

Sag 4/85

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik

»Slettelse«

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Marco Darmon, fremsat den 21. maj 1987	4383
Kendelse afsagt af Domstolen den 11. november 1987	4389

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON fremsat den 21. maj 1987

Høje Domstol.

betegnelser for tekstilprodukter¹ (herefter benævnt »direktivet«).

I — Sagens baggrund

1. Under denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Helleniske Republik, ved at udstede artiklerne 50, 65, 71 og 72 i bekendtgørelse nr. 72/77 om tilsyn med markedet (som ændret i 1982) har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 71/307/EØF af 26. juli 1971 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om

2. Under den administrative sag har Kommissionen fremført fire klagepunkter. På grund af visse ændringer i de påtalte retsfor skrifter, der blev indført i 1985, har Kommissionen imidlertid frafaldet et af sine klagepunkter vedrørende artikel 65 (forbudet mod under visse omstændigheder at sælge bomuldsgarn importeret fra de andre medlemsstater). Domstolen behøver derfor kun træffe afgørelse vedrørende de tre øvrige klagepunkter og kan begrænse sin prøvelse til de retsfor skrifter, der er omhandlet i den begrundede udtalelse og i stævningen, uden at skulle tage hensyn til de ændringer, Den

¹ — EFT 1971 II, s. 623.

Hellenske Republik senere har foretaget af de retsforskrifter, som Kommissionen fortsat anfægter under sagen. Dette følger af, at den begrundede udtalelse, som Kommissionen skal afgive i. h. t. artikel 169, før den anlægger sag, har

»til formål at fastlægge stridens genstand«².

Kommissionen kan ganske vist frafalde klagepunkter under selve sagen. Sker dette imidlertid ikke, selv om de påtalte nationale lovbestemmelser er blevet ændret, kan Domstolen ikke tage stilling til de forhold, som er omhandlet i den begrundede udtalelse, og som er omtvistet under retsforhandlingerne³.

3. Hvad angår artikel 50 i den græske bekendtgørelse om tilsyn med markedet, bør det, stadig med henblik på afgrænsningen af tvistens genstand, fremhæves, at såvel den begrundede udtalelse som stævningen omhandler denne retsforskrift, på trods af den græske regerings indsigelser herom. Udtalelsen indeholder nemlig en række selvstændige afsnit dels om artikel 50, som har karakter af en generel bestemmelse, dels om artiklerne 65, 71 og 72, som »særlig vedrører de tekstilprodukter«⁴, der er omfattet af direktivet. Også stævningen omtaler udtrykkeligt artikel 50.

4. For så vidt angår artikel 72 har Kommissionen, under hensyntagen til det ændringsforslag, der er blevet fremsendt vedrørende artikel 71, som ifølge Kommissionen udgør hovedbestemmelsen i forhold til artikel 72, anført i replikken, at den forbeholder sig ret til at foretage en fornyet vurdering af denne bestemmelse, »i betragtning af de nye omstændigheder, der er fremkommet«. Under

den mundtlige forhandling har Kommissionens repræsentant — under henvisning til, at ændringen af artikel 71 ophæver det meste, om end ikke hele grundlaget for Kommissionens indsigelse over for artikel 72 — erklæret, at Kommissionen ikke frafalder sit klagepunkt vedrørende denne bestemmelse. Som hovedbestemmelse er artikel 71 altså omfattet af Kommissionens sidste klagepunkt, og hvad angår artikel 72, er denne retsforskrift omfattet på grund af sin forbindelse med artikel 71.

5. I den foreliggende sag skal der altså tages stilling til, hvorvidt:

— bekendtgørelsens artikel 50 (i dennes affattelse fra 1982) er i strid med EØF-Traktatens artikel 30;

— bekendtgørelsens artikel 65 (ligeledes i affattelsen fra 1982) — men kun for så vidt angår den del af bestemmelsen, der vedrører den obligatoriske mærkning på græsk af den ydre emballage til gran og tråd bestemt til salg til virksomheder — samt bekendtgørelsens artikler 71 og 72 (i disses affattelse fra 1977) er i strid med Traktatens artikel 30 og med direktivet.

II — Bekendtgørelsens artikel 50

6. Bekendtgørelsens artikel 50 (i dennes affattelse af 13. august 1982, som trådte i kraft den 1. januar 1983) bestemmer følgende: »Alle importerede artikler, *uanset af hvilken art*, skal på emballagen være forsynet med følgende oplysninger, der dels skal være angivet på græsk, dels være skrevet tydeligt og læseligt»: navn og fornavn eller selskabsnavn på repræsentanten, importøren eller indpakkeren, adressen på de erhvervsdrivendes hjemsted, produktets art, varens nøjagtige nettovægt eller rumfang, produktionsland og evt. »pakket i Grækenland«. Det præciseres i bestemmelsen, at den ikke

2 — Dom af 27. maj 1981 i de forenede sager 142 og 143/80, Administration des finances de l'État mod Essevi og Salengo, præmis 15, Sml. s. 1413.

3 — Dom af 10. marts 1970 i sag 7/69, Kommissionen mod Den Italienske Republiks regering, Sml. 1970, s. 111.

4 — Min understregning.

gælder for de importerede varer, som er undergivet særlige bestemmelser vedrørende deres emballering. Ansvar for påsætningen af oplysningerne påhviler ifølge bestemmelsen repræsentanten, importøren eller indpakkeren. Den 14. januar 1983 tilgik der samtlige græske toldkontorer meddelelse om, at »varer, der ikke opfylder bestemmelserne (ovennævnte) skal afvises af tolden«.

7. Som anført af Kommissionen udgør disse bestemmelser foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion efter Traktatens artikel 30, således som dette begreb er blevet fortolket i Domstolens praksis siden Dasonville-dommen⁵, såfremt bestemmelserne medfører, at de pågældende erhvervsdrivende derved kommer til at betale supplerende omkostninger, og de varer, der importeres i den stand, hvori de lovligt kan bringes i omsætning i producentmedlemsstaten, derved skal gennemgå yderligere procedurer. Kommissionen har med rette bemærket, at den kendte definition, som blev anvendt i Dasonville-dommens præmis 5⁶, og som er blevet jævnlige gentaget i domspraksis sidenhen, har almen gyldighed og omfatter foranstaltninger, som gælder uden forskel for indenlandske og importerede varer.

8. Til forsvar for de græske bestemmelser har regeringen ikke så meget bestridt den bedømmelse, Kommissionen har foretaget af disse bestemmelser, men snarere begrundet dem med hensynet til at beskytte den endelige forbruger. I sit svar på den begrundede udtalelse påberåbte regeringen sig således dette hensyn og tilføjede, »at med de ændringer, der senest er indført ved bekendt-

gørelse nr. 52/83 om tilsyn med markedet, vedrører de oplysninger, som ifølge artikel 50, uanset varens art, skal være angivet på de importerede varers emballage, de artikler, som er bestemt til salg til *den endelige forbruger*«. Det er utvivlsomt samme betragtning, der har foranlediget den græske regering til at anføre i duplikken, at »denne bestemmelse vedrører detailhandlerens og ikke importørens forpligtelser«, idet »der intet er til hinder for, at de varer, der er omfattet af bestemmelsen, importeres uden angivelse af disse oplysninger«. Dette er muligvis korrekt, sådan som artikel 50 er affattet på nuværende tidspunkt (denne version af bestemmelsen er i øvrigt ikke blevet fremlagt under sagen), men ikke efter den affattelse af bestemmelsen, som er omtvistet under denne sag.

9. Domstolen har i sin praksis siden afsigelsen af Cassis de Dijon-dommen⁷ fra 1979 knæsat et princip — som i teorien⁸ er blevet betegnet som en »rule of reason« — og hvorefter der under visse omstændigheder er mulighed for at fravige den hovedregel, der blev fastslået i Dasonville-dommen. Ifølge dette princip omfatter begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning« ikke sådanne nationale retsfor skrifter, som er begrundet i beskyttelsen af visse almene og uomgængeligt nødvendige hensyn, bl. a. »hensyn til forbrugerbeskyttelsen«.⁹ Tre betingelser skal imidlertid være opfyldt, for at princippet kan bringes i anvendelse:

— de nationale foranstaltninger skal gælde uden forskel for indenlandske og importerede varer;

7 — Dom af 20. februar 1979 i sag 120/78, Rewe, Sml. s. 649; se også dom af 10. november 1982 i sag 261/81, Rau mod De Smedt, Sml. s. 3961; se endvidere de for nyligt afsagte domme af 12. marts 1987 i sag 178/84, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, og sag 176/84, Kommissionen mod Den Hellsenske Republik, Sml. s. 1227 og 1193.

8 — Se f. eks. Timmermans i det kollektive arbejde *Tredive års fællesskabet*, s. 273-274.

9 — Jfr. ovennævnte sag 261/81, Rau, præmis 12.

5 — Dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, Sml. s. 837.

6 — Definitionen lyder: »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner«.

- der må ikke findes nogen fælles EF-ordning for salg af de pågældende varer;
- foranstaltningerne skal være nødvendige og afpasset efter deres formål.

10. Det ses vanskeligt, hvorfor det af hensyn til beskyttelsen af den græske forbruger skulle være nødvendigt at anbringe de oplysninger, som er nævnt i 1982-affattelsen af artikel 50 på de importerede artiklers emballage, *så snart varerne kommer ind på græsk territorium*. Problemet om, hvorvidt disse oplysninger eller enkelte af disse oplysninger, af hensyn til forbrugeren bør bringes til dennes kundskab af detailhandleren, er det ikke nødvendigt at undersøge i denne sag. Det må følgelig antages, at artikel 50 er i strid med EØF-Traktatens artikel 30.

III — Bekendtgørelsens artikel 65

11. Efter at have frafaldet klagepunktet vedrørende forbudet mod salg af bomuldsgarn, medmindre dette opfylder nærmere angivne betingelser vedrørende varernes præsentation, gør Kommissionen kun indsigelse mod bestemmelserne i bekendtgørelsens artikel 65 om den obligatoriske mærkning på græsk af garn og tråd bestemt til salg til græske industrier i væve- eller trikotageindustrien, og som påhviler importøren, den industri-drivende, håndværkeren, fabrikanten eller indpakkeren.

12. Ligesom Kommissionen er jeg af den opfattelse, at dette krav er i strid med visse af bestemmelserne i direktivet (der blev vedtaget i medfør af EØF-Traktatens artikel 100), hvis artikel 1 lyder:

»Tekstilprodukter kan kun bringes på markedet inden for Fællesskabet før enhver forarbejdning, enten under produktionsprocessen eller i de enkelte distributionsled, hvis de opfylder bestemmelserne i dette direktiv.«

13. Kravet går nemlig, for så vidt det indeholder en betingelse om, at produktet under *alle omstændigheder* skal være forsynet med en etikette, videre end den forpligtelse, der efter direktivets artikel 8, stk. 1, påhviler medlemsstaterne til at gøre det muligt for de erhvervsdrivende at erstatte etiketten »med medfølgende handelsdokumenter, når disse produkter (altså tekstilprodukterne) ikke udbydes til salg til den endelige forbruger«. Direktivet definerer ganske vist ikke begrebet »endelig forbruger«, men dette begreb kan i hvert fald kun omfatte personer, der erhverver tekstilproduktet til deres eget personlige eller deres families brug — og måske også i erhvervsøjemed — men uden på forhånd at have til hensigt at videresælge produktet, det være sig i den stand, de har modtaget det, eller efter at have forarbejdet det. Hermed er ikke blot importøren, den industridrivende og grossisten, men også håndværkeren undtaget fra definitionen.

14. Kravet går desuden videre end foreskrevet, for så vidt som det forudsætter, at de nævnte erhvervsdrivende, i omsætningsledet forud for varens udbud og salg til den endelige forbruger, dvs. den potentielle bruger af produktet, påsætter en etikette *på græsk*. Artikel 8, stk. 2, litra c), bestemmer nemlig, at:

»Medlemsstaterne kan forlange, at den i denne artikel foreskrevne etikettering eller mærkning også sker på deres nationale sprog ved salg eller udbud til salg til den endelige forbruger på deres område.«

15. Endelig er kravet i strid med direktivets artikel 14, for så vidt som det forudsættes, at emballagen er forsynet med oplysninger vedrørende varernes betegnelse eller sammensætning, som ikke er nødvendige efter direktivet [det gælder således navnlig oplysninger om type og standard (eller garnets nummer)]. Herom bestemmer artikel 14, stk. 1, nemlig følgende

»medlemsstaterne må hverken forbyde eller forhindre, at tekstilprodukter bringes på markedet på grund af produkternes betegnelser eller angivelser om deres sammensætning, når produkterne opfylder de i dette direktiv fastsatte bestemmelser»,

bestemmelsen i artikel 14, stk. 1 gælder dog med forbehold af følgende standstillklausul i stk. 2:

»dette direktiv er ikke til hinder for, at de i hver enkelt medlemsstat gældende bestemmelser om beskyttelse af industriel og kommerciel ejendom, om angivelse af købs- eller oprindelsessted og om bekæmpelse af illoyal konkurrence finder anvendelse«

denne sidste bestemmelse har Den Helleniske Republik dog ikke påberåbt sig til støtte for den anfægtede nationale retsfor-skrift.

16. Heller ikke de øvrige oplysninger, der kræves vedrørende egennavnet eller selskabets navn samt den by, hvor selskabet har hjemsted eller hvorfra produkterne hidrører, har fornødent hjemmel i direktivet, når de ikke vedrører produktets betegnelse og sammensætning. Ligesom det er tilfældet med artikel 50 vedrører kravet om disse oplysninger omsætningsleddet forud for varernes udbud til den endelige forbruger og er i strid med Traktatens artikel 30.

17. I øvrigt har Den Helleniske Republik ikke reelt bestridt det påtalte traktatbrud, men i svarskriftet og duplikken begrænset sig til at henvise til artikel 65 i dennes nuværende affattelse, som skyldes en ændring, der blev foretaget på foranledning af den begrundede udtalelse. Denne affattelse af bestemmelsen ligger imidlertid uden for sagens genstand.

18. Det må herefter fastslås, at den tidligere affattelse af bekendtgørelsens artikel 65, som er omhandlet såvel i den begrundede udtalelse som i stævningen, var i strid med Traktatens artikel 30 og med de ovenfor nævnte bestemmelser i direktivet.

IV — Bekendtgørelsens artikler 71 og 72

19. Kommissionen har gjort gældende, at bekendtgørelsens artikler 71 og 72 er i strid med direktivet, for så vidt som disse bestemmelser — og uanset om tekstilprodukterne er mærket ved en skriftlig angivelse på varen eller på varens emballage — foreskriver påsætning af andre oplysninger, end der kræves efter direktivet. Ifølge Kommissionen er de to artikler endvidere i strid med forbudet i Traktatens artikel 30, fordi de medfører yderligere udgifter for de erhvervsdrivende, herunder for de udenlandske fabrikanter. Endelig anfører Kommissionen, at de anfægtede bestemmelser heller ikke er begrundet i hensynet til beskyttelse af den endelige forbruger:

— hverken *ratione temporis*, dvs. for så vidt de finder anvendelse i engrosleddet,

— eller *ratione materiae*, dvs. for så vidt angår de forskrifter vedrørende detailleddet, som er indeholdt i artikel 72, og hvorefter fakturaens nummer og varens oprindelses- eller produktionssted skal være oplyst.

20. Til imødegåelse af dette klagepunkt har Den Helleniske Republik i det væsentlige henvist til »de nye bestemmelser« i artikel 71, som blev indført, da bestemmelsen blev ændret på foranledning af den begrundede udtalelse. Også disse bestemmelser ligger imidlertid uden for sagens genstand. Vedrørende artikel 72 anfører regeringen, at oplysningen om fakturaens nummer er forbrugers eneste mulighed for at kontrollere råstoffets art, og at oplysningen om varens oprindelses- eller produktionssted har hjem-

mel i direktivets artikel 14, stk. 2. Ganske vist er der, på grund af tidspunktet for Den Helleniske Republiks tiltrædelse, grundlag for i denne sag at påberåbe sig standstill-klausulen i artikel 14, stk. 2, men af de øvrige grunde, som Kommissionen med rette har gjort gældende, må det antages, at artikel 71 (i den affattelse, som er genstand for nærværende sag) og artikel 72 er i strid med såvel Traktatens artikel 30 som med bestemmelserne i artikel 8, stk. 1, og stk. 2, litra c), samt artikel 14, stk. 1.

V — Sammenfatning

21. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå Domstolen:

1) dels at statuere:

- at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 30, ved at stille krav om, at importerede varer, uanset deres art, i henhold til artikel 50 (i dennes affattelse fra 1982) i bekendtgørelsen om tilsyn med markedet — medmindre der specielt gøres undtagelse herfra — på emballagen skal indeholde visse oplysninger på græsk, på trods af, at varerne lovligt kunne bringes i omsætning i producentmedlemsstaten;
- at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser såvel efter nævnte direktiv — navnlig dets artikel 8, stk. 1, og stk. 2, litra c), samt artikel 14 — som efter Traktatens artikel 30,
 - ved at stille krav om, at de erhvervsdrivende i engrosledet forsyner garn og tråd, bestemt til fremstilling af tekstil- og trikotageartikler, med en etikette på græsk;
 - ved at stille krav om, at de erhvervsdrivende i engros- og detailledet forsyner tekstilprodukter med visse skriftlige oplysninger, heriblandt flere, som ikke er foreskrevet i Rådets direktiv 71/307 af 26. juli 1971 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om betegnelser for tekstilprodukter;

2) dels at tilpligte Den Helleniske Republik at betale sagens omkostninger.