

Vrij verkeer van goederen

Gids voor de toepassing van
de Verdragsbepalingen inzake
het vrije verkeer van goederen



Vrij verkeer van goederen

Gids voor de toepassing
van de Verdragsbepalingen inzake
het vrije verkeer van goederen

Vorbereid en opgesteld door directoraat C,
Regelgevingsbeleid, van het DG Ondernemingen en industrie



Europese Commissie
Ondernemingen en industrie

Juridische kennisgeving

De Europese Commissie noch enige andere persoon die namens de Commissie optreedt, kan aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat van de informatie in deze publicatie kan worden gemaakt, noch voor eventuele fouten die in de tekst voorkomen ondanks zorgvuldige voorbereiding en controle ervan. De inhoud van deze publicatie komt niet noodzakelijk overeen met het standpunt van de Europese Commissie.

Opmerkingen of suggesties naar aanleiding van dit document kunt u richten aan: DG Ondernemingen en industrie, Eenheid C.2.

The Enterprise & Industry online magazine (http://ec.europa.eu/enterprise/e_i/index_en.htm) covers issues related to SMEs, innovation, entrepreneurship, the single market for goods, competitiveness and environmental protection, better regulation, industrial policies across a wide range of sectors, and more.

The printed edition of the magazine is published three times a year. You can subscribe online (http://ec.europa.eu/enterprise/e_i/subscription_en.htm) to receive it — in English, French or German — free of charge by post.

**Europe Direct helpt u antwoord te vinden
op uw vragen over de Europese Unie**

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Als u mobiel of in een telefooncel of hotel belt, hebt u misschien geen toegang tot gratis nummers of kunnen kosten worden aangerekend.

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2010

ISBN 978-92-79-13486-9

doi:10.2769/26935

© Europese Unie, 2010

Overname met bronvermelding is toegestaan, tenzij anders vermeld.

Voor gebruik of overname van materiaal waarvan is aangegeven dat het auteursrecht bij derden berust, moet toestemming aan de rechthebbende(n) worden gevraagd.

Afbeelding voorzijde: Freight containers © Binkski #15628201 — Fotolia.com

Printed in Belgium

GEDRUKT OP CHLOORVRIJ GEBLEEKT PAPIER

Vooraf

Deze gids voor de toepassing van Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen is bedoeld om inzicht te geven in voorbije ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen voor de rechtspraak op een terrein dat fundamenteel is voor de Europese integratie. De interne markt voor goederen is een van de succesverhalen van het Europese project geworden en nog altijd een belangrijke katalysator voor groei in de Europese Unie (EU).

Hoewel dit niet de eerste gids in zijn soort is, waren eerdere uitgaven primair bedoeld als praktische handleiding aan de hand waarvan kandidaat-lidstaten en/of nationale autoriteiten zich vertrouwd konden maken met de opzet van de artikelen 28 tot en met 30 van het EG-Verdrag. Deze versie is gedetailleerder. De gids vormt de neerslag van de werkervaring van de dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor de toepassing van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen (*) en schetst een beeld van de handelsbelemmeringen die in de praktijk werden en nog steeds worden ondervonden. Hij geeft een overzicht van de relevante jurisprudentie en vult dit aan met commentaar, hoewel geen uitputtende behandeling van het onderwerp wordt gepretendeerd. De gids is meer bedoeld als een handboek waarin vragen die bij de praktische toepassing van die Verdragsbepalingen zijn gerezen, aan de orde komen.

De gids kan nuttig zijn voor de nationale overheden van de lidstaten, zowel voor een goed begrip van de bestaande regelgeving als bij het opstellen van nieuwe nationale wetgeving. Rechtsbeoefenaren die hun cliënten adviseren over kwesties in verband met de interne markt kunnen ook hun voordeel doen met een aantal richtsnoeren op het gebied van niet-geharmoniseerde onderwerpen. Ten slotte heeft de interne markt altijd in de belangstelling gestaan van derde landen die zich wilden verdiepen in het rechtskader van de Europese markt en wilden leren van de Europese ervaring van de laatste halve eeuw. Deze gids kan in dit opzicht goed van pas komen.

De gids geeft de stand van zaken van het recht en de jurisprudentie per 31 december 2009 weer. De EU-wetgeving en de uitspraken van het Hof zijn te vinden via *Eurlex* (<http://eur-lex.europa.eu>). Uitspraken die zijn gedaan sinds 17 juni 1997, zijn ook beschikbaar op de website van het Hof van Justitie (<http://curia.europa.eu>).

Deze handleiding is niet juridisch bindend en geeft niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van de Commissie weer.

Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het EG-Verdrag gewijzigd en kreeg het de nieuwe naam Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De bepalingen over het vrije verkeer van goederen (oud artikelen 28-30 EG-Verdrag) zijn ongewijzigd gebleven, maar zijn omgenummerd tot de artikelen 34 tot en met 36 VWEU. Ook andere artikelen zijn omgenummerd. In deze gids wordt de VWEU-nummering gebruikt, ook wanneer wordt verwezen naar arresten van het Hof van Justitie die op basis van het EG-Verdrag werden gewezen.

(*) Deze tweede uitgave van de gids is voorbereid en opgesteld door Santiago Barón Escámez, Sylvia Ferretti, Juliana Frendo, Octavien Ginalska, Maciej Górka, Hans Ingels, Christos Kyriatzis, Florian Schmidt, Carolina Stege, Laura Stočkutė en Yiannos Toliás. Opmerkingen of suggesties naar aanleiding van dit document kunt u richten aan: DG Ondernemingen en industrie, Eenheid C.2.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Vooraf | 3 |
| 1. De rol en het belang van het vrije verkeer van goederen in de interne markt van de 21e eeuw | 8 |
| 2. De Verdragsbepalingen | 9 |
| 3. De werkingssfeer van artikel 34 VWEU | 9 |
| 3.1. Algemene voorwaarden | 9 |
| 3.1.1. Niet-geharmoniseerd gebied | 9 |
| 3.1.2. Betekenis van „goederen” | 9 |
| 3.1.3. Grensoverschrijdende en doorvoerhandel | 10 |
| 3.1.4. Adressaten | 10 |
| 3.1.5. Actieve en passieve maatregelen | 11 |
| 3.1.6. Geen de minimis-regel | 11 |
| 3.1.7. Territoriale toepassing | 11 |
| 3.1.8. Kwantitatieve beperkingen | 12 |
| 3.1.9. Maatregelen van gelijke werking | 12 |
| 3.1.10. Verkoopmodaliteiten | 12 |
| 3.1.11. Beperkingen ten aanzien van het gebruik | 15 |
| 3.2. Het beginsel van wederzijdse erkenning | 15 |
| 3.3. Typische handelsbelemmeringen | 16 |
| 3.3.1. Nationale bepalingen inzake de invoer (invoervergunningen, keuringen en controles) | 16 |
| 3.3.2. Verplichtingen tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of het hebben van opslagfaciliteiten in de lidstaat van invoer | 16 |
| 3.3.3. Nationale prijsbeheersing en vergoeding | 17 |
| 3.3.4. Nationale verboden op specifieke producten/stoffen | 18 |
| 3.3.5. Typegoedkeuring | 19 |
| 3.3.6. Goedkeuringsprocedure | 19 |
| 3.3.7. Technische voorschriften voor de presentatie van goederen (gewicht, samenstelling, presentatie, etikettering, vorm, afmetingen, verpakking) | 20 |
| 3.3.8. Reclamebeperkingen | 20 |
| 3.3.9. Statiegeldverplichtingen | 21 |
| 3.3.10. Aanduidingen van herkomst, kwaliteitsaanduidingen, aansporing om nationale producten te kopen | 21 |
| 3.3.11. Verplichting tot het gebruik van de nationale taal | 21 |
| 3.3.12. Beperkingen op verkoop op afstand (verkoop via internet, postorderbedrijven enz.) | 22 |
| 3.3.13. Beperkingen op de invoer van goederen voor persoonlijk gebruik | 23 |
| 4. Overige specifieke kwesties inzake artikel 34 VWEU | 24 |
| 4.1. Parallelinvoer van geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen | 24 |
| 4.2. De registratie van voertuigen | 24 |
| 5. Uitvoerbelemmeringen (artikel 35 VWEU) | 26 |
| 5.1. Uitvoer | 26 |
| 5.2. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking | 26 |

| | |
|--|----|
| 6. Rechtvaardiging van handelsbeperkingen | 27 |
| 6.1. Artikel 36 VWEU | 27 |
| 6.1.1. Openbare zedelijkheid, openbare orde en openbare veiligheid | 27 |
| 6.1.2. Bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten (voorzorgsbeginsel) | 28 |
| 6.1.3. Bescherming van het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit | 29 |
| 6.1.4. Bescherming van de industriële en commerciële eigendom | 29 |
| 6.2. Dringende behoeften | 30 |
| 6.2.1. Bescherming van het milieu | 30 |
| 6.2.2. Consumentenbescherming | 30 |
| 6.2.3. Overige dringende behoeften | 31 |
| 6.3. Evenredigheidsonderzoek | 31 |
| 6.4. Bewijslast | 32 |
| 7. Verhouding tot andere vrijheden en Verdragsartikelen die betrekking hebben op het vrije verkeer van goederen | 33 |
| 7.1. Artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers | 33 |
| 7.2. Artikel 56 VWEU — Vrij verrichten van diensten | 33 |
| 7.3. Artikel 63 VWEU — Vrij verkeer van kapitaal | 34 |
| 7.4. Artikel 37 VWEU — Staatsmonopolies | 34 |
| 7.5. Artikel 107 VWEU — Staatssteun | 35 |
| 7.6. Artikel 30 VWEU — Douane-unie | 35 |
| 7.7. Artikel 110 VWEU — Fiscale bepalingen | 35 |
| 7.8. Artikel 114 VWEU — Harmonisering van wetgevingen | 36 |
| 7.9. Artikelen 346, 347 en 348 VWEU | 37 |
| 7.10. Artikel 351 VWEU | 37 |
| 8. Verwante instrumenten van afgeleid recht | 38 |
| 8.1. Richtlijn 98/34/EG — Een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij | 38 |
| 8.2. Verordening (EG) nr. 2679/98 — De „aardbeienverordening” | 38 |
| 8.3. Verordening (EG) nr. 764/2008 — De verordening „wederzijdse erkenning” | 38 |
| 9. Tenuitvoerlegging van de artikelen 34 en 35 VWEU | 39 |
| 9.1. Rechtstreekse werking — Handhaving door particulieren | 39 |
| 9.2. Solvit | 39 |
| 9.3. Inbreukprocedures krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU | 39 |
| 9.3.1. De procedure van de artikelen 258 en 260 VWEU | 39 |
| 9.3.2. Klachten | 39 |
| 9.3.3. Prioriteiten en discretionaire bevoegdheid van de Commissie | 40 |

| | |
|--|----|
| Bijlagen | 41 |
| A. Belangrijke mededelingen ten aanzien van artikel 34 VWEU | 41 |
| B. Territoriale toepassing | 42 |
| <i>Grondgebieden waar artikel 34 VWEU van toepassing is</i> | 42 |
| <i>Grondgebieden waarop artikel 34 VWEU niet van toepassing is</i> | 42 |

1. De rol en het belang van het vrije verkeer van goederen in de interne markt van de 21e eeuw

Het vrije verkeer van goederen is een van de succesverhalen van het Europese project. Het heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de interne markt die particulieren en bedrijven in Europa nu voordelen biedt en die cruciaal is voor het EU-beleid. Dankzij de interne markt is het vandaag de dag eenvoudig producten te kopen en te verkopen in de 27 lidstaten met een totale bevolking van ruim 490 miljoen mensen. Consumenten kunnen kiezen uit een grote verscheidenheid aan producten en op zoek gaan naar de gunstigste aanbieding. Tegelijkertijd is het vrije verkeer van goederen goed voor bedrijven. Rond 75 % van de intra-EU-handel betreft goederen. De Europese interne markt die in de afgelopen decennia tot stand is gebracht, 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 interne kracht stimuleert groei en werkgelegenheid in de Europese Unie en geeft Europese bedrijven de middelen die zij nodig hebben om op andere wereldmarkten te slagen. Een goed werkende interne markt voor goederen is daarom onmisbaar voor de huidige en toekomstige welvaart van de EU binnen een gemonialiseerde economie⁽¹⁾.

Juridisch gezien heeft het beginsel van het vrije verkeer van goederen in belangrijke mate bijgedragen tot de totstandkoming en ontwikkeling van de interne markt. Het is een van de economische vrijheden die zijn neergelegd in het EG-Verdrag. De artikelen 28 tot en met 30 van dat Verdrag bepaalden de werkingssfeer en betekenis van het beginsel door ongerechtvaardigde beperkingen van de intra-EU-handel

te verbieden. Tegenwoordig gaat de interne markt verder dan deze drie Verdragsartikelen. In geharmoniseerde wetgeving is op talrijke gebieden de betekenis van de interne markt nader uitgewerkt en is aldus aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen concrete invulling gegeven voor specifieke producten. Het Verdragsbeginsel blijft echter onverminderd van kracht als centraal uitgangspunt en vangnet voor de interne markt.

Een groot aantal van de belangrijkste beperkingen van het vrije verkeer van goederen is inmiddels weggenomen. Het grondwerk is gedaan en de invoering van de Europese interne markt werd in 1993 een feit, maar de aanhoudende stroom klachten van burgers en bedrijven aan de Commissie onderstreept dat, hoewel in het verleden al het mogelijke is gedaan, nog niet alle handelsbelemmeringen zijn verwijderd. Met name kleine en middelgrote ondernemingen hebben er nog veel mee te stellen. Zij geven er veelal de voorkeur aan zich te richten op een beperkt aantal lidstaten in plaats van op de interne markt, omdat zij moeite hebben met de naleving van de verschillende nationale technische voorschriften voor producten die nog niet geharmoniseerd zijn. Daarnaast kan de toegang tot de markt worden bemoeilijkt door verschillen in de regelgeving voor detailhandel en prijzen, waarmee zij niet vertrouwd zijn.

Tegelijkertijd zorgen vernieuwende producten en technologische ontwikkelingen voor nieuwe uitdagingen. Een nationale regelgeving die geen gelijke tred houdt met dit soort ont-

wikkelingen, wordt al snel een sta-in-de-weg voor grensoverschrijdende handel. Bovendien maken internet en andere moderne vormen van informatietechnologie de weg vrij voor grensoverschrijdend winkelen en leiden ze tot een grotere vraag naar snel, eenvoudig vervoer van goederen van de ene lidstaat naar de andere. Bijgevolg komen handelsbeperkingen op bepaalde gebieden die tot dusverre niet manifest waren, nu aan het licht.

Het vrije verkeer van goederen is echter geen wet van Meden en Perzen. In bepaalde situaties kan het vanuit beleidsoverwegingen nodig zijn beperkingen of zelfs verboden in te stellen die weliswaar de vrije handel hinderen maar een belangrijk doel dienen, zoals de bescherming van mens en milieu. In het licht van belangrijke ontwikkelingen wereldwijd is het geen verrassing dat in recente jaren ook het vrije verkeer van goederen „groener” is geworden, hetgeen onderstreept dat in de loop der tijd anders kan worden gedacht over bepaalde rechtvaardigingsgronden. Bij de toepassing van EU-recht moet daarom voortdurend worden gezocht naar de vereniging van verschillende, soms met elkaar strijdige doelen en naar een evenwichtige en evenredige benadering.

Het vrije verkeer van goederen van vandaag stoelt 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.

⁽¹⁾ Zie mededeling van de Commissie, De interne markt voor goederen: hoeksteen van het Europese concurrentievermogen, COM(2007) 35 def.

2. De Verdragsbepalingen

De belangrijkste Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen zijn:

- artikel 34 VWEU, dat betrekking heeft op intra-EU-invoer en „kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking” tussen de lidstaten verbiedt;
- artikel 35 VWEU, dat betrekking heeft op uitvoer tussen de lidstaten en evenzo

„kwantitatieve uitvoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking” verbiedt; en

- artikel 36 VWEU, dat voorziet in afwijkingen van de in de artikelen 34 en 35 VWEU vastgelegde vrijheden inzake de interne markt, welke afwijkingen gerechtvaardigd zijn op bepaalde specifieke gronden.

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 34-36 VWEU worden kort beschreven in hoofdstuk 7 van deze gids.

3. De werkingssfeer van artikel 34 VWEU

3.1. Algemene voorwaarden

3.1.1. NIET-GEHARMONISEERD GEBIED

Hoewel de artikelen 34-36 VWEU ten grondslag liggen aan het algemene beginsel van het vrije verkeer van goederen, vormen ze niet de enige juridische maatstaf om te beoordelen of nationale maatregelen verenigbaar zijn met de internemarktregels. Deze Verdragsregels zijn niet van toepassing wanneer het vrije verkeer van een gegeven product volledig is geharmoniseerd door meer specifieke EU-wetgeving. Dit geldt in het bijzonder waar de technische specificaties of verkoopvoorwaarden van een product onderworpen zijn aan harmonisatie middels door de EU vastgestelde richtlijnen of verordeningen. In sommige andere gevallen prevaleren specifieke Verdragsregels, zoals artikel 110 VWEU over belastingtechnische bepalingen die de interne markt kunnen hin-

deren, boven de algemene bepalingen van de artikelen 34-36 VWEU.

Indien afgeleide wetgeving relevant is, moet iedere daarmee samenhangende nationale maatregel worden beoordeeld in het licht van de harmoniserende bepalingen en niet van die van het Verdrag⁽²⁾.

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. Iedere kwestie die onder harmoniserende wetgeving valt, zou derhalve moeten worden geanalyseerd met inachtneming van die concrete voorwaarden en niet volgens de ruime beginselen van het Verdrag.

Toch zijn de Verdragsbepalingen over het vrije verkeer van goederen nog niet overbodig geworden, ook al legt de EU-wetgever zich al een halve eeuw toe op de totstandbrenging van

geharmoniseerde regelingen; de werkingssfeer van de bepalingen is nog altijd opmerkelijk. Bepaalde omstandigheden en/of producten zijn of in het geheel niet of slechts gedeeltelijk geharmoniseerd. In alle gevallen waarin geen harmoniserende wetgeving kan worden aangewezen, zijn de artikelen 34-36 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”

Onder de artikelen 34 en 35 VWEU vallen alle soorten invoer en uitvoer van goederen en producten. Het scala van goederen waarop deze artikelen betrekking hebben, is even breed als het scala van bestaande goederen, zolang ze een economische waarde hebben: „Onder goederen, in de zin van ... het Verdrag moeten worden verstaan waren die op geld waardeer-

⁽²⁾ Zaak C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz*, Jurispr. 2004, blz. I-11763, punt 53.

baar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen” (3).

In zijn uitspraken heeft het Hof van Justitie diverse keren de juiste benaming van een bepaald product toegelicht. Zo moeten kunstwerken worden gezien als goederen (4). Munten die niet meer in omloop zijn als betaalmiddel zouden eveneens onder de definitie van goederen vallen, evenals bankbiljetten en cheques aan toonder (5), maar giften in natura niet (6). Afval dient te worden beschouwd als goederen, zelfs als het niet recyclebaar is maar het voorwerp van een handelstransactie. Elektriciteit (7) en aardgas (8) gelden als goederen, maar televisiesignalen (9) niet.

Het laatste voorbeeld onderstreept het feit dat het juridisch belangrijk kan zijn om onderscheid te maken tussen goederen en diensten. Terwijl vis zelf duidelijk onder goederen valt, worden visrechten en visvergunningen niet door het beginsel van het vrije verkeer van goederen gedekt, maar gezien als de verrichting van een dienst in de zin van de Verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten (10).

3.1.3. GRENDOERSCHRIJDENDE EN DOORVOERHANDEL

Artikel 34 VWEU is van toepassing op 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 34-36 VWEU. Wat het vereiste van het grensoverschrijdende karakter betreft, zijn de voorwaarden duidelijk.

Het is voldoende dat de desbetreffende maatregel indirect of potentieel de intra-EU-handel kan belemmeren (11).

Impliciet betekent het vereiste van een grensoverschrijdend element dat het EU-recht de lidstaten er niet van weerhoudt hun binnenlandse producten minder gunstig te behandelen dan invoerproducten („omgekeerde discriminatie”). In de praktijk zal dit probleem zich echter nauwelijks voordoen, aangezien de lidstaten er gewoonlijk geen belang bij hebben in eigen land vervaardigde goederen te benadelen. Hoewel artikel 34 VWEU van toepassing is op een binnenlands product dat de lidstaat verlaat en vervolgens weer wordt ingevoerd (12), is het niet van toepassing in gevallen waarin de wederinvoer uitsluitend is bedoeld om de nationale regelgeving te ontduiken (13).

Van een grensoverschrijdend karakter is ook sprake als het product alleen via de lidstaat wordt doorgevoerd. Het Hof heeft duidelijk gemaakt dat het vrije verkeer van goederen met zich meebrengt dat er ook een algemeen beginsel van vrije doorvoer van goederen binnen de EU is (14).

Het beginsel van vrij verkeer geldt voor alle goederen zodra zij zich in het vrije verkeer bevinden in de interne markt, ongeacht waar zij binnen of buiten de interne markt oorspronkelijk zijn vervaardigd.

3.1.4. ADRESSATEN

De artikelen 34-36 VWEU hebben betrekking op door de lidstaten genomen maatregelen. Met „lidstaten” worden in dit verband evenwel in ruime zin alle autoriteiten van een land bedoeld, ongeacht of dit centrale autoritei-

ten, de autoriteiten van een federale staat of regionale of lokale autoriteiten betreft (15). De vereisten van deze artikelen zijn evenzeer van toepassing op de wetgevende, rechterlijke en administratieve instanties van een lidstaat (16). Dit heeft uiteraard betrekking op de maatregelen van alle instanties die volgens het publiekrecht zijn opgericht als openbare organen. Het feit alleen dat een orgaan privaatrechtelijk is opgericht, wil niet zeggen dat de maatregelen die het neemt niet aan de staat zijn toe te rekenen. Het Hof heeft immers gesteld dat:

- maatregelen van een beroepsorganisatie die krachtens nationaal recht in verband met het desbetreffende beroep regelgevings- en tuchtrechtelijke bevoegdheden geniet, binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU kunnen vallen (17);
- de 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, kunnen worden toegerekend aan de staat (18).

In een recente zaak lijkt het Hof zelfs te erkennen dat openbare verklaringen van een ambtenaar, ook al hebben die geen rechtskracht, kunnen worden toegerekend aan een lidstaat en een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen als de adressaten van de uitspraken in de gegeven context redelijkerwijs mogen aannemen dat de verklaringen standpunten betreffen die worden ingenomen door de ambtenaar met het aan zijn ambt verbonden gezag (19).

(3) Zaak 7/68, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1968, blz. 590.

(4) Zaak 7/78, *Thompson*, Jurispr. 1978, blz. 2247.

(5) Zaak C-358/93, *Bordessa e.a.*, Jurispr. 1995, blz. I-361.

(6) Zaak C-318/07, *Persche*, Jurispr. 2009, blz. I-359, punt 29.

(7) Zaak C-393/92, *Almelo/Energiebedrijf IJsselmij*, Jurispr. 1994, blz. I-1477.

(8) Zaak C-159/94, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1997, blz. I-5815.

(9) Zaak 155/73, *Sacchi*, Jurispr. 1974, blz. 409.

(10) Zaak C-97/98, *Jägerskiöld*, Jurispr. 1999, blz. I-7319.

(11) Zaak 8/74, *Dassonville*, Jurispr. 1974, blz. 837, punt 5.

(12) Zaak 78/70, *Deutsche Grammophon/Metro*, Jurispr. 1971, blz. 487.

(13) Zaak 229/83, *Leclerc e.a.*, Jurispr. 1985, blz. 1.

(14) Zaak C-320/03, *Commissie/Oostenrijk*, Jurispr. 2005, blz. I-9871, punt 65.

(15) Gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia*, Jurispr. 1991, blz. I-4151.

(16) Zaak 434/85, *Allen & Hanburys*, Jurispr. 1988, blz. 1245, punt 25; zaak C-227/06, *Commissie/België*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37.

(17) Gevoegde zaken C-266/87 en C-267/87, *The Queen/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, Jurispr. 1989, blz. 1295; zaak C-292/92, *Hünernmund e.a.*, Jurispr. 1993, blz. I-6787.

(18) Zaak 249/81, *Commissie/Ierland* („Buy Irish”), Jurispr. 1982, blz. 4005; zaak C-325/00, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2002, blz. I-9977; zaak C-227/06, *Commissie/België*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

(19) Zaak C-470/03, *AGM-COSMET*, Jurispr. 2007, blz. I-2749.

Niettegenstaande de ruime uitleg die eraan is gegeven, is de term „lidstaat“ in het algemeen niet van toepassing op „zuiver“ particuliere maatregelen, dat wil zeggen, maatregelen genomen door particulieren of bedrijven.

Ten slotte is krachtens vaste rechtspraak artikel 34 VWEU tevens van toepassing 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 in het gedrang komen als de maatregel kennelijk ongeschikt is voor het door de bevoegde instelling nagestreefde doel⁽²⁰⁾.

3.1.5. ACTIEVE EN PASSIEVE MAATREGELEN

Artikel 34 VWEU wordt vaak gekenmerkt als een recht op verweer dat kan worden ingeroepen tegen nationale maatregelen die ongerechtvaardigde belemmeringen opwerpen voor grensoverschrijdende handel. Dit zou betekenen dat er bij inbreuk op artikel 34 VWEU enige vorm van handelen van de kant van een staat wordt verondersteld. In die zin bestaan de maatregelen die binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen, overwegend uit bindende bepalingen van de wetgeving van de lidstaten, maar niet-bindende maatregelen kunnen ook inbreuk maken op artikel 34 VWEU⁽²¹⁾. Een administratieve praktijk kan neerkomen op een niet toegestane belemmering voor het vrije verkeer van goederen wanneer het een in zekere mate constante en algemene praktijk betreft⁽²²⁾.

Gelet op de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (oud artikel 10 EG), 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, kan artikel 34 VWEU onder bepaalde omstandigheden ook worden geschonden als een lidstaat niets doet, dat wil zeggen, in een situatie waarin een lidstaat verzuimt de maatregelen te treffen die nodig zijn om belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen weg te nemen. 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 en/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⁽²³⁾.

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, over een verplicht terugnamesysteem voor wegwerpverpakkingen voor dranken in Duitsland, stelde het Hof dat de statiegeldregeling slechts in overeenstemming met het beginsel van het vrije verkeer van goederen is, als er tevens een bedrijfsklaar systeem is waaraan elke producent of verkoper daadwerkelijk kan deelnemen. Ook al werd de taak van het opzetten van terugnamesystemen overgelaten aan particuliere ondernemingen, de lidstaat werd verantwoordelijk gehouden voor het al dan niet behaalde resultaat⁽²⁴⁾.

3.1.6. GEEN DE MINIMIS-REGEL

Aan de artikelen over het vrije verkeer van goederen ligt geen de minimis-beginsel ten grondslag. Volgens vaste jurisprudentie

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⁽²⁵⁾. Een maatregel van een lidstaat kan derhalve een verboden maatregel van gelijke werking vormen, ook als de maatregel:

- betrekkelijk weinig economische gevolgen heeft;
- slechts van toepassing is op een zeer beperkt geografisch deel van het nationale grondgebied⁽²⁶⁾;
- alleen gevolgen heeft voor een beperkt aantal invoer-/uitvoerproducten of een beperkt aantal marktdeelnemers.

Hoewel bepaalde nationale regels, waarvan de beperkende werking op de handel tussen de lidstaten te onzeker en indirect is, volgens het Hof buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen⁽²⁷⁾, mag dit niet als een de minimis-regel worden beschouwd.

3.1.7. TERRITORIALE TOEPASSING

De verplichting tot naleving van de bepalingen van artikel 34 VWEU geldt voor alle lidstaten van de EU en in bepaalde gevallen ook voor Europese grondgebieden waarvan de buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd en voor overzeese gebieden die afhankelijk zijn van een lidstaat of er anderszins mee verbonden zijn.

Met betrekking tot sommige andere landen wordt de handel in goederen tussen die landen en de lidstaten van de EU beheerst door de bepalingen van specifieke overeenkomsten en niet door die van het VWEU. Zo geldt voor producten uit IJsland, Liechtenstein en Noorwegen het recht op vrij verkeer in de EU uit hoofde van

⁽²⁰⁾ Gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, *Alliance for Natural Health e.a.*, Jurispr. 2005, blz. I-6451, punten 47 en 52.

⁽²¹⁾ Zaak 249/81, *Commissie/Ierland* („Buy Irish“), Jurispr. 1982, blz. 4005; zaak C-227/06, *Commissie/België*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁽²²⁾ Zaak 21/84 *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1985, blz. 1355; zaak C-387/99, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2004, blz. I-3751, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zaak C-88/07, *Commissie/Spanje*, Jurispr. 2009, blz. I-1353.

⁽²³⁾ Zaak C-265/95, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1997, blz. I-6959, punt 31; zie ook zaak C-112/00, *Schmidberger*, Jurispr. 2003, blz. I-5659, punt 60, met name betreffende mogelijke rechtvaardigingsgronden (vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering).

⁽²⁴⁾ Zaak C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz*, Jurispr. 2004, blz. I-11763, punt 80.

⁽²⁵⁾ Gevoegde zaken 177/82 en 178/82, *Van de Haar*, Jurispr. 1984, blz. 1797; zaak 269/83, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1985, blz. 837; zaak 103/84, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1986, blz. 1759.

⁽²⁶⁾ Zaak C-67/97, *Bluhme*, Jurispr. 1998, blz. I-8033.

⁽²⁷⁾ Zaak C-69/88, *Krantz*, Jurispr. 1990, blz. I-583; zaak C-93/92, *CMC Motorradcenter*, Jurispr. 1993, blz. I-5009; zaak C-379/92, *Peralta*, Jurispr. 1994, blz. I-4353; zaak C-44/98, *BASF*, Jurispr. 1999, blz. I-6269. Zie ook zaak C-20/03, *Burmanjer e.a.*, Jurispr. 2005, blz. I-4133, waarin het Hof oordeelde dat de toepasselijke nationale regeling, die bepaalt dat de ambulante verkoop van abonnementen op tijdschriften voorafgaande machtiging behoeft, in elk geval een dermate onbeduidende en onzekere uitwerking heeft op het in de handel brengen van producten uit andere lidstaten, dat niet mag worden aangenomen dat deze regeling de handel tussen lidstaten belemmert of anderszins in de weg staat.

artikel 11 van de EER-overeenkomst, en voor industriële producten uit Turkije 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⁽²⁸⁾.

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

3.1.8. KWANTITATIEVE BEPERKINGEN

Kwantitatieve beperkingen zijn gedefinieerd als maatregelen die de invoer of doorvoer van goederen geheel of ten dele beletten⁽²⁹⁾. Voorbeelden hiervan zijn een volledig verbod of contingentering⁽³⁰⁾, in welk geval er beperkingen gelden bij het bereiken van bepaalde invoer- of uitvoerplafonds. Dit artikel ziet echter uitsluitend op niet-tarifcontingenten, aangezien tarifcontingenten vallen onder artikel 30 VWEU.

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.

3.1.9. 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 op dezelfde manier van toepassing zijn op kwantitatieve beperkingen als op maatregelen van gelijke werking.

In het *Dassonville*-arrest zette het Hof van Justitie uiteen wat het onder maatregelen van

gelijke werking en de werkingsfeer ervan verstaat⁽³¹⁾:

„ledere 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 jurisprudentie van het Hof. 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.

Richtlijn 70/50/EEG⁽³²⁾, die formeel van toepassing was tijdens de overgangperiode van de Gemeenschap, stelde dat de Commissie niet alleen maatregelen voor ogen had die binnenlandse goederen duidelijk anders behandelen dan ingevoerde goederen, maar ook die maatregelen die op gelijke wijze daarop van toepassing zijn. Later, 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*...), zodat het discriminerende aspect van een maatregel niet langer doorslaggevend is voor artikel 34 VWEU. Het leek het Hof duidelijk dat niet alleen openlijk discriminerende maatregelen belemmeringen voor de handel in goederen tussen lidstaten kunnen opwerpen.

Het arrest van het Hof in de zaak *Cassis de Dijon*⁽³³⁾ bevestigde de uitspraken die eerder waren gedaan in Richtlijn 70/50/EEG en in de zaak *Dassonville*. Door te erkennen dat er verschillen kunnen zijn tussen de nationale regels van de lidstaten en dat dit de handel in goede-

ren 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.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat artikel 34 VWEU niet alleen van toepassing is op nationale maatregelen die discrimineren tegen ingevoerde goederen, maar ook op die maatregelen die rechtens op gelijke wijze lijken te gelden voor zowel binnenlandse als ingevoerde goederen, maar in de praktijk een grotere last betekenen voor ingevoerde goederen (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). Van deze regelingen wordt wel gezegd dat zij „zonder onderscheid toepasselijk” zijn (zie de zaak *Commissie/Italië*⁽³⁴⁾).

Bijgevolg, en ingevolge het arrest van het Hof in de zaak *Dassonville* en vervolgens in de zaak *Cassis de Dijon*, is de aanwezigheid van een discriminerend element niet noodzakelijk voor toepassing van artikel 34 VWEU op een nationale maatregel.

3.1.10. VERKOOPMODALITEITEN

Bijna twintig jaar⁽³⁵⁾ na de zaak *Dassonville* achtte het Hof het noodzakelijk te wijzen op enkele beperkingen van de werkingsfeer van de term „maatregelen van gelijke werking” in artikel 34 VWEU.

In zijn arrest in de zaak *Keck en Mithouard*⁽³⁶⁾ stelde het Hof: „Aangezien de marktdeelnemers steeds vaker een beroep doen op artikel [34] van het Verdrag ter betwisting van alle soorten

⁽²⁸⁾ PB L 35 van 13.2.1996, blz. 1.

⁽²⁹⁾ Zaak 2/73, *Geddo*, Jurispr. 1973, blz. 865.

⁽³⁰⁾ Zaak 13/68, *Salgoil*, Jurispr. 1968, blz. 632.

⁽³¹⁾ Zaak 8/74, *Dassonville*, Jurispr. 1974, blz. 837.

⁽³²⁾ Richtlijn 70/50/EEG van de Commissie 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).

⁽³³⁾ Zaak 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*, Jurispr. 1979, blz. 649.

⁽³⁴⁾ Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2009, blz. I-519, punt 35.

⁽³⁵⁾ De redenering in het *Keck en Mithouard*-arrest (gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, Jurispr. 1993, blz. I-6097), lijkt ook aanwezig te zijn in de voorgaande zaken 155/80, *Oebel*, Jurispr. 1981, blz. 1993; 75/81, *Blesgen*, Jurispr. 1982, blz. 1211; C-23/89, *Quietlynn*, Jurispr. 1990, blz. I-3059; en 148/85, *Forest*, Jurispr. 1986, blz. 3449. Zie voor redeneringen die hiermee in tegenspraak zijn, de (van voor de zaak *Keck en Mithouard* daterende) gevoegde zaken 60/84 en 61/84, *Cinéthèque*, Jurispr. 1985, blz. 2605, en zaak C-145/88, *Torfaen*, Jurispr. 1989, blz. 3851 (eerste zaak betreffende wetgeving over de openstelling van winkels op zondag). Dat toepassing van de test in de zaak *Torfaen* lastig was, bleek in de jurisprudentie in het Verenigd Koninkrijk: voorbeeld *B&Q plc/Shrewsbury BC*, [1990] 3 CMLR 535 en *Stoke City Council/B&Q* [1990] 3 CMLR 31. Zie voor een overzicht van de jurisprudentie over artikel 28 EG van voor het *Keck en Mithouard*-arrest, conclusie van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec*, Jurispr. 1995, blz. I-179, punten 23 tot en met 33.

⁽³⁶⁾ Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, Jurispr. 1993, blz. I-6097, punt 14.

regelingen die hun commerciële vrijheid beperken, ook indien die regelingen niet specifiek betrekking hebben op producten uit andere lidstaten, acht het Hof het noodzakelijk zijn rechtspraak ter zake nog eens te onderzoeken en te verduidelijken". Met andere woorden, de aanleiding om de jurisprudentie opnieuw te bezien lijkt onder meer te zijn geweest de behoefte aan indamming van de stroom zaken gericht tegen belangrijke elementen van de nationale socialezekerheidsstelsels binnen de lidstaten die nooit bedoeld waren om het vrije verkeer in de weg te staan⁽³⁷⁾.

Onder verwijzing naar de zaak *Cassis de Dijon* stelde het Hof in de zaak *Keck en Mithouard* dat „als door artikel [34] verboden maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken (...) voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen" (38). Direct daarna stelt het dat „[i]n afwijking van de eerdere rechtspraak echter [moet] worden aangenomen, 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" (39).

Regels die voorwaarden stellen waaraan goederen moeten voldoen, worden inderdaad nog altijd behandeld volgens het arrest in de zaak *Cassis de Dijon* en worden dus geacht op zich binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU te vallen, ongeacht de vraag of zij ook een discriminerend element bevatten op basis van de oorsprong van de producten (40). Daarentegen vallen verkoopregelingen alleen onder artikel 34 VWEU als de partij die zich beroept op schending kan aantonen dat de regelingen het discriminerende element introduceren op basis van de oorsprong van producten, hetzij in de wetgeving hetzij in de praktijk. Van dis-

crimatie in de wetgeving is sprake wanneer maatregelen duidelijk discriminerend zijn (41). Discriminatie in de praktijk is echter complexer.

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 het product kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn betreffende de vorm, de afmetingen, het gewicht, de samenstelling, de presentatie, de identificatie en de verpakking. Dat neemt niet weg dat er gevallen zijn waarin sommige maatregelen op het eerste gezicht geen betrekking lijken te hebben op de eigenschappen van het product maar waarin het Hof stelt dat dit wel zo is (42).

In de zaak *Canal Satélite Digital* (43) betrof de vraag die aan het Hof werd voorgelegd of de registratieprocedure in kwestie, die inschrijving van beide exploitanten en hun producten in een officieel register verplicht stelde, inbreuk maakte op artikel 34 VWEU. Om voor registratie in aanmerking te komen, dienden de exploitanten te hebben toegezegd zich aan de technische specificaties te houden en voorafgaand een technisch rapport van de nationale autoriteiten en administratieve certificering te hebben verkregen met betrekking tot de naleving van de technische en overige voorschriften. Het Hof concludeerde dat deze eisen inbreuk maakten op artikel 34 VWEU. Het wees erop dat voornoemde eis niet als verkoopmodaliteit kon worden aangemerkt omdat de producten in kwestie moesten worden aangepast aan de nationale regelgeving.

In de zaken *Alfa Vita Vassilopoulos en Carrefour-Marinopoulos* (44) en *Commissie/Griekenland* (45) stelde het Hof dat nationale wetgeving die de verkoop van voorgebakken bakkerijproducten onderwerpt aan dezelfde voorschriften als die welke gelden voor het volledige productie-

verkoopproces van traditioneel brood en traditionele bakkerijproducten, inbreuk maakt op artikel 34 VWEU. Het Hof kwam tot deze conclusie door te betogen dat de nationale regeling ertoe strekt de voorwaarden te stellen voor het vervaardigen van bakkerijproducten, waaronder „bake-off"-producten (46). Het voornaamste kenmerk van dit soort producten is dat zij worden bezorgd bij verkooppunten nadat de belangrijkste bereidingsstadia zijn voltooid. De eis van de aanwezigheid van een opslagruimte voor meel, een ruimte voor deegbereiding en een opslagruimte voor vaste brandstof houdt geen rekening met de specifieke aard van deze producten en brengt extra kosten met zich mee. Het Hof concludeerde dat de betrokken wetgeving derhalve een belemmering vormde voor de invoer van producten die niet kan worden beschouwd als een verkoopmodaliteit. Het Hof lijkt zelfs het standpunt van de advocaat-generaal te volgen wanneer het zegt dat regels die voorwaarden opleggen die deel uitmaken van het productieproces, betrekking hebben op de intrinsieke kenmerken van de goederen (47).

Nog een recente uitspraak van het Hof die in dit verband kan worden genoemd is die in de zaak *Commissie/Griekenland* over speelautomaten (48). Deze zaak betrof Grieks recht, dat de installatie en exploitatie van elektrische, elektromechanische en elektronische spelen, met inbegrip van recreatieve behendigheids spelen en alle computerspelletjes, verbiedt in alle openbare of particuliere gelegenheden, met uitzondering van casino's. Het Hof oordeelde dat deze Griekse wet inbreuk maakte op artikel 34 VWEU. Verder stelde het Hof dat dit sowieso het geval is, ook al verbiedt deze wet de invoer en het in de handel brengen van de betrokken producten niet (49). Het Hof wees erop dat sinds de inwerkingtreding van de wet de omvang van de invoer van dit soort spelen uit andere lidstaten was afgenomen. Verder stelde het Hof echter ook dat de invoer van speelautomaten met de inwerkingtreding van dit wettelijk verbod

(37) C. Barnard, „Fitting the Remaining Pieces into the Goods and Persons Jigsaw", *European Law Review*, nr. 1, 2001, vol. 35, blz. 50; J. Schwarze, *Europäisches Wirtschaftsrecht*, 2007, punt 72.

(38) Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, *Jurispr.* 1993, blz. I-6097, punt 15.

(39) Gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, *Jurispr.* 1993, blz. I-6097, punt 16.

(40) P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community*, 2003, blz. 124.

(41) P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community*, 2003, blz. 127; zaak C-320/93, *Ortscheit/Eurim-Pharm*, *Jurispr.* 1994, blz. I-5243 is een goed voorbeeld.

(42) Zie bijvoorbeeld zaak C-470/93, *Mars*, *Jurispr.* 1995, blz. I-1923, en zaak C-368/95, *Familiapress*, *Jurispr.* 1997, blz. I-3689, punt 11.

(43) Zaak C-390/99, *Canal Satélite Digital*, *Jurispr.* 2002, blz. I-607, punt 29; zie ook zaak C-389/96, *Aher-Waggon*, *Jurispr.* 1998, blz. I-4473, punt 18.

(44) Gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos en Carrefour-Marinopoulos*, *Jurispr.* 2006, blz. I-8135.

(45) Zaak C-82/05, *Commissie/Griekenland*, niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*.

(46) Gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos en Carrefour-Marinopoulos*, *Jurispr.* 2006, blz. I-8135, punt 18.

(47) Conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in punt 16.

(48) Zaak C-65/05, *Commissie/Griekenland*, *Jurispr.* 2006, blz. I-10341.

(49) Zaak C-65/05, *Commissie/Griekenland*, *Jurispr.* 2006, blz. I-10341, punt 28.

in feite tot stilstand was gekomen. Deze laatste opmerking van het Hof kan een bepalende factor zijn geweest voor de vraag waarom de maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU viel.

Onder verkoopmodaliteiten verstaat het Hof onder meer maatregelen die betrekking hebben op de voorwaarden en methoden voor het in de handel brengen van producten,⁽⁵⁰⁾ maatregelen die betrekking hebben op de tijd van de verkoop van goederen,⁽⁵¹⁾ maatregelen die betrekking hebben op de plaats van de verkoop van goederen of beperkingen ten aanzien van wie de goederen mag verkopen⁽⁵²⁾ en maatregelen die betrekking hebben op prijsbeheersing⁽⁵³⁾.

Bovendien zouden bepaalde procedures/verplichtingen die geen betrekking hebben op het product of de verpakking ervan worden beschouwd als verkoopmodaliteiten, zoals blijkt uit de zaak *Sapod Audic*⁽⁵⁴⁾. 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 onderzocht of deze maatregel verenigbaar was met artikel 34 VWEU in het geval waarin deze enkel „een algemene identificatieverplichting oplegt voor de verpakkingen die door een daartoe erkende onderneming worden verwijderd“⁽⁵⁵⁾. Volgens deze uitleg stelde het Hof dat de „daarin neergelegde verplichting als dusdanig geen betrekking [had] op het pro-

duct 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“⁽⁵⁶⁾. Bijgevolg concludeerde het dat de maatregel kon worden aangemerkt als verkoopmodaliteit.

Maatregelen betreffende reclamebeperkingen zijn iets ingewikkelder. 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⁽⁵⁷⁾ en door het Hof van Justitie⁽⁵⁸⁾. Sinds de zaak *Keck en Mithouard* behandelt het Hof reclamebeperkingen als verkoopmodaliteiten⁽⁵⁹⁾. Het is opmerkelijk dat het Hof in bepaalde gevallen een verband lijkt te leggen tussen de werkingssfeer van de reclamebeperking en discriminatie. Meer in het bijzonder stelt het dat een „absoluut verbod op reclame voor de eigenschappen van een product“⁽⁶⁰⁾ de toegang tot de markt sterker belemmert voor producten uit andere lidstaten dan voor nationale producten, waarmee de consument meer vertrouwd is⁽⁶¹⁾.

Kortom, het Hof lijkt van oordeel te zijn dat verkoopmodaliteiten maatregelen zijn die in verband staan met het in de handel brengen van een product en niet met de eigenschappen van het product⁽⁶²⁾. Het Hof heeft echter de eenvoud van het in het *Keck en Mithouard*-arrest gemaakte onderscheid moeten nuance-

ren⁽⁶³⁾. Bepaalde regels die ogenschijnlijk in de categorie verkoopmodaliteiten vallen, worden dientengevolge behandeld als regels voor producten. Andersom zijn regels voor de verpakking van producten die overeenkomstig het *Keck en Mithouard*-arrest op het eerste gezicht tot regels voor producten leken te behoren, na onderzoek van de bijzonderheden van de zaak in kwestie, gecategoriseerd als verkoopmodaliteiten⁽⁶⁴⁾. Deze oplossingen wijzen op een zekere mate van pragmatisme van het Hof.

Ten slotte wees het Hof er in de zaak *Commissie/Italië*⁽⁶⁵⁾ op dat de jurisprudentie over artikel 34 VWEU uitdrukking geeft aan de verplichting tot eerbiediging van drie beginselen: a) het beginsel van non-discriminatie, b) het beginsel van wederzijdse erkenning en c) het beginsel dat EU-producten vrije toegang tot de nationale markten moet worden verzekerd. In punt 35 geeft het Hof de klassieke uitleg van de zaak *Cassis de Dijon* en in punt 36 die van de zaak *Keck en Mithouard*. In punt 37 zegt het Hof dan: „Moeten derhalve worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen in de zin van artikel [34 VWEU], de maatregelen van een lidstaat die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat uit andere lidstaten afkomstige producten minder gunstig worden behandeld, alsook de in punt 35 van het onderhavige arrest vermelde maatregelen. Valt eveneens onder dit begrip, elke andere maatregel die de toegang tot de markt van een lidstaat voor uit andere lidstaten

⁽⁵⁰⁾ Zie zaak C-412/93, *Leclerc-Siple*, Jurispr. 1995, blz. I-179, punt 22 en zaak C-6/98, *ARD*, Jurispr. 1999, blz. I-7599, punt 46.

⁽⁵¹⁾ Zie gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92, *Tankstation 't Heukske en Boermans*, Jurispr. 1994, blz. I-2199, punt 14; gevoegde zaken C-69/93 en C-258/93, *Punto Casa en PPV*, Jurispr. 1994, blz. I-2355, en de gevoegde zaken C-418/93–C-421/93, C-460/93–C-462/93 en C-464/93, C-9/94–C-11/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94, *Semeraro Casa Uno e.a.*, Jurispr. 1996, blz. I-2975, punten 9 t/m 11, 14, 15, 23 en 24.

⁽⁵²⁾ Zie zaak C-391/92, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 1995, blz. I-1621, punt 15; gevoegde zaken C-69/93 en C-258/93, *Punto Casa en PPV*, Jurispr. 1994, blz. I-2355.

⁽⁵³⁾ Zie zaak C-63/94, *Belgapom*, Jurispr. 1995, blz. I-2467.

⁽⁵⁴⁾ Zie zaak C-159/00, *Sapod Audic*, Jurispr. 2002, blz. I-5031.

⁽⁵⁵⁾ *Ibid.*, punt 71 (cursief toegevoegd). Opgevat als een verplichting tot markering of etikettering, zou de maatregel een technisch voorschrift in de zin van Richtlijn 98/34/EG vormen. 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.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.*, punt 72.

⁽⁵⁷⁾ Zie bijvoorbeeld conclusie van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec*, Jurispr. 1995, blz. I-179, 182 en conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in zaak C-239/02, *Douwe Egberts*, Jurispr. 2004, blz. I-7007, 7010.

⁽⁵⁸⁾ Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, *De Agostini en TV-Shop*, Jurispr. 1997, blz. I-3843.

⁽⁵⁹⁾ Vgl. zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec*, Jurispr. 1995, blz. I-179; gevoegde zaken C-34/95–C-36/95, *De Agostini en TV-Shop*, Jurispr. 1997, blz. I-3843; zaak C-405/98, *Gourmet International Products*, Jurispr. 2001, blz. I-1795; zaak C-292/92, *Hünernmund e.a.*, Jurispr. 1993, blz. I-6787.

⁽⁶⁰⁾ Zaak C-239/02, *Douwe Egberts*, Jurispr. 2004, blz. I-7007, punt 53.

⁽⁶¹⁾ Zie voor discriminatie tussen nationale marktdeelnemers en marktdeelnemers uit andere lidstaten zaak C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887, punt 74, en zaak C-254/98, *TK-Heimdienst*, Jurispr. 2000, blz. I-151, punt 26. Zie tevens de gevoegde zaken 87/85 en 88/85, *Legia en Gyselinx*, Jurispr. 1986, blz. 1707, punt 15, en zaak C-189/95, *Franzén*, Jurispr. 1997, blz. I-5909, punt 71.

⁽⁶²⁾ Zie zaak C-71/02, *Karner*, Jurispr. 2004, blz. I-3025 (verbod op vermelding dat goederen afkomstig zijn uit een failliete boedel); zaak C-441/04, *A-Punkt Schmuckhandel*, Jurispr. 2006, blz. I-2093 (huis-aan-huisverkoop) en tevens de vergelijkbare redenering in zaak C-20/03, *Burmanjer e.a.*, Jurispr. 2005, blz. I-4133.

⁽⁶³⁾ Conclusie van advocaat-generaal in de gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos en Carrefour-Marinopoulos*, Jurispr. 2006, blz. I-8135, punten 27 tot en met 29.

⁽⁶⁴⁾ Zaak C-416/00, *Morellato*, Jurispr. 2003, blz. I-9343, punt 36 (advocaat-generaal Poiras Maduro oordeelde dat de eis van wijziging van het product pas in het stadium van het in de handel brengen van het product scheen te zijn gesteld en dat de toegang van het ingevoerde product tot de nationale markt op zich dus niet aan de orde was.)

⁽⁶⁵⁾ Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2009, blz. I-519.

afkomstige producten belemmert" (cursivering toegevoegd). Af te wachten valt of dit arrest het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU verruimt, en zo ja, onder welke voorwaarden.

3.1.11. BEPERKINGEN TEN AANZIEN VAN HET GEBRUIK

Recentelijk heeft het Hof in zijn jurisprudentie speciale aandacht besteed aan één categorie beperkingen: 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.

Het kan hierbij gaan om 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 vormen.

In drie recente zaken kwamen klachten ter zake aan de orde. In de eerste zaak, *Commissie/Portugal*⁽⁶⁶⁾, stelde de Commissie een procedure tegen Portugal in omdat een Portugese wet het aanbrengen van gekleurde folie op de ruiten van motorvoertuigen verbood. Volgens de Commissie vormde dit verbod een inbreuk op artikel 34 VWEU en kon dit niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU. De Commissie voerde aan dat eventueel geïnteresseerde handelaars of particulieren de betrokken folie immers niet kopen, omdat zij weten dat zij deze niet op de ruiten van motorvoertuigen mogen aanbrengen⁽⁶⁷⁾. Het Hof lijkt met dit argument in te stemmen. Meer in het bijzonder stelde het 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”⁽⁶⁸⁾. 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*⁽⁶⁹⁾, vroeg de Commissie het Hof uit te spreken dat 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⁽⁷⁰⁾. 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. Daarom vormde het verbod een inbreuk op artikel 34 VWEU. In dit specifieke geval was het Hof evenwel van oordeel dat de maatregel gerechtvaardigd was op grond van het dwingende vereiste van de verkeersveiligheid.

Ten slotte betrof zaak C-142/05⁽⁷¹⁾ 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 anders dan op openbare vaarwegen en in watergebieden waar het provinciebestuur het gebruik van waterscooters had toegestaan, op straffe van een geldboete verboden. Na een herhaling van de drie in zaak C-110/05 (*Commissie/Italië*, punt 37) genoemde gevallen legde het Hof uit dat indien de nationale regels voor de aanwijzing van de bevaarbare wateren en vaarwegen 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 en maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen vormen. Het Hof stelde vast dat ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geen enkel voor het varen met waterscooters opgesteld gebied was aangewezen, zodat het gebruik van waterscooters enkel op de openbare vaarwegen was toegestaan. Het Hof vervolgde dat volgens de verdachten in het hoofdgeding en de Commissie deze vaarwegen bestemd zijn voor het zware commerciële scheepvaartver-

keer en dus gevaarlijk zijn voor het gebruik van waterscooters, en het grootste deel van de bevaarbare wateren in Zweden zich in ieder geval buiten die vaarwegen bevindt⁽⁷²⁾. Men lijkt dan ook te kunnen stellen dat het verbod in kwestie tot gevolg had dat de markttoegang praktisch geblokkeerd was. In punt 39 stelde het Hof evenwel vast: „Een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding kan in beginsel als evenredig worden beschouwd op voorwaarde, in de eerste plaats, dat de bevoegde nationale autoriteiten verplicht zijn dergelijke uitvoeringsmaatregelen te nemen, vervolgens, dat die autoriteiten de hun op dit punt verleende bevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend en de gebieden hebben aangewezen die aan de voorwaarden van de nationale verordening voldoen en, ten slotte, dat dergelijke maatregelen zijn vastgesteld binnen een redelijke termijn na de inwerkingtreding van die verordening”⁽⁷³⁾. In punt 40 voegde het Hof hieraan toe dat de nationale regeling in kwestie door het doel van milieubescherming gerechtvaardigd kan worden indien genoemde voorwaarden in acht zijn genomen. Volgens het Hof kunnen regelingen als de onderhavige dus gerechtvaardigd zijn indien aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

3.2. Het beginsel van wederzijdse erkenning

Technische belemmeringen van het vrije verkeer van goederen in de EU zijn nog altijd wijdverbreid. Ze doen zich voor wanneer nationale autoriteiten nationale voorschriften betreffende voorwaarden waaraan producten moeten voldoen (bijvoorbeeld met betrekking tot hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, presentatie, etikettering en verpakking) toepassen op producten die afkomstig zijn uit andere lidstaten waar zij rechtmatig vervaardigd of in de handel zijn gebracht. Indien dergelijke voorschriften niet zijn vastgesteld ter uitvoering van afgeleid EU-recht, vormen zij technische belemmeringen waarop de artikelen 34 en 36 VWEU van toepassing zijn. Dit geldt ook als de voorschriften zonder onderscheid van toepassing zijn op alle producten.

⁽⁶⁶⁾ Zaak C-265/06, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2008, blz. I-2245.

⁽⁶⁷⁾ Punt 15.

⁽⁶⁸⁾ Punt 33.

⁽⁶⁹⁾ Zaak C-110/05 *Commissie/Italië*, Jurispr. 2009, blz. I-519.

⁽⁷⁰⁾ Zaak C-110/05 *Commissie/Italië*, Jurispr. 2009, blz. I-519, punten 51 en 55.

⁽⁷¹⁾ Zaak C-142/05, *Mickelsson en Roos*, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁽⁷²⁾ Punt 25.

⁽⁷³⁾ Punt 39.

Op grond van het „beginsel van wederzijdse erkenning“⁽⁷⁴⁾ blijven verschillende nationale technische voorschriften naast elkaar bestaan binnen de interne markt. Het beginsel houdt in dat, ondanks technische verschillen tussen de diverse nationale voorschriften die in de EU van toepassing zijn, lidstaten van bestemming de verkoop op hun grondgebied van producten die niet onderworpen zijn aan harmonisatie op EU-niveau en die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, niet kunnen verbieden, ook niet als zij zijn vervaardigd volgens andere technische en kwaliteitsnormen dan die welke gelden voor nationale producten. De enige uitzonderingen op dit beginsel zijn beperkingen die zijn gerechtvaardigd op de in artikel 36 VWEU genoemde gronden (bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, enz.) of om dringende redenen van algemeen belang die erkend zijn in de rechtspraak van het Hof van Justitie en die evenredig zijn aan het nagestreefde doel.

Het beginsel van wederzijdse erkenning in het niet-geharmoniseerde gebied behelst derhalve een regel en een uitzondering:

- (1) de algemene regel dat, ook al bestaat er in de lidstaat van bestemming een nationaal technisch voorschrift, voor producten die rechtmatig in een andere lidstaat zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht, een door het VWEU gewaarborgd fundamenteel recht op vrij verkeer geldt;
- (2) de uitzondering dat voor producten die rechtmatig in een andere lidstaat zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht, dit recht niet geldt indien de lidstaat van bestemming kan aantonen dat het noodzakelijk is zijn op de betrokken producten eigen technische voorschrift 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, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Tot voor kort was het belangrijkste probleem voor de uitvoering van het beginsel van weder-

zijdse erkenning ongetwijfeld de algemene rechtsonzekerheid over de bewijslast. Daarom is de EU overgegaan tot goedkeuring van 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, en tot intrekking van Beschikking nr. 3052/95/EG⁽⁷⁵⁾.

3.3. Typische handelsbelemmeringen

Handelsbelemmeringen 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 een aantal typische categorieën voortgevloeid uit de jurisdictie en de praktische toepassing van de artikelen 34-36 VWEU in het kader van inbreukprocedures. Hieronder volgt een beschrijving van enkele daarvan.

3.3.1. NATIONALE BEPALINGEN INZAKE DE INVOER (INVOERVERGUNNINGEN, KEURINGEN EN CONTROLES)

Nationale maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op de invoer van producten uit andere lidstaten, maken het invoeren omslachtiger en worden daarom gewoonlijk beschouwd als maatregelen van gelijke werking 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⁽⁷⁶⁾.

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⁽⁷⁷⁾. 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 keuringen en de extra vervoerkosten die de ondernemer daarbij mogelijk moet maken.

Met de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993 behoorden de tot dan terugkerende grenscontroles op het goederenvervoer tot het verleden. Tegenwoordig 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⁽⁷⁸⁾, die alleen in uitzonderingssituaties gerechtvaardigd kunnen zijn, als voldaan wordt aan strikte voorwaarden.

3.3.2. 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 het beginsel van het vrije goederenvervoer in de interne markt. Het stelde in feite 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⁽⁷⁹⁾. De verplichting tot het aanstellen van een vertegenwoordiger of zaakgelastigde, een secundaire vestiging of kantoor of opslagfaciliteiten in de lidstaat van invoer zou eveneens in algemene zin indruisen tegen artikel 34 VWEU.

Sommige lidstaten hebben geprobeerd deze eisen te rechtvaardigen met het argument dat

⁽⁷⁴⁾ Dit beginsel, dat zijn oorsprong vindt in het beroemde *Cassis de Dijon*-arrest van het Hof van Justitie van 20 februari 1979 (zaak 120/78, *Rewe-Zentral*, Jurispr. 1979, blz. 649), heeft geleid tot een nieuwe ontwikkeling op de interne goederenmarkt. Hoewel het 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*, Jurispr. 2009, blz. I-519, punt 34.)

⁽⁷⁵⁾ PB L 218 van 13.8.2008, blz. 21. Zie voor bijzonderheden punt 8.3 van deze gids.

⁽⁷⁶⁾ Zaak C-54/05, *Commissie/Finland*, Jurispr. 2007, blz. I-2473, punt 31, of gevoegde zaken 51/71-54/71, *International Fruit Company*, Jurispr. 1971, blz. 3369.

⁽⁷⁷⁾ Zaak 4/75, *Rewe-Zentralfinanz*, Jurispr. 1975, blz. 843.

⁽⁷⁸⁾ Zaak C-272/95, *Deutsches Milch-Kontor II*, Jurispr. 1997, blz. I-1905.

⁽⁷⁹⁾ Zaak 155/82, *Commissie/België*, Jurispr. 1983, blz. 531, punt 7.

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 vaststaat dat zij noodzakelijk zijn vanwege gewettigde redenen van algemeen belang en deze bescherming niet kan worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen binnen de EU minder beperken⁽⁸⁰⁾. 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”⁽⁸¹⁾. Daarom werd geoordeeld dat de eis dat er een vertegenwoordiger op het nationale grondgebied is gevestigd, voor wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, geen extra waarborgen biedt 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⁽⁸²⁾.

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 kunnen leiden tot belemmeringen voor het vrije goederenverkeer als bedoeld in artikel 34 VWEU.

3.3.3. NATIONALE PRIJSBEHEERSING EN VERGOEDING

Hoewel het Verdrag geen specifieke bepaling bevat met betrekking tot nationale voorschriften inzake prijsbeheersing, heeft het Hof van Justitie al diverse keren in zijn jurisprudentie bevestigd dat artikel 34 VWEU van toepassing is 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, maar een beperking van de invoer inhoudt doordat de lagere kostprijs van de ingevoerde producten niet kan worden doorberekend in de detailhandelsprijs en de importeurs hun concurrentievoordeel niet kunnen benutten, betreft een maatregel van gelijke werking die in strijd is met artikel 34 VWEU. De consument kan niet profiteren van die prijs⁽⁸³⁾. Dit gebied is inmiddels echter deels geharmoniseerd en nationale wetgeving die minimumprijzen stelt voor tabak dient bijvoorbeeld te worden beoordeeld in het licht van Richtlijn 95/59/EG van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is het vaststellen van minimumverkoopprijzen in strijd met artikel 9, lid 1, van de richtlijn⁽⁸⁴⁾.

Maximumprijzen: 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, kan dat wel het geval 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⁽⁸⁵⁾.

Prijsbevrozing: In een zaak betreffende een nationale bepaling die vereist dat alle prijsverhogingen ten minste twee maanden van tevoren aan de autoriteiten moesten worden gemeld, heeft het Hof bevestigd dat een prijsbevrozing 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 zich op een dusdanig niveau bevinden dat de verkoop van ingevoerde producten onmogelijk of moeilijker dan die van binnenlandse producten wordt⁽⁸⁶⁾. Deze situatie doet zich voor als importeurs ingevoerde producten alleen met verlies kunnen verkopen.

Minimum- en maximumwinstmarges die op een bepaald bedrag en niet als percentage van de kostprijs zijn vastgesteld, vormen geen 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 daarentegen wel onder 34 VWEU⁽⁸⁷⁾.

Sinds het gewezen arrest in de zaak *Keck en Mathouard*, betreffende het Franse verbod op wederverkoop met verlies, lijken nationale voorschriften voor prijsbeheersing onder het concept „verkoopmodaliteiten” te vallen. In dit

⁽⁸⁰⁾ Zaak 155/82, *Commissie/België*, Jurispr. 1983, blz. 531, punt 12. Zie ook zaak C-12/02, *Grilli*, Jurispr. 2003, blz. I-11585, punten 48 en 49; zaak C-193/94, *Skanavi en Chrysanthakopoulos*, Jurispr. 1996, blz. I-929, punten 36 tot en met 38.

⁽⁸¹⁾ Zaak 155/82, *Commissie/België*, Jurispr. 1983, blz. 531, punt 15.

⁽⁸²⁾ Zaak 13/78, *Eggers*, Jurispr. 1978, blz. 1935.

⁽⁸³⁾ Zaak 231/83, *Cullet*, Jurispr. 1985, blz. 305, zaak 82/77, *Van Tiggele*, Jurispr. 1978, blz. 25.

⁽⁸⁴⁾ Zaak C-216/98, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 2000, blz. I-8921, en zaak C-302/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2002, blz. I-2055.

⁽⁸⁵⁾ Zaak 65/75, *Tasca*, Jurispr. 1976, blz. 291; gevoegde zaken 88/75–90/75, *SADAM*, Jurispr. 1976, blz. 323; zaak 181/82, *Roussel*, Jurispr. 1983, blz. 3849; zaak 13/77, *GB-Inno/ATAB*, Jurispr. 1977, blz. 2115.

⁽⁸⁶⁾ Gevoegde zaken 16/79–20/79, *Danis*, Jurispr. 1979, blz. 3327.

⁽⁸⁷⁾ Zaak 116/84, *Roelstraete*, Jurispr. 1985, blz. 1705; zaak 188/86, *Lefèvre*, Jurispr. 1987, blz. 2963.

opzicht vallen zij buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU als zij van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers die actief zijn op het nationale grondgebied en als zij rechte en feitelijk dezelfde invloed hebben op de verkoop van nationale producten als op die van producten uit andere lidstaten. Het feit dat „prijsbeheersing” een „verkoopmodaliteit” is, wordt bevestigd in het arrest van het Hof in de zaak *Belgapom*, dat stelt 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.

Vergoeding van geneesmiddelen: In beginsel laat het EU-recht de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten onverlet⁽⁸⁸⁾, en bij gebreke van 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 en een beletsel vormen voor het vrije verkeer van goederen.

Voorts volgt uit het *Duphar*-arrest dat bepalingen uit de nationale wetgeving betreffende de vergoeding van medische apparatuur in het kader van het nationale gezondheidsstelsel verenigbaar zijn met artikel 34 VWEU, indien bij de beantwoording van de vraag of producten wel of niet in aanmerking komen voor vergoeding, geen onderscheid wordt gemaakt naar de oorsprong van de producten en objectieve, verifieerbare criteria worden gehanteerd. Het dient verder te allen tijde mogelijk te 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 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.

In de zaak *Decker*⁽⁸⁹⁾ 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, aangezien een dergelijke regeling verzekerden 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.

3.3.4. 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 het vrij verkeer van goederen betreft. In de meeste gevallen gaat het bij een dergelijk nationaal verbod om voedingsmiddelen⁽⁹⁰⁾, met inbegrip van vitaminen en andere voedingssupplementen, en chemische stoffen⁽⁹¹⁾.

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. De lidstaat die een nationaal verbod instelt op een product/stof, dient aan te tonen dat de maatregel noodzakelijk is

en, indien van toepassing, dat het in de handel brengen van de betrokken producten een ernstig risico voor de volksgezondheid met zich meebrengt en dat het verbod in overeenstemming is met het beginsel van evenredigheid. Dat betekent dat de lidstaat relevant bewijs dient te verstrekken, zoals technische, wetenschappelijke, statistische en voedingsgegevens, en alle overige ter zake doende informatie⁽⁹²⁾.

Bovendien dient de lidstaat te bewijzen dat het genoemde doel niet kan worden bereikt met andere middelen die een minder beperkende werking hebben op de handel tussen de lidstaten⁽⁹³⁾. 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 een buitensporige opname van een aan deze middelen toegevoegde voedingsstof gevaar kan opleveren, echter in staat stellen [zou] om zelf over het verbruik ervan te beslissen”⁽⁹⁴⁾. Het Hof stelde daarom vast dat het verbod op de toevoeging van cafeïne boven een bepaalde grens niet nodig was om het doel van consumentenbescherming te bereiken.

De zaak over de toevoeging van vitaminen in Denemarken⁽⁹⁵⁾ betrof de Deense bestuurlijke praktijk de verrijking van levensmiddelen met vitaminen 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 diende te beslissen over de beoogde mate van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, indachtig het beginsel van evenredigheid. 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 in die bepaling bedoelde belangen, en met name dat het in de

⁽⁸⁸⁾ Zie zaak 238/82, *Duphar*, Jurispr. 1984, blz. 523, en zaak C-70/95, *Sodemare e.a.*, Jurispr. 1997, blz. I-3395.

⁽⁸⁹⁾ Zaak C-120/95, *Decker*, Jurispr. 1998, blz. I-1831.

⁽⁹⁰⁾ Zaak 174/82, *Sandoz*, Jurispr. 1983, blz. 2445; zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277; zaak C-420/01, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2003, blz. I-6445; zaak C-192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693; zaak C-41/02, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2004, blz. I-11375; zaak C-319/05, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2007, blz. I-9811.

⁽⁹¹⁾ Zaak C-473/98, *Toolex*, Jurispr. 2000, blz. I-5681.

⁽⁹²⁾ Zaak C-270/02, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2004, blz. I-1559.

⁽⁹³⁾ Zaak 104/75, *De Peijper*, Jurispr. 1976, blz. 613.

⁽⁹⁴⁾ Zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277, punt 75.

⁽⁹⁵⁾ Zaak C-192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693.

handel brengen van de betrokken producten een reëel gevaar voor de volksgezondheid oplevert”⁽⁹⁶⁾. Na de betrokken Deense bestuurlijke praktijk te hebben beoordeeld, concludeerde het Hof dat de maatregel zich niet verdraagt „met de in het EU-recht inzake de vaststelling en de evaluatie van een reëel gevaar voor de volksgezondheid gestelde eis van een grondige evaluatie in elk concreet geval van de mogelijke gevolgen van de toevoeging van de betrokken mineralen en vitaminen”⁽⁹⁷⁾.

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⁽⁹⁸⁾. In deze gevallen speelt ook het zogenoemde voorzorgsbeginsel⁽⁹⁹⁾ een belangrijke rol in de algehele beoordeling van de zaak door het Hof.

Het kan ook gebeuren dat een lidstaat niet een algeheel verbod instelt, maar in het belang van de volksgezondheid alleen een voorafgaande vergunning verlangt voor de toevoeging van stoffen die in een andere lidstaat zijn toegelaten. 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 in rechte kan worden aangevochten. In deze procedure moet uitdrukkelijk zijn voorzien in een voor de nationale autoriteiten bindende maatregel met algemene strekking. De kenmerken van deze „vereenvoudigde procedure” zijn vastgesteld door het Hof in zaak C-344/90⁽¹⁰⁰⁾.

3.3.5. 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, vormen nationale typegoedkeuringen op niet-geharmoniseerde gebieden vaak een beletsel voor de handel in goederen. Uiteenlopende productnormen maken het moeilijk voor fabrikanten om hetzelfde product af te zetten in verschillende lidstaten of kunnen 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⁽¹⁰¹⁾.

Hoewel het een lidstaat vrijstaat 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, dient de invoerende lidstaat rekening te houden met de keuringen of controles die in de uitvoerende lidstaat of lidstaten zijn verricht en vergelijkbare garanties bieden⁽¹⁰²⁾.

In de zaak *Commissie/Portugal*⁽¹⁰³⁾ was een onderneming door de toezichthoudende 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, die waren afgegeven door

een Italiaanse keuringsinstantie, werden niet erkend. Het Hof oordeelde dat de autoriteiten (in dit geval de Portugese) 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 beschikten 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 van een product of erkenning ontvangt, wordt een proactieve benadering verlangd.

3.3.6. 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 moeten derhalve worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU⁽¹⁰⁴⁾. Het Hof van Justitie heeft een aantal voorwaarden genoemd waaronder een dergelijke voorafgaande goedkeuring gerechtvaardigd zou kunnen zijn⁽¹⁰⁵⁾:

- 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 a posteriori moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn en het nagestreefde doel te kunnen bereiken;

⁽⁹⁶⁾ Ibid., punt 46.

⁽⁹⁷⁾ Ibid., punt 56.

⁽⁹⁸⁾ Zaak C-473/98, *Toolex*, Jurispr. 2000, blz. I-5681; zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277.

⁽⁹⁹⁾ Zie punt 6.1.2 hierna.

⁽¹⁰⁰⁾ Zaak C-344/90, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1992, blz. I-4719.

⁽¹⁰¹⁾ Zaak 21/84, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1985, blz. 1355.

⁽¹⁰²⁾ Zaak C-455/01, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2003, blz. I-12023.

⁽¹⁰³⁾ Zaak C-432/03, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2005, blz. I-9665.

⁽¹⁰⁴⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-254/05, *Commissie/België*, Jurispr. 2007, blz. I-4269; zaak C-432/03, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2005, blz. I-9665, punt 41; zaak C-249/07, *Commissie/Nederland*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 26.

⁽¹⁰⁵⁾ Zie zaak C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Jurispr. 2002, blz. I-607.

- de procedure mag de betrokken marktdeelnemers niet van de voortzetting van hun project kunnen doen afzien vanwege de duur van de procedure en de kosten die zij met zich meebrengt.
- 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⁽¹⁰⁹⁾.

3.3.7. 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 vigerende voorschriften in de lidstaat waar zij worden verhandeld, bijvoorbeeld middels wijziging van de etikettering van de ingevoerde producten⁽¹⁰⁶⁾. Aangezien dergelijke 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.

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

- een eis dat margarine verkocht wordt in een kubusvormige verpakking ter onderscheiding van boter⁽¹⁰⁷⁾;
- een verbod van een lidstaat op het in de handel brengen van artikelen gemaakt van edelmetalen zonder het vereiste (officiële nationale) stempelmerk⁽¹⁰⁸⁾;

3.3.8. RECLAMEBEPERKINGEN

Voor het *Keck en Mithouard*-arrest oordeelde het Hof dikwijls dat nationale maatregelen die reclamebeperkingen oplegden, onder artikel 34 VWEU vielen. Een voorbeeld daarvan is de zaak *Oosthoek* (Zaak 286/81) 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”⁽¹¹⁰⁾.

Sinds het *Keck en Mithouard*-arrest heeft het Hof in sommige opzichten kennelijk gekozen voor een andere optiek (door reclamebeperkingen te behandelen als verkoopmodaliteiten), maar in andere opzichten hebben zowel advocaten-generaal als het Hof dezelfde benadering gevolgd en erop voortgeborduurd (door het intrinsieke belang van reclame voor het vrije verkeer van goederen te erkennen). Zoals hiervoor is uitgelegd, worden volgens het *Keck en Mithouard*-arrest regelingen die eisen stellen aan goederen nog altijd behandeld volgens het arrest *Cassis de Dijon* en derhalve geacht per se onder de werkingssfeer van artikel 34 VWEU te vallen, zonder dat het nodig is vast te stellen of zij ook discriminerend zijn⁽¹¹¹⁾, terwijl verkoopmodaliteiten wel moeten worden beoordeeld

op discriminerende elementen. Zoals advocaat-generaal Poiares Maduro echter heeft toegelicht, heeft het Hof de eenvoud van het in het *Keck en Mithouard*-arrest gemaakte onderscheid moeten nuanceren⁽¹¹²⁾. Bepaalde regels die tot de categorie verkoopmodaliteiten lijken te behoren, worden dientengevolge behandeld als voorschriften voor producten. Dit is met name het geval met reclamevoorschriften wanneer blijkt dat zij van invloed zijn op de voorwaarden waaraan de goederen moeten voldoen⁽¹¹³⁾. De meer gebruikelijke benadering waarvoor het Hof sinds het *Keck en Mithouard*-arrest heeft gekozen, gaat er evenwel vanuit dat beperkingen van reclame en verkoopbevordering dienen te worden beschouwd als „verkoopmodaliteiten”⁽¹¹⁴⁾ en dat zij, als zij niet discrimineren, buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen.

De benadering van het Hof in reclamezaken lijkt in grote lijnen te bestaan uit de volgende drie stappen. Eerst oordeelt het dat bepaalde methoden voor het bevorderen van de verkoop van een product behoren tot de categorie verkoopmodaliteiten. Vervolgens onderzoekt het de werkingssfeer van de reclamebeperking (al dan niet een algeheel verbod). Ten slotte onderzoekt het de beperking op discriminerende elementen (of de desbetreffende nationale beperking het in de handel brengen van goederen uit andere lidstaten op een andere manier beïnvloedt dan het in de handel brengen van binnenlandse goederen). In een aantal zaken lijkt het Hof de werkingssfeer van de beperking (geheel of gedeeltelijk) 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⁽¹¹⁵⁾ en bij een gedeeltelijke beperking wordt uitgegaan van een mogelijk gelijke invloed op binnenlandse en ingevoerde producten⁽¹¹⁶⁾. Het dient echter te worden bena-

⁽¹⁰⁶⁾ Zaak C-33/97, *Colim*, Jurispr. 1999, blz. I-3175, punt 37, en zaak C-416/00, *Morellato*, Jurispr. 2003, blz. I-9343, punten 29 en 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Zaak 261/81, *Rau/De Smedt*, Jurispr. 1982, blz. 3961.

⁽¹⁰⁸⁾ Zaak C-30/99, *Commissie/Ierland*, Jurispr. 2001, blz. I-4619.

⁽¹⁰⁹⁾ Zaak C-244/06, *Dynamic Medien*, Jurispr. 2008, blz. I-505; in dit arrest werden de handelsbelemmeringen echter als gerechtvaardigd beschouwd omdat daarmee de bescherming van minderjarigen was gediend.

⁽¹¹⁰⁾ Punt 15. Zie ook zaken van voor het *Keck en Mithouard*-arrest: zaak 362/88, GB-INNO-BM, Jurispr. 1990, blz. I-667, en gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, *Aragones de Publicidad en Publlivia*, Jurispr. 1991, blz. I-4151.

⁽¹¹¹⁾ P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community*, 2003, blz. 124.

⁽¹¹²⁾ Conclusie in de gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos en Carrefour-Marinopoulos*, Jurispr. 2006, blz. I-8135, punten 26 tot en met 29.

⁽¹¹³⁾ Zaak C-470/93, *Mars*, Jurispr. 1995, blz. I-1923, punt 13 (maatregel die extra verpakkings- en reclamekosten met zich meebrengt). Zie ook zaak C-368/95, *Familiapress*, Jurispr. 1997, blz. I-3689, punt 11.

⁽¹¹⁴⁾ Zie zaak C-292/92, *Hünernund e.a.*, Jurispr. 1993, blz. I-6787 (reclameverbod voor „parafarmaceutische” producten buiten apotheken), en zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec*, Jurispr. 1995, blz. I-179 (beperking van televisiereclame); P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community*, 2003, par. 7.43.

⁽¹¹⁵⁾ Zie in dit verband zaak C-405/98, *Gourmet International Products*, Jurispr. 2001, blz. I-1795; gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, *De Agostini en TV-Shop*, Jurispr. 1997, blz. I-3843, en zaak C-239/02, *Douwe Egberts*, Jurispr. 2004, blz. I-7007 (verbod op verwijzingen naar „gewichtverlies” en „medische aanbevelingen, attesten, citaten of adviezen of verklaringen ter goedkeuring”).

⁽¹¹⁶⁾ Zie in dit verband zaak C-292/92, *Hünernund e.a.*, Jurispr. 1993, blz. I-6787, en zaak C-71/02, *Karner*, Jurispr. 2004, blz. I-3025 (verbod op vermeldingen dat goederen afkomstig zijn uit een failliete boedel).

drukt dat het Hof in de zaak *Dior*⁽¹¹⁷⁾ en in de zaak *Gourmet International Products*⁽¹¹⁸⁾ heeft aangegeven dat sommige *reclameverboden* niet noodzakelijkerwijs een grotere invloed op invoergoederen hebben⁽¹¹⁹⁾.

3.3.9. STATIEGELDVERPLICHTINGEN

In de laatste jaren zijn statiegeld- en retourstelsels, met name die in de drankensector, aanleiding geweest voor doorlopend overleg in het licht van milieuwetgeving en internemarktregels. Voor marktdeelnemers die in diverse lidstaten actief zijn, is het vanwege dit soort systemen veelal onmogelijk hetzelfde product in dezelfde verpakking te verkopen in diverse lidstaten. In plaats daarvan wordt van producenten of importeurs verlangd dat zij de verpakking aanpassen aan de behoeften van elke afzonderlijke lidstaat, hetgeen gewoonlijk extra kosten met zich meebrengt. Deze maatregelen hebben dus gevolgen voor het product zelf en niet alleen voor de specifieke verkoopmodaliteit. 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.

Ondanks dat dergelijke eisen als handelsbelemmering worden beschouwd, kunnen zij gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld wanneer de bescherming van het milieu in het geding is. In twee arresten betreffende het Duitse verplichte statiegeldsysteem voor wegwerpdrankverpakkingen bevestigde het Hof van Justitie dat, bij de huidige stand van het EU-recht, de lidstaten kunnen kiezen tussen een statiegeld- en retourstelsel, een algemeen inzamelingssysteem voor verpakkingen of een combinatie van beide systemen⁽¹²⁰⁾. Indien een lidstaat kiest voor een statiegeld- en retourstelsel, dan moet het aan bepaalde voorwaarden voldoen om in overeenstemming te zijn met de bepalingen van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval en met de artikelen 34-36 VWEU. Zo

moet de lidstaat er bijvoorbeeld voor zorgen dat het systeem volledig bedrijfsklaar is, voor het hele grondgebied is ingevoerd, en zonder discriminatie open staat voor elke producent of verkoper. Daarnaast moet voorzien worden in een overgangperiode die de producenten en verkopers voldoende tijd laat om zich aan de nieuwe eisen aan te passen, zodat een soepele werking van het systeem kan worden gewaarborgd.

In zaak C-302/86⁽¹²¹⁾ onderzocht het Hof een door Denemarken ingevoerd statiegeld- en retourstelsel voor bier- en limonadeflessen, waarbij in beginsel alleen goedgekeurde standaardflessen konden worden gebruikt. Hoewel het Hof oordeelde dat het statiegeld- en retourstelsel rechtmatig was, aangezien dit onmisbaar was voor een systeem dat beoogde het hergebruik van flessen te waarborgen en dus nodig om de milieudoelstellingen te verwezenlijken, achtte het zowel de beperking tot standaardflessen als het verplichte gebruik van goedgekeurde flessen in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

3.3.10. AANDUIDINGEN VAN HERKOMST, KWALITEITSAANDUIDINGEN, AANSPORING OM NATIONALE PRODUCTEN TE KOPEN

In beginsel is een door de overheid opgelegde verplichting om een verklaring over de herkomst af te geven, een maatregel van gelijke werking in strijd met artikel 34 VWEU. In gevallen waarin lidstaten zelf een reclamecampagne voeren of steunen waarbij sprake is van aanduidingen van kwaliteit/herkomst, heeft het Hof geoordeeld dat dit soort acties in ieder geval in potentie een beperkende werking heeft op het vrije verkeer van goederen tussen lidstaten. Een dergelijke actie, die is opgezet ter bevordering van de afzet van sommige producten die in een bepaald land of bepaalde regio zijn gemaakt en waarvoor de reclameboodschap de herkomst van de betrokken producten onderstreept, kan consumenten aansporen om die produc-

ten te verkiezen boven invoerproducten⁽¹²²⁾. Hetzelfde geldt in het geval van aanduidingen die niet aangeven in welk land het product is vervaardigd maar dat het product beantwoordt aan nationale normen⁽¹²³⁾.

De regelgeving van een lidstaat betreffende aanduidingen van herkomst/kwaliteit kan aanvaardbaar zijn indien het betrokken product daadwerkelijk eigenschappen en kenmerken heeft die te danken zijn aan het feit dat het uit een bepaald geografisch gebied komt⁽¹²⁴⁾, of als de herkomst wijst op een bijzondere plaats in de traditie van de betrokken regio⁽¹²⁵⁾. Een dergelijke verplichting kan ook gerechtvaardigd zijn indien de consument anders misleid zou kunnen worden door bijvoorbeeld de verpakking of etikettering van het product.

Maatregelen die de aankoop van uitsluitend nationale producten aanmoedigen of begunstigen, zijn maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Verreweg het bekendste geval van een dergelijke aansporing om binnenlandse producten te kopen is *Buy Irish*⁽¹²⁶⁾, waarbij de consument in een omvangrijke campagne werd gestimuleerd de voorkeur te geven aan binnenlandse boven ingevoerde producten. Het Hof oordeelde dat de campagne inbreuk maakte op artikel 34 VWEU, aangezien deze duidelijk bedoeld was om de stroom invoerproducten te beperken.

Lidstaten kunnen organisaties toestaan om reclame te maken voor bepaalde soorten fruit en groenten, bijvoorbeeld door op de bijzondere eigenschappen ervan te wijzen, ook als deze soorten typerend voor het land zelf zijn, zolang de consument niet wordt geadviseerd binnenlandse producten te kopen louter en alleen omdat zij uit eigen land komen⁽¹²⁷⁾.

3.3.11. VERPLICHTING TOT HET GEBRUIK VAN DE NATIONALE TAAL

Taalvereisten gesteld op niet-geharmoniseerde gebieden vormen een bij artikel 34 VWEU ver-

⁽¹¹⁷⁾ Zaak C-337/95, *Dior*, Jurispr. 1997, blz. I-6013.

⁽¹¹⁸⁾ Zaak C-405/98, *Gourmet International Products*, Jurispr. 2001, blz. I-1795.

⁽¹¹⁹⁾ P. Oliver en S. Enchelmaier, *Free Movement of Goods: Recent Developments in the Case Law*, *Common Market Law Review* nr. 649/2007, blz. 675.

⁽¹²⁰⁾ Zaak C-463/01, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2004, blz. I-11705; zaak C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz*, Jurispr. 2004, blz. I-11763.

⁽¹²¹⁾ Zaak 302/86, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 1988, blz. 4607.

⁽¹²²⁾ Zaak C-325/00, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2002, blz. I-9977 („aus deutschen Landen frisch auf den Tisch“); zaak C-6/02, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2003, blz. I-2389; zaak C-255/03, *Commissie/België*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁽¹²³⁾ Zaak C-227/06, *Commissie/België*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁽¹²⁴⁾ Zaak 12/74, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 1975, blz. 181.

⁽¹²⁵⁾ Zaak 113/80, *Commissie/Ierland*, Jurispr. 1981, blz. 1625.

⁽¹²⁶⁾ Zaak 249/81, *Commissie/Ierland*, Jurispr. 1982, blz. 4005.

⁽¹²⁷⁾ Zaak 222/82, *Apple and Pear Development Council*, Jurispr. 1983, blz. 4083.

boden beletsel voor de intra-EU-handel, voor zover producten uit andere lidstaten moeten worden voorzien van andere etikettering die extra verpakingskosten met zich meebrengt⁽¹²⁸⁾. Deze verplichting kan bij goederen diverse vormen aannemen, zoals verklaringen, reclameboodschappen, garanties, technische instructies en gebruiksaanwijzingen.

De verplichting om een bepaalde taal te gebruiken in de stadia die aan de verkoop aan de eindconsument voorafgaan, kan niet worden gerechtvaardigd als een maatregel ter bescherming van de consument, omdat een dergelijke eis overbodig is; producenten, importeurs en groot- en kleinhandelaren zijn de enigen die bij het in de handel brengen van de goederen zijn betrokken en zij doen hun zaken in de taal die ze goed kennen, of waarin ze de benodigde informatie kunnen verkrijgen.

Bij de verkoop aan de eindverbruiker ligt de zaak anders. Dit verschil in benadering is begrijpelijk omdat — anders dan de handelaren, voor wie die kennis bij het beroep hoort of die in een positie verkeren om de benodigde informatie te verkrijgen — van consumenten niet kan worden verwacht dat zij de talen van de andere lidstaten gemakkelijk begrijpen.

In het arrest in zaak C-366/98, *Geffroy*⁽¹²⁹⁾, 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”.

Het Hof stelde in zaak C-85/94, *Piageme*⁽¹³⁰⁾, betreffende de vaststelling van een voor consumenten eenvoudig te begrijpen taal, 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 groot-scheepse informatiecampaagne of een ruime verspreiding van het product, mits kan worden vastgesteld, dat de consument daardoor voldoende wordt ingelicht”.

Uit het algemene beginsel van evenredigheid volgt dat de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen waarbij als eis wordt gesteld dat bepaalde informatie over binnenlandse of invoerproducten wordt verstrekt in een voor de consument eenvoudig te begrijpen taal. Daarnaast mag een dergelijke nationale maatregel het gebruik van andere middelen waarmee de informatie van de consument wordt verzekerd, zoals tekeningen, symbolen of pictogrammen, niet uitsluiten⁽¹³¹⁾. Ten slotte moet dit soort maatregel onder alle omstandigheden beperkt blijven tot de vermeldingen die door de betrokken lidstaat zijn opgelegd en waarvoor het gebruik van andere middelen dan vertalingen niet geschikt zouden zijn om de consumenten de juiste informatie te verstrekken. Desalniettemin vereist het evenredigheidsbeginsel dat elk geval afzonderlijk wordt beoordeeld.

3.3.12. BEPERKINGEN OP VERKOOP OP AFSTAND (VERKOOP VIA INTERNET, POSTORDERBEDRIJVEN ENZ.)

Als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën worden goederen op de interne markt steeds vaker via deze kanalen verhandeld. Het is dus niet verwonderlijk dat de rol van artikel 34 VWEU bij internettransacties waarbij goederen van de ene naar de andere lidstaat worden overgebracht, heeft geleid tot zaken voor het Hof van Justitie.

De aan het Hof voorgelegde vragen in de zaak *Deutscher Apothekerverband*⁽¹³²⁾ waren gerezzen 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 genees-

middelen die uitsluitend in apotheken mogen 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. Volgens het *Keck en Mathouard*-arrest valt een verkoopmodaliteit onder artikel 34 VWEU als de regeling discriminerend is. Om vast te stellen of dit het geval is, wijst het Hof op een verband tussen de werkingssfeer van de beperkende maatregel en discriminatie. Onder verwijzing naar het arrest in de zaak *De Agostini en TV-Shop* betreffende het belang van reclame voor de verkoop van het betrokken product⁽¹³³⁾, benadrukte het Hof eerst mutatis mutandis 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 en dat de maatregel derhalve in strijd is 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”⁽¹³⁴⁾. 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.

Vervolgens onderzocht het Hof mogelijke rechtvaardigingen. Wat betreft rechtvaardigingen in verband met receptvrije geneesmiddelen, oordeelde het Hof dat geen van de aangevoerde argumenten een geldige rechtsgrondslag vormden voor een algeheel verbod op de postorderverkoop van receptvrije geneesmiddelen.

⁽¹²⁸⁾ Zaak C-33/97, *Colim*, Jurispr. 1999, blz. I-3175.

⁽¹²⁹⁾ Zaak C-366/98, *Geffroy*, Jurispr. 2000, blz. I-6579.

⁽¹³⁰⁾ Zaak C-85/94, *Piageme*, Jurispr. 1995, blz. I-2955.

⁽¹³¹⁾ Zaak C-33/97, *Colim*, Jurispr. 1999, blz. I-3175, punten 41 tot en met 43.

⁽¹³²⁾ Zaak C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887.

⁽¹³³⁾ Gevoegde zaken C-34/95 en C-36/95, *De Agostini en TV-Shop*, Jurispr. 1997, blz. I-3843, punten 43 en 44. Advocaat-generaal Geelhoed (zaak C-239/02, *Douwe Egberts*, Jurispr. 2004, blz. I-7007, punt 68) stelt deze redenering tegenover die van het Hof in zaak C-292/92, *Hünemund e.a.* (Jurispr. 1993, blz. I-6787) en zaak C-412/93, *Leclerc-Siplec* (Jurispr. 1995, blz. I-179). 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 ... in tact.”

⁽¹³⁴⁾ Zaak C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887, punt 74.

Wat betreft receptplichtige geneesmiddelen wees het Hof er eerst op dat de verstrekking aan het publiek van dergelijke geneesmiddelen een strengere controle vereist. Het Hof oordeelde dat, gelet op de risico's die aan het gebruik van deze geneesmiddelen verbonden zijn, de noodzaak om de echtheid van de door de artsen uitgeschreven recepten op doeltreffende en verantwoordelijke wijze te controleren en om aldus te verzekeren dat het geneesmiddel wordt afgegeven aan de klant zelf of aan iemand die van de klant de opdracht heeft gekregen om het op te halen, een rechtvaardiging kan vormen voor een verbod op postorderverkoop⁽¹³⁵⁾. Bovendien oordeelde het Hof dat een verbod niet kan worden gerechtvaardigd door redenen van financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel of van goede werking van het nationale gezondheidsstelsel⁽¹³⁶⁾.

3.3.13. BEPERKINGEN OP DE INVOER VAN GOEDEREN VOOR PERSOONLIJK GEBRUIK

Volgens artikel 34 VWEU kunnen niet alleen ondernemingen goederen invoeren voor commerciële doeleinden maar is het ook individuele personen toegestaan goederen in te voeren voor persoonlijk gebruik, zoals blijkt uit het

Schumacher-arrest⁽¹³⁷⁾. In deze zaak 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 van Justitie de vraag voor of een wetmatig verbod op de invoer door een particulier van een in de invoerende lidstaat goedgekeurd en zonder recept verkrijgbaar maar bij een apotheek in een andere lidstaat voor persoonlijk gebruik gekocht geneesmiddel, inbreuk maakte op de artikelen 34 en 36 VWEU. Het Hof wees er eerst op dat een dergelijke regeling in strijd is met artikel 34 VWEU. Na onderzoek van eventuele rechtvaardigingen, oordeelde het dat de maatregel niet kon worden gerechtvaardigd door redenen van de bescherming van de volksgezondheid. Het legde uit dat de aankoop van geneesmiddelen bij een apotheek in een andere lidstaat dezelfde garantie bood als die bij een apotheek in eigen land. Deze conclusie werd ondersteund door het feit dat de voorwaarden voor toegang tot het beroep van apotheker en voor de uitoefening van dit beroep zijn vastgelegd in afgeleid EU-recht.

Zoals het arrest in de zaak *Escalier et Bonnarel*⁽¹³⁸⁾ echter laat zien, kunnen particulieren die goederen invoeren voor eigen gebruik

ook onderworpen worden aan bepaalde verplichtingen die ook van toepassing zijn op importeurs voor commerciële doeleinden. 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 dit product een vergunning was verleend om het in de handel te brengen. De verdachten betoogden dat de nationale voorschriften voor toelating niet van toepassing waren op landbouwers die producten niet voor commerciële doeleinden maar voor persoonlijk gebruik invoerden. Het Hof oordeelde dat lidstaten gehouden zijn de invoer van gewasbeschermingsmiddelen op hun grondgebied te onderwerpen aan een onderzoeksprocedure, bijvoorbeeld in de vorm van een „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⁽¹³⁹⁾. Het Hof merkte op dat voornoemde beginselen van toepassing zijn ongeacht het oogmerk van de invoer en dat zij derhalve ook van toepassing zijn op landbouwers die de producten enkel voor de behoeften van hun landbouwbedrijf invoeren.

⁽¹³⁵⁾ Punt 119.

⁽¹³⁶⁾ Punt 123.

⁽¹³⁷⁾ Zaak 215/87, *Schumacher*, Jurispr. 1989, blz. 617.

⁽¹³⁸⁾ Gevoegde zaken C-260/06 en C-261/06, *Escalier et Bonnarel*, Jurispr. 2007, blz. I-9717.

⁽¹³⁹⁾ Punt 32.

4. Overige specifieke kwesties inzake artikel 34 VWEU

4.1. Parallelinvoer van geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen

Parallelhandel in producten is een wettige vorm van handel binnen de interne markt. Deze handel is „parallel” in die zin dat het product betreft die in essentie vergelijkbaar zijn met 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⁽¹⁴⁰⁾ of gewasbeschermingsmiddelen⁽¹⁴¹⁾, 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.

Hoewel de veiligheid en het in de handel brengen van geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen 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.

Wanneer de voor de bescherming van de volksgezondheid of het milieu benodigde informatie over geneesmiddelen of gewasbeschermingsmiddelen 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;
- 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.

Teneinde een balans te vinden tussen de rechten van parallelhandelaren en bepaalde doelstellingen van algemeen belang, zoals volksgezondheid en milieubescherming, heeft de Commissie richtsnoeren voor parallelinvoer opgesteld in de volgende teksten:

- Guideline developed within the Standing Committee on Plant Health concerning parallel trade of plant protection products within the EU and the EEA (2001) [Richtsnoer van het Permanent Plantenziektenkundig Comité inzake parallelhandel van gewasbeschermingsmiddelen binnen de EU en de EER (2001)]⁽¹⁴²⁾;
- Mededeling van de Commissie over de parallelinvoer van farmaceutische specialiteiten waarvoor al een vergunning voor het in de handel brengen is verleend (2003)⁽¹⁴³⁾.

Bij een wijziging van de EU-wetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen⁽¹⁴⁴⁾ werd in 2007 voorgesteld uitdrukkelijke bepalingen op te nemen inzake de parallelhandel in deze producten. Met de inwerkingtreding van de

voorgestelde verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen wordt de parallelle invoer van gewasbeschermingsmiddelen op EU-niveau geharmoniseerd en valt deze niet langer onder artikel 34 VWEU.

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 wederingevoerd, op gelijke wijze moet worden behandeld als een ingevoerd product dat is vervaardigd in een andere lidstaat⁽¹⁴⁵⁾. 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⁽¹⁴⁶⁾.

4.2. De registratie van voertuigen

De huidige nationale wetgevingen voorzien over het algemeen in drie verschillende stappen om een motorvoertuig te laten registreren. Ten eerste de goedkeuring van de technische eigenschappen van het motorvoertuig, wat in veel gevallen de EG-typegoedkeuring zal zijn. Bepaalde typen motorvoertuigen vallen echter nog steeds onder nationale goedkeuringsprocedures. Ten tweede de keuring van

⁽¹⁴⁰⁾ Zaak C-201/94, *Smith & Nephew*, Jurispr. 1996, blz. 5819.

⁽¹⁴¹⁾ Zaak C-100/96, *British Agrochemicals Association*, Jurispr. 1999, blz. I-1499, zaak C-201/06, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2008, blz. I-735, punt 33.

⁽¹⁴²⁾ 6.12.2001, *Sanco/223/2000 rev.9*.

⁽¹⁴³⁾ COM(2003) 839 def.: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2003/com2003_0839nl01.pdf.

⁽¹⁴⁴⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, COM(2006) 388 def.

⁽¹⁴⁵⁾ C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887, punt 127. Zie hiervoor zaak 229/83, *Leclerc e.a.*, Jurispr. 1985, blz. 1, punt 26 en zaak C-240/95, *Schmit*, Jurispr. 1996, blz. I-3179, punt 10.

⁽¹⁴⁶⁾ C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887, punt 129.

gebruikte voertuigen om, ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen, 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.

In 2007 heeft de Commissie de interpretatieve mededeling over de procedures voor de registratie van uit een andere lidstaat afkomstige motorvoertuigen bijgewerkt⁽¹⁴⁷⁾. In deze mededeling wordt in detail aangegeven aan welke minimumeisen de registratieprocedures voor voertuigen moeten voldoen.

Voor motorvoertuigen die eerder in een andere lidstaat waren geregistreerd, mag de lidstaat van registratie uitsluitend de volgende documenten verlangen.

- (1) Het originele kentekenbewijs dat in een andere lidstaat is afgegeven, of een kopie ervan. Het door een lidstaat afgegeven geharmoniseerde kentekenbewijs moet door de overige lidstaten worden erkend voor de nieuwe registratie van het voertuig in een andere lidstaat⁽¹⁴⁸⁾. Veel voertuigen die vóór 2004 zijn geregistreerd, gaan echter nog vergezeld van het niet-geharmoniseerde kentekenbewijs.
- (2) Het nationale of EG-certificaat van overeenstemming: alle in serie gefabriceerde personenauto's die sinds 1996 zijn goedgekeurd, kunnen in principe in aanmerking komen voor de EG-typegoedkeuring⁽¹⁴⁹⁾. Dit is een procedure waarbij wordt gecertificeerd dat een voertuigtype aan alle

Europese veiligheids- en milieuvorschriften voldoet. De EG-typegoedkeuring is in alle lidstaten geldig. Als houder van de EG-typegoedkeuring geeft de fabrikant een EG-certificaat van overeenstemming af als bewijs dat het gebouwde voertuig in overeenstemming is met het goedgekeurde voertuigtype. Aan nieuwe voertuigen waarvoor EG-typegoedkeuring is verleend en die vergezeld gaan van een geldig certificaat van overeenstemming, mag niet de verplichting worden opgelegd om een nieuwe keuring van hun technische eigenschappen te ondergaan of aan aanvullende technische voorschriften ten aanzien van constructie of functioneren te voldoen, tenzij ze na het verlaten van de fabriek van de fabrikant kennelijk zijn gewijzigd.

Motorvoertuigen waarvoor geen EG-typegoedkeuring is verleend, kunnen aan een nationale typegoedkeuring of een nationale, individuele goedkeuringsprocedure worden onderworpen. Nationale goedkeuringsprocedures voor motorvoertuigen waarvoor in een andere lidstaat al nationale goedkeuring was verleend of die al in een andere lidstaat waren geregistreerd, moesten voorheen in overeenstemming zijn met de artikelen 34 en 36 VWEU⁽¹⁵⁰⁾. Met de nieuwe Richtlijn 2007/46/EG voor typegoedkeuring zijn de nationale en individuele goedkeuringsprocedures geharmoniseerd. Hoewel de geldigheid van de goedkeuring beperkt is tot de lidstaat die de goedkeuring heeft verleend, moeten de overige lidstaten de verkoop, registratie en het in het verkeer brengen van het voertuig toestaan tenzij er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de technische voorzieningen die voor het verlenen van de goedkeuring zijn

gebruikt niet in overeenstemming zijn met de voorzieningen in het land van invoer.

De nationale autoriteiten mogen het EG-certificaat van overeenstemming niet eisen voor voertuigen die eerder in een andere lidstaat waren geregistreerd, als het vorige kentekenbewijs van het voertuig volledig in overeenstemming is met het model in Richtlijn 1999/37/EG. Voor voertuigen die eerder in een andere lidstaat waren geregistreerd, mogen de nationale autoriteiten evenwel het EG-certificaat van overeenstemming eisen als het niet-geharmoniseerde kentekenbewijs van de andere lidstaat hen niet in staat stelt het motorvoertuig met voldoende nauwkeurigheid te identificeren. Als het motorvoertuig geen EG-certificaat van overeenstemming heeft, mogen de nationale autoriteiten een nationaal certificaat van overeenstemming vragen.

- (3) Het bewijs van betaling van de btw, als het voertuig voor btw-doeleinden nieuw is.
- (4) Een verzekeringsbewijs.
- (5) Een keuringsbewijs als de keuring verplicht is voor alle nieuwe registraties van voertuigen die eerder in dezelfde of een andere lidstaat geregistreerd waren. De keuring vóór de registratie moet ten minste aan dezelfde procedurele voorwaarden voldoen als de goedkeuring van de technische eigenschappen van het motorvoertuig⁽¹⁵¹⁾.

In een recente uitspraak bevestigt het Hof dat een algemeen verbod op de registratie van ingevoerde, gebruikte voertuigen in strijd is met artikel 34 VWEU⁽¹⁵²⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ Interpretatieve mededeling van de Commissie over de procedures voor de registratie van uit een andere lidstaat afkomstige motorvoertuigen (PB C 68 van 24.3.2007, blz. 15).

⁽¹⁴⁸⁾ Krachtens artikel 4 van Richtlijn 1999/37/EG van de Raad van 29 april 1999 inzake de kentekenbewijzen van motorvoertuigen (PB L 138 van 1.6.1999, blz. 57).

⁽¹⁴⁹⁾ Dit wordt geregeld in Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (PB L 263 van 9.10.2007, blz. 1). Richtlijn 2007/46/EG vervangt Richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan.

⁽¹⁵⁰⁾ Zaak 406/85, *Gofette en Gilliard*, Jurispr. 1987, blz. 2525.

⁽¹⁵¹⁾ Zaak 50/85, *Schloh/Auto contrôle technique*, Jurispr. 1986, blz. 1855; zaak C-451/99 *Cura Anlagen*, Jurispr. 2002, blz. I-3193.

⁽¹⁵²⁾ Zaak C-524/07, *Commissie/Oostenrijk*, niet gepubliceerd in de Juisprudentie.

5. Uitvoerbelemmeringen (artikel 35 VWEU)

Artikel 35 VWEU luidt: „Kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten zijn verboden.“

5.1. 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.

5.2. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking

Hoewel de artikelen 34 en 35 VWEU in vergelijkbare bewoordingen zijn gesteld, is er een duidelijk verschil tussen de twee artikelen, in die zin dat artikel 35 VWEU vrijwel uitsluitend van toepassing is op maatregelen die beperkingen opleggen aan goederen. Dit blijkt uit vaste rechtspraak sinds het arrest *Groenveld*⁽¹⁵³⁾, waarin het Hof stelt dat artikel 35 VWEU betrekking heeft op „nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor 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.“

Er zijn diverse redenen voor deze beperkte interpretatie van artikel 35 VWEU. Ten eerste kunnen non-discriminatoire maatregelen in geval van invoer een dubbele belasting voor importeurs betekenen, aangezien 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 niet voor exporteurs, omdat zij alleen aan de regels voor de interne markt voldoen. Indien, ten tweede, de werkingssfeer van artikel 35 VWEU te ruim zou zijn, zou het beperkingen met zich meebrengen die het intra-EU-handelsverkeer overstijgen⁽¹⁵⁴⁾.

In het *Rioja*-arrest kwam het verschil in behandeling voort uit betere productie- of handelsomstandigheden voor binnenlandse bedrijven⁽¹⁵⁵⁾. In het *Parma*-arrest kregen bedrijven in de productieregio een specifiek voordeel toegekend doordat aan het gebruik van de beschermde aanduiding „Prosciutto di Parma“ voor het in de handel brengen van in plakjes gesneden ham de voorwaarde werd verbonden dat het snijden en verpakken van de ham in de productieregio wordt uitgevoerd⁽¹⁵⁶⁾. Dergelijke voordelen voor de binnenlandse markt leiden tot concurrentienadelen voor bedrijven in andere lidstaten, vanwege de mogelijk hogere kosten of vanwege de bemoeilijkte aanschaf van bepaalde producten, die noodzakelijk zijn om te kunnen concurreren op de binnenlandse markt.

In enkele uitspraken betreffende artikel 35 VWEU liet het Hof de laatste vereiste van het *Groenveld*-beginsel achterwege („ten koste van de productie of de handel van andere lidstaten“)⁽¹⁵⁷⁾. Een dergelijke toetsing, die in een serie uitspraken van het Hof is toegepast⁽¹⁵⁸⁾, past in de ontwikkelingen ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers⁽¹⁵⁹⁾ en diensten⁽¹⁶⁰⁾.

Voorts heeft het Hof in enkele zaken niet verwezen naar de vereiste, een specifiek voordeel voor nationale productie toe te wijzen⁽¹⁶¹⁾. In een recente prejudiciële zaak⁽¹⁶²⁾ heeft het Hof zich gebogen over de Belgische wetgeving, die een verkoper verbiedt enige aanbetalings of betaling te eisen vóór het einde van de „herroepingstermijn“ van 7 dagen, gedurende welke de consument een overeenkomst op afstand kan herroepen. Hoewel het verbod op aanbetalingen geldt voor alle handelaren die op nationaal grondgebied opereren, is het Hof van oordeel dat het werkelijke effect ervan groter is bij goederen die uit de lidstaat worden uitgevoerd dan bij de handel in goederen die binnen de lidstaat blijven. Het is belangwekkend dat de beperkingen in deze zaak vooral nadelig zijn voor de handelsactiviteiten van bedrijven in de lidstaat van uitvoer en niet voor die in de lidstaat van bestemming.

De algemene uitleg van artikel 35 VWEU door het Hof lijkt te zijn dat dit artikel handelsbeperkingen ondervangt die een werkelijk en specifiek effect op de uitvoer hebben en die leiden tot een verschil in behandeling tussen handel binnen de lidstaat en uitvoer.

⁽¹⁵³⁾ Zaak 15/79, *Groenveld*, Jurispr. 1979, blz 3409; zie ook zaak C-12/02, *Grilli*, Jurispr. 2003, blz. I-11585, punt 41.

⁽¹⁵⁴⁾ P. Oliver en S. Enchelmaier: „Free movement of goods: Recent developments in the case law“, *Common Market Law Review* nr. 44/2007, blz. 686.

⁽¹⁵⁵⁾ Zaak C-47/90, *Delhaize/Promalvin*, Jurispr. 1992, blz. I-3669 (in deze zaak heeft het Hof de vereiste van toekenning van een specifiek voordeel voor nationale productie in de besluitvorming achterwege gelaten, ook al was deze manifest aanwezig in de feiten).

⁽¹⁵⁶⁾ Zaak C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma en Salumificio S. Rita*, Jurispr. 2003, blz. I-5121.

⁽¹⁵⁷⁾ Zaak 155/80, *Oebel*, Jurispr. 1981, blz. I-1993.

⁽¹⁵⁸⁾ Zaken C-47/90, *Delhaize/Promalvin*, Jurispr. 1992, blz. I-3669, punt 12; C-80/92, *Commissie/België*, Jurispr. 1994, blz. I-1019, punt 24; C-203/96, *Dusseldorp e.a.*, Jurispr. 1998, blz. I-4075; C-209/98, *Sydhavnes Sten & Grus*, Jurispr. 2000, blz. I-3743, punt 34.

⁽¹⁵⁹⁾ Zaken C-415/93, *Bosman*, Jurispr. 1995, blz. I-4921; C-18/95, *Terhoeve*, Jurispr. 1999, blz. I-345.

⁽¹⁶⁰⁾ Zaak C-384/93, *Alpine Investments*, Jurispr. 1995, blz. I-1141.

⁽¹⁶¹⁾ Zaak C-388/95, *België/Spanje*, Jurispr. 2000, blz. I-3123, punt 41.

⁽¹⁶²⁾ Zaak C-205/07, *Gysbrechts en Santurel Inter*, Jurispr. 2008, blz. I-9947.

6. Rechtvaardiging van handelsbeperkingen

6.1. Artikel 36 VWEU

Artikel 36 VWEU geeft een opsomming van de uitzonderingen waar de lidstaten zich op 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.”

De jurisprudentie van het Hof voorziet tevens in zogenaamde dringende behoeften (zoals milieubescherming) waar een lidstaat zich op mag beroepen om nationale maatregelen te verdedigen.

Het Hof van Justitie geeft een zeer strikte interpretatie aan de lijst van uitzonderingen in artikel 36 VWEU, die alle verband houden met niet-economische belangen⁽¹⁶³⁾. Voorts moet elke maatregel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De bewijslast voor de rechtvaardiging van de maatregelen die op basis van artikel 36 VWEU zijn aangenomen, ligt bij de lidstaat⁽¹⁶⁴⁾; indien de lidstaat echter een overtuigende rechtvaardiging heeft aangedragen, dient de Commissie aan te tonen dat de genomen maatregelen in een specifieke zaak niet toepasselijk zijn⁽¹⁶⁵⁾.

Artikel 36 VWEU kan niet worden aangewend om het afwijken van geharmoniseerde EU-wetgeving te rechtvaardigen⁽¹⁶⁶⁾. Anderzijds geldt dat de lidstaten in hun eigen beschermingsniveau dienen te voorzien wanneer er geen geharmoniseerde regelgeving bestaat. 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 dient het Hof de desbetreffende bepalingen van artikel 36 VWEU in overweging te nemen.

Zelfs als een maatregel te rechtvaardigen is op grond van een van de uitzonderingen 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. Of zoals het Hof stelt, „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”⁽¹⁶⁷⁾, dat wil zeggen protectionistische maatregelen te nemen.

6.1.1. OPENBARE ZEDELIIKHEID, OPENBARE ORDE EN OPENBARE VEILIGHEID

Lidstaten kunnen besluiten een product te verbieden op grond van de bescherming van de

zedelijkheid. Hoewel elke lidstaat zelf de normen vaststelt op grond waarvan goederen aan de nationale bepalingen inzake zedelijkheid voldoen, moet de beoordeling hiervan desondanks in overeenstemming zijn met de bepalingen in de EU-wetgeving. Zo is elk invoerverbod inzake producten waarvan de verkoop beperkt maar niet verboden is, discriminerend en in strijd met de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen. Het merendeel van de gevallen waarbij het Hof het verbod op grond van de openbare zedelijkheid direct heeft erkend, betrof obscene, aanstootgevende artikelen⁽¹⁶⁸⁾, terwijl er in andere zaken waarbij de openbare zedelijkheid werd aangehaald, tevens sprake was van aanvullende overwegingen (algemeen belang in gokzaken⁽¹⁶⁹⁾, bescherming van minderjarigen bij het aangeven van leeftijdsgrenzen op video's en dvd's⁽¹⁷⁰⁾).

Het begrip openbare orde wordt door het Hof van Justitie zeer strikt geïnterpreteerd en wordt 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 andere afwijking op grond van artikel 36 VWEU kan worden gebruikt, geeft het Hof van Justitie daar de voorkeur aan of wordt de afwijking op grond van de openbare orde gecombineerd met andere mogelijke rechtvaardigingen⁽¹⁷¹⁾. Slechts in één uitzonderlijk geval werd bescherming van de openbare orde wel als grond voor een afwijking aanvaard. Het ging hier om een lidstaat die beperkingen stelde aan de in- en

⁽¹⁶³⁾ Zaak C-120/95, *Decker*, Jurispr. 1998, blz. I-1831; zaak 72/83, *Campus Oil*, Jurispr. 1984, blz. 2727.

⁽¹⁶⁴⁾ Zaak 251/78, *Denkavit Futtermittel*, Jurispr. 1979, blz. 3369.

⁽¹⁶⁵⁾ Zaak C-55/99, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2000, blz. I-11499.

⁽¹⁶⁶⁾ Zaak C-473/98, *Toolex*, Jurispr. 2000, blz. I-5681; zaak 5/77, *Tedeschi/Denkavit*, Jurispr. 1977, blz. 1555.

⁽¹⁶⁷⁾ Zaak 34/79, *Henn en Darby*, Jurispr. 1979, blz. 3795, punt 21, evenals gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia*, Jurispr. 1991, blz. I-4151, punt 20.

⁽¹⁶⁸⁾ Zaak 121/85, *Conegate*, Jurispr. 1986, blz. 1007; zaak 34/79, *Henn en Darby*, Jurispr. 1979, blz. 3795.

⁽¹⁶⁹⁾ Zaak C-275/92, *Schindler*, Jurispr. 1994, blz. I-1039, punt 58, en de aangehaalde jurisprudentie, en zaak C-124/97, *Läärä e.a.*, Jurispr. 1999, blz. I-6067, punt 33.

⁽¹⁷⁰⁾ Zaak C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/ Avides Media*, Jurispr. 2008, blz. I-505.

⁽¹⁷¹⁾ 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*, Jurispr. 2006, blz. I-9171, punt 28.

uitvoer van gouden munten voor verzamelaars. Het Hof oordeelde dat deze maatregel gerechtvaardigd was op grond 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⁽¹⁷²⁾.

De openbare veiligheid werd op één specifiek gebied als rechtvaardiging aangevoerd, namelijk dat van de energiemarkt binnen de EU. De beslissing geldt echter alleen voor de precieze situatie in kwestie en is niet op grotere schaal toepasbaar. In één van deze gevallen verplichtte een lidstaat importeurs van aardolieproducten om tot 35 % van hun aardolie te kopen bij een nationale oliemaatschappij tegen door de overheid vastgestelde prijzen. Het Hof van Justitie oordeelde dat de maatregel duidelijk protectionistisch en in strijd met artikel 34 VWEU was. De maatregel werd evenwel gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare veiligheid, omdat hierdoor een levensvatbare olieraffinerij kon voortbestaan om de bevoorradingscrisis in tijden van crisis te waarborgen⁽¹⁷³⁾.

Het Hof heeft het beroep op de openbare veiligheid eveneens als gerechtvaardigd aanvaard in zaken op het gebied van handel in strategisch gevoelige goederen⁽¹⁷⁴⁾ en goederen voor tweërlei gebruik⁽¹⁷⁵⁾, 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 gevallen oordeelde het Hof dat artikel 36 VWEU zowel betrekking heeft op interne veiligheid (zoals het opsporen en voorkomen van criminaliteit en regeling van het verkeer) als op externe veiligheid⁽¹⁷⁶⁾.

6.1.2. BESCHERMING VAN DE GEZONDHEID EN HET LEVEN VAN PERSONEN, DIEREN OF PLANTEN (VOORZORGSBEGINSEL)

Het Hof van Justitie 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”⁽¹⁷⁷⁾. In hetzelfde arrest oordeelde het Hof 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 intra-EU-handelsverkeer minder beperken.

De bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten wordt door lidstaten het vaakst aangevoerd als reden om een beperking van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen. Hoewel de jurisprudentie van het Hof op dit punt zeer omvangrijk is, gelden er enkele basisregels. Zo kan er geen beroep op de bescherming van de gezondheid 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. Voorts dienen de genomen maatregelen evenredig te zijn, dat wil zeggen dat ze zich beperken tot datgene wat nodig is om de bescherming van de algemene gezondheid op legitieme wijze te bewerkstelligen. Ook dienen de desbetreffende maatregelen goed gefundeerd te zijn, met relevante bewijzen, specificaties (technisch, wetenschappelijk,

statistisch, voedingswaarden) en alle overige relevante informatie⁽¹⁷⁸⁾.

Toepassing van het „voorzorgsbeginsel”: het voorzorgsbeginsel werd door het Hof van Justitie voor het eerst toegepast in de zaak *National Farmers' Union*⁽¹⁷⁹⁾, al was het in eerdere jurisprudentie reeds impliciet aanwezig. Het Hof oordeelde als volgt: „indien onzekerheden blijven heersen omtrent het bestaan en de omvang van de risico's voor de gezondheid van de consument, kunnen de instellingen beschermende maatregelen nemen zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond.” Het beginsel 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 in verband worden gebracht met een product of dienst.

Het Hof van Justitie heeft er meermalen op gewezen dat de lidstaten een risicobeoordeling moeten uitvoeren voordat zij voorzorgsmaatregelen nemen op grond van de artikelen 34 en 36 VWEU⁽¹⁸⁰⁾. Het Hof lijkt over het algemeen genoeg te nemen met de constatering dat er wetenschappelijke onzekerheid bestaat, en geeft de lidstaat of de instelling, zodra deze is vastgesteld, een aanzienlijke vrijheid inzake de te nemen maatregelen⁽¹⁸¹⁾. De maatregelen mogen echter niet zijn gebaseerd op „louter hypothetische veronderstellingen”⁽¹⁸²⁾.

Indien 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 de desbetreffende maatregel bij die lidstaat⁽¹⁸³⁾. Dat dit

⁽¹⁷²⁾ Zaak 7/78, *Thompson*, Jurispr. 1978, blz. 2247.

⁽¹⁷³⁾ Zaak 72/83, *Campus Oil*, Jurispr. 1984, blz. 2727.

⁽¹⁷⁴⁾ Zaak C-367/89, *Richardt*, Jurispr. 1991, blz. I-4621.

⁽¹⁷⁵⁾ Zaak C-83/94, *Leifer e.a.*, Jurispr. 1995, blz. I-3231; zaak C-70/94, *Werner*, Jurispr. 1995, blz. I-3189.

⁽¹⁷⁶⁾ Zaak C-367/89, *Richardt*, Jurispr. 1991, blz. I-4621.

⁽¹⁷⁷⁾ Zaak 104/75, *De Peijper*, Jurispr. 1976, blz. 613.

⁽¹⁷⁸⁾ Zaak C-270/02, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2004, blz. 1559; zaak C-319/05 *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2007, blz. I-9811.

⁽¹⁷⁹⁾ Zaak C-157/96, *National Farmers' Union*, Jurispr. 1998, blz. 2211.

⁽¹⁸⁰⁾ Zaak C-249/07, *Commissie/Nederland*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 50-51; zaak C-41/02, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2004, blz. I-11375; zaak C-192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693; zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277.

⁽¹⁸¹⁾ Vergelijk zaak C-132/03, *Codacons en Federconsumatori*, Jurispr. 2005, blz. I-4167, punt 61 en zaak C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, Jurispr. 2003, blz. I-8105, punt 111.

⁽¹⁸²⁾ Zaak C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, Jurispr. 2003, blz. I-8105, punt 106; zaak C-41/02, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2004, blz. 11375, punt 52; zaak C-192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693, punt 49; zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277, punt 56.

⁽¹⁸³⁾ Zie bijvoorbeeld zaak 227/82, *Van Bennekom*, Jurispr. 1983, blz. 3883, punt 40 en zaak 178/84, *Commissie/Duitsland (Reinheitsgebot)*, Jurispr. 1987, blz. 1227, punt 46.

ook geldt in situaties waarin een beroep wordt gedaan op het voorzorgsbeginsel, blijkt uit een aantal recente arresten van het Hof van Justitie⁽¹⁸⁴⁾. Het Hof benadrukt in zijn uitspraken dat reële gevaren moeten worden aangetoond tegen de achtergrond van de meest recente resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek. Aldus ligt de aanvankelijke bewijslast over het nemen van voorzorgsmaatregelen op grond van artikel 36 VWEU bij de lidstaten. Lidstaten hoeven echter niet aan te tonen dat er een duidelijk verband is tussen het bewijs en het gevaar. Zij kunnen volstaan met aan te geven dat er wetenschappelijke onduidelijkheid over de zaak in kwestie bestaat. De zaak die door een lidstaat wordt voorgelegd, zal vervolgens door de instellingen van de EU worden beoordeeld⁽¹⁸⁵⁾.

6.1.3. BESCHERMING VAN HET NATIONAAL ARTISTIEK, HISTORISCH EN ARCHEOLOGISCH BEZIT

De plicht van een lidstaat om nationale schatten of erfgoederen te beschermen kan beperkende invoer- of uitvoermaatregelen rechtvaardigen.

De exacte definitie van „nationaal bezit” is vrij te interpreteren en hoewel duidelijk is dat dergelijke bezittingen een werkelijke „artistieke, historische of archeologische waarde” moeten hebben, staat het de lidstaten vrij te beslissen welke zaken hieronder vallen. Richtlijn 93/7/EEG⁽¹⁸⁶⁾, die voorziet in regels voor de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, kan hierbij echter een nuttig hulpmiddel vormen. Hoewel de richtlijn bevestigt dat de lidstaten zelf vaststellen wat hun nationale bezit is, bieden de bepalingen en de bijlage ervan een hulpmiddel in geval van onduidelijkheid. De richtlijn bepaalt dat als nationaal bezit kunnen worden beschouwd:

- zaken die vermeld staan in de inventarissen van musea en de vaste collecties van bibliotheken;

- afbeeldingen, schilderijen, beeldhouwwerken;
- boeken;
- vervoermiddelen; en
- archieven.

De richtlijn poogt te definiëren welke zaken onder het nationaal bezit vallen door in de bijlage te wijzen op kenmerken als eigendom, ouderdom en waarde, maar het is duidelijk dat er nog meer factoren in aanmerking moeten worden genomen bij het definiëren van een „nationaal bezit”, zoals een beoordeling van de contextuele achtergrond waartegen het erfgoed van de individuele lidstaat in overweging wordt genomen. Dit is waarschijnlijk de reden waarom wordt bepaald dat de bijlage bij deze richtlijn „bijgevolg geen omschrijving [beoogt] van de goederen die als „nationaal bezit” in de zin van artikel 36 VWEU dienen te worden beschouwd, maar er alleen toe strekt de categorieën goederen vast te stellen die in aanmerking komen om als zodanig te worden beschouwd”.

Richtlijn 93/7/EEG werd gelijktijdig met de afschaffing van de controles bij de nationale grenzen ingevoerd, hoewel deze uitsluitend betrekking heeft op de teruggave van goederen die reeds op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht en geen controlemaatregelen biedt om dergelijke onrechtmatige uitvoer te voorkomen. Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen gaat een stap verder door een eenvormige grenscontrole op de uitvoer van beschermde goederen op te leggen. Deze geldt echter alleen voor de uitvoer naar niet-lidstaten⁽¹⁸⁷⁾.

Lidstaten hanteren dientengevolge verschillende beperkingen ten aanzien van de uitvoer van antiek en andere culturele kunstvoorwerpen, en deze beperkingen — en de bijbehorende administratieve procedures, zoals het invullen van aangifteformulieren en het overleggen van bewijsstukken — worden

doorgaans beschouwd als gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU. Pogingen van lidstaten om de uitvoer van kunstschaten te ontmoedigen door het opleggen van een belastingmaatregel worden echter niet als gerechtvaardigd aangemerkt, aangezien dit overeenkomt met een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht (artikel 30 VWEU), hetgeen in strijd is met artikel 36 VWEU⁽¹⁸⁸⁾.

6.1.4. BESCHERMING VAN DE INDUSTRIËLE EN COMMERCIËLE EIGENDOM

De belangrijkste vormen van industriële en commerciële eigendom zijn octrooien, handelsmerken en auteursrechten. Uit de jurisprudentie kunnen twee beginselen worden afgeleid over de verenigbaarheid van de uitoefening van industriële-eigendomsrechten met de artikelen 34-36 VWEU.

Het eerste beginsel is dat het Verdrag geen invloed heeft op het bestaan van rechten van industriële eigendom die op grond van de wetgeving van de lidstaten zijn verleend. Nationale bepalingen inzake de verwerving, 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⁽¹⁸⁹⁾.

Het tweede beginsel bestaat erin dat een recht van industriële eigendom uitgeput is wanneer een product door de houder van het recht of met zijn toestemming op rechtmatige wijze in een lidstaat in de handel is gebracht. Vervolgens mag de houder van het recht zich niet verzetten tegen de invoer van het product in enige lidstaat waar het eerst in de handel is gebracht. Dit is het beginsel van de uitputting van de rechten. Dit beginsel belet de houders van uitvoeringsrechten of uitleenrechten niet om royalty's te innen voor elke uitvoering of uitlening⁽¹⁹⁰⁾.

Tegenwoordig worden beide aspecten grotendeels gedekt door harmoniserende wetgeving

⁽¹⁸⁴⁾ Zaak C-41/02, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2004, blz. I-11375, punt 47; zaak 192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693, punt 46 en zaak C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277, punt 53.

⁽¹⁸⁵⁾ De Commissie heeft een mededeling over het voorzorgsbeginsel aangenomen, COM (2000) 1 def.

⁽¹⁸⁶⁾ Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van 15 maart over de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht.

⁽¹⁸⁷⁾ Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen, PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1.

⁽¹⁸⁸⁾ Zaak 7/68, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1968, blz. 590.

⁽¹⁸⁹⁾ Zaak C-235/89, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1992, blz. I-777.

⁽¹⁹⁰⁾ Zaak 187/80, *Merck/Stephar*, Jurispr. 1981, blz. 2063, gevoegde zaken C-267/95 en C-268/95 *Merck/Primecrown*, Jurispr. 1996, blz. I-6285, zaak 78/70 *Deutsche Grammopho/Metro*, Jurispr. 1971, blz. 487.

zoals Richtlijn 89/104/EG betreffende handelsmerken.

Er dient te worden opgemerkt dat naast octrooien, handelsmerken, auteursrechten en modellenrechten ook geografische benamingen een vorm van industriële en commerciële eigendom zijn in de zin van artikel 36 VWEU⁽¹⁹¹⁾.

6.2. Dringende behoeften

In het *Cassis de Dijon*-arrest heeft het Hof van Justitie het begrip „dringende behoeften” vastgelegd als een niet-uitputtende lijst van beschermde belangen in het kader van artikel 34 VWEU. In dit arrest bepaalt 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.

Dringende behoeften, zoals door het Hof omschreven in het arrest *Cassis de Dijon*, kunnen uitsluitend worden aangevoerd ter rechtvaardiging van zonder onderscheid geldende regelgeving. Derhalve kunnen andere redenen dan degene die 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⁽¹⁹²⁾, wordt een dergelijk onderscheid als kunstmatig gezien en neigt het Hof meer en meer naar vereenvoudiging van de regelgeving door de dringende behoeften op dezelfde wijze te behandelen als de rechtvaardigingsgronden van artikel 36 VWEU⁽¹⁹³⁾.

6.2.1. BESCHERMING VAN HET MILIEU

Hoewel de bescherming van het milieu niet expliciet in artikel 36 VWEU wordt genoemd, is deze door het Hof als doorslaggevende dringende behoefte erkend. Het Hof is van oordeel dat „...de bescherming van het milieu „een van de wezenlijke doelstellingen van de EU” is, die als zodanig bepaalde beperkingen op het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen”⁽¹⁹⁴⁾.

Om redenen van milieubescherming beoordeelt het Hof diverse nationale maatregelen als gerechtvaardigd:

- een verbod op het invoeren van afval uit andere lidstaten⁽¹⁹⁵⁾;
- een retour- en statiegeldstelsel voor verpakkingen⁽¹⁹⁶⁾;
- een principieel verbod op bepaalde chemische stoffen waarbij uitzonderingen kunnen worden gemaakt indien er geen veiliger vervangend product beschikbaar is⁽¹⁹⁷⁾;
- verplichting voor elektriciteitsbedrijven tot afname van alle in hun distributiegebied uit hernieuwbare energiebronnen gewonnen elektriciteit⁽¹⁹⁸⁾.

Bescherming van het milieu is tevens nauw verbonden met de bescherming van de gezondheid en het leven van personen⁽¹⁹⁹⁾ en wordt door de vooruitgang in de wetenschap en een grotere publieke bewustwording steeds vaker door lidstaten aangevoerd. Het feit dat milieuoverwegingen frequenter worden aangevoerd,

betekent echter niet dat het Hof deze overwegingen altijd als voldoende grond beschouwt voor ongeacht welke maatregel. Het Hof heeft in de afgelopen jaren juist diverse malen aangegeven dat volksgezondheid en milieuoverwegingen niet altijd voldoende reden zijn om het vrije verkeer van goederen te belemmeren. In diverse zaken heeft het Hof de overwegingen 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⁽²⁰⁰⁾.

6.2.2. CONSUMENTENBESCHERMING

Bepaalde belemmeringen van het intra-EU-handelsverkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen moeten worden aanvaard voor zover die wettelijke regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde producten en kunnen worden gerechtvaardigd doordat dwingende eisen, onder meer verband houdend met de bescherming van de consumenten of de eerlijkheid van de handelstransacties, deze noodzakelijk maken. Om aanvaardbaar te zijn, moeten die regelingen evenwel evenredig zijn aan het nagestreefde doel en moet dit doel niet kunnen worden bereikt door maatregelen die het intra-EU-handelsverkeer minder belemmeren⁽²⁰¹⁾. De „gouden regel” die het Hof in de jurisprudentie hanteert, is 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 op grond van de bescherming van de consument⁽²⁰²⁾.

⁽¹⁹¹⁾ Zaak C-3/91, *Exportur/LOR*, Jurispr. 1992, blz. I-5529 en zaak C-388/95, *België/Spanje*, Jurispr. 2000, blz. I-3123.

⁽¹⁹²⁾ In zaak C-2/90, *Commissie/België* (Jurispr. 1992, blz. I-4431) oordeelde het Hof dat de maatregel die als discriminerend kon worden gezien, niet discriminerend was vanwege de bijzondere aard van het onderwerp van de zaak en stond een afwijking toe op grond van de bescherming van het milieu. In zaak C-320/03, *Commissie/Oostenrijk* (Jurispr. 2005, blz. I-9871) koos het Hof ervoor een maatregel te beschouwen als zonder onderscheid geldend in plaats van als indirect discriminerend.

⁽¹⁹³⁾ P. Oliver, *Free movement of goods in the European Community*, 2003, 8.3-8.10.

⁽¹⁹⁴⁾ Zaak 302/86, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 1988, blz. 4607, punt 8.

⁽¹⁹⁵⁾ Zaak C-2/90, *Commissie/België*, Jurispr. 1992, blz. I-4431.

⁽¹⁹⁶⁾ Zaak 302/86, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 1988, blz. 4607.

⁽¹⁹⁷⁾ Zaak C-473/98, *Toolex*, Jurispr. 2000, blz. I-5681.

⁽¹⁹⁸⁾ Zaak C-379/98, *PreussenElektra*, Jurispr. 2001, blz. I-2099.

⁽¹⁹⁹⁾ In bepaalde gevallen lijkt het Hof de bescherming van het milieu te hebben behandeld als onderdeel van de volksgezondheid en artikel 36 VWEU; zie bijvoorbeeld zaak C-67/97, *Bluhme*, Jurispr. 1998, blz. I-8033.

⁽²⁰⁰⁾ Zie bijvoorbeeld: 1) Zaken C-319/05, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2007, blz. I-9811; 2) C-186/05, *Commissie/Zweden*, Jurispr. 2007, blz. I-129; 3) C-297/05, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2007, blz. I-7467; 4) C-254/05, *Commissie/België*, Jurispr. 2007, blz. I-4269; 5) C-432/03, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2005, blz. I-9665; 6) C-114/04, *Commissie/Duitsland*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie; 7) C-212/03, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2005, blz. I-4213; 8) C-463/01, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2004, blz. I-11705; 9) C-41/02, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2004, blz. I-11375; 10) C-497/03, *Commissie/Oostenrijk*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie; 11) C-150/00, *Commissie/Oostenrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-3887; 12) C-387/99, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2004, blz. I-3751; 13) C-24/00, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2004, blz. I-1277; 14) C-270/02, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2004, blz. I-1559; 15) C-122/03, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 2003, blz. I-15093; 16) C-358/01, *Commissie/Spanje*, Jurispr. 2003, blz. I-13145; 17) C-455/01, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2003, blz. I-12023; 18) C-192/01, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2003, blz. I-9693; 19) C-420/01, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2003, blz. I-6445.

⁽²⁰¹⁾ Zaak 120/78, *Rewe-Zentral*, Jurispr. 1979, blz. 649, punt 8, Zaak C-313/94, *Graffione*, Jurispr. 1996, blz. I-6039, punt 17, Zaak C-3/99, *Ruwet*, Jurispr. 2000, blz. I-8749, punt 50.

⁽²⁰²⁾ Zaak C-448/98, *Guimont*, Jurispr. 2000, blz. I-10663 inzake de Franse wetgeving waarin de benaming Emmenthal uitsluitend betrekking heeft op een bepaalde soort kaas met korst; zaak 261/81, *Rau/De Smedt*, Jurispr. 1982, blz. 3961 inzake het Belgische voorschrift dat margarine alleen in kubusvorm mag worden verkocht.

6.2.3. OVERIGE DRINGENDE BEHOEFTE

Het Hof heeft van tijd tot tijd andere „dringende behoeften” erkend om belemmeringen van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen.

Verbetering van de 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⁽²⁰³⁾.

Culturele activiteiten⁽²⁰⁴⁾: In een zaak betreffende een Franse wettelijke regeling ter bevordering van het creëren van cinematografische werken, lijkt 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.

Behoud van pluriformiteit van de media⁽²⁰⁵⁾: In navolging van een prejudiciële procedure inzake het Oostenrijkse verbod op publicaties die lezers de mogelijkheid bieden deel te nemen aan prijs spelen, oordeelde het Hof dat instandhouding van pluriformiteit van de pers een dwingende eis kan zijn die een beperking van het vrije verkeer van goederen rechtvaardigt. Het Hof stelde dat een dergelijke pluriformiteit kan bijdragen aan de 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, welke vrijheid een van de fundamentele rechten vormt die door het EU-recht worden gegarandeerd.

Financieel evenwicht van het stelsel van sociale zekerheid: Zuiver economische redenen kunnen een belemmering van het vrije verkeer van goederen niet rechtvaardigen. Echter, in zaak C-120/95 *Decker*, betreffende de weigering van een lidstaat om de kosten van een bril met corrigerende glazen, gekocht bij een opticien in een andere lidstaat, te vergoeden, erkende het Hof dat het risico van ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel een dwingende reden van algemeen belang kan vormen waardoor een dergelijke belemmering van het vrije verkeer van goederen gerechtvaardigd kan zijn.

Verkeersveiligheid: In diverse zaken heeft het Hof tevens erkend dat de verkeersveiligheid een dwingende reden van algemeen belang kan vormen om een belemmering van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen⁽²⁰⁶⁾.

Criminaliteitsbestrijding: In een zaak betreffende een Portugees verbod op het aanbrennen van gekleurde folie op autoruiten⁽²⁰⁷⁾ oordeelde het Hof dat de bestrijding van de criminaliteit een dwingende reden van algemeen belang kan zijn die een belemmering van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen.

Bescherming van dierenwelzijn: In zaak C-219/07 heeft het Hof erkend dat de bescherming van dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is. Tevens heeft het aangegeven 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⁽²⁰⁸⁾.

Zoals hierboven is aangegeven, is de lijst van dringende behoeften niet uitputtend en het

Hof kan andere „dringende behoeften” aanwijzen die een belemmering van het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen.

6.3. Evenredigheidsonderzoek

Om gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel 36 VWEU of een van de door het Hof van Justitie vastgestelde dringende behoeften, moet een nationale maatregel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel⁽²⁰⁹⁾. De maatregel in kwestie dient noodzakelijk te zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, waarbij het doel niet kan worden bereikt met minder vergaande verboden of beperkingen of met verboden of beperkingen die minder verstrekkende gevolgen hebben voor het intra-EU-handelsverkeer.

Met andere woorden, de door de lidstaat gekozen maatregel moet zich beperken tot hetgeen daadwerkelijk noodzakelijk is om het nagestreefde doel te waarborgen en moet in verhouding staan tot dit doel⁽²¹⁰⁾.

Er dient te worden opgemerkt dat de lidstaten bij het ontbreken van harmoniserende Europese regelgeving vrij kunnen beslissen over de mate van bescherming die zij willen bieden voor de rechtmatige nagestreefde belangen. Op bepaalde terreinen⁽²¹¹⁾ heeft het Hof de lidstaten een bepaalde mate van „beoordelingsvrijheid” toegekend ten aanzien van de te nemen maatregelen en de nagestreefde mate van bescherming, die per lidstaat kan verschillen.

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

⁽²⁰³⁾ In zaak 155/80, *Oebel*, Jurispr. 1981, blz. 1993, stelde het Hof van Justitie dat het verbod op nachtarbeid een rechtmatige sociaaleconomische beleidskeuze was in een kennelijk gevoelige sector.

⁽²⁰⁴⁾ Gevoegde zaken 60/84 en 61/84, *Cinéthèque*, Jurispr. 1985, blz. 2605.

⁽²⁰⁵⁾ Zaak C-368/95, *Familiapress*, Jurispr. 1997, blz. I-3689.

⁽²⁰⁶⁾ Zaak C-54/05, *Commissie/Finland*, Jurispr. 2007, blz. I-2473, punt 40 en aangehaalde jurisprudentie.

⁽²⁰⁷⁾ Zaak C-265/06, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2008, blz. I-2245, punt 38.

⁽²⁰⁸⁾ Zaak C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel*, Jurispr. 2008, blz. I-4475, punt 27.

⁽²⁰⁹⁾ Zaak C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Jurispr. 2002, blz. I-607, punt 33; zaak C-254/05, *Commissie/België*, Jurispr. 2007, blz. 4269, punt 33 en aangehaalde jurisprudentie; zaak C-286/07, *Commissie/Luxemburg*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 36.

⁽²¹⁰⁾ Zaak C-319/05, *Commissie/Duitsland* (knoflook), Jurispr. 2007, blz. I-9811, punt 87 en aangehaalde jurisprudentie.

⁽²¹¹⁾ Dit geldt met name bij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, die de eerste plaats inneemt onder de goederen en belangen die door artikel 36 VWEU worden beschermd. Deze „beoordelingsruimte” 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, *Deutscher Apothekerverband*, Jurispr. 2003, blz. I-14887, punt 103 en aangehaalde jurisprudentie; voor rechtvaardiging uit hoofde van de openbare zedelijkheid zie de zaken 34/79, *Henn en Darby*, Jurispr. 1979, blz. 3795 en C-244/06, *Dynamic Medien*, Jurispr. 2008, blz. I-505; voor maatregelen die verband houden met alcohol en rechtvaardiging uit hoofde van bescherming van volksgezondheid en openbare orde zie zaak C-434/04, *Ahokainen en Leppik*, Jurispr. 2006, blz. I-9171; voor maatregelen tegen gokken en rechtvaardiging uit hoofde van de openbare zedelijkheid, orde en veiligheid, zie zaak C-65/05, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 2006, blz. I-10341; voor maatregelen ter bescherming van dieren, zie zaak C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel*, Jurispr. 2008, blz. I-4475.

invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten van de desbetreffende lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen⁽²¹²⁾.

Een belangrijk element in de analyse van de rechtvaardiging die door een lidstaat wordt aangevoerd, is de aanwezigheid van alternatieve maatregelen die het handelsverkeer minder belemmeren. De lidstaat is verplicht te kiezen voor het „minder ingrijpende alternatief” en niet-nakoming hiervan betekent een schending van het evenredigheidsbeginsel. Het Hof heeft nationale maatregelen diverse malen als niet-evenredig aangemerkt omdat er alternatieven voorhanden waren⁽²¹³⁾. In dit verband is de lidstaat tevens verplicht de verwezenlijking van

genoemde doelstellingen op coherente en systematische wijze na te streven en elke incoherentie tussen de gekozen en de niet-gekozen maatregelen te vermijden⁽²¹⁴⁾. In zaak C-249/07 heeft het Hof bijvoorbeeld gewezen op enkele inconsistenties in het vergunningenstelsel, waardoor de niet-objectieve en discriminerende aard van het stelsel werd aangetoond⁽²¹⁵⁾. Indien een lidstaat kan aantonen dat vaststelling van de alternatieve maatregel nadelige gevolgen zou hebben voor andere legitieme belangen, moet deze omstandigheid in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid⁽²¹⁶⁾.

6.4. Bewijslast

De lidstaat die een rechtvaardigingsgrond voor een beperking van het vrije verkeer van goederen aanvoert, moet concreet aantonen

dat er een reden van algemeen belang bestaat, dat de betrokken beperking noodzakelijk is en dat zij evenredig is aan het nagestreefde doel. De rechtvaardigingsgrond die een lidstaat aanvoert, moet vergezeld gaan van passende bewijzen of van een analyse van de geschiktheid en de evenredigheid van de door die staat genomen beperkende maatregel, en van precieze gegevens die zijn argumenten kunnen onderbouwen⁽²¹⁷⁾. In dit verband wordt louter de verklaring dat de maatregel gerechtvaardigd is uit hoofde van een van de geaccepteerde gronden dan wel het ontbreken van een analyse van mogelijke alternatieven als onvoldoende beschouwd⁽²¹⁸⁾. Het Hof heeft recentelijk echter geoordeeld dat de bewijslast niet zo omvangrijk mag zijn dat van de lidstaat wordt geëist positief bewijs te leveren dat het doel met geen enkele denkbare maatregel onder dezelfde voorwaarden kan worden verwezenlijkt⁽²¹⁹⁾.

⁽²¹²⁾ Zaak C-124/97, *Lääri e.a.*, Jurispr. 1999, blz. I-6067, punt 36.

⁽²¹³⁾ Zie zaak 104/75, *De Peijper*, Jurispr. 1976, blz. 613; zaak C-54/05, *Commissie/Finland*, Jurispr. 2007, blz. I-2473, punt 46 en zaak C-297/05, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 2007, blz. I-7467, punt 79, waarin het Hof beschikbare alternatieven noemt voor de omstreden maatregelen.

⁽²¹⁴⁾ Zie zaak C-500/06, *Corporación Dermoestética*, Jurispr. 2008, blz. I_5785, punt 39; zaak C-169/07, *Hartlauer*, Jurispr. 2009, blz. I-1719, punt 55.

⁽²¹⁵⁾ Zaak C-249/07, *Commissie/Nederland*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 47 tot en met 50.

⁽²¹⁶⁾ Zie de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro betreffende zaak C-434/04, *Ahokainen en Leppik*, Jurispr. 2006, blz. I-9171, punt 25.

⁽²¹⁷⁾ Zaak C-14/02, *ATRAL*, Jurispr. 2003, blz. I-4431, punt 69; zaak C-254/05, *Commissie/België*, Jurispr. 2007, blz. I-4269, punt 36.

⁽²¹⁸⁾ Zaak C-265/06, *Commissie/Portugal*, Jurispr. 2008, blz. I-2245, punten 40 tot en met 47.

⁽²¹⁹⁾ Zaak C-110/05, *Commissie/Italië*, Jurispr. 2009, blz. I-519, punt 66.

7. Verhouding tot andere vrijheden en Verdragsartikelen die betrekking hebben op het vrije verkeer van goederen

7.1. Artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers

Artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG) voorziet in het vrije verkeer van werknemers binnen de EU. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen migrerende EU-werknemers en nationale werknemers ten aanzien van arbeid en arbeidsomstandigheden en van belastingen en sociale voordelen. Artikel 45 VWEU verbiedt niet alleen discriminatie op grond van nationaliteit, maar verbiedt tevens nationale regelgeving die op alle werknemers ongeacht hun nationaliteit van toepassing zijn, maar die hun vrije verkeer belemmert.

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* ⁽²²⁰⁾. Het betrof hier 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 beslis-

sing van migrerende werknemers om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, negatief beïnvloeden” ⁽²²¹⁾. Het Hof verwierp het argument van het echtpaar dat de belastingmaatregel in strijd was met artikel 45 VWEU, echter op grond van andere redenen. Het is van belang hierbij op te merken dat het Hof zich niet heeft uitgesproken over de vraag of dergelijke beperkingen uitsluitend op grond van artikel 34 VWEU ⁽²²²⁾ moeten worden beoordeeld. Ook bestaat er nog steeds onduidelijkheid over situaties waarin toepassing van artikel 45 VWEU gunstiger is dan toepassing van artikel 34 VWEU, met dien verstande dat eerstgenoemd artikel uitsluitend betrekking heeft op staatsburgers van een lidstaat.

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 jurisprudentie van het Hof in strijd zijn met artikel 45 VWEU ⁽²²³⁾, aangezien 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 zal afzien van het werken in de andere lidstaat.

7.2. Artikel 56 VWEU — Vrij verrichten van diensten

Het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU, oud artikel 49 EG), een van de andere fundamentele vrijheden die in het Verdrag zijn vastgelegd, is nauw verbonden met het vrije verkeer van goederen. Beide vrijheden hebben betrekking op economische transacties, hoofdzakelijk van commerciële aard, tussen lidstaten. Door deze nauwe samenhang komt het voor dat een bepaalde nationale maatregel zowel beperkingen oplegt aan het verkeer van goederen (artikel 34 VWEU) als aan het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU).

Een bepaalde vereiste ten aanzien van de distributie, groothandel of detailhandel van goederen kan bijvoorbeeld zowel beperkingen opleggen aan het vrije verkeer van goederen als aan de vrijheid tot het leveren van distributiediensten. Zo erkende het Hof in de zaak *Praktiker Bau- und Heimwerkermärkte* dat „het doel van de detailhandel de verkoop van waren aan consumenten is. Deze handel omvat naast de verkoop als rechtshandeling, alle activiteiten die de marktdeelnemer verricht om de totstandkoming van die verkoop te bevorderen. Deze activiteiten omvatten onder meer de selectie van een assortiment te koop aangeboden waren en het aanbod van verschillende prestaties die de consument moeten overhalen bij de betrokken handelaar in plaats van bij een concurrent te kopen” ⁽²²⁴⁾.

⁽²²⁰⁾ Zaak C-387/01, *Weigel*, Jurispr. 2004, blz. I-4981.

⁽²²¹⁾ *Ibid.* punt 54.

⁽²²²⁾ P. Oliver en S. Enchelmaier: *Free movement of goods: Recent developments in the case law*, *Common Market Law Review* nr. 44/2007, blz. 669.

⁽²²³⁾ Zaak C-232/01, *Van Lent*, Jurispr. 2003, blz. I-11525, zaak C-464/02, *Commissie/Denemarken*, Jurispr. 2005, blz. I-7929.

⁽²²⁴⁾ Zaak C-418/02, *Praktiker Bau- und Heimwerkermärkte*, Jurispr. 2005, blz. I-5873, punt 34.

Evenzo kunnen beperkingen op reclame (zoals reclame voor alcoholhoudende dranken⁽²²⁵⁾) enerzijds nadelige gevolgen hebben voor de reclamesector als dienstverlenende partij, en anderzijds kunnen dergelijke beperkingen gevolgen hebben voor specifieke goederen en de mogelijkheden voor marktpenetratie, en bijgevolg een belemmering vormen voor de handel in deze producten. Ook kan een nationale regeling welke een openbare verkoping van goederen onder bepaalde voorwaarden verbiedt, bijvoorbeeld enerzijds worden gezien als een belemmering van de dienstverlening van een veilingmeester en anderzijds als een belemmering van de verkoop van goederen⁽²²⁶⁾.

Het Hof oordeelde dat artikel 57 VWEU geen rangorde tot stand brengt tussen de vrijheid van dienstverrichting en andere fundamentele vrijheden⁽²²⁷⁾. Wanneer een nationale maatregel betrekking heeft op meer dan één fundamentele vrijheid onderzoekt het Hof, waarschijnlijk om redenen van procedurele efficiëntie, die maatregel in beginsel slechts in het licht van één fundamentele vrijheid. Om deze reden stelt het Hof eerst vast welke van de fundamentele vrijheden het zwaarst weegt⁽²²⁸⁾. In de meeste gevallen is het derhalve van essentieel belang vast te stellen waarop de nationale maatregel zich in hoofdzaak richt: indien deze vooral is gericht op goederen, geldt artikel 34 VWEU; richt deze zich vooral op diensten, dan geldt artikel 56 VWEU. In het geval van openbare verkopeningen of ambulante verkoop bijvoorbeeld, oordeelde het Hof dat de dienstverlening van ondergeschikt belang was en in die zaken derhalve niet hoefde te worden getoetst.

Het vaststellen van het meest zwaarwegende aspect van een maatregel werkt echter niet altijd. In een telecommunicatiezaak oordeelde het Hof dat de aspecten van dienstverrichting en goederen nauw met elkaar zijn verbonden, aangezien de gebruikte telecommunicatieapparatuur en de geleverde diensten vaak bij elkaar horen. Derhalve werd de vraag of een

beperking voor aanbieders van digitale televisie en de bijbehorende apparatuur in strijd is met het EU-recht, gelijktijdig onderzocht uit het oogpunt van beide artikelen⁽²²⁹⁾.

7.3. Artikel 63 VWEU — Vrij verkeer van kapitaal

Artikel 63 VWEU (oud artikel 56 EG) betreft het vrije verkeer van kapitaal tussen lidstaten. Het beschermt financiële transacties binnen de interne markt. Hoewel dergelijke transacties doorgaans betrekking hebben op de investering van fondsen⁽²³⁰⁾, kan niet worden uitgesloten dat het onder bepaalde omstandigheden gaat om transacties in natura. In een recente uitspraak oordeelde het Hof dat wanneer een belastingplichtige aanspraak maakt op de aftrekbaarheid voor de belasting van giften aan charitatieve instellingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd, dergelijke giften onder artikel 63 VWEU vallen, ook wanneer het giften in natura in de vorm van voorwerpen voor dagelijks gebruik zijn⁽²³¹⁾.

7.4. 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 het houdt in dat deze zodanig moeten worden aangepast dat elke mogelijke vorm van discriminatie wordt uitgesloten. Over het algemeen is artikel 37 VWEU van toepassing op omstandigheden waarbij een handeling van een 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.

Artikel 37 VWEU heeft rechtstreekse werking en is uitsluitend van toepassing op goederen (het is derhalve niet van toepassing op het vrije verkeer van diensten of kapitaal⁽²³²⁾). De Verdragsbepaling betreft bovendien activiteiten die intrinsiek verbonden zijn met de specifieke bedrijfsactiviteiten van het monopolie en heeft dus geen betrekking op nationale bepalingen waarbij dit verband niet bestaat.

Eenzijds kan worden beargumenteerd dat deze nationale bepalingen al onder andere verdragsbepalingen vallen, zoals artikel 34 VWEU. Deze zienswijze suggereert dat artikel 37 VWEU een *lex specialis* vormt in afwijking van de algemene bepaling in artikel 34 VWEU. In de zaak *Franzén* betreffende het Zweedse monopolie op detailverkoop van alcohol, oordeelde het Hof dat „bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie”⁽²³³⁾ onder 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]”⁽²³⁴⁾. Deze lijn lijkt ook te zijn gevolgd in de zaak *Hanner* betreffende het Zweedse detailverkoopmonopolie voor geneesmiddelen, waarin het Hof als argument aanvoerde 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”⁽²³⁵⁾. Nog recenter legde het Hof in de zaak *Rosengren* het volgende uit: „Hoewel de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is [...], het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap beïnvloedt, regelt hij als zodanig niet de uitoefening door dat [Zweedse detailverkoop]monopolie van zijn exclusieve recht om op het Zweedse grondgebied alcoholhoudende dranken in het klein te verkopen. Deze maatregel, die dus niet

⁽²²⁵⁾ Vgl. zaak C-405/98, *Gourmet International Products*, Jurispr. 2001, blz. I-1795.

⁽²²⁶⁾ Vgl. zaak C-239/90, *SCP Boscher e.a.*, Jurispr. 1991, blz. I-2023.

⁽²²⁷⁾ Zaak C-452/04, *Fidium Finanz*, Jurispr. 2006, blz. I-9521, punt 32.

⁽²²⁸⁾ Zaak C-20/03, *Burmanjer e.a.*, Jurispr. 2005, blz. I-4133, punt 34 e.v.

⁽²²⁹⁾ Zaak C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Jurispr. 2002, blz. I-607, punten 32 en 33. Zie ook gevoegde zaken C-34/95–C-36/95, *De Agostini en TV-Shop*, Jurispr. 1997, blz. I-3843; zaak C-405/98, *Gourmet International Products*, Jurispr. 2001, blz. I-1795; zaak C-452/04, *Fidium Finanz*, Jurispr. 2006, blz. I-9521.

⁽²³⁰⁾ Zie voor de definitie van „kapitaalverkeer” bijvoorbeeld zaak C-513/03, *van Hilten-van der Heyden*, Jurispr. 2006, blz. I-1957, punt 39.

⁽²³¹⁾ Zaak C-318/07, *Persche*, Jurispr. 2009, blz. I-359, punt 30.

⁽²³²⁾ Zaak 155/73, *Sacchi*, Jurispr. 1974, blz. 409.

⁽²³³⁾ Zaak C-189/95, *Franzén*, Jurispr. 1997, blz. I-5909, punt 35.

⁽²³⁴⁾ *Ibid.* punt 36.

⁽²³⁵⁾ Zaak C-438/02, *Hanner*, Jurispr. 2005, blz. I-4551, punt 35.

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”⁽²³⁶⁾.

Anderzijds kan worden beargumenteerd dat er een overlap lijkt te zijn tussen artikel 37 VWEU en andere artikelen van het Verdrag. Het Hof stelde in de zaken van niet-nakoming door diverse nationale monopolies voor elektriciteit en gas⁽²³⁷⁾ 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 op grond van artikel 37 VWEU. Indien de maatregel in kwestie als discriminerend wordt aangemerkt, is beoordeling op grond 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, dient de maatregel ook nog te worden beoordeeld uit hoofde van de algemene bepalingen over het vrije verkeer van goederen.

7.5. 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 gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

In dit opzicht dienen de steunmaatregelen van staten en de artikelen 34-36 VWEU een gemeenschappelijk doel, namelijk het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale concurrentievoorwaarden te verzekeren⁽²³⁸⁾. 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 34-36 VWEU⁽²³⁹⁾. Tegelijkertijd is het loutere feit dat een maatregel voor staatssteun op zichzelf van invloed is op het intra-EU-handelsverkeer onvoldoende om de maatregel eveneens te bestempelen als een maatregel van gelijke werking op grond van artikel 34 VWEU. Het Hof maakt onderscheid tussen aspecten die onverbrekkelijk 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⁽²⁴⁰⁾. Alleen de laatstgenoemde aspecten vallen onder de artikelen 34-36 VWEU.

7.6. Artikel 30 VWEU — Douane-unie

Terwijl artikel 34 VWEU betrekking heeft op non-tarifaire handelsbelemmeringen, zijn alle in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking verboden op grond van artikel 30 VWEU (oud artikel 25 EG).

Overeenkomstig vaste rechtspraak vormt iedere eenzijdig opgelegde geldelijke last, hoe gering ook en ongeacht de benaming en structuur ervan, die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd en geen douanerecht is in eigenlijke zin, een heffing van gelijke werking in de zin van artikel 30 VWEU⁽²⁴¹⁾. Een heffing wordt echter niet aangemerkt als heffing van gelijke werking als een douanerecht indien deze deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen waardoor nationale en in- of uitgevoerde producten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden belast⁽²⁴²⁾.

Zelfs wanneer een heffing zonder onderscheid op nationale en ingevoerde producten wordt toegepast, maar de op nationale producten drukkende last direct of indirect volledig

wordt gecompenseerd, dat wil zeggen dat de opbrengst ervan bestemd is voor de financiering van activiteiten die enkel aan de belaste nationale producten ten goede komen terwijl ingevoerde producten niet profiteren van een dergelijke terugstroming, kan de belastingmaatregel worden aangemerkt als douanerecht of heffing van gelijke werking, aangezien de „belasting” in de praktijk alleen wordt betaald door importeurs⁽²⁴³⁾.

Het Hof van Justitie heeft speciale aandacht besteed aan de kwestie van zogenaamde „verborgen heffingen”, oftewel aan nationale regelingen die niet direct als zodanig te herkennen zijn, maar die in werkelijkheid een heffing van gelijke werking vormen. Zo oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat er sprake was van een heffing van gelijke werking in een zaak waarbij de Duitse wetgeving een bijdrage aan een solidariteitsfonds verplicht stelde bij overbrenging van afvalstoffen naar een andere lidstaat, teneinde te kunnen voorzien in de terugzending van die afvalstoffen⁽²⁴⁴⁾; en evenzo in een zaak waarbij de Belgische wetgeving een heffing oplegde op ingevoerde diamanten⁽²⁴⁵⁾ om te kunnen voorzien in een sociaal fonds voor de Belgische mijnwerkers. Over het algemeen geldt dat elke heffing die verband houdt met een grensoverschrijding — ongeacht het doel, de omvang of het discriminatoire of protectionistische karakter ervan — wordt beschouwd als heffing van gelijke werking.

7.7. 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 vrije 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

⁽²³⁶⁾ Zaak C-170/04, *Rosengren e.a.*, Jurispr. 2007, blz. I-4071, punten 21 en 22; zie ook zaak C-186/05, *Commissie/Zweden*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

⁽²³⁷⁾ Zaken C-159/94, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1997, blz. I-5815, punt 41; C-158/94, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1997, blz. I-5789, punt 33; C-157/94, *Commissie/Nederland*, Jurispr. 1997, blz. I-5699, punt 24.

⁽²³⁸⁾ Zaak 103/84, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1986, blz. 1759, punt 19.

⁽²³⁹⁾ Zaak C-234/99, *Nygård*, Jurispr. 2002, blz. I-3657, punt 56; zaak C-351/88, *Laboratori Bruneau*, Jurispr. 1991, blz. I-3641, punt 7.

⁽²⁴⁰⁾ Zaak 74/76, *Ianelli*, Jurispr. 1977, blz. 557, punt 17.

⁽²⁴¹⁾ Zaak 24/68, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1969, blz. 193; gevoegde zaken C-441/98 en C-442/98, *Michailidis*, Jurispr. 2000, blz. I-7145, punt 15.

⁽²⁴²⁾ Zaak C-389/00, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2003, blz. I-2001.

⁽²⁴³⁾ Zaak C-28/96, *Facenda Pùblica*, Jurispr. 1997, blz. I-4939.

⁽²⁴⁴⁾ Zaak C-389/00, *Commissie/Duitsland*, Jurispr. 2003, blz. I-2001.

⁽²⁴⁵⁾ Gevoegde zaken 2/69 en 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, Jurispr. 1969, blz. 211.

discriminerend zijn ten opzichte van producten uit andere lidstaten⁽²⁴⁶⁾. Artikel 110 wordt in relatie tot artikel 34 VWEU beschouwd als *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 het arrest *Kawala*⁽²⁴⁷⁾, waarin het Hof oordeelde dat de heffing van registratiekosten voor ingevoerde gebruikte voertuigen, daar deze heffing van fiscale aard is, onder artikel 110 valt en dat artikel 34 VWEU bijgevolg niet van toepassing is.

De eerste alinea van artikel 110 VWEU 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 definieerde gelijksoortige producten als producten die uit verbruikersoogpunt soortgelijke eigenschappen vertonen en aan dezelfde behoeften voldoen. In de zaak *Commissie/Frankrijk*⁽²⁴⁸⁾ zijn gedistilleerde dranken verkregen uit graan, zoals whisky, rum, gin en wodka, volgens de argumentatie van het Hof dan ook gelijksoortig aan gedistilleerde dranken verkregen uit wijn of vruchten, zoals cognac, calvados en armagnac.

Indien de voorwaarden voor directe discriminatie niet zijn vervuld, kan de belastingheffing vanwege het gesorteerde effect ook indirect discriminerend zijn. Praktische bezwaren kunnen niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een heffing die discriminerend is voor producten uit andere lidstaten⁽²⁴⁹⁾.

Artikel 110, tweede alinea, is bedoeld ter ondergang van nationale belastingmaatregelen waarmee nationale producten indirect worden beschermd doordat hogere heffingen worden gelegd op buitenlandse producten die wel-

iswaar niet exact gelijk zijn aan de nationale goederen, maar die daar mogelijk wel mee concurreren. In de zaak *Commissie/Verenigd Koninkrijk*⁽²⁵⁰⁾ werd door het Verenigd Koninkrijk een accijns geheven op bepaalde wijnen die ongeveer vijf maal zo hoog was als de accijns op bier. Het Verenigd Koninkrijk produceert aanmerkelijke hoeveelheden bier en slechts zeer weinig wijn. Nadat werd vastgesteld dat lichte wijnen serieus concurreren met bier, oordeelde het Hof van Justitie dat het Verenigd Koninkrijk door het heffen van een verhoudingsgewijs hogere accijns op lichte, uit verse druiven bereide wijn dan op bier, de bepalingen van de tweede alinea van artikel 110 VWEU had geschonden.

In zaken 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 compenseren, vormt de heffing ingevolge artikel 110 VWEU een verboden discriminerende belasting⁽²⁵¹⁾.

7.8. Artikel 114 VWEU — Harmonisering van wetgevingen

Artikel 114 VWEU (oud artikel 95 EG) werd oorspronkelijk in het Verdrag opgenomen door de Europese Akte. In dit artikel is bepaald dat de EU-wetgever „de maatregelen vaststelt inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen“. De invulling van deze bepaling is door het Hof ruim geïnterpreteerd⁽²⁵²⁾. Het arrest inzake *tabaksreclame*⁽²⁵³⁾ waarin het Hof oordeelde dat de EU-wetgever wetgeving had aangenomen die op EU-niveau ontoelaatbaar was, kan in die zin baanbrekend worden genoemd⁽²⁵⁴⁾. Het Hof van Justitie

heeft bij de beoordeling van de rechtsgeldigheid van de desbetreffende richtlijn geoordeeld dat de maatregelen zoals genoemd in artikel 114 VWEU zijn bedoeld ter verbetering van de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag kan worden gebruikt, „het feit dat bij de te maken keuzen de bescherming van de volksgezondheid doorslaggevend was, voor de gemeenschapswetgever geen beletsel vormt om dit artikel als rechtsgrondslag te nemen“⁽²⁵⁵⁾. Het Hof beoordeelde de geldigheid van de richtlijn in kwestie op twee punten. Eerst ging het na of de richtlijn een werkelijke bijdrage leverde aan het opheffen van belemmeringen van het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten. Ten tweede werd onderzocht of de richtlijn een bijdrage leverde aan het wegnemen van verstoringen van de mededinging.

Bovenstaand arrest werpt enkele interessante vragen op over onder meer de relatie tussen de artikelen 34 en 114 VWEU. J. Usher stelde in het kader van deze relatie dat indien „zoals in *Gourmet International Products* werd aangevoerd, een nationaal reclameverbod toelaatbaar kan zijn op grond van artikel [36 VWEU], de vraag rijst of artikel [114 VWEU] is opgesteld om dit doel te bereiken, en met name of het kan worden gebruikt om een dergelijk nationaal verbod uit te breiden tot een verbod voor [de EU] als geheel“⁽²⁵⁶⁾. Het is nog maar de vraag hoe de relatie tussen deze twee bepalingen zich ontwikkelt in een meer geïntegreerde, mondiale, competitieve interne markt.

Hoe dan ook kan een lidstaat, indien de EU-wetgever een harmonisatiemaatregel aanneemt op grond van artikel 114 VWEU, bij uitzondering en op grond van specifieke problemen, afwijken van de volledig geharmoniseerde bepalingen op basis van artikel 114 VWEU, leden 4 tot en met 9. De lidstaat stelt de Commissie in kennis van de voorgenomen bepalingen en levert het

⁽²⁴⁶⁾ Gevoegde zaken C-290/05 en C-333/05, *Nadasdi en Németh*, Jurispr. 2006, blz. I-10115, punt 45.

⁽²⁴⁷⁾ Zaak C-134/07, *Kawala*, Jurispr. 2007, blz. I-10703.

⁽²⁴⁸⁾ Zaak 168/78, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1980, blz. 347.

⁽²⁴⁹⁾ Zaak C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten*, Jurispr. 2007, blz. I-9643.

⁽²⁵⁰⁾ Zaak 170/78, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, Jurispr. 1983, blz. 2265.

⁽²⁵¹⁾ Zaak C-28/96, *Facenda Pública*, Jurispr. 1997, blz. I-4939; zaak C-206/06, *Essent Netwerk Noord e.a.*, Jurispr. 2008, blz. I-5497.

⁽²⁵²⁾ Zie bijvoorbeeld zaak C-350/92, *Spanje/Raad*, Jurispr. 1995, blz. I-1985 en zaak C-300/89, *Commissie/Raad* (titaniumdioxide), Jurispr. 1991, blz. I-2867.

⁽²⁵³⁾ Zaak C-376/98, *Duitsland/Europees Parlement en Raad*, Jurispr. 2000, blz. I-8419. Deze zaak betrof de geldigheid van Richtlijn 98/43 die alle vormen van reclame en sponsoring voor tabaksproducten binnen de EU verbiedt.

⁽²⁵⁴⁾ Bovendien is het natuurlijk onduidelijk of de desbetreffende richtlijn op grond van artikel 308 EG (na Lissabon artikel 352 VWEU, ex art.308 EG) had kunnen worden aangenomen.

⁽²⁵⁵⁾ Zaak C-376/98, *Duitsland/Europees Parlement en Raad*, Jurispr. 2000, blz. I-8419, punt 88.

⁽²⁵⁶⁾ J. Usher, notitie over zaak C-376/98, Jurispr. 2001, *Common Market Law Review* 1519 tot 1538. Zie in dit verband ook G. Davies (*Can Selling Arrangements be harmonised?*, EL Rev. 2005, blz. 370), die pleit voor een ruime interpretatie van artikel 114 VWEU omdat positieve harmonisatie niet slechts een afspiegeling zou moeten zijn van negatieve harmonisatie. Hij stelt dat duidelijk in het Verdrag tot uiting komt dat de interne markt ook betrekking heeft op andere dan handelsbelangen.

bewijs dat deze zowel noodzakelijk als specifiek voor het nationale grondgebied zijn. Binnen zes maanden na ontvangst van de kennisgeving keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst deze af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Ook controleert de Commissie of de nationale maatregelen geen hinderpaal vormen voor de werking van de interne markt⁽²⁵⁷⁾. Het Hof heeft enkele richtsnoeren verschaft ten aanzien van de toepassing van deze bepalingen en stelt dat de afwijking op beperkende wijze moet worden uitgelegd⁽²⁵⁸⁾.

7.9. Artikelen 346, 347 en 348 VWEU

Krachtens artikel 346 VWEU (oud artikel 296 EG) kunnen lidstaten hun nationale veiligheidsbelangen beschermen die samenhangen met de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal, op voorwaarde dat de maatregelen de handel binnen de interne markt voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden, niet nadelig beïnvloeden. Als de Commissie of een lidstaat van oordeel is dat een lidstaat misbruik maakt van zijn bevoegdheden, kan de lidstaat in kwestie worden ondervraagd door de Commissie. Indien nodig kan de zaak aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.

Het is van belang erop te wijzen dat afwijkingen van het EU-recht over het algemeen strikt moe-

ten worden geïnterpreteerd. Dergelijke afwijkingen dienen het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen⁽²⁵⁹⁾. Hoewel artikel 346 VWEU onder bepaalde voorwaarden voorziet in een afwijking van de strikte toepassing van de Verdragsregels, pleit het primaat van het EU-recht en het nuttig effect van de EU-regels voor beperking van het gebruik van dit artikel⁽²⁶⁰⁾. Het Hof kan de grenzen van de onderliggende beslissingsbevoegdheid van de lidstaten onderzoeken op grond van evenredigheid⁽²⁶¹⁾ en de eerbiediging van de algemene uitgangspunten⁽²⁶²⁾.

Artikel 347 VWEU (oud artikel 307 EG) bepaalt dat lidstaten maatregelen kunnen nemen in geval van ernstige binnenlandse onlusten waardoor de openbare orde wordt verstoord, in geval van oorlog of van internationale spanningen. Krachtens dit artikel plegen de lidstaten onderling overleg teneinde gezamenlijk de nodige regelingen te treffen om te voorkomen dat de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig wordt beïnvloed door dergelijke maatregelen. Op grond van artikel 346 VWEU dienen de maatregelen evenwel evenredig te zijn.

Krachtens artikel 348 VWEU (oud artikel 298 EG) heeft de Commissie het recht om op te treden als de toepassing van de artikelen 346 of 347 tot gevolg heeft dat de mededingingsverhoudingen worden vervalst.

7.10. Artikel 351 VWEU

Artikel 351 VWEU (oud artikel 307 EG) betreft rechten en verplichtingen voortvloeiende uit

internationale overeenkomsten die door de lidstaten zijn gesloten vóór 1958, of vóór de datum van hun toetreding. Als algemene regel geldt dat deze niet door de bepalingen van het Verdrag worden aangetast.

In zaak C-324/93⁽²⁶³⁾ stelde het Hof grenzen aan de mogelijkheden van de lidstaten inzake het nemen van maatregelen die strijdig zijn met hun verplichtingen onder 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 ingeval 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 de EU-wetgeving, met name waar het regelgeving inzake het vrije verkeer van goederen betreft, indien de internationale overeenkomsten die zij hebben gesloten hen niet verplichten tot het nemen van dergelijke maatregelen.

⁽²⁵⁷⁾ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 18 juli 2001 betreffende de kennisgeving door Duitsland van de nationale bepalingen inzake geneesmiddelenbewaking, PB L 202, 2001, blz. 46. Beschikking van de Commissie van 14.9.1994, PB L 316 van 9.12.94, blz. 43, beschikking van de Commissie van 26.2.1996, PB L 69 van 19.3.1996, blz. 32, beschikking van de Commissie van 21.12.1998, PB L 3 van 7.1.1999, blz. 13, en zeven beschikkingen van de Commissie van 26.10.1999, PB L 329 van 22.12.1999.

⁽²⁵⁸⁾ Zie zaak 41/93, *Frankrijk/Commissie*, Jurispr. 1994, blz. I-1829, en zaak C-319/97, *Kortas*, Jurispr. 1999, blz. I-3143. Zie in dit verband eveneens zaak C-3/00, *Denemarken/Commissie*, Jurispr. 2003, blz. I-2643, waarin het Hof de beschikking van de Commissie nietig verklaart.

⁽²⁵⁹⁾ Zie de meest recente conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Golomer van 10 februari 2009 in de zaken C-284/05, *Commissie/Finland*; C-294/05, *Commissie/Zweden*; C-372/05, *Commissie/Duitsland*; C-387/05 en C-409/05, *Commissie/Griekenland*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 124. Zie in dit verband ook de interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor overheidsopdrachten op defensiegebied COM(2006) 779.

⁽²⁶⁰⁾ Punt 125.

⁽²⁶¹⁾ Zie in dit verband zaak 222/84, *Johnston*, Jurispr. 1986, blz. 1651.

⁽²⁶²⁾ Conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Golomer in de zaken C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-378/05 en C-409/05, punt 141.

⁽²⁶³⁾ Zaak C-324/93, *Evans Medical en Macfarlan Smith*, Jurispr. 1995, blz. I-563.

8. Verwante instrumenten van afgeleid recht

8.1. Richtlijn 98/34/EG — Een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij

De lidstaten van de Europese Unie zijn sinds 1984 krachtens Richtlijn 83/189/EEG, die na codificatie Richtlijn 98/34/EG is geworden, verplicht de Commissie en de overige lidstaten in kennis te stellen van alle ontwerpen van technische voorschriften betreffende producten en, sinds 1999, diensten van de informatiemaatschappij voordat deze in het nationale recht worden vastgelegd.

De Commissie en de lidstaten oefenen op preventieve wijze controle uit. Ingevolge een status-quo-regel mogen de lidstaten gedurende een voor het onderzoek van de aangemelde ontwerpen bestemde termijn van ten minste drie maanden deze ontwerpen niet vaststellen. Deze termijn kan worden verlengd tot acht maanden indien de overwogen maatregel ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen teweeg dreigt te brengen of indien op EU-niveau harmonisatiewerkzaamheden plaatsvinden op het gebied dat onder het aangemelde ontwerp valt.

Dankzij deze procedure kunnen eventuele belemmeringen voor de goede werking van de interne markt, nog voordat deze zich voordoen, worden opgeheven, waardoor wordt voorkomen dat achteraf moet worden ingegrepen, hetgeen meestal kwalijke gevolgen heeft. De nationale ontwerpen worden, vóór de vaststelling ervan, aan het EU-recht aangepast of zelfs gedurende enige tijd geblokkeerd teneinde

de besprekingen op EU-niveau te vergemakkelijken.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie de arresten *CIA Security International* en *Unilever*⁽²⁶⁴⁾) kan een technisch voorschrift waarvan het ontwerp niet is medegedeeld of dat tijdens de verplichte status-quo-periode is aangenomen, niet worden toegepast en dus ook niet door nationale gerechten aan particulieren worden tegengeworpen. Deze vaste rechtspraak is zeer recent nogmaals bekrachtigd⁽²⁶⁵⁾.

8.2. Verordening (EG) nr. 2679/98 — De „aardbeienverordening”

Verordening (EG) nr. 2679/98 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft stelt bijzondere procedures vast voor het bestrijden van ernstige belemmeringen van het vrije 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 vrije verkeer van goederen te waarborgen en de Commissie daarover in te

lichten, en biedt de Commissie de mogelijkheid een kennisgeving te zenden aan de betrokken lidstaat met het verzoek deze maatregelen binnen een zeer korte termijn te nemen⁽²⁶⁶⁾.

8.3. Verordening (EG) nr. 764/2008 — De verordening „wederzijdse erkenning”

In 2008 heeft de EU-wetgever een verordening aangenomen waarin procedures zijn vastgesteld voor de toepassing van bepaalde technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht. Het belangrijkste doel van deze verordening is het vaststellen van regels en verplichtingen die nationale autoriteiten en bedrijven in acht moeten nemen indien zij voornemens zijn een besluit te nemen dat een belemmering zou kunnen vormen voor de wederzijdse erkenning en de markttoegang van een product dat in een andere lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht. De verordening legt de bewijslast bij de nationale autoriteit die voornemens is de markttoegang van een product te weigeren. Deze dient schriftelijk te specificeren wat de technische of wetenschappelijke reden is voor het besluit de markttoegang van het product te weigeren. De betrokken marktdeelnemer krijgt het recht zijn zaak te verdedigen en de bevoegde instanties goed onderbouwde argumenten voor te leggen.

De verordening voorziet tevens in de oprichting van „productcontactpunten” in elke lidstaat. Deze verstrekken marktdeelnemers en bevoegde autoriteiten van andere lidstaten informatie over technische voorschriften ten aanzien van producten en de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning.

⁽²⁶⁴⁾ Zaken C-194/94, *CIA Security International*, Jurispr. 1996, blz. I-2201 en C-443/98, *Unilever*, Jurispr. 2000, blz. I-7535.

⁽²⁶⁵⁾ Zaak C-20/05, *Schwibbert*, Jurispr. 2007, blz. I-9447.

⁽²⁶⁶⁾ Zie voor meer informatie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/free-movement-non-harmonised-sectors/rapid-intervention-mechanism/index_en.htm.

9. Tenuitvoerlegging van de artikelen 34 en 35 VWEU

9.1. Rechtstreekse werking — Handhaving door particulieren

Het Hof van Justitie 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 gemeenschapsinstellingen behoeft”. Derhalve geldt dat artikel 34 VWEU „rechtstreeks werkt en voor de particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven”⁽²⁶⁷⁾.

Later oordeelde het Hof dat artikel 35 VWEU eveneens rechtstreekse werking heeft en dat 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”⁽²⁶⁸⁾.

Particulieren kunnen zich op het beginsel van en het recht op het vrije 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 bescherming van het openbaar belang zoals genoemd in artikel 36 VWEU.

9.2. Solvit

Solvit is een netwerk (www.europa.eu/solvit) dat is bedoeld voor het oplossen van problemen die het gevolg zijn van verkeerde toepassing van de regels voor de interne markt door overheidsinstanties. Hiertoe hebben alle EER-lidstaten eigen Solvit-centra opgericht, die

rechtstreeks communiceren via een onlinedatabase. 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 van 2001⁽²⁶⁹⁾, die is goedgekeurd door de Raad. De Europese Commissie houdt toezicht op het netwerk en biedt zo nodig ondersteuning bij het versnellen van de klachtenafhandeling. In 2008 nam het aantal door Solvit in behandeling genomen zaken toe met 22 % en werd voor het eerst de mijlpaal van 1 000 zaken in een jaar bereikt. Het percentage opgeloste zaken is hoog, rond 83 %.

9.3. Inbreukprocedures krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU

9.3.1. DE PROCEDURE VAN DE ARTIKEL 258 EN 260 VWEU

Indien de Commissie in haar rol als „hoedster van het Verdrag” van oordeel is dat een lidstaat een krachtens de EU-wetgeving op hem rustende verplichting niet is nagekomen, kan de Commissie op grond van een klacht of op eigen initiatief 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 staat 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 van een derge-

lijk antwoord, kan de Commissie besluiten een „met redenen omkleed advies” tot de lidstaat te richten. In dit document wordt duidelijk en definitief uiteengezet waarom de Commissie van mening is dat er een inbreuk op het EU-recht is geweest en wordt de lidstaat verzocht om zijn verplichtingen binnen een bepaalde periode, meestal twee maanden, na te komen.

Indien de lidstaat het met redenen omkleed advies niet opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie ter verkrijging van een verklaring dat er sprake is van een inbreuk op het vrije verkeer van goederen. Indien het Hof in de definitieve uitspraak over de zaak vaststelt dat er inderdaad sprake is van inbreuk, is de betrokken lidstaat gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest.

Indien deze maatregelen niet worden genomen, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof brengen. De procedure voor een tweede verwijzing naar het Hof is neergelegd in artikel 260 VWEU. De procedure in artikel 260 VWEU kent dezelfde precontentieuze stappen als die in artikel 258 VWEU, behalve dat de Commissie geen met redenen omkleed advies hoeft af te geven. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken lidstaat de verplichtingen ter uitvoering van het eerste arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. Het doel van deze financiële sancties is een afschrikwekkend effect te bewerkstelligen en de lidstaten aan te sporen de EU-wetgeving zo snel mogelijk na te leven⁽²⁷⁰⁾.

9.3.2. KLACHTEN

Iedereen die van mening is dat een door een lidstaat genomen maatregel strijdig is met de artikelen 34-36 VWEU, kan een klacht indienen

⁽²⁶⁷⁾ Zaak 74/76, *Iannelli*, Jurispr. 1977, blz. 557.

⁽²⁶⁸⁾ Zaak 83/78, *Redmond*, Jurispr. 1978, blz. 2347.

⁽²⁶⁹⁾ 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. 79-82.

⁽²⁷⁰⁾ Zie voor meer informatie over de procedure op grond van de artikelen 258 en 260 VWEU en het berekenen van financiële sancties: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_nl.htm en http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_260_nl.htm.

bij de Europese Commissie. Het is zelfs zo dat een groot aantal van de inbreukprocedures inzake het vrije verkeer van goederen door de Commissie in gang wordt gezet na ontvangst van een klacht. De regels en waarborgen ten aanzien van de afhandeling van klachten zijn vastgelegd in de mededeling van de Commissie van 2002 betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het EU-recht⁽²⁷¹⁾.

De klacht moet schriftelijk worden ingediend in de vorm van een brief of faxbericht of per e-mail, en dient in één van de officiële talen van de EU te zijn gesteld. Hoewel het niet verplicht is, wordt het gebruik van het „klachtenformulier“⁽²⁷²⁾ aanbevolen aangezien de klager er hierdoor zeker van is dat hij de Commissie van alle benodigde informatie voorziet, waardoor de behandeling van de klacht sneller zal verlopen.

Binnen vijftien werkdagen na ontvangst van de klacht zendt het secretariaat-generaal van de Commissie de klager een eerste ontvangstbewijs toe. Binnen een maand na de verzending van dit ontvangstbewijs besluit de Commissie of de brief wordt geregistreerd.

Hoewel de klager geen formele partij is in enige procedure tegen een lidstaat, gelden er ten aanzien van zijn/haar persoon wel enkele belangrijke administratieve waarborgen.

- De Commissie zal geen mededelingen doen over zijn/haar identiteit tenzij hij/zij 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 diensten van de Commissie houden de klager op de hoogte van het verloop van de inbreukprocedure. Indien een dienst voornemens is aan de Commissie voor te stellen de zaak te seponeren, stelt deze dienst de klager hiervan vooraf op de hoogte.

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.

Voorts moet worden opgemerkt dat de Commissie recentelijk met enkele lidstaten is overeengekomen in het proefproject „EU Pilot“⁽²⁷³⁾ te werken aan een methode om procedures voor het oplossen van problemen te versnellen en de afhandeling ervan te verbeteren. Een van de doelstellingen van dit proefproject is klachten sneller en beter af te handelen door directe communicatie met lidstaten zonder dat er een formele inbreukprocedure wordt opgestart. Indien de bevoegde dienst van oordeel is dat een klacht in het kader van dit proefproject kan worden onderzocht, wordt de indiener hiervan op de hoogte gesteld en wordt toestemming gevraagd zijn/haar identiteitsgegevens en de inhoud van de klacht bekend te maken. Het dossier wordt vervolgens naar de betrokken lidstaat gestuurd, die binnen tien weken met een goed voorstel voor een oplossing moet komen.

9.3.3. PRIORITEITEN EN DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID VAN DE COMMISSIE

De Commissie is, als hoedster van het Verdrag, uiterst waakzaam ten aanzien van het houden van toezicht op de naleving van de EU-

wetgeving 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 de EU-wetgeving door de lidstaten, een grote beoordelingsvrijheid aangaande het al dan niet inleiden van een inbreukprocedure⁽²⁷⁴⁾.

Bovendien heeft de Commissie in haar mededeling over de toepassing van het Gemeenschapsrecht van 2007⁽²⁷⁵⁾ diverse manieren beschreven om de toepassing en de handhaving van het Gemeenschapsrecht te verbeteren. Naast een verbeterde samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten en meer preventie, voorziet de mededeling in prioritering en versnelde afhandeling van inbreukzaken. Op grond van deze regels wordt met name prioriteit gegeven aan inbreuken waarbij het gaat om principekwesties of kwesties die zeer verregaande negatieve gevolgen hebben voor de betrokken burgers en bedrijven.

Hoewel er inmiddels flinke stappen vooruit zijn gezet en de eerste ervaringen met de nieuwe maatregelen, zoals preventie en verbeterde samenwerking, positief lijken, zal de tijd moeten leren in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk effect hebben. Indien deze maatregelen op grotere schaal worden toegepast, dienen deze bovendien vergezeld te gaan van een controlemechanisme.

⁽²⁷¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0141:NL:HTML>.

⁽²⁷²⁾ http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_nl.htm.

⁽²⁷³⁾ Zie „Een Europa van resultaten — Toepassing van het Gemeenschapsrecht“, COM(2007) 502 def., blz. 9 en http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_nl.htm.

⁽²⁷⁴⁾ Zaak C-200/88, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 1990, blz. I-4299; beschikking in zaak T-47/96, *SDDDA/Commissie*, Jurispr. 1996, blz. II-1559, punt 42; zie ook beschikking in zaak T-177/05, *Finland/Commissie*, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 37 tot en met 40.

⁽²⁷⁵⁾ „Een Europa van resultaten — Toepassing van het Gemeenschapsrecht“, COM(2007) 502 def.

Bijlagen

A. Belangrijke mededelingen ten aanzien van artikel 34 VWEU

- Interpretatieve mededeling van de Commissie — Een gemakkelijker toegang voor goederen tot de markten van andere lidstaten: praktische toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning (PB C 265 van 4.11.2003, blz. 2)
- Mededeling van de Commissie over de parallelinvoer van farmaceutische specialiteiten waarvoor al een vergunning voor het in de handel brengen is verleend (COM (2003) 839 def.)
- Interpretatieve mededeling over de procedures voor de registratie van uit een andere lidstaat afkomstige motorvoertuigen (PB C 68 van 24.3.2007, blz.15)
- Mededeling van de Commissie: De interne markt voor goederen (COM (2007) 35 def.)
- Mededeling van de Commissie: Drankverpakkingen, statiegeldsystemen en het vrije verkeer van goederen (PB C 107 van 9.5.2009, blz.1)

B. Territoriale toepassing

GRONDGBIEDEN WAAR ARTIKEL 34 VWEU VAN TOEPASSING IS

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).

Kanaaleilanden (onder de Britse Kroon vallend gebied). Bestaande uit *Guernsey* (met Alderney, Sark, Herm, Jethou, Lihou en Brecqhou) en *Jersey* (met Ecrehous rocks en Les Minquiers).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 5, onder c, VWEU (oud artikel 299, lid 6, onder c, EG) en artikel 1, lid 1, van Protocol nr. 3 van het Verdrag betreffende de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EU⁽²⁷⁶⁾.

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).

Man (onder de Britse Kroon vallend gebied). Het eiland Man is een onder de Britse Kroon vallend gebied met zelfbestuur (net als de Kanaaleilanden) dat geen deel uitmaakt van de EU, maar hiermee wel beperkte afspraken heeft ten aanzien van het vrije verkeer van goederen.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 5, onder c, VWEU (oud artikel 299, lid 6, onder c, EG) en artikel 1, lid 1 van Protocol nr.3 van het Verdrag betreffende de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EU.

Martinique (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

Réunion (overzeese regio van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 1, VWEU (oud artikel 299, lid 2, EG).

GRONDGBIEDEN WAAROP ARTIKEL 34 VWEU NIET VAN TOEPASSING IS

Akrotiri en Dhekelia (de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 5, onder b, VWEU (oud artikel 299, lid 6, onder b, EG).

Andorra

Rechtsgrondslag: in 1990 heeft Andorra een verdrag inzake een douane-unie met de EU getekend waardoor het vrije verkeer van industriële goederen tussen beide partijen mogelijk werd gemaakt.

Anguilla (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Aruba (autonome staat van het Koninkrijk der Nederlanden).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

⁽²⁷⁶⁾ Artikel 355, lid 5, onder c, VWEU bepaalt dat het Verdrag slechts van toepassing is op de Kanaaleilanden (en Man) voor zover noodzakelijk ter verzekering van de toepassing van de regeling die voor deze eilanden is vastgesteld in het Verdrag betreffende de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EU. In Protocol nr. 3 van dat Toetredingsverdrag is vastgelegd dat de EU-regeling inzake douaneangelegenheden en inzake kwantitatieve beperkingen ten aanzien van de Kanaaleilanden (en Man) onder dezelfde voorwaarden van toepassing zijn als die welke voor het Verenigd Koninkrijk gelden.

Bermuda (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: overeenkomstig de wensen van de regering van Bermuda is Bermuda het enige overzeese gebied van het Verenigd Koninkrijk waarop het LGO-besluit van **27 november 2001** ⁽²⁷⁷⁾, **tot uitvoering van deel IV** van het EG-Verdrag ⁽²⁷⁸⁾, niet van toepassing is.

Brits gebied in de Indische Oceaan (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Britse Maagdeneilanden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Britse Zuidpoolgebieden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Caymaneilanden (Brits overzees gebied).

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 ⁽²⁷⁹⁾ 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.

Chafarinas-eilanden (eilanden onder Spaanse soevereiniteit). De Islas Chafarinas worden gevormd door drie kleine eilanden, te weten Isla del Congreso, Isla Isabel II en Isla del Rey.

Rechtsgrondslag: door het ontbreken van enige specifieke verwijzing in het Verdrag of de bijlagen daarbij lijkt het VWEU niet van toepassing op dit gebied.

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 EG-Verdrag staat expliciet vermeld dat deze eilanden buiten het territoriale toepassingsgebied vallen.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 5, onder a, VWEU (oud artikel 299, lid 6, onder a, EG).

Falklandeilanden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, 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).

Gibraltar (Brits overzees gebied). Hoewel het Verenigd Koninkrijk verantwoordelijk is voor de externe betrekkingen van Gibraltar, wordt Gibraltar met betrekking tot de handel in alle goederen behandeld als derde land. Artikel 355, lid 2, VWEU bepaalt dat het Verdrag niet van toepassing is op overzeese gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met het Verenigd Koninkrijk die, zoals Gibraltar, niet in bijlage II van het Verdrag voorkomen ⁽²⁸⁰⁾.

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Groenland (autonome provincie van Denemarken).

Hoewel Groenland oorspronkelijk deel van de Gemeenschap uitmaakte ten gevolge van toetreding van Denemarken, werd de status van Groenland middels een speciaal verdrag gewijzigd in LGO. Na het verkrijgen van zelfbestuur in 1985 kozen de burgers van Groenland ervoor de Europese Economische Gemeenschap te verlaten. Ten gevolge hiervan lijken de betrekkingen tussen Groenland en de EU (net als die met Bermuda) minder hecht dan die met de andere LGO's in bijlage II van het Verdrag.

⁽²⁷⁷⁾ 2001/822/EG: Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO (landen en gebieden overzee) met de Europese Economische Gemeenschap, PBL 314 van 30.11.2001, blz. 1-77.

⁽²⁷⁸⁾ De band die de EU met Bermuda heeft, is derhalve nog minder hecht dan die met de andere in bijlage II bij het Verdrag genoemde LGO's.

⁽²⁷⁹⁾ PBL 302, 1985.

⁽²⁸⁰⁾ In zaak C-30/01, Commissie/Verenigd Koninkrijk, oordeelde het Hof van Justitie dat Gibraltar met betrekking tot de liberaliseringsregeling voor de invoer van de Gemeenschap in dezelfde situatie moet blijven als die waarin het vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk verkeerde. Dit houdt in dat uit Gibraltar afkomstige goederen niet worden beschouwd als afkomstig uit de Gemeenschap waarop de regels voor vrij verkeer van goederen van toepassing zijn. Aangezien de douanerechten krachtens het gemeenschappelijke douanetarief hierop niet van toepassing zijn, kunnen zij evenmin worden beschouwd als behorend tot goederen in het vrije verkeer.

Heilige Stoel (Vaticaanstad)

Rechtsgrondslag: Vaticaanstad is een onafhankelijke staat die in principe zelf besluit over zijn externe betrekkingen. De bepalingen van het Verdrag zijn derhalve niet automatisch van toepassing in de zin van artikel 355, lid 3, VWEU (oud artikel 299, lid 4, EG).

IJsland

Rechtsgrondslag: lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) profiteren van vrij verkeer van goederen binnen de EU op grond van de EER-overeenkomst en niet op grond van artikel 34 VWEU.

Liechtenstein

Rechtsgrondslag: lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) profiteren van vrij verkeer van goederen binnen de EU op grond van de EER-overeenkomst en niet op grond van artikel 34 VWEU.

Mayotte (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Monaco

Rechtsgrondslag: Monaco is een onafhankelijke staat die in principe zelf besluit over zijn externe betrekkingen. De bepalingen van het Verdrag zijn derhalve niet automatisch van toepassing in de zin van artikel 355, lid 3, EG.

Montserrat (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Nederlandse Antillen (deel uitmakend 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).

Noorwegen

Rechtsgrondslag: lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) profiteren van vrij verkeer van goederen binnen de EU op grond van de EER-overeenkomst en niet op grond van artikel 34 VWEU.

Penon de Alhucemas en Penon de Velez de la Gomera (plaatsen onder Spaanse soevereiniteit).

Rechtsgrondslag: door het ontbreken van enige specifieke verwijzing in het Verdrag of de bijlagen daarbij, lijkt het Verdrag niet van toepassing op dit gebied.

Pitcairneilanden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Sint Helena en onderhorigheden (Brits overzees gebied). Hieronder vallen ook Ascension en Tristan da Cunha.

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).

San Marino

Rechtsgrondslag: San Marino is een onafhankelijke staat die in principe zelf besluit over zijn externe betrekkingen. De bepalingen van het Verdrag zijn derhalve niet automatisch van toepassing in de zin van artikel 355, lid 3, VWEU (oud artikel 299, lid 4, EG).

Turks- en Caicoseilanden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Wallis en Futuna (overzeese territoriale gemeenschap van Frankrijk)

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Zuid-Georgië en de Zuid-Sandwicheilanden (Brits overzees gebied).

Rechtsgrondslag: artikel 355, lid 2, VWEU (oud artikel 299, lid 3, EG).

Zwitserland

Rechtsgrondslag: Zwitserland is lid van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), maar maakt geen deel uit van de Europese Economische Ruimte (EER).

Europese Commissie

Vrij verkeer van goederen — Gids voor de toepassing van de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2010 — 44 blz. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-13486-9

doi:10.2769/26935

HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES

Gratis publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Commissie.
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu/> of stuur een fax naar (352) 2929-42758.

Betaalde publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het Publicatieblad van de EU, de Jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg):

- via een van onze verkoopkantoren. Ga voor de contactgegevens naar http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm.

VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN

GIDS VOOR DE TOEPASSING VAN DE VERDRAGSBEPALINGEN
INZAKE HET VRIJE VERKEER VAN GOEDEREN



Publicatiebureau

