

# HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.
2. Verwijst de Commissie in de kosten, daaronder begrepen die welke door de Italiaanse regering zijn gemaakt.

|        | Mertens de Wilmars | Koopmans         | Bahlmann |
|--------|--------------------|------------------|----------|
| Galmot | Pescatore          | Mackenzie Stuart | O'Keeffe |
| Bosco  | Due                | Everling         | Kakouris |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 februari 1984.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars

## CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 14 DECEMBER 1983 <sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

1. De onderhavige zaak betreft een rechtstreeks beroep van de Commissie tegen de Franse Republiek wegens schending van artikel 30 EEG-Verdrag. De aan Frankrijk verweten niet-nakoming van verdragsbepalingen houdt ver-

band met de nationale regeling inzake de kwaliteitscontrole op goederen afkomstig uit andere Lid-Statens. Het Hof zal moeten vaststellen, of en in hoeverre de autoriteiten van het land van invoer bij het verrichten van deze controle rekening moeten houden met de voorschriften ter zake van het land van oorsprong van het produkt.

<sup>1</sup> — Vertaald uit het Italiaans.

De feiten zijn de volgende. In Frankrijk en Italië is het verboden deegwaren die zachte tarwe bevatten, te vervaardigen en in het verkeer te brengen. Voor de controle op de aanwezigheid van zachte tarwe gebruiken de autoriteiten van die landen verschillende analysemethoden, die echter zijn gebaseerd op hetzelfde, zeer eenvoudige principe, dat kan worden weergegeven als volgt: aangezien een bepaald proteïne alleen in zachte tarwe voorkomt, is de aanwezigheid van dit proteïne in de monsters voldoende om met zekerheid te kunnen zeggen dat de deegwaren althans ten dele uit zachte tarwe zijn vervaardigd.

Na deze impliciete, doch duidelijke weigering van de Franse regering om het met redenen omkleed advies op te volgen, stelde de Commissie beroep in krachtens artikel 169, tweede alinea, en verzocht zij het Hof vast te stellen dat Frankrijk de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Zij stelde, dat Frankrijk „op ingevoerde deegwaren die uitsluitend zijn vervaardigd uit meel van harde tarwe en in een andere Lid-Staat rechtmatig in het verkeer zijn gebracht, een methode ter bepaling van het gehalte aan zachte tarwe en van de „toleranties” toepast, die belemmeringen voor de invoer kunnen vormen”.

Van mening dat de verschillen tussen de twee methoden een belemmering vormen voor de invoer van Italiaanse deegwaren in Frankrijk, leidde de Commissie bij brief van 4 maart 1981 de procedure krachtens artikel 169 in, waarbij zij de Franse regering verweet te hebben gehandeld in strijd met artikel 30. Toen de Franse regering daarop niet reageerde, bracht de Commissie op 3 augustus 1981 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij stelde dat „de Franse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag en in het bijzonder artikel 30 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bij invoer van deegwaren uit Italië toleranties en analysemethoden toe te passen, die belemmeringen voor het handelsverkeer kunnen vormen”. In haar antwoord van 20 november 1981 stelde de Franse regering: a) dat de in Frankrijk en Italië toegepaste methoden tot dezelfde resultaten leiden; b) dat het „tolereren” van de Franse autoriteiten hierin bestaat, dat zij geen strafvervolgung instellen tegen importeurs en handelaren, indien het gehalte aan zachte tarwe in de deegwaren niet meer dan 5 % bedraagt.

2. De Commissie verwijt de Franse Republiek twee dingen: het gebruik van een eigen analysemethode om de aanwezigheid van zachte tarwe in deegwaren vast te stellen, en de toepassing van bepaalde „toleranties” op de resultaten van de volgens deze methode verrichte analyses.

Laten we met de eerste grief beginnen en daartoe eerst zien naar de relevante wettelijke regelingen: natuurlijk de Franse, maar ook de Italiaanse regeling, die in casu eveneens van belang is, omdat, volgens de Commissie, het juist de invoer van Italiaanse deegwaren is die door de in geding gebrachte regeling wordt belemmerd. In Frankrijk nu bepaalt de wet van 3 juli 1934 (JORF van 16. 7. 1934, blz. 6787) dat deegwaren „uitsluitend uit zuiver meel van harde tarwe” moeten worden vervaardigd. Deze bepaling is later overgenomen in het decreet van 27 mei 1957, gewijzigd bij decreet van 6 december 1974 (JORF van 12. 12. 1974, blz. 12369), dat voorts bepaalt dat bij de controle of uitsluitend gebruik is gemaakt van harde tarwe, de door de administratie vastgestelde analysemethode

moet worden aangewend (artikel 8). Beoelde methode is ontworpen door prof. Feillet te Montpellier en ingevoerd bij decreet van 13 augustus 1974 (JORF nr. 12 van 15. 1. 1975, blz. 639). Dit schrijft voor, dat de analyses moeten worden verricht in laboratoria voor technisch onderzoek, in het kader van het overheids-optreden tegen fraude.

Wat Italië betreft is de regel dat deegwaren uitsluitend uit meel van zachte tarwe vervaardigd moeten zijn, neergelegd in wet nr. 580 van 4 juli 1967 inzake de verwerking van en de handel in granen, tot meel verwerkte produkten, tarwe en deegwaren (GURI nr. 189 van 29. 7. 1967, blz. 4182; GURI, gewoon supplement, nr. 4 van 5. 1. 1980, blz. 3). De door de Italiaanse instanties gebruikte methode is ontworpen door prof. Resmini van de universiteit van Milaan.

De Commissie stelt primair, dat men bij de controle of de deegwaren in overeenstemming met de Italiaanse wettelijke voorschriften zijn vervaardigd, de in Italië toegepaste methode dient toe te passen. Dit zou voortvloeien uit een beginsel dat het Hof bij de uitlegging van artikel 30 heeft ontwikkeld en dat kan worden omschreven als volgt: een produkt dat in het land van oorsprong in de handel mag worden gebracht omdat het in overeenstemming is met de wettelijke regeling van dat land, moet uit dien hoofde ook in de andere Lid-Staten tot het verkeer worden toegelaten. De Commissie concludeert hieruit, dat het toezicht in het land van invoer op de naleving van de materiële bepalingen van het oorsprongs-land moet geschieden volgens de formele voorschriften van dit laatste land, en, zoals gezegd, zouden de Franse autori-

teiten dus de methode-Resmini moeten gebruiken. Deze opvatting kan ik niet delen; zij is in strijd met de rechtspraak van het Hof en zij zou merkwaardige consequenties hebben.

Om te beginnen met de rechtspraak: zoals de aan de zijde van Frankrijk interveniërende Italiaanse regering opmerkt, oordeelde het Hof in 1975, dat een alleen door het land van invoer toegepast rechtsvermoeden met betrekking tot de verhoging van het alcoholgehalte van wijn rechtmatig was; de staten — aldus het Hof — zijn verplicht doeltreffende controlemaatregelen vast te stellen om de inachtneming van de gemeenschapsvoorschriften inzake verrijking, aanzuring en ontzuring van wijn te waarborgen, doch blijven „vrij in de keuze van de huns inziens daartoe geëigende methoden” (arresten van 30. 9. 1975, gevoegde zaken 89/74 en 18-19/75, Arnaud, en gevoegde zaken 10-14/75, Lahaille, Jurispr. 1975, blz. 1023 en 1053). Indien de invoerende landen hun eigen analysemethode kunnen gebruiken in een sector (wijnbouw) waarvoor een gemeenschappelijke marktordening bestaat, dan moeten zij een dergelijke bevoegdheid zeker hebben wanneer zo'n ordening niet bestaat, zoals met betrekking tot deegwaren het geval is.

De consequenties: de opvatting van de Commissie onderstelt dat iedere Lid-Staat een dienst instelt die in staat is om op ingevoerde goederen dezelfde technische controles te verrichten als in het land van oorsprong worden (of kunnen worden) verricht, concreet gezegd, in staat om evenveel analysemethoden toe te passen als er Lid-Staten zijn. Is dit wel

redelijk? En bovenal, wat zou het voordeel ervan zijn? Op een desbetreffende vraag van mij antwoordde prof. Resmini ter terechtzitting, dat de door hem ontworpen analysemethode slechts betrouwbaar is wanneer zij door hoog gespecialiseerd personeel wordt toegepast. Men mag aannemen dat dit ook geldt voor de methoden die elders in gebruik zijn. Daar echter een hoge specialisatie in negen bestaande of potentiële onderzoeksmethoden wel nauwelijks te bereiken valt, zou de door de Commissie voorgestelde oplossing tot weinig betrouwbare onderzoekresultaten leiden. Daarmee zou het tegengestelde worden bereikt van wat zij wil.

In werkelijkheid gaat het om iets anders. Op een gebied als dit is het niet de gelijkheid van methode, die telt. Waar het op aankomt, is dat de resultaten gelijkwaardig zijn, en in het onderhavige geval staat vast dat zolang zij maar correct worden toegepast, de Franse en de Italiaanse methode gelijkwaardige resultaten opleveren. De betrokken regeringen zijn het daar volstrekt over eens en ter terechtzitting heeft ook de Commissie dit volmondig erkend.

Subsidiair voert zij echter nog een ander argument aan. Gesteld — zo zegt de Commissie — dat de Franse regering haar eigen methode mag toepassen, dan staat toch vast dat haar diensten die methode niet correct of althans op onbevredigende wijze hebben toegepast; ten minste in die zin is Frankrijk dus de krachtens artikel 30 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen. Ook dit verwijt is ongegrond. Maar om dit aan te tonen, behoeven wij niet na te gaan, of

tegenover de Franse diensten inderdaad wantrouwen op zijn plaats is wanneer zij de methode-Feillet gebruiken. Wij kunnen volstaan met op te merken, dat zij daarmee ervaring hebben, terwijl zij de methode-Resmini niet kennen. Wanneer zij dus al bij de toepassing van de eerste methode onbetrouwbaar zijn, zou dat in nog sterkere mate gelden wanneer zij verplicht waren de tweede methode te gebruiken.

3. De tweede grief die de Commissie tegen de Franse regering aanvoert, noemde ik al. Op de uitslagen van de analyses, zo zegt zij, past Frankrijk engere „toleranties” toe dan in Italië voor dezelfde produkten worden gehanteerd; daarmee belemmert het in strijd met artikel 30 de invoer en het verhandelen van deegwaren die in Italië vrij mogen worden verkocht. Dit verwijt staat nog zwakker dan de andere. Uit de stukken blijkt namelijk, dat er inderdaad een verschil bestaat tussen de in de twee staten toegelaten toleranties, doch juist andersom dan de Commissie zegt. Frankrijk is toleranter dan Italië, zodat de handelsstromen van Italië naar Frankrijk geenszins in gevaar worden gebracht.

Hiermee zou ik kunnen volstaan; het door verzoekster opgeworpen probleem vraag echter om een ruimere benadering, waarvan het mij nuttig lijkt ze onder de aandacht van het Hof te brengen. Allereerst een enkel woord over het begrip „tolerantie”. Hierbij wordt ervan uitgegaan, a) dat de harde tarwe onbedoeld met een geringe hoeveelheid zachte tarwe is vermengd (de zogenoemde „natuurlijke verontreiniging”), en b) dat de met de analyse belaste technici wel eens

een fout maken bij het aflezen van de instrumenten. Zolang een en ander maar binnen redelijke grenzen blijft, zien de administratieve en rechterlijke instanties het door de vingers. In Frankrijk ligt de door de administratie toegelaten grens bij 8 %; de rechter hanteert er geen vaste waarde. In Italië gaan beide uit van een tolerantie­marge van 4 %, overeenkomend met die welke is vastgesteld voor harde tarwe die aan het interventie­bureau wordt verkocht (zie verordening nr. 3525/81 van de Commissie van 9. 12. 1981, PB L 355 van 1981).

Daar deze grenzen echter niet in het geschreven recht zijn vastgelegd, zijn zij zowel in Frankrijk als in Italië onder­

worpen aan toezicht door de rechter, die uiteraard nieuwe analyses kan gelasten en op grond van de daarbij verkregen resultaten kan vaststellen of de importeur of handelaar zich strafbaar heeft gemaakt. Anders gezegd, het „tolerantie”-probleem is uiteindelijk ook van belang voor de bewijsvoering in het strafgeding. Zoals het Hof echter in de loop van 25 jaar heeft duidelijk gemaakt, kan uit artikel 30 heel wat worden afgeleid, zelfs — hoewel dit weleens wordt betwijfeld — aanwijzingen die van belang zijn voor strafrechtelijke procedures in de Lid-Staten. Maar dat dergelijke aanwijzingen ook betrekking kunnen hebben op een zo onbelangrijke en redelijke praktijk als die van de toleranties, lijkt mij eerlijk gezegd absurd.

4. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Franse Republiek ingestelde beroep te verwerpen, met verwijzing van verzoekster in de kosten.