettemin kunnen statiegeldsystemen gerechtvaardigd zijn wanneer de bescherming van het milieu in het geding is.

In twee arresten betreffende het Duitse verplichte statiegeldstelsel voor wegwerprandverpakkingen begin jaren 2000 bevestigde het Hof dat bij de huidige stand van het EU-recht, de lidstaten kunnen kiezen tussen een statiegeld- en retoursysteem, een algemeen inzamelingssysteem voor verpakkingen of een combinatie van beide systemen <sup>(161)</sup>.

Tegenwoordig vallen statiegeldregelingen gedeeltelijk onder de harmonisatiewetgeving, dat wil zeggen Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval <sup>(162)</sup>. In 2020 bestaat er echter nog geen statiegeldregeling die voor de hele EU geldt. Wanneer een nationale bepaling buiten de werkingssfeer van de relevante richtlijnen valt, moet worden gekeken of deze verenigbaar is met de artikelen 34, 35 en 36 VWEU.

#### 4.11. Vergoeding en parallelvoer

*Vergoeding*: het EU-recht laat de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten onverlet <sup>(163)</sup>; bij gebrek aan harmonisatie op EU-niveau bepaalt de wetgeving van elke lidstaat onder welke omstandigheden uitkeringen worden verstrekt. Die wetgeving kan echter van invloed zijn op de afzetmogelijkheden en daardoor ook op de invoermogelijkheden. Daarom kan een nationaal besluit over de vergoeding van geneesmiddelen nadelig zijn voor de invoer ervan.

Voorts volgt uit het arrest Duphar dat bepalingen uit de nationale wetgeving betreffende de vergoeding van medische apparatuur in het kader van het nationale gezondheidsstelsel verenigbaar kunnen zijn met artikel 34 VWEU, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Bij de beantwoording van de vraag of producten wel of niet in aanmerking komen voor vergoeding, mag geen onderscheid worden gemaakt naar de oorsprong van de producten en er moeten objectieve, verifieerbare criteria worden gehanteerd. Het moet verder te allen tijde mogelijk zijn de lijst van producten die worden vergoed, aan te passen wanneer dat volgens de gespecificeerde criteria nodig is. Bij de door het Hof bedoelde “objectieve, verifieerbare criteria” kan het gaan om de verkrijgbaarheid op de markt van andere, minder dure producten met eenzelfde therapeutische werking, het feit dat het producten betreft die zonder doktersvoorschrift vrijelijk worden verhandeld, of producten die van vergoeding worden uitgesloten op farmacotherapeutische en uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid gerechtvaardigde gronden.

Procedureregels voor het nemen van nationale beslissingen over vergoeding zijn vastgelegd in Richtlijn 89/105/EEG van de Raad betreffende de doorzichtigheid van maatregelen ter regeling van de prijsstelling van geneesmiddelen voor menselijk gebruik en de opnemings daarvan in de nationale stelsels van gezondheidszorg <sup>(164)</sup>.

In de zaak Decker <sup>(165)</sup> stelde het Hof vast dat een nationale regeling die de vergoeding van de kosten van medische producten afhankelijk stelt van voorafgaande goedkeuring door de bevoegde instantie van een lidstaat wanneer producten worden gekocht in een andere lidstaat, een beperking van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 34 VWEU vormt. Dat geldt in dit geval aangezien een dergelijke regeling verzekeren ertoe aanzet die producten in de eigen lidstaat te kopen in plaats van in een andere lidstaat, en derhalve de invoer van producten uit andere lidstaten kan afremmen.

<sup>(161)</sup> Zaak C-463/01, Commissie/Duitsland, [2004] ECLI:EU:C:2004:797; zaak C-309/02, Radlberger Spitz, [2004] ECLI:EU:C:2004:799.

<sup>(162)</sup> PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10.

<sup>(163)</sup> Zie zaak 238/82, Duphar, [1984] ECLI:EU:C:1984:45, en zaak C-70/95, Sodemare e.a., [1997] ECLI:EU:C:1997:301.

<sup>(164)</sup> Richtlijn 89/105/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de doorzichtigheid van maatregelen ter regeling van de prijsstelling van geneesmiddelen voor menselijk gebruik en de opnemings daarvan in de nationale stelsels van gezondheidszorg (PB L 40 van 11.2.1989, blz. 8).

<sup>(165)</sup> Zaak C-120/95, Decker, [1998] ECLI:EU:C:1998:167.

*Parallelinvoer*: parallelhandel in producten is een wettige vorm van handel binnen de interne markt. Deze handel is “parallel” in die zin dat het producten betreft die dezelfde beschrijving hebben maar afkomstig zijn van een andere partij dan de producten die worden verspreid via de distributienetwerken van de fabrikanten of de oorspronkelijke leveranciers, maar waarvan de handel buiten (vaak naast) deze netwerken plaatsvindt. Parallelhandel ontstaat als gevolg van prijsverschillen van farmaceutische specialiteiten<sup>(166)</sup> of gewasbeschermingsmiddelen<sup>(167)</sup>, bijvoorbeeld wanneer lidstaten prijzen vaststellen of op enige andere wijze toezicht uitoefenen op de prijs van de producten die op hun markt worden verkocht. Parallelhandel leidt in beginsel tot gezonde concurrentie en prijsverlagingen voor de consument en is een direct gevolg van de ontwikkeling van de interne markt, die een vrij verkeer van goederen garandeert en de afscherming van de nationale markten verhindert<sup>(168)</sup>.

Hoewel de veiligheid en het in de handel brengen van geneesmiddelen worden geregeld in de EU-wetgeving, komen de uitgangspunten inzake de wettigheid van de parallelhandel in deze producten voort uit arresten van het Hof die zijn gebaseerd op de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen<sup>(169)</sup>.

Aan parallelinvoerders kunnen niet dezelfde eisen worden gesteld als aan marktdeelnemers die voor het eerst een vergunning voor het in de handel brengen (VHB) aanvragen, mits dit geen afbreuk doet aan de volksgezondheid<sup>(170)</sup>. Wanneer de voor de bescherming van de volksgezondheid benodigde informatie al bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming beschikbaar is vanwege het in de handel brengen van het product in die lidstaat, wordt voor de parallelinvoer van het product een vergunning verleend op basis van een verhoudingsgewijs “vereenvoudigde” procedure (in vergelijking met de procedure voor het verkrijgen van een vergunning voor het in de handel brengen), op voorwaarde dat:

- **voor het ingevoerde product een vergunning voor het in de handel brengen is verleend in de lidstaat van herkomst**, en ongeacht het aflopen van die VHB, met name wanneer de referentievergunning afloopt om andere redenen dan de bescherming van de volksgezondheid, dat wil zeggen dat deze uitsluitend is gebaseerd op de wil van de houder van de referentievergunning<sup>(171)</sup>, en
- **het ingevoerde product in essentie gelijk is aan een product waarvoor in de lidstaat van bestemming al een vergunning voor het in de handel brengen is verleend**, wat betekent dat de beide producten niet op alle punten identiek hoeven te zijn, maar toch ten minste volgens dezelfde formule en met gebruikmaking van hetzelfde actieve bestanddeel zijn vervaardigd, en dezelfde therapeutische werking hebben<sup>(172)</sup>. Daarom kan de weigering om een VHB te verlenen, niet worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, indien de enige reden voor deze weigering is dat de twee geneesmiddelen niet een gemeenschappelijke oorsprong hebben<sup>(173)</sup>.

Daarnaast kunnen nationale autoriteiten niet weigeren een vergunning voor parallelinvoer te verlenen louter op gronden die verband houden met het ontbreken van documentatie over het geneesmiddel waarop de parallelinvoer betrekking heeft, als zij over de wetgevende en bestuurlijke middelen beschikken om de betrokken documentatie te verkrijgen<sup>(174)</sup>. Evenmin kunnen zij weigeren, in geval van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, een vergunning voor parallelinvoer af te geven aan degenen die deze middelen voor gebruik op hun eigen veehouderij willen invoeren<sup>(175)</sup>.

Parallelhandel moet voorts worden onderscheiden van wederinvoer. In het geval van farmaceutische specialiteiten betekent dit bijvoorbeeld dat geneesmiddelen worden ingevoerd in een lidstaat waar voor die middelen een vergunning is verleend, nadat zij door een apotheek in een andere lidstaat zijn gekocht bij een groothandelaar in de invoerende lidstaat. Het Hof heeft bepaald dat een in een lidstaat vervaardigd product dat wordt uitgevoerd en vervolgens in dezelfde lidstaat wordt

<sup>(166)</sup> Zaak C-201/94, Smith & Nephew, [1996] ECLI:EU:C:1996:432.

<sup>(167)</sup> Zaak C-100/96, British Agrochemicals, [1999] ECLI:EU:C:1999:129; zaak C-201/06, Commissie/Frankrijk, [2008] ECLI:EU:C:2008:104, punt 33.

<sup>(168)</sup> Zaak C-44/01, Pippig Augenoptik/Hartlauer, [2003] ECLI:EU:C:2003:205, punt 63.

<sup>(169)</sup> Zaak 104/75, De Peijper, [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>(170)</sup> Zaak C-94/98, Rhône-Poulenc Rorer en May & Baker, [1999] ECLI:EU:C:1999:614, punt 40.

<sup>(171)</sup> Zaak C-172/00, Ferring, [2002] ECLI:EU:C:2002:474.

<sup>(172)</sup> Zaak C-201/94, Smith & Nephew, [1996] ECLI:EU:C:1996:432, en zaak C-94/98, Rhône-Poulenc, [1999] ECLI:EU:C:1999:614.

<sup>(173)</sup> Zaak C-112/02, Kolpharma, [2004] ECLI:EU:C:2004:208, punten 15-18.

<sup>(174)</sup> Zaak 104/75, De Peijper, [1976] ECLI:EU:C:1976:67; zaak C-201/94, Smith & Nephew, [1996] ECLI:EU:C:1996:432, en zaak C-387/18, Delfarma, [2019] ECLI:EU:C:2019:556.

<sup>(175)</sup> Zaak C-114/15, Audace, [2016] ECLI:EU:C:2016:813.

wederingevoerd, op gelijke wijze moet worden behandeld als een ingevoerd product dat is vervaardigd in een andere lidstaat<sup>(176)</sup>. Het Hof wijst er echter op dat een dergelijke vaststelling niet geldt indien is aangetoond dat de betrokken producten louter zijn uitgevoerd om te worden wederingevoerd met het doel om een regeling als in het hoofdgeding aan de orde is te ontduiken<sup>(177)</sup>.

#### 4.12. Verplichting tot het gebruik van de nationale taal

Taalvereisten gesteld op niet-geharmoniseerde gebieden vormen een beletsel voor de handel binnen de EU wanneer deze leiden tot een extra last voor producten uit andere lidstaten. Dergelijke vereisten kunnen derhalve op grond van artikel 34 VWEU worden verboden, wanneer producten uit andere lidstaten moeten worden voorzien van andere etikettering, die extra verpakkingskosten met zich meebrengt<sup>(178)</sup>. In sommige gevallen kan het echter nodig zijn de nationale taal te gebruiken om ervoor te zorgen dat consumenten de informatie over het betrokken product gemakkelijk begrijpen<sup>(179)</sup>.

In zijn arrest in de zaak Yannick Geffroy<sup>(180)</sup> oordeelde het Hof dat artikel 34 VWEU “aldus [moet] worden uitgelegd, dat [het] zich [verzet] tegen een nationale regeling [...] die het gebruik van een bepaalde taal voor de etikettering van levensmiddelen voorschrijft zonder de mogelijkheid open te laten dat een andere voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal wordt gebruikt, of dat de koper via andere maatregelen wordt ingelicht”.

Wat betreft het vaststellen van de voor de consument gemakkelijk te begrijpen taal, overwoog het Hof in de zaak Piageme<sup>(181)</sup> dat verschillende factoren relevant kunnen zijn, zoals “de eventuele gelijkenis van woorden in verschillende talen, de algemene kennis van meer dan een taal bij de betrokken bevolking, of bijzondere omstandigheden zoals een grootscheepse informatiecampagne of een ruime verspreiding van het product, mits kan worden vastgesteld, dat de consument daardoor voldoende wordt ingelicht”.

Uit het algemene evenredigheidsbeginsel volgt dat de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen waarbij als eis wordt gesteld dat bepaalde informatie over binnenlandse of invoerproducten moet worden verstrekt in een voor de consument gemakkelijk te begrijpen taal. De nationale maatregel mag echter niet het gebruik uitsluiten van andere middelen waarmee de informatie van de consument wordt verzekerd, zoals tekeningen, symbolen of pictogrammen<sup>(182)</sup>. Ten slotte moeten maatregelen beperkt blijven tot de vermeldingen die door de betrokken lidstaat zijn opgelegd en waarvoor het gebruik van andere middelen dan vertalingen niet geschikt zou zijn om de consumenten de juiste informatie te verstrekken.

#### 4.13. Beperkingen op de invoer van goederen voor persoonlijk gebruik

Op grond van artikel 34 VWEU kunnen niet alleen ondernemingen goederen invoeren voor commerciële doeleinden, maar is het ook particulieren toegestaan goederen in te voeren voor persoonlijk gebruik, zoals blijkt uit het arrest Schumacher<sup>(183)</sup>. Beperkingen op de invoer van goederen voor persoonlijk gebruik hebben meestal betrekking op

<sup>(176)</sup> Zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 127. Zie in die zin zaak C-229/83, Leclerc e.a., [1985:1] ECLI:EU:C:1995:26, punt 26, en zaak C-240/95, Schmit, [1996] ECLI:EU:C:1996:259, punt 10.

<sup>(177)</sup> Zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 129.

<sup>(178)</sup> Zaak C-33/97, Colim/Bigg's Continent Noord, [1999] ECLI:EU:C:1999:274.

<sup>(179)</sup> Zie in dit verband ook:

- Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64),
- Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95 van 21.4.1993, blz. 29),
- Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (PB L 171 van 7.7.1999, blz. 12),
- en Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

<sup>(180)</sup> Zaak C-366/98, Yannick Geffroy, [2000] ECLI:EU:C:2000:430, punt 28.

<sup>(181)</sup> Zaak C-85/94, Piageme/Peeters, [1995] ECLI:EU:C:1995:312.

<sup>(182)</sup> Zaak C-33/97, Colim/Bigg's Continent Noord, [1999] ECLI:EU:C:1999:274, punten 41-43.

<sup>(183)</sup> Zaak 215/87, Schumacher, [1989] ECLI:EU:C:1989:111.



producten die in verband worden gebracht met mogelijke risico's voor de volksgezondheid, zoals alcohol, tabak en geneesmiddelen. In de zaak Schumacher had een particulier voor eigen gebruik een geneesmiddel uit Frankrijk besteld. De douane-instanties in Duitsland, waar de persoon in kwestie woonde, weigerden echter het product in te klaren.

De nationale rechter legde daarop aan het Hof de vraag voor of de artikelen 34 en 36 VWEU zich verzetten tegen een wettelijke regeling die particulieren verbodt een in de lidstaat van invoer toegelaten en aldaar zonder recept verkrijgbaar geneesmiddel, dat in een apotheek in een andere lidstaat was gekocht, voor eigen gebruik in te voeren. Het Hof besliste dat een dergelijk verbod een inbreuk op artikel 34 VWEU vormde, dat niet kon worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid. Het legde uit dat de aankoop van geneesmiddelen bij een apotheek in een andere lidstaat veiligheidswaarborgen biedt die gelijkwaardig zijn aan de waarborgen die een aankoop bij een apotheek in eigen land biedt.

Zoals het arrest in de zaak Escalier Bonnarel<sup>(184)</sup> laat zien, kunnen particulieren die goederen invoeren voor eigen gebruik echter ook worden onderworpen aan bepaalde verplichtingen die op importeurs voor commerciële doeleinden van toepassing zijn. In deze zaak werd een strafrechtelijke procedure ingesteld tegen twee particulieren die ervan werden beschuldigd gewasbeschermingsmiddelen voor landbouwgebruik in bezit te hebben en te willen gebruiken zonder dat er voor deze producten een vergunning voor het in de handel brengen was verleend. De beklagden betoogden dat de nationale voorschriften voor toelating niet van toepassing zijn op landbouwers die producten voor persoonlijk gebruik invoeren. Het Hof stelde vast dat de lidstaten gehouden zijn de invoer van gewasbeschermingsmiddelen op hun grondgebied te onderwerpen aan een onderzoeksprocedure, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenoemde "vereenvoudigde" procedure, waarbij wordt nagegaan of voor het product een vergunning voor het in de handel brengen moet worden afgegeven of dat het product kan worden beschouwd als reeds toegelaten in de lidstaat van invoer<sup>(185)</sup>. Het Hof wees erop dat voornoemde vaststelling geldt ongeacht het oogmerk van de invoer.

## 5. LANDBOUWPRODUCTEN

Landbouwproducten vormen het hart van de rechtspraak van het Hof over de interne markt. In dit hoofdstuk wordt een aantal specifieke kwesties in verband met landbouwproducten behandeld. Ons startpunt is artikel 38, lid 2, VWEU, dat bepaalt dat, voor zover in de artikelen 39 tot en met 44 VWEU niet anders is bepaald, de regels voor de instelling en de werking van de interne markt van toepassing zijn op de landbouwproducten (wat onder landbouwproducten moet worden verstaan, staat in het eerste lid van dit artikel en bijlage I bij het Verdrag bevat een opsomming).

Een vraag die het onderwerp is geweest van recente arresten van het Hof betreft de mate waarin lidstaten wetgeving mogen vaststellen op gebieden die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen. Het Hof heeft geoordeeld dat de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid — dat overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt d), VWEU, onder de gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten valt — over een wetgevingsbevoegdheid beschikken die zij kunnen uitoefenen voor zover de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend<sup>(186)</sup>.

Verder is het vaste rechtspraak dat wanneer voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, de lidstaten zich dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of er inbreuk op maakt. Met een gemeenschappelijke marktordening zijn ook onvereenigbaar bepalingen die de doeltreffende werking daarvan belemmeren, ook wanneer de gemeenschappelijke marktordening geen uitputtende regeling voor het betrokken gebied bevat<sup>(187)</sup>.

Wat de invoering van een minimumprijs per eenheid alcohol voor de detailhandel in wijn betreft, geldt dat indien een prijsstellingsmechanisme ontbreekt, de op vrije mededinging berustende vrije bepaling van de verkoopprijzen deel uitmaakt van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten<sup>(188)</sup> en een uiting vormt van het beginsel van het vrij verkeer van goederen onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging<sup>(189)</sup>.

<sup>(184)</sup> Gevoegde zaken C-260/06 en C-261/06, Escalier Bonnarel, [2007] ECLI:EU:C:2007:659.

<sup>(185)</sup> Ibid., punt 32.

<sup>(186)</sup> Zaak C-373/11, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, [2013] ECLI:EU:C:2013:567, punt 26.

<sup>(187)</sup> Zaak C-283/03, Kuipers, [2005] ECLI:EU:C:2005:314, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(188)</sup> Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

<sup>(189)</sup> Zaak C-333/14, Scotch Whisky Association e.a., [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 20.

Niettemin staat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening er niet aan in de weg dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die gemeenschappelijke marktordening, zelfs wanneer die regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector <sup>(190)</sup>.

In zijn arrest in de zaak *Scotch Whisky* concludeerde het Hof dat Verordening (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale maatregel waarbij een minimumprijs per eenheid alcohol wordt opgelegd voor de detailhandel in wijn, mits die maatregel daadwerkelijk geschikt is om het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen te bereiken en, rekening houdend met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het goed functioneren van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

In zaak C-2/18 was het Hof van oordeel dat de Europese Unie door het vaststellen van Verordening (EU) nr. 1308/2013, in het bijzonder artikel 148 daarvan, haar bevoegdheid op het gebied van de contractuele betrekkingen tussen partijen bij een leveringscontract voor rauwe melk niet uitputtend had uitgeoefend, zodat deze verordening niet aldus kon worden uitgelegd dat het de lidstaten principieel verboden was om andere maatregelen vast te stellen op dit gebied <sup>(191)</sup>.

Het Hof overwoog ook dat uit verwijzingen naar bepaalde oneerlijke praktijken niet kon worden afgeleid, dat de doelstelling van bestrijding van oneerlijke praktijken die met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgeving werd nagestreefd, onder Verordening (EU) nr. 1308/2013 viel, temeer daar deze verordening niet die praktijken in hun geheel betrof, en zij die praktijken evenmin regelde of zelfs maar definieerde <sup>(192)</sup>. Tevens overwoog het Hof dat bij deze evenredigheidsstoetsing in het bijzonder rekening moest worden gehouden met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het goed functioneren van de gemeenschappelijke marktordening, wat vereiste dat een afweging moest plaatsvinden tussen die doelstellingen en de doelstelling die met de nationale wetgeving werd beoogd, te weten oneerlijke handelspraktijken bestrijden <sup>(193)</sup>.

In dit geval concludeerde het Hof dat de betreffende wetgeving niet verder ging dan noodzakelijk was om de daarmee nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het was naar de mening van het Hof echter aan de verwijzende rechter, “die als enige rechtstreeks bekend is met de aan hem voorgelegde zaak, om te verifiëren of de ter bestrijding van de oneerlijke handelspraktijken genomen maatregelen waarbij de onderhandelingspositie is versterkt van melkproducenten die niet tot een erkende organisatie van melkproducenten behoren, en die dus bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van de productie door de melkproducenten billijke voorwaarden te garanderen doordat het beginsel van vrije onderhandeling aan beperkingen wordt onderworpen, niet verder gaan dan noodzakelijk is” <sup>(194)</sup>.

## 6. UITVOERBEPERKINGEN (ARTIKEL 35 VWEU)

Artikel 35 VWEU bepaalt dat “kwantitatieve uitvoerbepkeringen en alle maatregelen van gelijke werking [...] tussen de lidstaten verboden [zijn]”.

### 6.1. Definitie van “uitvoer”

In het kader van artikel 35 VWEU wordt onder “uitvoer” de handel tussen lidstaten verstaan, dat wil zeggen van een lidstaat naar andere lidstaten. Het artikel is niet van toepassing op de uitvoer naar een land buiten de EU.

### 6.2. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking

Hoewel de artikelen 34 en 35 VWEU in vergelijkbare bewoordingen zijn gesteld, heeft het Hof deze artikelen verschillend behandeld. Artikel 35 VWEU is eigenlijk alleen van toepassing op maatregelen die goederen ongelijk behandelen. Dit blijkt uit vaste rechtspraak sinds het arrest *Groenveld* <sup>(195)</sup>, waarin het Hof verklaarde dat het in artikel 35 VWEU gaat om “nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en

<sup>(190)</sup> Ibid., punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(191)</sup> Zaak C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, [2019] ECLI:EU:C:2019:962, punt 45.

<sup>(192)</sup> Ibid., punt 49.

<sup>(193)</sup> Ibid., punt 57.

<sup>(194)</sup> Ibid., punt 69.

<sup>(195)</sup> Zaak 15/79, P.B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees, [1979] ECLI:EU:C:1979:253.

aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden". Indien hierdoor "aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken lidstaat ten koste van de productie of de handel van andere lidstaten een bijzonder voordeel wordt verzekerd", treedt artikel 35 VWEU in werking <sup>(196)</sup>.

Er zijn verschillende redenen voor deze, vergeleken met de rechtspraak over artikel 34 VWEU, enge interpretatie van artikel 35 VWEU door het Hof. Ten eerste kunnen niet-discriminerende maatregelen in het geval van invoer een dubbele belasting voor importeurs betekenen als zij moeten voldoen aan de regels in hun eigen land en aan die van het land van invoer. Dergelijke maatregelen worden derhalve terecht door de EU-wetgeving ondervangen ter bescherming van de interne markt. Dit geldt echter niet voor exporteurs, omdat zij alleen aan de regels voor de binnenlandse markt moeten voldoen. Ten tweede zou, indien de werkingssfeer van artikel 35 VWEU te ruim zou zijn, het artikel beperkingen met zich mee kunnen brengen die het handelsverkeer binnen de EU overstijgen.

In de zaak *Rioja* was het verschil in behandeling het resultaat van betere productie- of handelsomstandigheden voor binnenlandse bedrijven <sup>(197)</sup>. In de zaak *Parma* was dit het gevolg van het verschaffen van een bijzonder voordeel aan bedrijven die in de productieregio waren gevestigd. Aan het gebruik van de beschermde aanduiding "Prosciutto di Parma" voor het in de handel brengen van plakjes gesneden ham, werd de voorwaarde verbonden dat het snijden en verpakken van de ham in het productiegebied moest plaatsvinden <sup>(198)</sup>. Dergelijke voordelen voor de binnenlandse markt leiden tot concurrentienadelen voor bedrijven in andere lidstaten, vanwege eventuele aanvullende kosten of omdat bepaalde producten die noodzakelijk zijn om op de binnenlandse markt te kunnen concurreren, daardoor maar moeilijk kunnen worden aangeschaft.

In enkele meer recente uitspraken betreffende artikel 35 VWEU introduceerde het Hof een alternatief voor het laatste vereiste van de Groenveld-toets ("ten koste van de productie of de handel van andere lidstaten") <sup>(199)</sup>. In de zaak *Gysbrechts* <sup>(200)</sup> boog het Hof zich over Belgische wetgeving die een verkoper verbood een voorschot of betaling te eisen vóór het einde van de "herroepingstermijn" van zeven dagen, gedurende welke de consument een overeenkomst op afstand kon herroepen. In het arrest in deze zaak bevestigde het Hof de definitie zoals die in het arrest *Groenveld* was gegeven. Desalniettemin overwoog het Hof dat het verbod op voorschotten weliswaar van toepassing was op alle op het nationale grondgebied handelende marktdeelnemers, maar dat het de facto in het algemeen ernstigere gevolgen had voor rechtstreekse grensoverschrijdende verkopen aan consumenten, en dus voor de uitvoer van goederen van de markt van de uitvoerende lidstaat, dan voor de handel in goederen op de nationale markt van de lidstaat in kwestie. Wat opvalt, is dat de beperkingen in deze zaak vooral de handelsactiviteiten van bedrijven in de lidstaat van uitvoer belemmerden en niet die in de lidstaat van bestemming <sup>(201)</sup>.

In de zaak *New Valmar* volgde het Hof dezelfde benadering als in de zaak *Gysbrechts*. *New Valmar* betrof een regeling op grond waarvan ondernemingen die hun bedrijfszetel op het grondgebied van de betreffende lidstaat hadden, verplicht waren om alle facturen betreffende grensoverschrijdende transacties uitsluitend in de officiële taal van die lidstaat op te stellen. Gebeurde dit niet, dan werden de facturen door de nationale rechter ambtshalve nietig verklaard. In deze zaak leek het Hof als hoofdcriterium te hanteren of een maatregel de facto nadeliger was voor de uitvoer van producten van de

<sup>(196)</sup> Zaak 15/79, P.B. *Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees*, [1979] ECLI:EU:C:1979:253, punt 7. Zie tevens zaak C-12/02, *Marco Grilli*, [2003] ECLI:EU:C:2003:538, punt 41.

<sup>(197)</sup> Zaak C-47/90, *Delhaize/Promalvin*, [1992] ECLI:EU:C:1992:250 (in deze zaak heeft het Hof het vereiste van het verschaffen van een bijzonder voordeel voor nationale productie in zijn motivering achterwege gelaten, ook al bleek het voordeel onmiskenbaar uit de feiten). In het latere arrest in zaak C-388/95, *België/Spanje*, [2000] ECLI:EU:C:2000:244, overwoog het Hof echter dat het vereiste in kwestie (een verplichting tot botteling in het productiegebied voor wijn met een beschermde oorsprongsbenaming), ondanks de beperkende gevolgen ervan voor het handelsverkeer, als verenigbaar met het Gemeenschapsrecht moest worden beschouwd "indien is aangetoond, dat het een noodzakelijke en redelijke voorwaarde is voor het behoud van de grote faam die de [beschermde oorsprongsbenaming 'Rioja'] ontegenzeggelijk geniet". Het Hof besliste dat dat inderdaad het geval was, in essentie omdat de wijnbouwondernemingen in het gebied de essentiële knowhow hebben om de complexe bottelinghandelingen te verrichten. Om dezelfde reden werden ook in het gebied uitgevoerde controles verenigbaar geacht. Bovendien bracht bulkvervoer van de wijn buiten het gebied het risico met zich mee dat deze door oxidatie ernstig in kwaliteit achteruitging.

<sup>(198)</sup> Zaak C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma*, [2003] ECLI:EU:C:2003:296. In die zaak oordeelde het Hof echter dat een voorwaarde zoals die in het hoofdgeding aan de orde was (snijden en verpakken moeten in het productiegebied plaatsvinden), ondanks de beperkende gevolgen ervan voor het handelsverkeer, wordt geacht in overeenstemming met het EU-recht te zijn, indien is aangetoond dat zij een noodzakelijke en redelijke voorwaarde is voor het beschermen van de kwaliteit van het betrokken product, het waarborgen van de oorsprong ervan of het verzekeren van de controle van het productdossier van de beschermde geografische aanduiding (zie punt 66 van het arrest). Het Hof meende dat dit met name het geval is wanneer de in het productdossier vastgelegde procedure voorziet in stelselmatige en grondige controles door deskundigen met specialistische kennis van de betrokken producten en het dan nauwelijks denkbaar is dat dergelijke controles in andere lidstaten doeltreffend kunnen worden uitgevoerd (zie punt 75). Zie ook in die zin zaak C-469/00, *Ravil/Bellon*, [2003] ECLI:EU:C:2003:295. Deze benadering is bevestigd in zaak C-367/17, *EA e. a.*, [2018] ECLI:EU:C:2018:1025, alsook in zaak C-569/18, *Caseificio Cirigliana*, [2019] ECLI:EU:C:2019:873 (zie punt 39).

<sup>(199)</sup> Zaak 155/80, *Oebel*, [1981] ECLI:EU:C:1981:177; zaak C-388/95, *België/Spanje*, [2000] ECLI:EU:C:2000:244, punt 41.

<sup>(200)</sup> Zaak C-205/07, *Gysbrechts en Santurel Inter*, [2008] ECLI:EU:C:2008:730.

<sup>(201)</sup> *Ibid.*, punten 40-43; zaak C-169/17, *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino*, [2018] ECLI:EU:C:2018:440, punt 29.

markt van de uitvoerende lidstaat <sup>(202)</sup>. Het oordeelde dat genoemde beperking inderdaad binnen de werkingssfeer van artikel 35 VWEU viel. Hoewel de doelstelling van de maatregel om het gebruik van een van de officiële talen van de lidstaat te bevorderen en te stimuleren een legitiem doel is, was de daarvoor gebruikte maatregel niet evenredig <sup>(203)</sup>.

Het Hof volgde dezelfde benadering in het arrest *Hidroelectrica*, waar het oordeelde dat nationale maatregelen die voorrang geven aan de elektriciteitsvoorziening op de nationale markt vanwege de grotere gevolgen ervan voor de uitvoer van elektriciteit moeten worden aangemerkt als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 35 VWEU <sup>(204)</sup>.

In het recente arrest *VIPA*, dat betrekking had op Hongaarse wetgeving op grond waarvan in Hongarije geen receptplichtige geneesmiddelen mogen worden verstrekt op basis van een bestelformulier dat afkomstig is van een zorgverlener in een andere lidstaat, ging het Hof zo ver om te zeggen dat elke beperking van het handelsverkeer, hoe klein ook, voldoende is om het bestaan aan te tonen van een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 35 VWEU, voor zover die beperking niet te onzeker of te indirect is <sup>(205)</sup>.

## 7. RECHTVAARDIGING VAN HANDELSBEPERKINGEN

Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan nationale wetgeving die een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vormt, worden gerechtvaardigd op een van de in artikel 36 VWEU genoemde gronden van algemeen belang (zie punt 7.1) of op grond van dringende behoeften (zie punt 7.2).

In beide gevallen moet het intern recht geschikt zijn voor het bereiken van het gestelde doel en mag het niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie punt 7.3).

### 7.1. Artikel 36 VWEU

Artikel 36 VWEU geeft een opsomming van de uitzonderingen waarop lidstaten zich kunnen beroepen om nationale maatregelen die grensoverschrijdende handel belemmeren te rechtvaardigen: “De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom.”

Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat nationale maatregelen ook gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van zogenoemde “dringende behoeften”, zoals milieubescherming.

Het Hof geeft een zeer enge interpretatie aan de in artikel 36 VWEU genoemde uitzonderingen, die allemaal verband houden met niet-economische belangen <sup>(206)</sup>. Bovendien moet elke maatregel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De bewijslast voor rechtvaardiging van de maatregelen die op basis van artikel 36 VWEU zijn aangenomen, ligt bij de lidstaat <sup>(207)</sup>. Indien een lidstaat echter een overtuigende rechtvaardiging voor die maatregelen heeft aangedragen, is het vervolgens aan de Commissie om aan te tonen dat die maatregelen in die specifieke zaak niet geschikt zijn <sup>(208)</sup>.

Artikel 36 VWEU kan niet worden aangewend om afwijkingen van geharmoniseerde EU-wetgeving te rechtvaardigen <sup>(209)</sup>. Maar wanneer geen geharmoniseerde wetgeving bestaat, kunnen de lidstaten hun eigen beschermingsniveau bepalen. In het geval van gedeeltelijke harmonisatie staat de geharmoniseerde wetgeving zelf de lidstaten in veel gevallen toe strengere maatregelen te behouden of aan te nemen, op voorwaarde dat deze verenigbaar zijn met het Verdrag. In dergelijke gevallen moet het Hof de desbetreffende bepalingen in het kader van artikel 36 VWEU beoordelen.

<sup>(202)</sup> Zaak C-15/15, *New Valmar*, [2016] ECLI:EU:C:2016:464, punt 36. Zie tevens zaak C-169/17, *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino*, [2018] ECLI:EU:C:2018:440, punt 29.

<sup>(203)</sup> Zaak C-15/15, *New Valmar*, [2016] ECLI:EU:C:2016:464, punten 47, 50-56.

<sup>(204)</sup> Zaak C-648/18, *Hidroelectrica*, [2020] ECLI:EU:C:2020:723, punt 33.

<sup>(205)</sup> Zaak C-222/18, *VIPA*, [2019] ECLI:EU:C:2019:751, punt 62.

<sup>(206)</sup> Zaak C-120/95, *Decker*, [1998] ECLI:EU:C:1998:167; zaak 72/83, *Campus Oil*, [1984] ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>(207)</sup> Zaak 251/78, *Denkavit Futtermittel/Minister für Landwirtschaft*, [1979] ECLI:EU:C:1979:252.

<sup>(208)</sup> Zaak C-55/99, *Commissie/Frankrijk*, [2000] ECLI:EU:C:2000:693.

<sup>(209)</sup> Zaak C-473/98, *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB*, [2000] ECLI:EU:C:2000:379; zaak 5/77, *Tadeschi/Denkavit*, [1977] ECLI:EU:C:1977:144.

Zelfs als een maatregel te rechtvaardigen is op grond van artikel 36 VWEU, mag deze “geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen”. Het tweede deel van artikel 36 VWEU is bedoeld om misbruik door de lidstaten te voorkomen. Zoals het Hof heeft overwogen, “dient de tweede zin van artikel 36 om te voorkomen dat van de beperkingen van het handelsverkeer, die op de in de eerste zin genoemde gronden zijn gebaseerd, een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt, namelijk door goederen van oorsprong uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen”<sup>(210)</sup>, met andere woorden: om te voorkomen dat protectionistische maatregelen worden genomen.

Oorspronkelijk gold de opvatting dat maatregelen die met onderscheid van toepassing zijn, alleen op de gronden van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd kunnen zijn, terwijl maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn, ook op grond van een van de “dringende behoeften” gerechtvaardigd kunnen zijn. De indeling van maatregelen in maatregelen met en zonder onderscheid is echter niet meer zo relevant als vroeger.

#### 7.1.1. Openbare zedelijkheid, openbare orde en openbare veiligheid

De lidstaten kunnen besluiten een product te verbieden uit hoofde van bescherming van de **zedelijkheid**. Hoewel elke lidstaat zelf bepaalt aan welke normen goederen moeten voldoen om in overeenstemming te zijn met nationale bepalingen ter bescherming van de zedelijkheid, moet deze beoordelingsvrijheid worden uitgeoefend met inachtneming van de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen. Zo is elk invoerverbod inzake producten waarvan de verkoop beperkt maar niet verboden is, discriminerend en in strijd met de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen. Het merendeel van de zaken waarin het Hof de rechtvaardiging uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid heeft erkend, betrof obscene, aanstootgevende artikelen<sup>(211)</sup>. In andere zaken waarin een beroep op deze rechtvaardigingsgrond werd gedaan, werden andere, daarmee samenhangende, rechtvaardigingen aangevoerd, zoals het algemeen belang in gokzaken<sup>(212)</sup> of de bescherming van minderjarigen in een zaak betreffende de vermelding van leeftijds grenzen op video's en dvd's<sup>(213)</sup>.

Het begrip **openbare orde** wordt door het Hof zeer strikt geïnterpreteerd en zelden aanvaard om een afwijking op grond van artikel 36 VWEU te rechtvaardigen. Bescherming van de openbare orde zal bijvoorbeeld niet als reden voor een afwijking worden aanvaard als het om een algemene vrijwaringsclausule of een louter economische maatregel van protectionistische aard gaat. Wanneer een van de andere uitzonderingsgronden van artikel 36 VWEU kan worden gebruikt, geeft het Hof daar de voorkeur aan of wordt een rechtvaardiging uit hoofde van bescherming van de openbare orde gecombineerd met andere mogelijke rechtvaardigingen<sup>(214)</sup>. Slechts in één zaak werd bescherming van de openbare orde wel als voldoende grond voor een afwijking aanvaard. Het ging hier om een lidstaat die beperkingen stelde aan de in- en uitvoer van gouden munten voor verzamelaars. Het Hof oordeelde dat deze maatregel gerechtvaardigd was uit hoofde van bescherming van de openbare orde, aangezien deze voortkwam uit de noodzaak het muntrecht te beschermen, dat van oudsher in verband wordt gebracht met de fundamentele belangen van de staat<sup>(215)</sup>.

De **openbare veiligheid** werd op één specifiek gebied als rechtvaardiging aangevoerd, namelijk dat van de energiemarkt binnen de EU. Een beslissing is echter afhankelijk van de concrete feiten van individuele zaken en niet op grote schaal toepasbaar. In de zaak Campus Oil had een lidstaat importeurs van aardolieproducten verplicht om tot 35 % van de door hen benodigde aardolie bij een nationale oliemaatschappij te betrekken, tegen door de overheid vastgestelde prijzen. Het Hof oordeelde dat de maatregel duidelijk protectionistisch en in strijd met artikel 34 VWEU was, maar achtte deze gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare veiligheid, omdat hierdoor een levensvatbare olieraffinaderij kon voortbestaan om de bevoorrading in crisistijden te waarborgen<sup>(216)</sup>. In het arrest Hidroelectrica aanvaardde het Hof ook dat het beschermen van de zekerheid van de energievoorziening een reden van openbare veiligheid is in de zin van artikel 36 VWEU<sup>(217)</sup>.

<sup>(210)</sup> Zaak 34/79, Henn en Darby, [1979] ECLI:EU:C:1979:295, punt 21, evenals gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia, [1991] ECLI:EU:C:1991:327, punt 20.

<sup>(211)</sup> Zaak 121/85, Conegate/Customs and Excise Commissioners, [1986] ECLI:EU:C:1986:114; zaak 34/79, R/Henn en Darby, [1979] ECLI:EU:C:1979:295.

<sup>(212)</sup> Zaak C-275/92, Schindler, [1994] ECLI:EU:C:1994:119, punt 58; zaak C-124/97, Läära e.a., [1999] ECLI:EU:C:1999:435, punt 33; zaak C-98/14, Berlington Hungary, [2015] ECLI:EU:C:2015:386, punt 58.

<sup>(213)</sup> Zaak C-244/06, Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media, [2008] ECLI:EU:C:2008:85.

<sup>(214)</sup> Het Hof heeft geoordeeld dat wetgeving “die als doel heeft om het alcoholgebruik te sturen ter voorkoming van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mensen en voor de maatschappij door alcoholhoudende substanties, en die derhalve alcoholmisbruik probeert tegen te gaan, onder de in [artikel 36 VWEU] erkende aandachtsgebieden van volksgezondheid en openbare orde valt” (zaak C-434/04, Ahokainen en Leppik, [2006] ECLI:EU:C:2006:609, punt 28; zie tevens zaak C-170/04, Rosengren e.a., [2007] ECLI:EU:C:2007:313, punt 40; zaak C-198/14, Visnapuu, [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punt 116).

<sup>(215)</sup> Zaak 7/78, R/Thompson, [1978] ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>(216)</sup> Zaak 72/83, Campus Oil, [1984] ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>(217)</sup> Zaak C-648/18, Hidroelectrica, [2020] ECLI:EU:C:2020:723, punt 36.

Het Hof heeft het beroep op de openbare veiligheid eveneens als gerechtvaardigd aanvaard in zaken op het gebied van handel in strategisch gevoelige goederen<sup>(218)</sup>, aangezien “het risico van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen of van het vreedzaam samenleven der volkeren de externe veiligheid van een lidstaat ongunstig kan beïnvloeden”. In deze zaken oordeelde het Hof dat artikel 36 VWEU zowel betrekking heeft op interne veiligheid (zoals het opsporen en voorkomen van criminaliteit en regelen van het verkeer) als op externe veiligheid<sup>(219)</sup>.

#### 7.1.2. Bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten (voorzorgsbeginsel)

Het Hof oordeelde dat “onder de in artikel 36 beschermde goederen of belangen de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats innemen en dat het aan de lidstaten staat om binnen de door het Verdrag gestelde grenzen te beslissen over de mate waarin zij de bescherming daarvan willen waarborgen, met name over de ernst van de te verrichten controles”<sup>(220)</sup>. In hetzelfde arrest wees het Hof erop dat een nationale regeling of handelwijze niet onder de uitzondering van artikel 36 VWEU valt wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die het handelsverkeer binnen de EU minder beperken<sup>(221)</sup>.

De bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten wordt door de lidstaten het vaakst aangevoerd als rechtvaardiging voor een beperking van het vrij verkeer van goederen. Hoewel de lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid hebben<sup>(222)</sup>, moeten enkele basisregels in acht worden genomen. Aangevoerd moet worden dat het in de handel brengen van de betrokken producten een ernstig en reëel gevaar voor de volksgezondheid oplevert<sup>(223)</sup>. Dit moet goed gefundeerd zijn en worden gestaafd met bewijzen, gegevens (technische, wetenschappelijke, statistische, nutritionele enz.) en andere relevante informatie<sup>(224)</sup>. Er kan geen beroep op bescherming van de volksgezondheid worden gedaan indien de maatregel in werkelijkheid de bescherming van de binnenlandse markt beoogt; ook niet als de lidstaat vanwege het ontbreken van harmoniserende regelgeving zelf mag beslissen over de mate van bescherming. De genomen maatregelen moeten ook evenredig zijn. Dat wil zeggen: zij mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om het legitieme doel van bescherming van de volksgezondheid te bereiken<sup>(225)</sup>.

**Toepassing van het “voorzorgsbeginsel”:** hoewel het voorzorgsbeginsel misschien impliciet al in eerdere rechtspraak werd toegepast, is het bestaan ervan voor het eerst uitdrukkelijk door het Hof erkend in de zaak *National Farmers Union*<sup>(226)</sup>. Daarin overwoog het Hof het volgende: “Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico’s voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen evenwel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te behoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico’s inderdaad bestaan en groot zijn.” Het voorzorgsbeginsel legt de omstandigheden vast onder welke een wetgever — op nationaal, EU- of internationaal niveau — maatregelen kan nemen om consumenten te beschermen tegen gezondheidsrisico’s die, gezien onzekerheden in de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek, mogelijk verband houden met een product of dienst.

Wanneer een lidstaat een maatregel ter bescherming van de gezondheid wil behouden of nemen op grond van artikel 36 VWEU, ligt de bewijslast voor de noodzaak van die maatregel in het algemeen bij die lidstaat<sup>(227)</sup>. Dat geldt ook in situaties waarin het voorzorgsbeginsel speelt<sup>(228)</sup>. Het Hof benadrukt in zijn uitspraken dat het bestaan van reële gevaren moet worden aangetoond, in het licht van de meest recente resultaten van internationaal wetenschappelijk

<sup>(218)</sup> Zaak C-367/89, Strafzaak tegen Aimé Richardt en Les Accessoires Scientifiques SNC, [1991] ECLI:EU:C:1991:376.

<sup>(219)</sup> Ibid.

<sup>(220)</sup> Zaak 104/75, De Peijper, [1976] ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>(221)</sup> Zie ook zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 59.

<sup>(222)</sup> Zaak C-198/14, Visnapuu, [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punt 118; zaak C-108/09, Ker-Optika, [2010] ECLI:EU:C:2010:725, punt 58.

<sup>(223)</sup> Zaak C-270/02, Commissie/Italië, [2004] ECLI:EU:C:2004:78, punt 22; zaak C-319/05, Commissie/Duitsland, [2007] ECLI:EU:C:2007:678, punt 88; zaak C-421/09, Humanplasma GmbH/Republiek Oostenrijk, [2010] ECLI:EU:C:2010:760, punt 34.

<sup>(224)</sup> Zaak C-270/02, Commissie/Italië, [2004] ECLI:EU:C:2004:78; zaak C-319/05, Commissie/Duitsland, [2007] ECLI:EU:C:2007:678; zaak C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, [2016] ECLI:EU:C:2016:776, punten 36 en 40.

<sup>(225)</sup> Zaak C-108/09, Ker-Optika, [2010] ECLI:EU:C:2010:725, punt 35.

<sup>(226)</sup> Zaak C-157/96, National Farmers Union, [1998] ECLI:EU:C:1998:191, punt 63.

<sup>(227)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak 227/82, Van Bennekom, [1983] ECLI:EU:C:1983:354, punt 40, en zaak 178/84, Commissie/Duitsland (Reinheitsgebot), [1987] ECLI:EU:C:1987:126, punt 46.

<sup>(228)</sup> Zaak C-41/02, Commissie/Nederland, [2004] ECLI:EU:C:2004:762, punt 47; zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492, punt 46; zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70, punt 53.

onderzoek. Het Hof heeft er meermaals op gewezen dat de lidstaten een uitgebreide risicobeoordeling moeten uitvoeren voordat zij voorzorgsmaatregelen nemen op grond van de artikelen 34 en 36 VWEU <sup>(229)</sup>. De lidstaten hoeven echter niet aan te tonen dat er een duidelijk verband is tussen het bewijs en het gevaar <sup>(230)</sup>. Als het Hof vaststelt dat ten aanzien van het aangevoerde risico wetenschappelijke onzekerheid blijft bestaan, geeft het de betrokken lidstaat of instelling een aanzienlijke vrijheid inzake de te nemen beschermingsmaatregelen <sup>(231)</sup>. In zaak C-446/08, Solgar Vitamin's, betreffende de vaststelling van maximumhoeveelheden voor vitamines en mineralen die bij de vervaardiging van voedingssupplementen worden gebruikt, bevestigde het Hof dat lidstaten niet hoeven te wachten totdat ten volle blijkt dat de risico's inderdaad bestaan en groot zijn <sup>(232)</sup>. De maatregelen mogen echter niet zijn gebaseerd op "zuiver hypothetische overwegingen" <sup>(233)</sup>, zoals bevestigd in zaak C-672/15, Noria Distribution, die eveneens betrekking had op de veilige maximumgehalten voor vitamines en mineralen die bij de vervaardiging van voedingssupplementen worden gebruikt <sup>(234)</sup>.

### 7.1.3. Bescherming van nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit

De plicht van een lidstaat om het nationale bezit en erfgoed te beschermen kan maatregelen rechtvaardigen waarmee de in- of uitvoer wordt belemmerd.

De lidstaten leggen verschillende beperkingen op aan de uitvoer van antiek en andere culturele kunstvoorwerpen, en deze kunnen worden beschouwd als gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU.

In de zaak LIBRO overwoog het Hof dat bescherming van de culturele diversiteit "in het algemeen [...] niet [kan] worden geacht te vallen onder 'bescherming van het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit' in de zin van [artikel 36 VWEU]" <sup>(235)</sup>.

### 7.1.4. Bescherming van de industriële en commerciële eigendom

Artikel 36 VWEU verwijst naar de "bescherming van de industriële en commerciële eigendom" als rechtvaardigingsgrond voor de beperking van invoer, uitvoer of doorvoer van goederen. Onder "industriële en commerciële eigendom" wordt doorgaans verstaan intellectuele-eigendomsrechten, zoals octrooien, merken, tekeningen en modellen, auteursrecht en geografische aanduidingen <sup>(236)</sup>.

In zijn oorspronkelijke jurisprudentie heeft het Hof van Justitie enkele beginselen ontwikkeld die belangrijk zijn geweest voor de bepaling van de draagwijdte van de afwijking op nationaal niveau, maar ook om de weg te effenen voor de harmonisatie en de eenmaking van intellectuele-eigendomsrechten op EU-niveau (een bespreking die buiten het bestek van dit hoofdstuk valt).

Het eerste beginsel is dat het Verdrag geen invloed heeft op het *bestaan* van intellectuele-eigendomsrechten die op grond van de wetgeving van de lidstaten zijn verleend. Nationale bepalingen inzake de verwerving, de overdracht en het verval van dergelijke rechten zijn dan ook rechtsgeldig. Dit beginsel is evenwel niet van toepassing wanneer de nationale regels een discriminerend element bevatten <sup>(237)</sup>.

Het tweede beginsel is de doctrine van de *uitputting van rechten*. De houder van een intellectuele-eigendomsrecht kan binnen de lidstaat waar dit recht is toegekend het gebruik, de vervaardiging en de verkoop van het door het intellectuele-eigendomsrecht beschermde product beperken. Zodra het product echter door de houder van het intellectuele-eigendomsrecht zelf of met diens toestemming op rechtmatige wijze in de lidstaat wordt verkocht en gedistribueerd, is het intellectuele-eigendomsrecht aan de grens *uitgeput*. De houder van het recht mag zich daarna niet langer verzetten tegen de invoer van het product in een lidstaat waar het voor het eerst in de handel is gebracht, waardoor parallelle invoer uit de hele EU mogelijk wordt.

<sup>(229)</sup> Zaak C-249/07, Commissie/Nederland, [2008] ECLI:EU:C:2008:683, punten 50 en 51; zaak C-41/02, Commissie/Nederland, [2004] ECLI:EU:C:2004:762; zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492; zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>(230)</sup> De Commissie heeft een mededeling over het voorzorgsbeginsel aangenomen (COM (2000) 1 def.).

<sup>(231)</sup> Zie zaak C-132/03, Codacons en Federconsumatori, [2005] ECLI:EU:C:2005:310, punt 61, en zaak C-236/01, Monsanto Agricoltura, [2003] ECLI:EU:C:2003:431, punt 111.

<sup>(232)</sup> Zaak C-446/08, Solgar Vitamin's France, [2010] ECLI:EU:C:2010:233, punt 67.

<sup>(233)</sup> Zaak C-236/01, Monsanto Agricoltura, [2003] ECLI:EU:C:2003:431, punt 106; zaak C-41/02, Commissie/Nederland, [2004] ECLI:EU:C:2004:762, punt 52; zaak C-192/01, Commissie/Denemarken, [2003] ECLI:EU:C:2003:492, punt 49; zaak C-24/00, Commissie/Frankrijk, [2004] ECLI:EU:C:2004:70, punt 56; zaak C-446/08, Solgar Vitamin's France, [2010] ECLI:EU:C:2010:233, punt 67.

<sup>(234)</sup> Zaak C-672/15, Noria Distribution SARL, [2017] ECLI:EU:C:2017:310, punt 33.

<sup>(235)</sup> Zaak C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO, [2009] ECLI:EU:C:2009:276, punt 32.

<sup>(236)</sup> Zie voor een lijst van specifieke intellectuele-eigendomsrechten de Verklaring van de Commissie betreffende artikel 2 van Richtlijn 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (2005/295/EG) (PB L 94 van 13.4.2005, blz. 37).

<sup>(237)</sup> Zaak C-235/89, Commissie/Italië, [1992] ECLI:EU:C:1992:73.

De doctrine van de uitputting van rechten is bedoeld om de bescherming van industriële-eigendomsrechten en het vrij verkeer van goederen met elkaar in evenwicht te brengen. Afwijkingen worden alleen gedoogd voor zover zij hun rechtvaardiging vinden in het beschermen van *het specifieke voorwerp* van die eigendom. Dit beginsel maakt het mogelijk om voor elke categorie van intellectuele-eigendomsrechten vast te stellen onder welke voorwaarden de uitoefening van het recht volgens het EU-recht is toegestaan, ook al belemmert een dergelijke uitoefening in een grensoverschrijdende situatie per definitie het vrije verkeer. De jurisprudentie van het Hof over uitputting is met name van toepassing op octrooien, merken, tekeningen <sup>(238)</sup> en het auteursrecht <sup>(239)</sup>.

Zo heeft het Hof ter zake van octrooien aanvaard dat het specifieke voorwerp er met name in bestaat de octrooihouder “ter beloning van de creatieve inspanning van de uitvinder het uitsluitend recht te verschaffen om een uitvinding hetzij rechtstreeks, hetzij door licentieverlening aan derden, te gebruiken voor de vervaardiging en het als eerste in het verkeer brengen van producten van nijverheid, alsmede het recht zich tegen inbreuken te verzetten” <sup>(240)</sup>. Het staat dan aan de houder van het octrooi om te beslissen over de voorwaarden waaronder hij zijn product in het verkeer wil brengen, met inbegrip van de mogelijkheid het af te zetten in een lidstaat waar geen wettelijke octrooibescherming voor het product bestaat. Indien de octrooihouder dit doet, moet hij de gevolgen van zijn keuze voor het vrije verkeer van het product binnen de interne markt aanvaarden. Indien men zou toestaan dat een uitvinder zich kan beroepen op een octrooi dat hij in een eerste lidstaat bezit om zich te verzetten tegen de invoer van dat product dat door de uitvinder vrijelijk in een andere lidstaat waar dit product niet octrooieerbaar was, in het verkeer werd gebracht, zou zulks tot een met de doelstelling van het Verdrag strijdige afscherming van de nationale markten leiden <sup>(241)</sup>.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben merken met name tot specifiek voorwerp de merkgerechtigde het recht te verschaffen het merk te gebruiken om een product als eerste in het verkeer te brengen. Dit moet de merkgerechtigde beschermen tegen concurrenten die van de positie en de reputatie van het merk misbruik zouden willen maken door producten te verkopen die ten onrechte van het merk zijn voorzien. Het Hof heeft geoordeeld dat bij het bepalen van de precieze draagwijdte van dit recht rekening moet worden gehouden met de wezenlijke functie van het merk, welke daarin is gelegen dat aan de consument of de eindverbruiker met betrekking tot het gemerkte product de identiteit van de oorsprong wordt gewaarborgd, zodat hij dat product zonder gevaar voor verwarring van producten van andere herkomst kan onderscheiden <sup>(242)</sup>.

Deze jurisprudentie is met name op het gebied van het ompakken van geneesmiddelen ontwikkeld en verfijnd <sup>(243)</sup>.

Er zij aan herinnerd dat deze jurisprudentie van het Hof tot stand is gekomen terwijl er geen overeenkomstige afgeleide EU-wetgeving bestond. Zo heeft het Hof van Justitie opgemerkt dat “bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, zolang het recht binnen de Gemeenschap niet eenvormig is gemaakt of de nationale wettelijke regelingen niet zijn geharmoniseerd, de voorwaarden waaronder en de wijze waarop tekeningen en modellen worden beschermd, door de nationale rechtsregels worden bepaald” <sup>(244)</sup>. In de tussentijd heeft de EU-wetgever echter belangrijke richtlijnen en verordeningen inzake intellectuele eigendom vastgesteld. Het wettelijke kader voor handelsmerken, bijvoorbeeld, is geharmoniseerd bij Richtlijn (EU) 2015/2436 van het Europees Parlement en de Raad <sup>(245)</sup> betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten en is eengemaakt bij Verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad inzake het Uniemerk <sup>(246)</sup>. Soortgelijke wetgeving bestaat voor modellen, terwijl de harmonisatie van de nationale octrooiwetgeving nog steeds vrij versnipperd is <sup>(247)</sup>.

Op het gebied van het auteursrecht en de naburige rechten heeft de EU-wetgever de wetgeving van de lidstaten grotendeels geharmoniseerd door auteurs en andere rechthebbenden een hoog niveau van bescherming te bieden. Dit omvat onder meer uitsluitende rechten om bepaalde handelingen met betrekking tot de exploitatie van hun inhoud toe te staan of te verbieden middels een geharmoniseerde beschermingstermijn, een kader van uitzonderingen en beperkingen,

<sup>(238)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak 53/87, Circa e.a./Renault, ECLI:EU:1988:472.

<sup>(239)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-5/11, Donner, ECLI:EU:C:2012:370, punten 31-37, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

<sup>(240)</sup> Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-267/95 en C-268/95, Merck & Co e.a./Primecrown Ltd e.a., ECLI:EU:C:1996:468, punt 30, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

<sup>(241)</sup> Zie de gevoegde zaken C-267/95 en C-268/95, Merck & Co e.a./Primecrown Ltd e.a., ECLI:EU:C:1996:468, punt 32, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

<sup>(242)</sup> Zie zaak C-10/89, SA CNL-SUCAL NV/HAG GF AG, ECLI:EU:1990:359, punt 14, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

<sup>(243)</sup> Voor een goed overzicht van de jurisprudentie van het Hof zie zaak C-143/00, Boehringer Ingelheim, ECLI:EU:C:2002:246.

<sup>(244)</sup> Zaak 53/87, Circa e.a./Renault, ECLI:EU:1988:472, punt 10.

<sup>(245)</sup> Richtlijn (EU) 2015/2436 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (PB L 336 van 23.12.2015, blz. 1), artikel 15, lid 1.

<sup>(246)</sup> Verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk (PB L 154 van 16.6.2017, blz. 1).

<sup>(247)</sup> Zie voor een overzicht van deze wetgeving inzake intellectuele eigendom [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property_nl)



rechtsbescherming van technische beveiligingsvoorzieningen en informatie over het beheer van rechten, collectief beheer van rechten en handhaving van rechten. Op het gebied van het vrije verkeer van goederen verleent Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(248)</sup> auteurs het uitsluitende recht op distributie van hun werken. Richtlijn 2006/115/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(249)</sup> verleent uitvoerende kunstenaars, producenten van fonogrammen, filmproducenten en omroeporganisaties het uitsluitende recht op distributie van hun beschermd materiaal. Richtlijn 2009/24/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(250)</sup> voorziet ook in een uitsluitend recht op distributie van computerprogramma's.

De drie bovengenoemde richtlijnen over auteursrechten bepalen ook dat de eerste verkoop of andere eigendomsovergang in de EU van een kopie van een werk of ander beschermd materiaal door de rechthebbende of met diens toestemming leidt tot uitputting van het recht op distributie van die kopie binnen de EU. Deze regel waarborgt het vrije verkeer van auteursrechtelijk beschermde goederen binnen de EU zodra deze door de rechthebbende of met diens toestemming in de handel zijn gebracht. Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat dit beginsel van toepassing is op materiële kopieën van werken en ander beschermd materiaal. In het geval van computerprogramma's heeft het Hof echter verduidelijkt dat het recht op distributie van een kopie van een computerprogramma ook is uitgeput nadat die kopie met toestemming van de rechthebbende van internet is gedownload onder bepaalde voorwaarden waardoor die download gelijkwaardig is aan een verkoop van de kopie van het computerprogramma <sup>(251)</sup>. Het Hof heeft onlangs geoordeeld dat deze uitbreiding van de regel van uitputting na de onlinetransmissie van digitale kopieën niet van toepassing is op andere werken dan computerprogramma's (bv. e-boeken) <sup>(252)</sup>.

Voorts heeft het Hof van Justitie specifieke regels vastgesteld voor geografische aanduidingen in de zin van artikel 36 VWEU <sup>(253)</sup>.

## 7.2. Dringende behoeften

In het arrest *Cassis de Dijon* heeft het Hof het begrip "dringende behoeften" vastgelegd als een niet-limitatieve lijst van beschermde belangen in het kader van artikel 34 VWEU. In dit arrest stelt het Hof dat deze dringende behoeften met name verband houden met de doeltreffendheid van de fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid van handelstransacties en de bescherming van de consument <sup>(254)</sup>. De terminologie van het Hof is sindsdien veranderd: tegenwoordig spreekt het Hof van "dwingend vereisten van algemeen belang" in plaats van "dringende behoeften".

"Dringende behoeften" kunnen als rechtvaardigingsgrond worden aangevoerd voor nationale maatregelen die de intra-EU-handel kunnen belemmeren en niet onder de uitzonderingen van artikel 36 VWEU vallen. Deze rechtvaardigingsgrond wordt op dezelfde wijze beoordeeld als de rechtvaardigingsgronden van artikel 36 VWEU: om aanvaardbaar te zijn, moeten nationale maatregelen evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Een beroep op "dringende behoeften" slaagt in beginsel alleen bij nationale maatregelen die zonder onderscheid worden toegepast op binnenlandse goederen en goederen afkomstig van andere lidstaten <sup>(255)</sup>. Daarom kunnen andere gronden dan die welke onder artikel 36 VWEU vallen, in theorie niet worden aangevoerd om discriminerende maatregelen te rechtvaardigen. Hoewel het Hof manieren heeft gevonden om dit onderscheid te rechtvaardigen zonder afbreuk te doen aan eerdere uitspraken <sup>(256)</sup>, wordt een dergelijk onderscheid als kunstmatig gezien en neigt het Hof meer en meer naar vereenvoudiging van de regelgeving door dringende behoeften op dezelfde wijze te behandelen als de rechtvaardigingsgronden van artikel 36 VWEU.

<sup>(248)</sup> Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10).

<sup>(249)</sup> Richtlijn 2006/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende het verhuurrecht, het uitleenrecht en bepaalde naburige rechten op het gebied van intellectuele eigendom (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 28).

<sup>(250)</sup> Richtlijn 2009/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de rechtsbescherming van computerprogramma's (PB L 111 van 5.5.2009, blz. 16).

<sup>(251)</sup> Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-128/11, *Usedsoft*.

<sup>(252)</sup> Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-263/18, *Tom Kabinet*.

<sup>(253)</sup> Zaak C-3/91, *Exportur/LOR*, [1992] ECLI:EU:C:1992:420, punt 37; zaak C-216/01, *Budějovický Budvar*, [2003] ECLI:EU:C:2003:618, punt 99.

<sup>(254)</sup> Zaak 120/78, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECLI:EU:C:1979:42, punt 8.

<sup>(255)</sup> Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, [1991] ECLI:EU:C:1991:327, punt 13.

<sup>(256)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-2/90, *Commissie/België*, [1992] ECLI:EU:C:1992:310, waarin het Hof besliste dat de betrokken maatregel, die als discriminerend kon worden gezien, niet discriminerend was vanwege de bijzondere aard van het onderwerp van de zaak, en een afwijking toestond op grond van de bescherming van het milieu. In zaak C-320/03, *Commissie/Oostenrijk*, [2005] ECLI:EU:C:2005:684, koos het Hof ervoor een maatregel te beschouwen als zonder onderscheid van toepassing in plaats van als indirect discriminerend.

### 7.2.1. Bescherming van het milieu

Hoewel de bescherming van het milieu niet expliciet in artikel 36 VWEU wordt genoemd, is deze door het Hof als dringende behoefte erkend. Het Hof is van oordeel dat “de bescherming van het milieu [is aan te merken] als ‘een van de wezenlijke doelstellingen van de [EU]’, die als zodanig bepaalde beperkingen op het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen” <sup>(257)</sup>. Een hoog niveau van milieubescherming werd feitelijk al in de jaren tachtig en negentig als een doelstelling van algemeen belang erkend <sup>(258)</sup>.

Het Hof heeft voor een verscheidenheid aan maatregelen en doelen erkend dat deze onder de noemer van “bescherming van het milieu” vallen, zoals:

- nationale steunregelingen voor groene elektriciteit, voor zover daarmee wordt bijgedragen aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, wat een van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, die de EU en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan <sup>(259)</sup>;
- nationaal systeem voor de verificatie van de duurzaamheid van vloeibare biomassa, waarbij alle marktpartijen in de leveringsketen gehouden zijn bepaalde verplichtingen te vervullen <sup>(260)</sup>;
- bescherming van luchtkwaliteit;

Bescherming van de luchtkwaliteit werd besproken in twee zaken (C-28/09 en C-320/03) betreffende nationale maatregelen waarmee werd beoogd de specifieke emissies van motorvoertuigen en de verkeersdichtheid op de weg te verminderen om de uitstoot van stikstofdioxiden in de Oostenrijkse deelstaat Tirol te verlagen. Tot die maatregelen behoorden sectorale rijverboden, waarbij op een deel van de autosnelweg A12 in Oostenrijk een rijverbod werd ingesteld voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoerden. Hoewel dergelijke maatregelen in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn voor het beschermen van de luchtkwaliteit als onderdeel van de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, waren zij in deze zaken niet evenredig aan de nagestreefde doelen.

- gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de productie van biogas;

De zaak E.ON Biofor Sverige betrof een systeem voor de verificatie van de duurzaamheid van biogas. Dit in Zweden ingevoerde duurzaamheidsverificatiesysteem had feitelijk tot gevolg dat in Duitsland geproduceerd duurzaam biogas dat was bestemd voor vervoer naar Zweden via het Duitse en Deense gasnet, niet kon worden opgenomen in het systeem voor de verificatie van de duurzaamheid van het biogas en evenmin kon worden gekwalificeerd als “duurzaam” <sup>(261)</sup>.

Het Hof merkte op dat het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de productie van biogas in beginsel de bescherming van het milieu ten goede kwam en dat de betrokken regeling ten doel had bij te dragen aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Het Hof merkte verder op dat de verhoging van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen een belangrijk onderdeel vormde van het pakket maatregelen die nodig waren om de uitstoot van broeikasgassen te doen dalen en om te voldoen aan de toezeggingen die door de EU en de internationale gemeenschap waren gedaan inzake de vermindering van broeikasgasemissies en dat een dergelijke verhoging ook strekte tot bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten <sup>(262)</sup>.

- een retour- en statiegeldsysteem voor verpakkingen <sup>(263)</sup>;

Bescherming van het milieu wordt door de lidstaten steeds vaker als rechtvaardigingsgrond aangevoerd, onder andere door toezeggingen in verband met klimaatverandering, wetenschappelijke vooruitgang en grotere publieke bewustwording. Het Hof heeft echter aangegeven dat volksgezondheid en milieuoverwegingen niet altijd voldoende grond opleveren om belemmering van het vrij verkeer van goederen te kunnen rechtvaardigen. In meerdere zaken heeft het Hof de argumenten van de Commissie overgenomen dat de nationale maatregelen niet evenredig waren met het nagestreefde doel of dat er onvoldoende bewijs was voor het aangevoerde risico <sup>(264)</sup>.

<sup>(257)</sup> Zaak 302/86, Commissie/Denemarken, [1988] ECLI:EU:C:1988:421, punt 8.

<sup>(258)</sup> Zaak 240/83, Procureur de la République/ADBHU, [1985] ECLI:EU:C:1985:59, punten 12, 13 en 15; zaak 302/86, Commissie/Denemarken, [1988] ECLI:EU:C:1988:421, punten 8 en 9; zaak C-487/06, British Aggregates/Commissie, [2008] ECLI:EU:C:2008:757, punt 91.

<sup>(259)</sup> Zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punt 78.

<sup>(260)</sup> Zaak C-242/17, L.E.G.O., [2018] ECLI:EU:C:2018:804, punt 72.

<sup>(261)</sup> Zaak C-549/15, E.ON Biofor Sverige, [2017] ECLI:EU:C:2017:490, punten 74, 80 en 84.

<sup>(262)</sup> Ibid., punten 88-89.

<sup>(263)</sup> Zaak 302/86, Commissie/Denemarken, [1988] ECLI:EU:C:1988:421. Zoals hierboven vermeld, vallen statiegeldregelingen echter deels onder de werkingssfeer van Richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval en Richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 150 van 14.6.2018, blz. 141).

<sup>(264)</sup> Zie bijvoorbeeld: zaak C-319/05, Commissie/Duitsland, [2007] ECLI:EU:C:2007:678; zaak C-186/05, Commissie/Zweden, [2007] ECLI:EU:C:2007:571; zaak C-297/05, Commissie/Nederland, [2007] ECLI:EU:C:2007:531; zaak C-254/05, Commissie/België, [2007] ECLI:EU:C:2007:319; zaak C-432/03, Commissie/Portugal, [2005] ECLI:EU:C:2005:669.

Bescherming van het milieu als rechtvaardigingsgrond biedt een goed voorbeeld van de meer flexibele benadering die het Hof bij het indelen van de rechtvaardigingen hanteert. Het Hof heeft in meerdere gevallen erkend dat ook de bescherming van het milieu bijdraagt aan de doelstelling van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten <sup>(265)</sup>. Het Hof overwoog in het arrest Commissie/Oostenrijk dat uit artikel 174, lid 1, EG (thans artikel 191 VWEU) volgt, dat de bescherming van de gezondheid van de mens een van de doelstellingen van het milieubeleid van de EU is. Het overwoog verder dat deze doelstellingen nauw met elkaar zijn verbonden, met name in het kader van de bestrijding van luchtverontreiniging, waarmee wordt beoogd risico's voor de volksgezondheid die verband houden met een verslechtering van het milieu te beperken. De doelstelling van bescherming van de gezondheid ligt derhalve in beginsel reeds besloten in de doelstelling van bescherming van het milieu <sup>(266)</sup>.

### 7.2.2. Consumentenbescherming

Consumentenbescherming is een van de meest aangevoerde rechtvaardigingsgronden. Welke informatie consumenten moet worden verschaft, wordt beoordeeld op basis van “de vermoedelijke verwachting van de redelijk geïnformeerde, omzichtige en oplettende gemiddelde consument” <sup>(267)</sup>. Het Hof heeft dit onder meer verklaard in zaak C-481/12, Juvelta, die betrekking had op gehaltemerken van edelmetalen. Het Hof overwoog dat “[een] verplichting voor de importeur om op edelmetalen werken een merk met het edelmetaalgehalte te laten aanbrengen, in beginsel een doeltreffende bescherming van de consument verzekert en de eerlijkheid van de handelstransacties bevordert”. Het Hof overwoog echter ook dat “een lidstaat geen nieuwe stempeling mag voorschrijven voor producten die zijn ingevoerd uit een andere lidstaat, waar zij rechtmatig in de handel zijn gebracht en overeenkomstig de wetgeving van die staat zijn gestempeld, wanneer het merk [...] informatie verschaft die gelijkwaardig is aan de verplichte vermeldingen in de lidstaat van invoer en begrijpelijk is voor de consument van die staat” <sup>(268)</sup>.

Hieraan ligt de opvatting ten grondslag dat consumenten aan wie duidelijke en passende informatie is verstrekt, in staat zijn om zelf keuzes te maken. Het Hof stelt zich op het standpunt dat consumenten meer gebaat zijn bij een ruime keuze met kwaliteitsverschillen dan een beperkte keuze van producten van hogere kwaliteit die beantwoorden aan nationale normen <sup>(269)</sup>. Wanneer een ernstig risico van misleiding van de consument bestaat, kan een product worden verboden.

De “gulden regel” die het Hof in zijn rechtspraak hanteert, is echter dat wanneer ingevoerde producten vergelijkbaar zijn met nationale producten, een adequate etikettering, die op grond van nationale wetgeving vereist kan zijn, voldoende is om de consument te voorzien van de benodigde informatie over de aard van het product. Onnodige beperkende maatregelen kunnen nooit worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de consument <sup>(270)</sup>.

### 7.2.3. Overige dringende behoeften

Het Hof heeft in de loop van de tijd nog andere “dringende behoeften” erkend waarmee belemmeringen van het vrij verkeer van goederen kunnen worden gerechtvaardigd, zoals:

- **Grondrechten:** in de zaak Schmidberger erkende het Hof dat de bescherming van grondrechten (in casu de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering) in sommige gevallen moet worden geconcentreerd met de in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden, wanneer eerstgenoemde vrijheden worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een beperking van laatstgenoemde <sup>(271)</sup>.
- **Verbetering van arbeidsomstandigheden:** aangezien gezondheid en veiligheid op het werk onder de noemer volksgezondheid in artikel 36 VWEU vallen, vormt de verbetering van de arbeidsomstandigheden een “dringende behoefte”, zelfs wanneer geen gezondheidsbeschouwingen in overweging worden genomen <sup>(272)</sup>.

<sup>(265)</sup> Zaak C-242/17, L.E.G.O., [2018] ECLI:EU:C:2018:804, punt 65; zaak C-573/12, Ålands Vindkraft, [2014] ECLI:EU:C:2014:2037, punten 79 en 93.

<sup>(266)</sup> Zaak C-28/09, Commissie/Oostenrijk, [2011] ECLI:EU:C:2011:854, punten 121 en 122; zaak C-67/97, Ditlev Bluhme, [1998] ECLI:EU:C:1998:584.

<sup>(267)</sup> Zaak C-481/12, Juvelta, [2014] ECLI:EU:C:2014:11, punt 23.

<sup>(268)</sup> Zaak C-481/12, Juvelta, [2014] ECLI:EU:C:2014:11, punten 21 en 22; zaak 220/81, Robertson e.a., [1982] ECLI:EU:C:1982:239, punten 11 en 12.

<sup>(269)</sup> Zaak C-456/10, ANETT, [2012] ECLI:EU:C:2012:241, punt 54.

<sup>(270)</sup> Zaak C-448/98, Guimont, [2000] ECLI:EU:C:2000:663, betreffende een Franse wettelijke regeling op grond waarvan de benaming “Emmenthal” uitsluitend mag worden gebruikt voor een bepaald soort kaas met korst; zaak 261/81, Rau/De Schmedt, [1982] ECLI:EU:C:1982:382, betreffende een Belgisch voorschrift dat margarine alleen in kubusvorm mag worden verkocht.

<sup>(271)</sup> Zaak C-112/00, Schmidberger, [2003] ECLI:EU:C:2003:333, punt 77.

<sup>(272)</sup> In zaak 155/80, Oebel, [1981] ECLI:EU:C:1981:177, overwoog het Hof dat het verbod op nachtarbeid in bakkerijen een rechtmatige sociaaleconomische beleidskeuze was in een kennelijk gevoelige sector.

- **Culturele doelen** <sup>(273)</sup>: in een zaak betreffende een Franse wettelijke regeling ter bevordering van het creëren van cinematografische werken, leek het Hof te erkennen dat de bescherming van cultuur onder bepaalde voorwaarden een “dringende behoefte” kan vormen uit hoofde waarvan invoer- of uitvoerbeperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn. Daarnaast is ook de bescherming van boeken als culturele objecten door het Hof erkend als een dringende behoefte (“een dwingend vereiste van algemeen belang”) <sup>(274)</sup>.
- **Behoud van pluriformiteit van de media** <sup>(275)</sup>: naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende een Oostenrijks verbod op publicaties die lezers de mogelijkheid bieden deel te nemen aan prijs spelen, overwoog het Hof dat behoud van pluriformiteit van de pers een dwingend vereiste van algemeen belang kan zijn. Het Hof overwoog verder dat een dergelijke pluriformiteit kan bijdragen aan bescherming van de vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- **Financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel**: zuiver economische redenen kunnen een belemmering van het vrij verkeer van goederen niet rechtvaardigen. In zaak C-120/95, Decker, bevestigde het Hof echter dat het risico van ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel een dwingende reden van algemeen belang kan vormen waardoor een belemmering van het vrij verkeer van goederen gerechtvaardigd kan zijn <sup>(276)</sup>.
- **Verkeersveiligheid**: in meerdere zaken heeft het Hof tevens de verkeersveiligheid erkend als een dwingende reden van algemeen belang die een belemmering van het vrij verkeer van goederen kan rechtvaardigen <sup>(277)</sup>.
- **Bestrijding van criminaliteit**: in een zaak betreffende een Portugees verbod op het aanbrengen van gekleurde folie op autoruiten <sup>(278)</sup> oordeelde het Hof dat de bestrijding van criminaliteit een dwingende reden van algemeen belang kan zijn die een belemmering van het vrij verkeer van goederen kan rechtvaardigen.
- **Bescherming van dierenwelzijn**: in zaak C-219/07 wees het Hof erop dat de bescherming van dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is. Tevens gaf het Hof aan dat het belang van dit doel met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de lidstaten van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren <sup>(279)</sup>.
- **Bevorderen en stimuleren van het gebruik van een van de officiële talen van een lidstaat**: het Hof heeft ook geoordeeld dat het bevorderen en stimuleren van het gebruik van een van de officiële talen van een lidstaat een legitiem doel is, dat in beginsel een beperking van de door het EU-recht opgelegde verplichtingen kan rechtvaardigen <sup>(280)</sup>.

Zoals hierboven vermeld, is de lijst van dringende behoeften niet limitatief, maar is zij voortdurend in ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof.

### 7.3. Evenredigheidstoets

Om gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel 36 VWEU of een van de door het Hof erkende dringende behoeften, moet een nationale maatregel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel <sup>(281)</sup>. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de door de lidstaten gekozen maatregelen zich beperken tot wat daadwerkelijk noodzakelijk en geschikt is om het nagestreefde legitieme doel te bereiken <sup>(282)</sup>. Kort gezegd, behelst het vereiste van geschiktheid dat de betrokken maatregel geschikt is voor het bereiken van het nagestreefde doel en het vereiste van noodzakelijkheid dat de maatregel het vrij verkeer van

<sup>(273)</sup> Gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque SA/Fédération nationale des cinémas français, [1985] ECLI:EU:C:1985:329.

<sup>(274)</sup> Zaak C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, [2009] ECLI:EU:C:2009:276, punt 34.

<sup>(275)</sup> Zaak C-368/95, Familiapress, [1997] ECLI:EU:C:1997:325.

<sup>(276)</sup> Zaak C-120/95, Decker, [1998] ECLI:EU:C:1998:167, punten 39 en 40, en de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in zaak C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, [2016] ECLI:EU:C:2016:394, punt 42.

<sup>(277)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-54/05, Commissie/Finland, [2007] ECLI:EU:C:2007:168, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en zaak C-61/12, Commissie/Litouwen, [2014] ECLI:EU:C:2014:172, punt 59.

<sup>(278)</sup> Zaak C-265/06, Commissie/Portugal, [2008] ECLI:EU:C:2008:210, punt 38.

<sup>(279)</sup> Zaak C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel, [2008] ECLI:EU:C:2008:353, punt 27.

<sup>(280)</sup> Zaak C-15/15, New Valmar, [2016] ECLI:EU:C:2016:464, punt 50. Zie in die zin zaak 379/87, Groener/Minister for Education en City of Dublin Vocational Education Committee, [1989] ECLI:EU:C:1989:599, punt 19; zaak C-391/09, Runevič-Vardyn en Wardyn, [2011] ECLI:EU:C:2011:291, punt 85, en zaak C-202/11, Las, [2013] ECLI:EU:C:2013:239, punten 25-27.

<sup>(281)</sup> Zaak C-390/99, Canal Satélite Digital, [2002] ECLI:EU:C:2002:34, punt 33; zaak C-254/05, Commissie/België, [2007] ECLI:EU:C:2007:319, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zaak C-286/07, Commissie/Luxemburg, [2008] ECLI:EU:C:2008:251, punt 36.

<sup>(282)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-320/03, Commissie/Oostenrijk, [2005] ECLI:EU:C:2005:684, punt 85, en zaak C-319/05, Commissie/Duitsland (knoflook), [2007] ECLI:EU:C:2007:678, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

goederen niet meer beperkt dan nodig is. In dit verband moet worden beoordeeld of het beoogde doel ook kan worden bereikt met maatregelen die het handelsverkeer binnen de EU minder beperken. Een belangrijk element in de analyse van de door een lidstaat aangevoerde rechtvaardiging is derhalve de vraag of er alternatieve maatregelen zijn. Het Hof heeft nationale maatregelen bij verschillende gelegenheden als niet evenredig aangemerkt omdat er alternatieven voorhanden waren <sup>(283)</sup>.

Bijvoorbeeld in de zaken C-28/09 en C-320/03 overwoog het Hof dat de autoriteiten vóór de vaststelling van een zo verregaande maatregel als een rijverbod op een deel van een snelweg die een vitale verbinding tussen bepaalde lidstaten vormt, grondig moeten onderzoeken of maatregelen kunnen worden getroffen die het vrij verkeer minder beperken en dat zij die maatregelen slechts van de hand mogen wijzen indien duidelijk vaststaat dat zij niet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken <sup>(284)</sup>. In zaak C-549/15, die betrekking had op een systeem voor de verificatie van de duurzaamheid van biogas, overwoog het Hof dat niet was aangetoond dat de ingevoerde uitzondering op het beginsel van het vrij verkeer van goederen noodzakelijk was voor het verwezenlijken van de betrokken doelstellingen. Als reden hiervoor gaf het Hof dat de autoriteiten niet concreet hadden aangetoond dat een reden van algemeen belang bestond en dat de betwiste maatregel evenredig was aan het nagestreefde doel. Het Hof achtte de maatregel bijgevolg niet gerechtvaardigd <sup>(285)</sup>.

In de zaak Scotch Whisky Association overwoog het Hof dat verhoging van de consumentenprijs van alcohol ter bereiking van het doel de gezondheid en het leven van personen te beschermen, waarbij voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken een minimumprijs per eenheid alcohol werd opgelegd, mogelijk geen evenredige maatregel was. Als reden hiervoor gaf het Hof dat minder beperkende maatregelen, zoals accijnsverhoging, beschikbaar waren. Het Hof liet het vervolgens echter aan de verwijzende rechter om op basis van een grondig onderzoek van alle relevante aspecten van de bij hem aanhangige zaak na te gaan of het inderdaad geen evenredige maatregel was. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat aanvoert, moeten vergezeld gaan van passend bewijs of een analyse van de geschiktheid en evenredigheid van de beperkende maatregel, alsmede van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn argumenten <sup>(286)</sup>. Bij de beoordeling van de evenredigheid hoeft de nationale rechter zich niet te beperken tot de bewijsstukken of informatie die beschikbaar waren op het tijdstip dat de maatregel werd vastgesteld, maar kan hij alle bewijsstukken en informatie betrekken waarover hij op het moment dat hij uitspraak doet, de beschikking heeft <sup>(287)</sup>.

De lidstaat is verplicht de verwezenlijking van de betrokken doelstellingen op een consequente en systematische wijze na te streven <sup>(288)</sup>. Indien een lidstaat kan aantonen dat vaststelling van de alternatieve maatregel nadelige gevolgen heeft voor andere rechtmatige belangen, dan wordt dit in aanmerking genomen bij de beoordeling van de evenredigheid <sup>(289)</sup>. Een evenredigheidsbeoordeling wordt bijgevolg gekenmerkt door de weging van alle concurrerende belangen die in de totale context van een zaak spelen.

Overigens kunnen lidstaten bij het ontbreken van harmoniserende Europese regelgeving vrij beslissen over de mate van bescherming die zij willen bieden voor de betrokken rechtmatige belangen. Op bepaalde terreinen heeft het Hof de lidstaten een bepaalde "beoordelingsvrijheid" toegekend ten aanzien van de te nemen maatregelen en de nagestreefde mate van bescherming, die per lidstaat kan verschillen en afhankelijk is van de nationale omstandigheden. Het spreekt eigenlijk vanzelf dat de beoordelingsvrijheid groter is op gevoelige terreinen <sup>(290)</sup>.

<sup>(283)</sup> Zie zaak 104/75, De Peijper, [1976] ECLI:EU:C:1976:67; zaak C-54/05, Commissie/Finland, [2007] ECLI:EU:C:2007:168, punt 46, en zaak C-297/05, Commissie/Nederland, [2007] ECLI:EU:C:2007:53, punt 79, waar het Hof de beschikbare alternatieven voor de betwiste maatregelen nader toelicht.

<sup>(284)</sup> Zaak C-28/09, Commissie/Oostenrijk, [2011] ECLI:EU:C:2011:854, punten 116, 117, 140, 150 en 151, en zaak C-320/03, Commissie/Oostenrijk, [2005] ECLI:EU:C:2005:684, punten 87 en 91.

<sup>(285)</sup> Zaak C-549/15, E.ON Biofor Sverige, [2017] ECLI:EU:C:2017:490, punten 85 en 88-99.

<sup>(286)</sup> Zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punten 50 en 54.

<sup>(287)</sup> Zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 65.

<sup>(288)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-169/07, Hartlauer, [2009] ECLI:EU:C:2009:141, punt 55, en zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 37.

<sup>(289)</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Maduro in zaak C-434/04, Ahokainen en Leppik, [2006] ECLI:EU:C:2006:609, punt 25.

<sup>(290)</sup> Dit geldt met name voor de gezondheid en het leven van personen, die bij uitstek behoren tot de door artikel 36 VWEU beschermde waarden en belangen. Deze "beoordelingsvrijheid" geldt eveneens voor maatregelen die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de openbare orde, de openbare zedelijkheid en de openbare veiligheid. Voor een voorbeeld van rechtvaardiging uit hoofde van de volksgezondheid, zie zaak C-322/01, DocMorris, [2003] ECLI:EU:C:2003:664, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Voor rechtvaardiging uit hoofde van de openbare zedelijkheid, zie de zaken 34/79, Henn en Darby, [1979] ECLI:EU:C:1979:295, en C-244/06, Dynamic Medien, [2008] ECLI:EU:C:2008:85. Voor maatregelen in verband met alcohol en rechtvaardiging uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde, zie bijvoorbeeld zaak C-434/04, Ahokainen en Leppik, [2006] ECLI:EU:C:2006:609. Voor maatregelen tegen gokken en rechtvaardiging uit hoofde van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en de openbare veiligheid, zie zaak C-65/05, Commissie/Griekenland, [2006] ECLI:EU:C:2006:673; voor maatregelen ter bescherming van dieren, zie zaak C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel, [2008] ECLI:EU:C:2008:353.

Ondanks deze relatieve vrijheid in het vaststellen van de beoogde mate van bescherming, kan de enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen <sup>(291)</sup>. Deze regelingen dienen enkel te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten van de desbetreffende lidstaat nagestreefde doelstellingen en het niveau van bescherming dat daarmee wordt beoogd <sup>(292)</sup>.

In het licht van het groeiende aantal mogelijke rechtvaardigingen is de evenredigheidsbeoordeling een essentiële en vaak doorslaggevende factor geworden in de motivering van het Hof <sup>(293)</sup>.

#### 7.4. Bewijslast

De lidstaat die een grond ter rechtvaardiging van een beperking van het vrije verkeer van goederen aanvoert, moet concreet aantonen dat er een reden van algemeen belang bestaat, dat de beperking noodzakelijk is en dat zij evenredig is aan het nagestreefde doel <sup>(294)</sup>. Zoals hierboven uitgelegd, moet de rechtvaardigingsgrond die een lidstaat aanvoert, vergezeld gaan van passende bewijzen of een analyse van de geschiktheid en evenredigheid van de beperkende maatregel, en van precieze gegevens die zijn argumenten kunnen onderbouwen <sup>(295)</sup>. In dit verband wordt louter een verklaring dat de maatregel gerechtvaardigd is uit hoofde van een van de erkende gronden, of het ontbreken van een analyse van mogelijke alternatieven, als onvoldoende beschouwd <sup>(296)</sup>. Het Hof heeft echter overwogen dat de bewijslast niet zo zwaar kan zijn dat de lidstaat positief moet aantonen dat met geen enkele andere voorstelbare maatregel het bereiken van die doelstelling onder dezelfde omstandigheden kan worden verzekerd <sup>(297)</sup>.

### 8. VERHOUDING TOT ANDERE VRIJHEDEN EN VERDRAGSARTIKELEN DIE BETREKKING HEBBEN OP HET VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN

#### 8.1. Fundamentele vrijheden

##### 8.1.1. Artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers

Artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG) voorziet in het vrij verkeer van werknemers binnen de EU. Deze vrijheid houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen migrerende EU-werknemers en nationale werknemers, zowel ten aanzien van arbeid en arbeidsvoorwaarden als wat belastingen en sociale voordelen betreft. Artikel 45 VWEU verbiedt niet alleen discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook nationale bepalingen die het vrij verkeer van migrerende werknemers belemmeren, zelfs wanneer die bepalingen onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn.

Problemen die verband houden met de persoonlijke bezittingen van migrerende werknemers kunnen in theorie worden beoordeeld op grond van artikel 34 VWEU of artikel 45 VWEU. Het Hof heeft zich hierover gebogen in de zaak Weigel <sup>(298)</sup>. Deze zaak betrof de overbrenging van motorvoertuigen van een echtpaar van hun eigen land (Duitsland) naar de lidstaat waar de echtgenoot ging werken (Oostenrijk). Bij het registreren van hun motorvoertuigen in Oostenrijk werd het echtpaar een extreem hoge belasting opgelegd. Het echtpaar stelde dat de belastingmaatregel hen ervan zou weerhouden hun recht van vrij verkeer uit hoofde van artikel 45 VWEU uit te oefenen.

Het Hof stelde hen in beginsel in het gelijk, want “[de belastingmaatregel kan] de beslissing van migrerende werknemers om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, negatief beïnvloeden” <sup>(299)</sup>. Het Hof verwierp het argument van het echtpaar dat de belastingmaatregel in strijd was met artikel 45 VWEU echter om andere redenen. Het is van belang hierbij op te merken dat het Hof zich niet uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de vraag of dergelijke beperkingen uitsluitend op grond van artikel 34 VWEU moeten worden beoordeeld. Ook bestaat nog steeds onduidelijkheid over situaties waarin toepassing van artikel 45 VWEU gunstiger is dan toepassing van artikel 34 VWEU, waarbij in het oog moet worden gehouden dat eerstgenoemd artikel uitsluitend van toepassing is op onderdanen van een lidstaat, terwijl artikel 34 VWEU van toepassing is op producten uit derde landen die in de EU in de handel zijn gebracht.

<sup>(291)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel, [2008] ECLI:EU:C:2008:353, punt 31.

<sup>(292)</sup> Zaak C-124/97, Läära e.a., [1999] ECLI:EU:C:1999:435, punt 36.

<sup>(293)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-204/12, Essent Belgium, [2014] ECLI:EU:C:2014:2192, punten 96-116.

<sup>(294)</sup> Zaak C-14/02, ATRAL, [2003] ECLI:EU:C:2003:265, punt 69.

<sup>(295)</sup> Ibid., punt 69, en zaak C-254/05, Commissie/België, [2007] ECLI:EU:C:2007:319, punt 36.

<sup>(296)</sup> Zaak C-265/06, Commissie/Portugal, [2008] ECLI:EU:C:2008:210, punten 40-47.

<sup>(297)</sup> Zaak C-110/05, Commissie/Italië, [2009] ECLI:EU:C:2009:66, punt 66; zaak C-333/14, Scotch Whisky Association, [2015] ECLI:EU:C:2015:845, punt 55.

<sup>(298)</sup> Zaak C-387/01, Weigel, [2004] ECLI:EU:C:2004:256.

<sup>(299)</sup> Ibid., punt 54.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat nationale regelingen volgens welke een aan de werkgever toebehorend voertuig moet worden geregistreerd en/of belast in de lidstaat waar de werknemer die het voertuig gebruikt, woont, ook indien de werkgever die het voertuig aan de werknemer beschikbaar stelt in een andere lidstaat gevestigd is en het voertuig hoofdzakelijk wordt gebruikt in de lidstaat waar de onderneming van de werkgever is gevestigd, volgens de rechtspraak van het Hof in strijd zijn met artikel 45 VWEU <sup>(300)</sup>. De reden hiervoor is dat dergelijke bepalingen ertoe kunnen leiden dat een werknemer niet kan profiteren van bepaalde voordelen, zoals het gebruik van een auto van de zaak, en hierdoor uiteindelijk zou kunnen afzien van het werken in de andere lidstaat.

Dit werd voor het laatst bevestigd in zaak C-420/15, die betrekking had op een strafzaak die door de Belgische autoriteiten aanhangig was gemaakt tegen een Italiaanse onderdaan wegens rijden met een in Italië ingeschreven voertuig terwijl de betrokkene zijn hoofdverblijf in België had. Het voertuig was voornamelijk bedoeld voor gebruik in Italië en werd slechts af en toe op doortocht in België gebruikt. Het Hof bevestigde dat artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd, dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een in die lidstaat verblijvende werknemer aldaar een voertuig moet inschrijven dat in een andere lidstaat is ingeschreven en bestemd is om vooral op het grondgebied van laatstgenoemde lidstaat te worden gebruikt <sup>(301)</sup>.

### 8.1.2. Artikelen 49 en 56 VWEU — Vrijheid van vestiging en dienstverrichting

De vrijheid van vestiging, zoals neergelegd in artikel 49 VWEU (oud artikel 43 EG), en de vrijheid van (grensoverschrijdende) dienstverrichting, zoals neergelegd in artikel 56 VWEU (oud artikel 49 EG), zijn twee andere in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden die nauw verband houden met het vrij verkeer van goederen. Zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverrichting betreft werkzaamheden anders dan in loondienst <sup>(302)</sup>. In het geval van vestiging wordt de werkzaamheid in kwestie uitgeoefend of wordt de onderneming opgericht op duurzame wijze en voor onbepaalde tijd <sup>(303)</sup>, waarbij het grensoverschrijdende aspect slechts in potentie aanwezig hoeft te zijn <sup>(304)</sup>. In het geval van grensoverschrijdende diensten wordt de activiteit echter als een tijdelijke of gelegenheidswerkzaamheid uitgeoefend <sup>(305)</sup> en heeft deze dan steeds een duidelijk grensoverschrijdend aspect <sup>(306)</sup>.

Een gemeenschappelijk element van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting is dat zij betrekking hebben op de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst. Omdat bij een werkzaamheid die bestaat uit het verrichten van een dienst (om een economische tegenprestatie <sup>(307)</sup>) goederen gemoeid kunnen zijn, zal een nationale maatregel die gevolgen heeft voor een dergelijke dienst, doorgaans ook gevolgen hebben voor het verkeer van de goederen in kwestie. Dit is duidelijk het geval bij de distributie van goederen, waaronder in ruime zin ook het vervoer <sup>(308)</sup> van goederen valt, zowel voor de groothandel als de detailhandel <sup>(309)</sup>. Maar het is ook het geval wanneer bij de uitoefening van de werkzaamheid goederen worden gebruikt, hetzij in de vorm van uitrusting of als materiaal dat een integraal onderdeel van de dienst is. Aan de andere kant is duidelijk dat het vrij verkeer van goederen als bedoeld in artikel 34 VWEU, niet alleen in de weg staat aan beperkingen op de eigenschappen van de goederen in kwestie, maar ook aan beperkingen op het in de handel brengen en het gebruik ervan. De vraag of een nationale maatregel die gevolgen heeft voor bedoelde werkzaamheden, in het kader van de vrijheid van vestiging/vrijheid van dienstverrichting of het vrij verkeer van goederen dan wel beide moet worden beoordeeld, is derhalve een steeds terugkerende vraag, die per geval moet worden beoordeeld. Een voorbeeld: beperkingen op reclame (bv. reclame voor alcoholhoudende dranken <sup>(310)</sup>) kunnen enerzijds nadelige gevolgen hebben voor de reclamesector als dienstverlener, en anderzijds voor specifieke goederen en de mogelijkheden voor marktpenetratie, en bijgevolg een belemmering vormen voor de handel in deze producten.

Het Hof overwoog dat de Verdragen geen rangorde tot stand brengen tussen de vrijheid van dienstverrichting en andere fundamentele vrijheden <sup>(311)</sup>, zelfs niet met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 57 VWEU, ingevolge waarvan de vrijheid van dienstverrichting een subsidiair karakter heeft ten opzichte van de andere vrijheden <sup>(312)</sup>. Wanneer een nationale maatregel gevolgen kan hebben voor meer dan één fundamentele vrijheid onderzoekt het Hof,

<sup>(300)</sup> Zaak C-232/01, Van Lent, [2003] ECLI:EU:C:2003:535, en zaak C-464/02, Commissie/Denemarken, [2005] ECLI:EU:C:2005:546.

<sup>(301)</sup> Zaak C-420/15, U, [2017] ECLI:EU:C:2017:408, punten 21-22.

<sup>(302)</sup> In tegenstelling tot de werkzaamheden van een werknemer, die krachtens een arbeidsovereenkomst werkt, waarop de regels van het vrij verkeer van werknemers van toepassing zijn (zie punt 7.1), zie zaak C-337/97, Meeusen, [1999] ECLI:EU:C:1999:284, punt 17, en zaak C-413/13, FNV, [2014] ECLI:EU:C:2014:241, punt 37.

<sup>(303)</sup> Zaak C-221/89, Factortame, [1991] ECLI:EU:C:1991:320, punt 20.

<sup>(304)</sup> Zaak C-384/08, Attanasio Group, [2010] ECLI:EU:C:2010:133, punt 39.

<sup>(305)</sup> Zie de tweede alinea van artikel 57 VWEU en zaak C-55/94, Gebhard, [1995] ECLI:EU:C:1995:411, punt 39.

<sup>(306)</sup> Zie de eerste alinea van artikel 56 VWEU en zaak C-97/98, Jägerskiöld, [1999] ECLI:EU:C:1999:515, punten 43 en 44.

<sup>(307)</sup> Dit betekent dat de werkzaamheid gewoonlijk geschiedt tegen een vergoeding waarmee een aanzienlijk deel van de kosten ervan worden gedekt — zie zaak 263/86, Humbel, [1988] ECLI:EU:C:1988:451, punt 17.

<sup>(308)</sup> Vervoerdiensten vallen niet onder de werkingssfeer van artikel 56 VWEU, zoals bepaald in artikel 58, lid 1, VWEU.

<sup>(309)</sup> In gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, Visser, [2018] ECLI:EU:C:2018:44, stelde het Hof duidelijk dat detailhandelsactiviteiten een dienst vormen.

<sup>(310)</sup> Zaak C-405/98, Gourmet International Products, [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>(311)</sup> Zaak C-452/04, Fidium Finanz, [2006] ECLI:EU:C:2006:631, punt 32.

<sup>(312)</sup> Ibid.

waarschijnlijk om redenen van proceseconomie, die maatregel vaak in het licht van slechts één fundamentele vrijheid. Daarom stelt het Hof gewoonlijk eerst vast welke van de fundamentele vrijheden prevaleert <sup>(313)</sup>. In enkele gevallen heeft het Hof de maatregel onderzocht vanuit het oogpunt van beide fundamentele vrijheden.

Dit is bijvoorbeeld te zien in zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, die betrekking had op gebruiksrechten voor infrastructuur en vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen. Het Hof concludeerde dat Duitsland “de krachtens de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing voor personenauto’s en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing” <sup>(314)</sup>.

*Maatregelen die gevolgen hebben voor de distributie van goederen:* andere maatregelen die gevolgen hebben voor het vervoer van goederen, groot- en detailhandel, kunnen tegelijkertijd het vrij verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting belemmeren. Aan de ene kant vallen sommige maatregelen die gevolgen hebben voor de distributie nog steeds duidelijk onder de werkingssfeer van het vrij verkeer van goederen, zoals maatregelen die zijn gericht op de invoer/uitvoer zelf (zie punt 4.1).

Aan de andere kant zijn er maatregelen die gevolgen hebben voor distributiediensten ten aanzien waarvan prima facie wordt aangenomen dat zij eerder op de distributiedienst zelf dan op de gedistribueerde goederen zijn gericht. Nadat het doel en met name het effect van de maatregel in het individuele geval is beoordeeld, kan de rechter echter vaststellen dat deze maatregel eerder op goederen is gericht, wanneer het gaat om:

- vergunningregelingen voor handelaren (niet specifiek gericht op importeurs/exporteurs) (zie punt 4.5);
- verplichtingen voor handelaren tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of het hebben van opslagfaciliteiten (zie punt 4.2);
- verplichtingen tot prijsbeheersing en vergoeding (zie punten 4.4 en 4.11);
- reclamebeperkingen (zie punt 4.6).

Er zijn ook gevallen waarin niet gemakkelijk kan worden vastgesteld of een maatregel, wat het doel en het effect ervan betreft, primair op de betrokken goederen of op de betrokken dienst is gericht. Nationale regelingen die een openbare verkoping van goederen onder bepaalde voorwaarden verbieden, kunnen bijvoorbeeld enerzijds worden gezien als een belemmering van de dienstverlening van een veilingmeester (die hetzij in de betrokken lidstaat is gevestigd of grensoverschrijdende diensten verricht) en anderzijds als een belemmering van de verkoop van goederen <sup>(315)</sup>.

Een nuttig criterium om vast te stellen of het vrij verkeer van goederen in het geding is, is dat de betrokken maatregel aanzienlijke gevolgen heeft voor het in de handel brengen van het goed. Wat distributiediensten betreft, is de rechtspraak van het Hof in dit opzicht in de loop van de tijd duidelijker geworden, aangezien veel, zo niet alle, maatregelen die op de distributie van een goed zijn gericht, of die gevolgen hebben voor de distributie van een goed, in potentie kunnen worden aangemerkt als “verkoopmodaliteiten” als bedoeld in het arrest Keck (zie punt 3.4.2.2).

*Maatregelen die gevolgen hebben voor het gebruik van een goed:* tot slot houden maatregelen die specifiek zijn gericht op, en/of specifieke gevolgen hebben voor, het gebruik van goederen, vaak nauw verband met de uitoefening van een dienstenactiviteit. Vandaar dat de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in het algemeen een prominente rol spelen bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen.

De eerste vraag die beantwoord moet worden, is of de activiteit die het gebruik (waaronder begrepen recycling, hergebruik of verwijdering) van een goed behelst, een werkzaamheid anders dan in loondienst is, dat wil zeggen: of de activiteit bestaat uit het verrichten van diensten en in de handel brengen van goederen om een economische tegenprestatie. Is het antwoord negatief, dan valt de maatregel niet onder de werkingssfeer van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, zelfs niet als hij betrekking heeft op, of specifieke gevolgen heeft voor, het vrij verkeer van het betrokken goed.

<sup>(313)</sup> Zaak C-20/03, Burmanjer, [2005] ECLI:EU:C:2005:307, punt 34.

<sup>(314)</sup> Zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punt 164. In het licht van het arrest Visser (zaak C-31/16) wordt de werkingssfeer van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36) niet beïnvloed door de dunne scheiding van de vrijheden uit hoofde van het VWEU. Toen het Hof concludeerde dat de detailhandel moet worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 4, lid 1, van de dienstenrichtlijn en dat het hoofdstuk van de richtlijn over de vestiging van dienstverrichters (hoofdstuk III) van toepassing is op interne situaties, aanvaardde het Hof niet dat het primaire recht tot een beperking van een zelfstandige uitlegging van de dienstenrichtlijn zou kunnen leiden (zie de punten 92-94 en 107 van het arrest).

<sup>(315)</sup> Zaak C-239/90, SCP Boscher, [1991] ECLI:EU:C:1991:180.



Als het antwoord echter positief is, dan valt een maatregel die gevolgen heeft voor het gebruik van het bij de dienstenactiviteit gebruikte goed, onder de werkingssfeer van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting.

In sommige gevallen is het effect van een maatregel op het vrij verkeer van het betrokken goed niet van secundair belang. Het betreft dan gevallen waarin sprake is van aanzienlijke, zij het indirecte, gevolgen voor het in de handel brengen van het goed <sup>(316)</sup> (zie het eerdergenoemde criterium).

### 8.1.3. Artikelen 63 VWEU e.v. — Vrij verkeer van kapitaal en betalingen

De artikelen 63 VWEU e.v. (oud artikelen 56 EG e.v.) regelen het vrij verkeer van kapitaal en betalingen. In het bijzonder artikel 63 VWEU verbiedt beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen.

De vrijheid om bepaalde typen kapitaal te verplaatsen, is in de praktijk een onmisbare voorwaarde voor de daadwerkelijke uitoefening van andere door het Verdrag gewaarborgde vrijheden <sup>(317)</sup>.

Ondanks het feit dat de raakpunten met het vrij verkeer van goederen beperkt zijn, stelt het Hof zich in zijn rechtspraak al geruime tijd op het standpunt dat betaalmiddelen niet zijn te beschouwen als goederen <sup>(318)</sup>. Verder heeft het Hof duidelijk gemaakt dat een materiële uitvoer van vermogenswaarden moet worden beschouwd als kapitaalverkeer in de zin van artikel 63, lid 1, VWEU, of, wanneer een dergelijke uitvoer een betaling in het kader van het goederen- of dienstenverkeer vormt, een betaling in de zin van artikel 63, lid 2, VWEU <sup>(319)</sup>.

Hoewel grensoverschrijdend kapitaalverkeer doorgaans betrekking heeft op de investering van fondsen <sup>(320)</sup>, kan niet worden uitgesloten dat het onder bepaalde omstandigheden gaat om transacties in natura. Het Hof heeft geoordeeld dat wanneer een belastingplichtige van een lidstaat aanspraak maakt op aftrekbaarheid voor de belasting van een bedrag dat overeenkomt met de waarde van giften aan in een andere lidstaat woonachtige derden, het irrelevant is of die giften in geld dan wel in natura zijn gedaan. Dergelijke giften vallen eveneens onder artikel 63 VWEU, ook wanneer het giften in natura in de vorm van voorwerpen voor dagelijks gebruik zijn <sup>(321)</sup>.

Daarnaast heeft het Hof kwesties in verband met voertuigregistratie ook uit het oogpunt van artikel 63 VWEU behandeld <sup>(322)</sup>. Hoewel een regeling voor voertuigregistratie die een belemmering van het verkeer van bepaalde voertuigen tussen lidstaten tot gevolg heeft, doorgaans als een belemmering van het vrij verkeer van goederen wordt behandeld, heeft het Hof een dergelijke regeling ook beoordeeld uit het oogpunt van het vrij verkeer van kapitaal. Het betrof een zaak waarbij een voertuig om niet in bruikleen was gegeven in een grensoverschrijdende transactie tussen in verschillende lidstaten woonachtige burgers <sup>(323)</sup>.

## 8.2. Andere relevante Verdragsartikelen

### 8.2.1. Artikel 18 VWEU — Geen discriminatie op grond van nationaliteit

Artikel 18 VWEU (oud artikel 12 EG) verbiedt discriminatie op grond van nationaliteit. Het is vaste rechtspraak dat deze bepaling slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het EU-recht wel geldt, maar waarvoor het Verdrag niet in een bijzonder discriminatieverbod voorziet <sup>(324)</sup>.

Het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit komt specifiek tot uitdrukking in de Verdragsbepalingen over het vrij verkeer van personen, waaronder het vrij verkeer van werknemers op grond van artikel 45 VWEU en de vrijheid van dienstverrichting op grond van artikel 56 VWEU. Een uitzondering is de zaak Oostenrijk/Duitsland, waarin het Hof een geschil betreffende een financieringsregeling voor autosnelwegen behandelde in

<sup>(316)</sup> Het directe gevolg kan zijn dat goederen die niet aan een in de maatregel omschreven gebruiksvoorschrift voldoen, te maken krijgen met ernstige vraagvermindering of zelfs van de markt worden gevaagd, ofschoon de verkoop ervan nog steeds wettig is.

<sup>(317)</sup> Zaak 203/80, Casati, [1981] ECLI:EU:C:1981:261, punt 8.

<sup>(318)</sup> Zaak 7/78, Thompson, [1978] ECLI:EU:C:1978:209, punt 25.

<sup>(319)</sup> Zaak C-358/93, Bordessa e.a., [1995] ECLI:EU:C:1995:54, punten 13 en 14.

<sup>(320)</sup> Hoewel de begrippen “kapitaalverkeer” en “betalingsverkeer” niet in het Verdrag zijn gedefinieerd, is het vaste rechtspraak dat Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB L 178 van 8.7.1988, blz. 5), samen met de bijgevoegde nomenclatuur, mag worden gebruikt voor het definiëren van het begrip “kapitaalverkeer” (zaak C-222/97, Trummer en Mayer, [1999] ECLI:EU:C:1999:143, punten 20 en 21).

<sup>(321)</sup> Zaak C-318/07, Persche, [2009] ECLI:EU:C:2009:33, punten 25 en 30.

<sup>(322)</sup> Zie punt 4.2.

<sup>(323)</sup> Zaak C-583/14, Nagy, [2015] ECLI:EU:C:2015:737, punt 23.

<sup>(324)</sup> Zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punt 39; zaak C-296/15, Medisanus, [2017] ECLI:EU:C:2017:431.

het licht van zowel artikel 18 VWEU als de artikelen 34, 56 en 92 VWEU. Het Hof oordeelde uiteindelijk in die zaak dat Duitsland door de invoering van de betrokken nationale belastingmaatregel in strijd had gehandeld met alle krachten deze artikelen op haar rustende verplichtingen, aangezien de financiële last van de nieuwe heffing uitsluitend op de houders van buitenlandse voertuigen zou drukken <sup>(325)</sup>.

### 8.2.2. Artikelen 28 en 30 VWEU — De douane-unie

Terwijl artikel 34 VWEU ziet op non-tarifaire handelsbelemmeringen, zijn alle in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking verboden op grond van de artikelen 28 en 30 VWEU (oud artikel 25 EG). Dit verbod heeft een algemeen en absoluut karakter. Het geldt voor alle in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten, ongeacht het bedrag, de benaming, de wijze van toepassing of het doel en de bestemming van de gegenereerde inkomsten <sup>(326)</sup>.

In tegenstelling tot artikel 34 VWEU staan de artikelen 28 en 30 geen afwijkingen toe <sup>(327)</sup>. Laatstgenoemd artikel is echter niet van toepassing op heffingen die worden geheven vanwege controles die worden verricht om door het EU-recht opgelegde verplichtingen na te komen en heffingen die een wederprestatie voor een daadwerkelijk verleende dienst vormen <sup>(328)</sup>.

De verboden van de artikelen 28 en 30 VWEU moeten worden onderscheiden van het verbod op discriminerende binnenlandse belastingen neergelegd in artikel 110 VWEU, waarop rechtvaardigingsgronden van toepassing kunnen zijn. Het is belangrijk om steeds in het oog te houden dat de artikelen 30 en 110 VWEU elkaar uitsluiten <sup>(329)</sup>.

Heffingen van gelijke werking als een douanerecht in de zin van artikel 30 VWEU worden eenzijdig op goederen gelegd wegens grensoverschrijding <sup>(330)</sup>. Nationale maatregelen die nationale goederen en identieke uitgevoerde goederen even zwaar en in dezelfde verhandelingsfase treffen en waarbij ook het belastbare feit hetzelfde is, vallen daarentegen onder de werkingssfeer van artikel 110 VWEU <sup>(331)</sup>. Wanneer de voordelen voor een nationaal product de op dit product drukkende last volledig compenseren, valt de heffing bij wijze van uitzondering onder de werkingssfeer van de artikelen 28 en 30 VWEU <sup>(332)</sup>.

Tot slot heeft het Hof duidelijk gemaakt dat een heffingsplichtige teruggaaf moet kunnen krijgen van een heffing die in strijd met artikel 30 VWEU is geïnd, zelfs in een situatie waarin het mechanisme voor de betaling van de heffing in de nationale wettelijke regeling zodanig is opgezet dat deze heffing wordt afgewenteld op de consument <sup>(333)</sup>.

### 8.2.3. Artikel 37 VWEU — Staatsmonopolies

Overeenkomstig de eerste alinea van artikel 37 VWEU (oud artikel 31 EG) passen de lidstaten “hun nationale monopolies van commerciële aard aan in dier voege dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten”.

Dit betekent niet dat de monopolies moeten worden opgeheven, maar dat zij zodanig moeten worden aangepast dat zij geen discriminerende werking kunnen hebben. In het algemeen is artikel 37 VWEU van toepassing in omstandigheden waarbij de staat: 1) exclusieve inkoop- of verkooprechten toewijst en aldus controle mogelijk maakt op invoer en uitvoer, en 2) rechten toewijst aan een staatsbedrijf, een staatsinstelling of middels delegatie aan een particuliere organisatie.

<sup>(325)</sup> Zaak C-591/17, Oostenrijk/Duitsland, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punten 162-164.

<sup>(326)</sup> Zaak 24/68, Commissie/Italië, [1969] ECLI:EU:C:1969:29, punt 7; zaak C-441/98, Michailidis, [2000] ECLI:EU:C:2000:479, punt 15; zaak C-313/05, Brzeziński, [2007] ECLI:EU:C:2007:33, punt 22, en zaak C-254/13, Orgacom, [2014] ECLI:EU:C:2014:2251, punt 23; zaak C-65/16, Istanbul Logistik, [2017] ECLI:EU:C:2017:770, punt 39.

<sup>(327)</sup> Zaak C-173/05, Commissie/Italië, [2007], ECLI:EU:C:2007:362, punt 42; zaak C-65/16, Istanbul Logistik, [2017] ECLI:EU:C:2017:770, punt 40, en zaak C-305/17, FENS, [2018] ECLI:EU:C:2018:986, punt 53.

<sup>(328)</sup> Gevoegde zaken C-149/91 en C-150/91, Sanders Adour en Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, [1992] ECLI:EU:C:1992:261, punt 17; zaak C-72/03, Carbonati Apuani, [2004] ECLI:EU:C:2004:506, punt 31, en zaak C-39/17, Lubrizol, [2018] ECLI:EU:C:2018:438, punt 26.

<sup>(329)</sup> Zaak C-39/17, Lubrizol, [2018] ECLI:EU:C:2018:438, punt 25.

<sup>(330)</sup> Zaak 24/68, Commissie/Italië, [1969] ECLI:EU:C:1969:29, punt 14; zaak C-441/98, Michailidis, [2000] ECLI:EU:C:2000:479, punt 15; zaak C-313/05, Brzeziński, [2007] ECLI:EU:C:2007:33, punt 22; zaak C-254/13, Orgacom, ECLI:EU:C:2014:2251, punt 23, en zaak C-65/16, Istanbul Logistik, ECLI:EU:C:2017:770, punt 39.

<sup>(331)</sup> Zaak C-254/13, Orgacom, [2014] ECLI:EU:C:2014:2251, punt 29.

<sup>(332)</sup> Zaak C-28/96, Fricarnes, [1997] ECLI:EU:C:1997:412, punten 24 en 25. Zaak C-76/17, Petrotel-Lukoil en Georgescu, [2018] ECLI:EU:C:2018:139, punt 24.

<sup>(333)</sup> Zaak C-76/17, Petrotel-Lukoil en Georgescu, [2018] ECLI:EU:C:2018:139, punt 39.

Artikel 37 VWEU heeft rechtstreekse werking en is uitsluitend van toepassing op goederen (het is derhalve niet van toepassing op het vrij verkeer van diensten of kapitaal) <sup>(334)</sup>. De Verdragsbepaling betreft bovendien activiteiten die intrinsiek verbonden zijn met het specifieke bedrijf van het monopolie en heeft dus geen betrekking op nationale bepalingen waarbij dit verband niet bestaat. Deze benadering duidt erop dat artikel 37 VWEU een *lex specialis* vormt tegenover de algemene bepaling van artikel 34 VWEU. In de zaak *Franzén*, betreffende een Zweeds monopolie op de detailverkoop van alcohol, oordeelde het Hof dat “bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie” <sup>(335)</sup> onder de werkingssfeer van artikel 37 VWEU vallen, terwijl “andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie, maar daarop wel invloed hebben, worden beoordeeld in het licht van [artikel 34 VWEU]” <sup>(336)</sup>.

In de zaak *Hanner*, betreffende een Zweeds monopolie op de detailverkoop van geneesmiddelen, voerde het Hof aan dat artikel 37 VWEU “beoogt de belemmeringen van het vrije verkeer van goederen weg te nemen, met uitzondering evenwel van de aan het bestaan van zulke monopolies inherente beperkende gevolgen voor het handelsverkeer” <sup>(337)</sup>. Vervolgens legde het Hof in de zaak *Rosengren* uit dat “de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is [weliswaar] het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap beïnvloedt, [maar] als zodanig niet de uitoefening door dat [Zweedse detailverkoop]monopolie [regelt] van zijn exclusieve recht om op het Zweedse grondgebied alcoholhoudende dranken in het klein te verkopen. Deze maatregel, die dus niet de uitoefening door dit monopolie van zijn specifieke functie betreft, kan dan ook niet worden geacht betrekking te hebben op het bestaan zelf van het monopolie” <sup>(338)</sup>.

Deze argumentatie is ook terug te vinden in meer recente rechtspraak, zoals het arrest *ANETT*, dat betrekking heeft op een nationale wettelijke regeling die tabaksdetaillisten verbiedt om tabaksproducten in te voeren uit andere lidstaten. Ten eerste overwoog het Hof dat artikel 37 VWEU van toepassing is als de regeling in kwestie betrekking heeft op de werking van een monopolie van commerciële aard en beperkende gevolgen voor het handelsverkeer met zich brengt die inherent zijn aan het bestaan van een dergelijk monopolie. Ten tweede overwoog het dat bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie moeten worden getoetst aan artikel 37 VWEU, dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop het monopolie zijn exclusief recht uitoefent. Bepalingen van de nationale wetgeving die losstaan van de werking van het monopolie maar daarop wel invloed hebben, moeten daarentegen aan artikel 34 VWEU worden getoetst <sup>(339)</sup>.

In de zaak *ANETT* oordeelde het Hof dat het betrokken monopolie als specifieke functie had het exclusieve recht op de kleinhandel in tabaksproducten voor te behouden aan concessiehouders, waardoor het verbod wel een weerslag had op het vrij verkeer van goederen, maar niet de uitoefening van het uit het betrokken monopolie voortvloeiende exclusieve recht regelde. Een dergelijk verbod kon volgens het Hof los worden gezien van de werking van het monopolie, aangezien het geen betrekking had op de verkoopmodaliteiten voor de kleinhandel in tabaksproducten, maar op de upstreammarkt van dergelijke producten. Het was evenmin gericht op het verkoopnet van het betrokken monopolie, noch op de marketing van, of de reclame voor, de door dat monopolie verkochte producten. Het Hof concludeerde dat de nationale maatregel niet kon worden aangemerkt als een bepaling inzake het bestaan of de werking van het monopolie en artikel 37 VWEU daardoor irrelevant was voor de beoordeling van de verenigbaarheid van bedoeld verbod met het EU-recht <sup>(340)</sup>.

In de zaak *Visnapuu* beoordeelde het Hof of het vereiste van een detailhandelsvergunning voor het invoeren van alcoholhoudende dranken en het verkopen daarvan aan in Finland wonende consumenten moest worden getoetst aan artikel 34 VWEU of aan artikel 37 VWEU. Volgens de Finse regering moest de betrokken monopolieregeling worden getoetst aan artikel 37 VWEU en het betrokken vergunningstelsel aan artikel 34 VWEU. Het Hof was het hiermee eens en verklaarde dat de vergunningstelsels in kwestie niet de werking van het monopolie of de uitoefening van zijn exclusieve rechten regelden, omdat op basis daarvan personen aan wie een vergunning was verleend, bepaalde categorieën alcoholhoudende dranken mochten verkopen aan consumenten. Deze vergunningstelsels stonden bijgevolg los van de werking van het monopolie en moesten worden getoetst aan artikel 34 VWEU <sup>(341)</sup>. In lijn met het arrest *Franzén* riep het Hof in herinnering dat artikel 37 VWEU vereist dat de inrichting en werking van het monopolie van dien aard zijn dat elke discriminatie tussen lidstaten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, is uitgesloten, zodat de handel in goederen uit andere lidstaten niet wordt benadeeld en de mededinging tussen de economieën van de lidstaten niet wordt vervalst <sup>(342)</sup>.

<sup>(334)</sup> Zaak 155/73, *Sacchi*, [1974] ECLI:EU:C:1974:40.

<sup>(335)</sup> Zaak C-189/95, *Franzén*, [1997] ECLI:EU:C:1997:504, punt 35.

<sup>(336)</sup> Zaak C-189/95, *Franzén*, [1997] ECLI:EU:C:1997:504, punt 36.

<sup>(337)</sup> Zaak C-438/02, *Hanner*, [2005] ECLI:EU:C:2005:332, punt 35.

<sup>(338)</sup> Zaak C-170/04, *Rosengren*, [2007] ECLI:EU:C:2007:313, punten 21 en 22; zie tevens zaak C-186/05, *Commissie/Zweden*, [2007] ECLI:EU:C:2007:571.

<sup>(339)</sup> Zaak C-456/10, *ANETT*, [2012] ECLI:EU:C:2012:241, punten 21-23.

<sup>(340)</sup> Zaak C-456/10, *ANETT*, [2012] ECLI:EU:C:2012:241, punten 25-31.

<sup>(341)</sup> Zaak C-198/14, *Visnapuu*, [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punten 90 en 91.

<sup>(342)</sup> Zaak C-198/14, *Visnapuu*, [2015] ECLI:EU:C:2015:751, punt 95.

In het licht van de rechtspraak lijkt het Hof de artikelen 34 en 37 VWEU te beschouwen als elkaar uitsluitende artikelen. Wanneer de betrokken nationale maatregel niet ziet op de uitoefening van de specifieke functie van het monopolie, valt deze buiten de werkingssfeer van artikel 37 VWEU en wordt deze getoetst aan de artikelen 34 en 36 VWEU.

Er kan evenwel worden aangevoerd dat er enige overlap is tussen artikel 37 VWEU en andere artikelen van het Verdrag. Het Hof oordeelde in inbreukzaken betreffende verschillende nationale monopolies voor elektriciteit en gas <sup>(343)</sup> dat gelijktijdige toepassing van artikel 37 VWEU en artikel 34 VWEU inderdaad mogelijk is. Een dergelijke benadering zou betekenen dat een maatregel die verband houdt met een staatsmonopolie, eerst moet worden beoordeeld uit hoofde van artikel 37 VWEU. Indien de maatregel vervolgens discriminerend wordt geacht, is een beoordeling uit hoofde van de artikelen 34 en 35 VWEU niet meer nodig. Indien daarentegen wordt geconcludeerd dat een maatregel op grond van artikel 37 VWEU niet discriminerend is, moet deze ook nog worden beoordeeld uit hoofde van de algemene bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen.

#### 8.2.4. Artikel 107 VWEU — Staatssteun

Overeenkomstig artikel 107 VWEU (oud artikel 87 EG) “zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

In dit opzicht dienen de staatssteunregels en de artikelen 34, 35 en 36 VWEU een gemeenschappelijk doel, namelijk het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale concurrentievoorwaarden verzekeren <sup>(344)</sup>. Doordat hun uitgangspunt echter verschillend is, betekent het feit dat een steunmaatregel wordt aangemerkt als staatssteun niet automatisch dat deze steunmaatregel niet kan worden getoetst aan andere regels van het EU-recht, zoals de artikelen 34, 35 en 36 VWEU <sup>(345)</sup>. In zijn richtinggevend arrest in de zaak *Commissie/Frankrijk* <sup>(346)</sup>, bijvoorbeeld, toetste het Hof de rechtmatigheid van een maatregel waarbij krantenuitgevers belastingvrijstelling kregen op voorwaarde dat de kranten in Frankrijk werden gedrukt. Terwijl de Commissie stelde dat deze maatregel in strijd was met artikel 34 VWEU, betoogde de Franse regering dat deze uit hoofde van artikel 107 VWEU beoordeeld had moeten worden, aangezien de fiscale bepalingen niet los konden worden gezien van de algemene steunregeling voor de krantenindustrie. Nadat het Hof had opgemerkt dat Frankrijk de steunmaatregel niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie had aangemeld, gaf het de volgende beginselverklaring: “Dat een nationale maatregel eventueel als steunmaatregel [...] kan worden aangemerkt, is [...] geen voldoende grond om hem aan het verbod van [de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen] te onttrekken” <sup>(347)</sup>. Verder stelde het Hof in de zaak *PreussenElektra* <sup>(348)</sup> vast dat de betrokken nationale maatregel, betreffende regionale elektriciteitsvoorziening, het intracommunautaire handelsverkeer — op zijn minst in potentie — had kunnen belemmeren. Maar omdat de maatregel bijdroeg aan vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en zodoende aan bescherming van het milieu, achtte het Hof deze niet in strijd met het vrij verkeer van goederen.

Tegelijkertijd is het loutere feit dat een steunmaatregel als zodanig van invloed is op het handelsverkeer binnen de EU, op zichzelf onvoldoende om de maatregel ook als een maatregel van gelijke werking op grond van artikel 34 VWEU aan te merken. Het Hof maakt onderscheid tussen aspecten die onverbrekelijk verbonden zijn met het doel van de steun en aspecten die hiervan kunnen worden losgemaakt en die, ook al maken zij deel uit van de steunmaatregel, kunnen worden beschouwd als niet noodzakelijk voor het doel of de goede werking ervan <sup>(349)</sup>. Alleen de laatstgenoemde aspecten vallen onder de artikelen 34, 35 en 36 VWEU. Zo merkte het Gerecht in de zaak *Castelnou Energía, SL* <sup>(350)</sup> op dat “een steunregeling die door de staat of met staatsmiddelen wordt bekostigd, niet op grond van de enkele omstandigheid dat die regeling door begunstiging van bepaalde nationale ondernemingen of producties de invoer van gelijksoortige of concurrerende producten uit de andere lidstaten althans indirect zou kunnen belemmeren, reeds als zodanig met een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU is gelijk te stellen”.

<sup>(343)</sup> Zaak C-159/94, *Commissie/Frankrijk*, [1997] ECLI:EU:C:1997:501, punt 41; zaak C-158/94, *Commissie/Italië*, [1997] ECLI:EU:C:1997:500, punt 33; zaak C-157/94, *Commissie/Nederland*, [1997] ECLI:EU:C:1997:499, punt 24.

<sup>(344)</sup> Zaak 103/84, *Commissie/Italië*, [1986] ECLI:EU:C:1986:229, punt 19.

<sup>(345)</sup> Zaak C-234/99, *Nygård*, [2002] ECLI:EU:C:2002:244, punt 56; zaak 351/88, *Laboratori Bruneau*, [1991] ECLI:EU:C:1991:304, punt 7.

<sup>(346)</sup> Zaak 18/84, *Commissie/Frankrijk*, [1985] ECLI:EU:C:1985:175.

<sup>(347)</sup> Zaak 21/88, *Du Pont de Nemours Italiana Spa*, [1990] ECLI:EU:C:1990:121; zaak 351/88, *Laboratori Bruneau Srl*, [1991] ECLI:EU:C:1991:304; zaak C-156/98, *Duitsland*, [2000] ECLI:EU:C:2000:467, punt 78, en zaak C-114/00, *Spanje/Commissie*, [2002] ECLI:EU:C:2002:508, punt 104.

<sup>(348)</sup> Zaak C-379/98, *PreussenElektra*, [2001] ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>(349)</sup> Zaak 74/76, *Ianelli*, [1977] ECLI:EU:C:1977:51, punt 17.

<sup>(350)</sup> Zaak T-57/11, *Castelnou Energía/Commissie*, [2014] ECLI:EU: T:2014:1021, punt 196.

Uit de rechtspraak volgt ook duidelijk dat een nationale rechter enkel bevoegd is om te beoordelen of een steunregeling verenigbaar is met andere rechtstreeks werkende Verdragsbepalingen dan die inzake staatssteun (bv. de artikelen 34-36 VWEU en artikel 63 VWEU <sup>(351)</sup>) wanneer de voorschriften van die regeling afzonderlijk kunnen worden beoordeeld en niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel van de regeling of voor de goede werking ervan <sup>(352)</sup>. Bijgevolg verzetten de artikelen 107 en 108 VWEU zich ertegen dat een nationale rechter een steunmaatregel beoordeelt in het licht van andere rechtstreeks werkende bepalingen, voor zover de bepalingen van de bestreden maatregel zien op de werking en het doel ervan.

#### 8.2.5. Artikel 110 VWEU — Fiscale bepalingen

Artikel 110 VWEU (oud artikel 90 EG) vormt een aanvulling op de bepalingen betreffende de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking. Deze bepaling heeft tot doel het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale mededingingsvoorwaarden te verzekeren, door elke vorm van bescherming uit te sluiten die voortvloeit uit de toepassing van binnenlandse belastingen die discriminerend zijn ten opzichte van producten uit andere lidstaten <sup>(353)</sup>. Artikel 110 wordt in relatie tot artikel 34 VWEU beschouwd als een *lex specialis*. Dit houdt in dat zaken die onder artikel 110 vallen, niet nog eens worden getoetst aan artikel 34 VWEU. Dit was het geval in de zaak *Kawala* <sup>(354)</sup>, waarin het Hof besliste dat een heffing van registratiekosten voor ingevoerde gebruikte voertuigen onder artikel 110 VWEU viel, aangezien deze heffing van fiscale aard was, en artikel 34 VWEU bijgevolg niet van toepassing was. Er moet echter aan worden herinnerd dat de lidstaten hun bevoegdheid op het gebied van de directe belastingen volgens vaste rechtspraak moeten uitoefenen met eerbiediging van het EU-recht en met name de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden <sup>(355)</sup>.

De eerste alinea van artikel 110 VWEU voorziet in een verbod voor lidstaten om hogere binnenlandse belastingen te heffen op producten van andere lidstaten dan die welke op gelijksoortige nationale producten worden geheven. Deze bepaling wordt overtreden indien de op een ingevoerd product en op een gelijksoortig nationaal product geheven belasting op basis van verschillende criteria op verschillende wijzen wordt berekend waardoor, ook al is dat slechts in enkele gevallen, een hogere belasting wordt geheven op het ingevoerde product.

Het Hof heeft “gelijksoortige producten” gedefinieerd als producten die uit verbruikersoogpunt soortgelijke eigenschappen vertonen en aan dezelfde behoeften voldoen, waarbij niet de volstrekte identiteit maar het soortgelijke en vergelijkbare gebruik de maatstaf is. In de zaak *Commissie/Frankrijk* <sup>(356)</sup> overwoog het Hof dat sigaretten van donkere tabak en sigaretten van heldere tabak als gelijksoortige producten konden worden beschouwd.

Praktische bezwaren kunnen niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een heffing die discriminerend is voor producten uit andere lidstaten <sup>(357)</sup>.

De tweede alinea van artikel 110 VWEU beoogt elke vorm van zijdelings fiscaal protectionisme tegen te gaan in het geval van producten uit andere lidstaten die, hoewel zij niet gelijksoortig zijn aan binnenlandse producten, niettemin in een mededingingsverhouding staan met sommige daarvan. Het heffen van belastingen op uit andere lidstaten afkomstige producten die hoger zijn dan de belastingen die op concurrerende binnenlandse producten worden geheven, is verboden wanneer het gevolg daarvan voor de betrokken markt is, dat het potentiële verbruik van de ingevoerde producten wordt verminderd ten gunste van concurrerende nationale producten. In de zaak *Commissie/Zweden* <sup>(358)</sup> overwoog het Hof dat wijnen van een “tussencategorie” (hoofdzakelijk ingevoerd) voldoende gemeenschappelijke kenmerken hadden met zwaar bier (hoofdzakelijk een nationaal product) dat deze werden geacht in concurrentie te staan met zwaar bier. Het Hof overwoog in die zaak echter ook dat uit niets bleek dat de verschillende fiscale behandeling van de twee producten het consumentengedrag in de betrokken sector kon beïnvloeden (geen beschermende werking).

In gevallen waarbij een heffing wordt opgelegd op nationale en ingevoerde producten waarbij de opbrengst hiervan bestemd is ter financiering van activiteiten die enkel aan de nationale producten ten goede komen, en derhalve de op deze nationale producten drukkende last gedeeltelijk <sup>(359)</sup> compenseren, vormt de heffing ingevolge artikel 110 VWEU een verboden discriminerende belasting <sup>(360)</sup>.

<sup>(351)</sup> Zaak C-598/17, *A-Fonds*, [2019] ECLI:EU:C:2019:352.

<sup>(352)</sup> *Ibid.*, punt 47. Zie in die zin ook zaak C-234/99, *Nygård*, [2002] ECLI:EU:C:2002:244, punt 57.

<sup>(353)</sup> Zaak C-91/18, *Commissie/Griekenland*, [2019] ECLI:EU:C:2019:600, punt 52.

<sup>(354)</sup> Zaak C-134/07, *Piotr Kawala/Gmina Miasta Jaworzna*, [2007] ECLI:EU:C:2007:770.

<sup>(355)</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-591/17, *Oostenrijk/Duitsland*, [2019] ECLI:EU:C:2019:504, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

<sup>(356)</sup> Zaak C-302/00, *Commissie/Frankrijk*, [2002] ECLI:EU:C:2002:123.

<sup>(357)</sup> Zaak C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten*, [2007] ECLI:EU:C:2007:185, punt 70.

<sup>(358)</sup> Zaak C-167/05, *Commissie/Zweden*, [2008] ECLI:EU:C:2008:202.

<sup>(359)</sup> In gevallen waarin sprake is van volledige compensatie, vormt de heffing een heffing van gelijke werking als een douanerecht, die in strijd is met de artikelen 28 en 30 VWEU.

<sup>(360)</sup> Zaak C-76/17, *Petrotel-Lukoil*, [2018] ECLI:EU:C:2018:139, punten 22-25.

### 8.2.6. Artikel 351 VWEU

Artikel 351 VWEU (oud artikel 307 EG) ziet op de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit internationale overeenkomsten die door de lidstaten vóór 1958 of vóór de datum van hun toetreding zijn gesloten met één of meer derde staten. Overeenkomstig dit artikel worden deze rechten en verplichtingen niet door de bepalingen van het Verdrag aangetast, mits aan de volgende cumulatieve voorwaarden wordt voldaan:

- De internationale overeenkomst **moet vereisen en niet enkel toestaan** dat de lidstaat een maatregel neemt die onverenigbaar is met een verplichting van die lidstaat uit hoofde van het EU-recht. In zaak C-324/93 <sup>(361)</sup> stelde het Hof grenzen aan de mogelijkheden van de lidstaten inzake het nemen van maatregelen die strijdig zijn met hun verplichtingen op grond van artikel 34 VWEU. Het betrof hier een weigering tot afgifte van een vergunning voor de invoer van diacetylmorfine (een verdovend middel dat onder het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 valt) in het Verenigd Koninkrijk. Het Hof oordeelde dat het feit dat een maatregel “kan voortvloeien uit een internationale overeenkomst van vroegere datum dan het Verdrag of de toetreding van een lidstaat, en dat de lidstaat deze maatregel, hoewel zij het handelsverkeer belemmert, handhaaft op grond van artikel [351], [...] niet tot gevolg [heeft] dat de maatregel aan de werkingssfeer van artikel [34] wordt onttrokken, omdat artikel [351] slechts toepassing vindt in geval de overeenkomst een lidstaat een verplichting oplegt die onverenigbaar is met het Verdrag”.

De conclusie is dat de lidstaten moeten afzien van het nemen van maatregelen die in strijd zijn met het EU-recht, met name de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen, indien de internationale overeenkomsten die zij hebben gesloten hen niet verplichten tot het nemen van dergelijke maatregelen.

- De overeenkomst doet geen afbreuk aan de beginselen die deel uitmaken van de grondslagen van de rechtsorde van de EU.

## 9. HANDHAVING VAN DE ARTIKELEN 34 EN 35 VWEU

### 9.1. Rechtstreekse werking — handhaving door particulieren

Het Hof heeft erkend dat het in artikel 34 VWEU vastgestelde verbod “dwingend en uitdrukkelijk is en voor zijn toepassing geen enkele nadere tussenkomst van de lidstaten of de [instellingen van de Unie] behoeft”. Derhalve geldt dat artikel 34 VWEU “rechtstreeks werkt en voor de particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven” <sup>(362)</sup>.

Later oordeelde het Hof dat artikel 35 VWEU eveneens rechtstreekse werking heeft en de bepalingen daarvan eveneens “rechtstreeks toepasselijk” zijn en “als zodanig aan de particulieren rechten verlenen welke de rechterlijke instanties van de lidstaten dienen te handhaven” <sup>(363)</sup>.

Particulieren kunnen zich op het beginsel van en het recht op het vrij verkeer van goederen beroepen door een zaak bij een nationale rechter aanhangig te maken. Laatstgenoemde kan afzien van de toepassing van elke nationale bepaling die hij als strijdig met de artikelen 34 en 35 VWEU beoordeelt. Nationale rechters kunnen tevens worden verzocht te beoordelen in welke mate een invoer- of uitvoerbepaling gerechtvaardigd is uit hoofde van dringende behoeften of doelstellingen van algemeen belang zoals genoemd in artikel 36 VWEU.

### 9.2. Solvit

Solvit is een netwerk ([www.europa.eu/solvit](http://www.europa.eu/solvit)) dat is bedoeld voor het oplossen van problemen die het gevolg zijn van een verkeerde toepassing van de regels voor de interne markt door overheidsinstanties <sup>(364)</sup>. Hiertoe hebben alle EER-lidstaten eigen Solvit-centra opgericht, die rechtstreeks communiceren via een onlinedatabank. De Solvit-centra maken deel uit van de nationale overheid en proberen binnen tien weken met een oplossing te komen voor problemen van burgers en bedrijven. Het reglement van orde voor Solvit is vastgelegd in een aanbeveling van de Commissie <sup>(365)</sup> van 2001, die is goedgekeurd door de Raad. De Commissie houdt toezicht op het netwerk en biedt zo nodig ondersteuning bij het versnellen van de klachtenafhandeling. In 2018 werden via Solvit meer dan tweeduizend zaken behandeld. Het oplossingspercentage bedroeg dat jaar 90 %.

<sup>(361)</sup> Zaak C-324/93, *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte: Evans Medical en Macfarlan Smith*, [1995] ECLI:EU:C:1995:84.

<sup>(362)</sup> Zaak 74/76, *Iannelli/Meroni*, [1977] ECLI:EU:C:1977:51.

<sup>(363)</sup> Zaak 83/78, *Pigs Marketing Board/Redmond*, [1978] ECLI:EU:C:1978:214.

<sup>(364)</sup> Aanvullende informatie in mededelingen van de Commissie: Actieplan ter versterking van Solvit (COM(2017) 255) en Aanbeveling van de Commissie inzake de beginselen voor de werking van Solvit (C(2013) 5869).

<sup>(365)</sup> Aanbeveling van de Commissie van 7 december 2001 betreffende beginselen voor het gebruik van “Solvit”, het netwerk voor probleemoplossing in de interne markt (C(2001) 3901) (PB L 331 van 15.12.2001, blz. 79).

Daarnaast is een nieuw probleemoplossingsmechanisme voor Solvit ingevoerd bij Verordening (EU) 2019/515 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht. Artikel 8 van deze verordening voorziet in een mechanisme voor zaken waarin de nationale autoriteiten een administratief besluit hebben genomen. Het Solvit-centrum dat bij deze procedure betrokken is, kan de Commissie verzoeken om de verenigbaarheid van een administratief besluit te beoordelen en hierover advies uit te brengen. Dit mechanisme gaat gepaard met langere termijnen dan de gebruikelijke Solvit-procedure.

### 9.3. Inbreukprocedures krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU

#### 9.3.1. *Inbreukprocedure*

Indien de Commissie in haar rol als “hoedster van de Verdragen” van oordeel is dat een lidstaat een krachtens het EU-recht op hem rustende verplichting niet is nagekomen, kan de Commissie naar aanleiding van een klacht of ambtshalve een inbreukprocedure tegen deze lidstaat aanhangig maken.

In artikel 258 VWEU (oud artikel 226 EG) zijn de formele stappen van de inbreukprocedure vastgelegd. De eerste stap bestaat uit het aan de betrokken lidstaat zenden van een ingebrekestelling waarin deze wordt verzocht binnen een bepaalde termijn, doorgaans twee maanden, zijn opmerkingen te maken.

In het licht van het antwoord van de betrokken lidstaat of het ontbreken daarvan kan de Commissie besluiten een “met redenen omkleed advies” tot de lidstaat te richten. Daarin legt de Commissie uit waarom zij van oordeel is dat het EU-recht geschonden is en verzoekt zij de lidstaat om binnen een bepaalde termijn, doorgaans twee maanden, aan het EU-recht te voldoen. Indien de lidstaat het EU-recht blijft schenden, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof om te doen vaststellen dat het EU-recht is geschonden.

De ingebrekestelling en het met redenen omklede advies van de Commissie bakenen het voorwerp van het geschil af, zodat het daarna niet meer kan worden verruimd. Het met redenen omklede advies en de door de Commissie aanhangig gemaakte procedure moeten bijgevolg op dezelfde gronden berusten als de ingebrekestelling waarmee de precontentieuze procedure werd ingeleid <sup>(366)</sup>.

Indien het Hof in de definitieve uitspraak in de zaak vaststelt dat het EU-recht inderdaad is geschonden, is de betrokken lidstaat gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest. Indien de schending voortduurt, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof brengen en financiële sancties (forfaitaire som en dagelijkse dwangsom) vorderen. De procedure voor de tweede verwijzing naar het Hof is neergelegd in artikel 260, lid 2, VWEU. Deze procedure, die kan worden ingeleid zolang de lidstaat het arrest van het Hof niet is nagekomen, bestaat uit drie stappen: eerst stuurt de Commissie de lidstaat een brief waarin zij hem wijst op zijn nakomingsverplichting, daarna stuurt zij een ingebrekestelling en tot slot kan zij de zaak opnieuw naar het Hof verwijzen (tweede verwijzing). Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat de verplichtingen ter uitvoering van het eerste arrest niet is nagekomen, kan het financiële sancties opleggen. Het doel van deze sancties is een afschrikwekkend effect te bewerkstelligen en de lidstaten aan te sporen het EU-recht zo snel mogelijk na te leven <sup>(367)</sup>.

#### 9.3.2. *Klachten*

Iedereen die van mening is dat een maatregel van een lidstaat strijdig is met de artikelen 34, 35 en 36 VWEU, kan een klacht indienen bij de Europese Commissie. Het is zelfs zo dat een groot deel van de inbreukprocedures inzake het vrij verkeer van goederen door de Commissie in gang wordt gezet na ontvangst van een klacht. De regels voor de afhandeling van klachten zijn vastgelegd in successieve mededelingen van de Commissie betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het EU-recht <sup>(368)</sup>.

<sup>(366)</sup> Zaak C-457/07, Commissie/Portugal, [2009] ECLI:EU:C:2009:531, punt 55.

<sup>(367)</sup> Zie voor meer informatie over de inbreukprocedure en de methode voor het berekenen van financiële sancties: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_nl)

<sup>(368)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Europese ombudsman betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het gemeenschapsrecht (COM(2002) 141 def.). Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: “Tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie” (COM (2012) 154 final). Mededeling van de Commissie: “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” (C(2016)8600) (PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

Klachten worden ingediend aan de hand van een standaardklachtenformulier. Dit klachtenformulier kan bij de Commissie worden aangevraagd of worden gedownload via de Europa-website <sup>(369)</sup>. Klachten moeten online worden ingediend, of toegezonden worden aan het secretariaat-generaal van de Commissie, per brief naar het adres “1049 Brussel, België”, of afgegeven worden in een van de voorlichtingsbureaus van de Commissie in de lidstaten. Het standaardklachtenformulier kan online worden ingediend of uitgeprint per post worden verzonden. Het formulier kan worden ingevuld in elke officiële taal van de EU.

Binnen vijftien werkdagen na ontvangst van de klacht zendt de Commissie de klager een eerste ontvangstbewijs toe. Binnen een maand na de verzending van dit ontvangstbewijs besluit de Commissie of de ingediende klacht wordt geregistreerd.

Hoewel de klager geen formele partij is in enige procedure tegen een lidstaat, heeft hij wel enkele belangrijke administratieve rechten:

- De Commissie doet geen mededelingen over de identiteit van de klager, tenzij hij daarmee uitdrukkelijk heeft ingestemd.
- De Commissie streeft ernaar binnen twaalf maanden na inschrijving van de klacht een besluit in de zaak te nemen (om een inbreukprocedure te starten of de zaak te sluiten).
- De Commissie houdt de klager in hoofdlijnen op de hoogte van het verloop van de procedure. Indien de betreffende dienst van de Commissie voornemens is de zaak te sluiten, wordt de klager hiervan vooraf op de hoogte gesteld, zodat hij de mogelijkheid heeft om nieuwe feiten of bewijsstukken te overleggen.
- Indien de Commissie na onderzoek van oordeel is dat er inderdaad sprake zou kunnen zijn van inbreuk op het EU-recht, kan zij op grond van artikel 258 VWEU een inbreukprocedure inleiden.

De Commissie is, als hoedster van de Verdragen, uiterst waakzaam ten aanzien van het houden van toezicht op de naleving van het EU-recht en het controleren of de lidstaten de regels en verplichtingen van het Verdrag en het afgeleide recht in acht nemen. Er zijn echter diverse redenen waarom wettelijke procedures, zoals de inbreukprocedure krachtens artikel 258 VWEU, niet in alle gevallen het beste middel zijn om naleving van de regelgeving af te dwingen. De Commissie geniet dan ook, ondanks het grote belang dat wordt gehecht aan haar rol als toezichthouder op de naleving van het EU-recht door de lidstaten, een grote beoordelingsvrijheid aangaande het al dan niet inleiden van een inbreukprocedure <sup>(370)</sup>.

## 10. VERWANTE INSTRUMENTEN VAN AFGELEID RECHT

### 10.1. **Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij** <sup>(371)</sup>

Richtlijn (EU) 2015/1535 verplicht de lidstaten van de Europese Unie om de Commissie en de overige lidstaten in kennis te stellen van alle ontwerpen van technische voorschriften betreffende goederen en diensten van de informatiemaatschappij voordat deze worden vastgesteld. EER-landen, Zwitserland en Turkije doen ook kennisgeving van hun technische voorschriften in het kader van het informatiesysteem betreffende technische voorschriften (Technical Regulation Information System — TRIS).

De Commissie en de lidstaten oefenen op preventieve wijze controle uit. Ingevolge de status-quoteregeling mogen de lidstaten de aangemelde ontwerpvoorschriften niet vaststellen gedurende een voor het onderzoek van deze ontwerpvoorschriften bestemde termijn van ten minste drie maanden. Gedurende deze periode kunnen met de autoriteiten van de lidstaten bilaterale besprekingen worden gehouden. Indien het ontwerpvoorschrift in strijd met de EU-wetgeving inzake de interne markt wordt bevonden, kan de status-quoteperiode tot zes maanden worden verlengd. Deze periode kan bij blokkeringsbesluit zelfs tot 18 maanden worden verlengd indien de Raad een standpunt aanneemt over dezelfde materie die wordt bestreken door het aangemelde ontwerpvoorschrift <sup>(372)</sup>.

<sup>(369)</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_nl/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_nl/); [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_nl#submitting-a-complaint-online](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_nl#submitting-a-complaint-online)

<sup>(370)</sup> Zaak 200/88, Commissie/Griekenland, [1990] ECLI:EU:C:1990:346; beschikking in zaak T-47/96, [1996] ECLI:EU:T:1996:164, punt 42; zie tevens zaak T-177/05, Finland/Commissie, beschikking van 9 januari 2006, punten 37-40.

<sup>(371)</sup> PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1.

<sup>(372)</sup> Zie de artikelen 5 en 6 van de richtlijn.



Met deze procedure wordt dus beoogd eventuele belemmeringen voor de goede werking van de interne markt, nog voordat deze zich voordoen, op te heffen, waardoor wordt voorkomen dat corrigerende maatregelen moeten worden genomen, hetgeen meestal kwalijke gevolgen heeft.

Volgens de rechtspraak van het Hof (zie de arresten *CIA Security* en *Unilever* <sup>(373)</sup>) kan een technisch voorschrift waarvan het ontwerp niet is aangemeld of dat tijdens de verplichte status-quoperiode is aangenomen, niet worden toegepast en dus ook niet door nationale gerechtten aan particulieren worden tegengeworpen. Dit is daarna door het Hof bevestigd <sup>(374)</sup>.

### 10.2. Verordening (EU) 2019/515 — De verordening wederzijdse erkenning

In 2008 hechtte de Europese wetgever zijn goedkeuring aan Verordening (EG) nr. 764/2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht. Het belangrijkste doel van deze verordening was het vaststellen van de rechten en verplichtingen van nationale autoriteiten en bedrijven voor gevallen waarin eerstgenoemde voornemens waren de toegang tot de markt voor een in een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebracht product te ontzeggen. De verordening legde de bewijslast bij de nationale autoriteit die voornemens was de toegang tot de markt van een product te ontzeggen, waarbij deze moest aangeven welke technische of wetenschappelijke gronden aan dat voornemen ten grondslag lagen. De betrokken marktdeelnemer kreeg de gelegenheid zijn zaak te verdedigen en de bevoegde instanties goed onderbouwde argumenten voor te leggen.

De verordening voorzag tevens in de oprichting van “productcontactpunten” in elke lidstaat. Deze verstrekten ondernemingen en bevoegde autoriteiten van andere lidstaten informatie over technische voorschriften voor producten en over de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Verordening (EG) nr. 764/2008 werd per 19 april 2020 ingetrokken bij Verordening (EU) 2019/515 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht.

Verordening (EU) 2019/515 beoogt de rechtszekerheid voor ondernemingen en nationale autoriteiten te vergroten. Bij deze verordening is de verklaring van wederzijdse erkenning (eigen verklaring) ingevoerd waarmee marktdeelnemers kunnen aantonen dat goederen rechtmatig in een andere lidstaat in de handel zijn gebracht, is een nieuw probleemoplossingsmechanisme op basis van Solvit opgezet, en wordt voorzien in nauwere administratieve samenwerking en een gemeenschappelijke IT-tool voor het bevorderen van de communicatie, het verbeteren van de samenwerking en het vergroten van het vertrouwen tussen de nationale autoriteiten.

In een afzonderlijke richtsnoeren wordt Verordening (EU) 2019/515 in meer detail uitgelegd.

### 10.3. Verordening (EG) nr. 2679/98 — De aardbeienverordening

Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft <sup>(375)</sup>, stelt bijzondere procedures vast voor het bestrijden van ernstige belemmeringen van het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten die ernstige schade toebrengen aan de benadeelde particulieren en onmiddellijk optreden vereisen. Die belemmeringen kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van passiviteit van de nationale overheden wanneer zij worden geconfronteerd met gewelddadige acties van particulieren of geweldloze blokkades van grenzen, of van een actie van een lidstaat, zoals een geïnstitutionaliseerde boycot van ingevoerde producten.

De verordening voorziet in een waarschuwingsprocedure en in uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie. Voorts herinnert de verordening de lidstaten aan hun plicht om noodzakelijke en evenredige maatregelen te nemen om het vrij verkeer van goederen te waarborgen en de Commissie daarover in te lichten, en biedt zij de Commissie de mogelijkheid een kennisgeving te zenden aan de betrokken lidstaat met het verzoek deze maatregelen binnen een zeer korte termijn te nemen <sup>(376)</sup>.

<sup>(373)</sup> Zaak C-194/94, *CIA Security*, [1996] ECLI:EU:C:1996:172; zaak C-443/98, *Unilever*, [2000] ECLI:EU:C:2000:496.

<sup>(374)</sup> Zaak C-20/05, *Schwibbert*, [2007] ECLI:EU:C:2007:652; zaak C-390/18, *Airbnb Ireland*, [2019] ECLI:EU:C:2019:1112.

<sup>(375)</sup> Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PB L 337 van 12.12.1998, blz. 8).

<sup>(376)</sup> Voor meer informatie zie [https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical\\_nl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical_nl) en het werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2019) 371 final.

## BIJLAGE

## TERRITORIALE TOEPASSING

**In artikel 52, lid 1, VEU bedoelde gebieden waarop artikel 34 VWEU van toepassing is overeenkomstig artikel 355 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:**

*Het grondgebied van de 27 EU-lidstaten, met inbegrip van:*

**Ålandseilanden** (autonome provincie van Finland).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 4, VWEU (oud artikel 299, lid 5, EG).

**Azoren** (autonome regio van Portugal). Bestaande uit São Miguel, Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Flores, Santa Maria, Graciosa, Corvo.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Canarische eilanden** (autonome gemeenschap van Spanje). Bestaande uit Tenerife, Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, La Gomera, El Hierro.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Frans-Guyana** (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Guadeloupe** (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Madeira** (autonome regio van Portugal). Bestaande uit Madeira, Porto Santo, Desertas Islands, Savage Islands.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Martinique** (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Mayotte** (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: Artikel 355, lid 1, VWEU.

**Réunion** (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

**Saint-Martin** (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk)

Rechtsgrondslag: Artikel 355, lid 1, VWEU.

*Met EU-lidstaten verbonden gebieden waarop artikel 34 VWEU niet van toepassing is:*

**Aruba** (autonome staat van het Koninkrijk der Nederlanden).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Ceuta en Melilla** (autonome steden onder Spaanse soevereiniteit).

Rechtsgrondslag: door de bewoordingen van de artikelen 24 en 25 van de toetredingswet van Spanje tot de EU <sup>(1)</sup> lijken deze artikelen niet van toepassing op goederen die vanuit Ceuta en Melilla naar andere gebieden in de EU worden uitgevoerd, hoewel artikel 34 VWEU waarschijnlijk wel van toepassing is op goederen die vanuit de rest van de EU in deze gebieden worden ingevoerd. Derhalve lijkt artikel 34 VWEU zich niet uit te strekken tot goederen die afkomstig zijn uit Ceuta en Melilla.

(1) PB L 302 van 15.11.1985, blz. 23.

**Faeröer** (autonome provincie van Denemarken).

Hoewel Denemarken verantwoordelijk is voor de externe betrekkingen van de 18 eilanden waaruit dit gebied bestaat, heeft het gebied een hoge mate van zelfbestuur en in het VWEU staat expliciet vermeld dat deze eilanden buiten het territoriale toepassingsgebied vallen.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 5, punt a), VWEU (oud artikel 299, lid 6, punt a), EG).

**Frans-Polynesië** (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Franse Zuidelijke en Zuidpoolgebieden** (overzees gebied van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Nederlandse Antillen** (autonome staat van het Koninkrijk der Nederlanden). Bestaande uit Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Nieuw-Caledonië en onderhorigheden** (een sui generis territoriale gemeenschap van Frankrijk). Bestaat uit een hoofdeiland (*Grande Terre*), de Loyalty Islands, en diverse kleinere eilanden.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Saint-Pierre en Miquelon** (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

**Saint Barthélemy** (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk)

Rechtsgrondslag: Artikel 355, lid 2, VWEU.

**Wallis en Futuna** (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Ten slotte geldt het vrije verkeer van goederen in de EU in het kader van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) ook voor de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER): IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

---



ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)  
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie  
L-2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

NL