

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
WALTER VAN GERVEN
fremsat den 5. juli 1990*

Høje Domstol.

1. I de to foreliggende sager er Domstolen blevet bedt om at stadfæste sin faste praksis vedrørende de frie varebevægelser og nationale retsfor skrifter om produkters sammen sætning.

Sag C-210/89 er anlagt i henhold til Traktatens artikel 169. I sagen har Kommissionen påstået Den Italienske Republik dømt for traktatbrud under henvisning til, at den har gjort indførslen fra ost fra de andre medlemsstater betinget af, at osteprodukterne opfylder forskrifterne i lov nr. 396 af 2. februar 1939, navnlig i lovens artikel 1, som forbyder fremstilling og salg af oste med et lavere fedtindhold end de procent satser, der er foreskrevet i de nationale rets regler. Derved har Italien efter Kommissionens opfattelse tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 30 samt artikel 22, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter¹.

I sag C-196/89 har pretore di Milano, som skal træffe afgørelse vedrørende en overtrædelse af førnævnte nationale retsfor skrifter, forelagt Domstolen et præjudicielt spørgs-

mål om, hvorvidt det er traktatmedholdeligt at anvende sådanne retsfor skrifter på oste produkter, som er importeret fra de andre medlemsstater. Det præjudicielle spørgsmål har følgende ordlyd:

»Skal EØF-Traktatens artikler 30 og 36 fortolkes således, at den italienske lovgivning om oste, som ikke beskytter typiske produkter eller produkter med oprindelsesbetegnelse, er uforenelig med nævnte traktatbestemmelser og dermed retsstridig, nærmere betegnet for så vidt angår de af lovreglerne, der for almindelige ostes vedkommende fastsætter et vist mindsteindhold — selv om dette er højt fastsat — at fedtstoffer ved en henvisning til det indeholdte tørstof, når det fremgår, at nævnte ordning udgør en hindring for det pågældende næringsmiddels frie bevægelighed inden for EF og hverken er begrundet i hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed eller tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne eller til god handelskik?«

2. Ifølge såvel Kommissionen, de tiltalte i hovedsagen til sag C-196/89, Crippa og Nespoli, som den franske regering, der har inter文neret i sagen, kan svaret på det præjudicielle spørgsmål udledes af Domstolens faste praksis. Jeg skal i det følgende kort beskrive denne praksis, idet også jeg når frem til den konklusion, at man af denne praksis kan udlede svaret på det i sagen omtvistede retsspørgsmål.

* Originalsprog: nederlandsk.
1 — EFT 1968 I, s. 169.

Hermed er der allerede implicit givet et svar på det eneste argument, som den italienske regering har gjort gældende i de to sager, nemlig at der er risiko for, at forbrugerne vil blive bragt i alvorlig vildrede, hvis ikke den italienske ordning opretholdes. Når jeg har gennemgået Domstolens faste praksis på området, skal jeg kort vende tilbage til dette argument og tage udtrykkeligt stilling dertil.

Jeg skal endvidere meget hurtigt gøre op med de betragtninger, som Associazione italiana lattiero-casearia (herefter benævnt »AILC«) har fremført i den præjudicielle sag C-196/89. De angår den omvendte forskelsbehandling, som ifølge AILC vil opstå, såfremt de produktions- eller salgsrestriktioner, som ikke er begrundet i tvingende hensyn, i overensstemmelse med Domstolens praksis udelukkende vil kunne kræves iagttaget af indenlandske producenter. Som det vil fremgå af det følgende, er jeg af den opfattelse, at dette argument må tilbagevises i overensstemmelse med Domstolens faste praksis.

Domstolens faste praksis

3. Udgangspunktet for Domstolens faste praksis er, at medlemsstaterne, så længe der ikke er vedtaget EF-forskrifter på området, kan udstede regler om fremstilling og salg af produkterne (in casu oste) på deres eget område². »Sådanne regler kan imidlertid ikke indebære en forskelsbehandling på bekostning af indførte varer eller hindre indførslen af varer fra andre medlemsstater«³.

2 — Jf. dom af 7. februar 1984, Jongeneel Kaas, præmis 13 (237/82, Sml. s. 483).

3 — Ibidem.

I Keldermann-dommen⁴ udtalte Domstolen følgende:

»Hvis man udvider et krav om et bestemt tørstofindhold til at omfatte importerede produkter, kan det medføre, at salget i den pågældende stat af brød fra andre medlemsstater udelukkes. Kravet kan medføre, at fremstillingen må ændres alt efter brødets bestemmelsessted, og at der således lægges hindringer i vejen for salget af brød, der lovligt fremstilles i eksportmedlemsstaten, såfremt der ikke stilles samme krav til fremstillingen i denne stat.«

Denne præmis kan uden modifikationer anvendes i denne sag. Man behøver blot erstatte ordet »tørstofindhold« med »fedtindhold« og ordet »brød« med »ost«.

Dommen i Keldermann-sagen vedrørte et *absolut* salgsforbud, som indebar, at de produkter, der ikke var fremstillet i overensstemmelse med de nationale produktionsforskrifter, ikke kunne sælges i den pågældende medlemsstat. Ifølge den fortolkning, som Italien har anlagt af sine egne regler, navnlig i et svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen, indeholder de italienske regler kun et *relativt* salgsforbud. Det betyder, at de produkter, der ikke er fremstillet i overensstemmelse med den italienske forskrift vedrørende fremstilling af ost, f. eks. fordi de ikke indeholder tilstrækkeligt meget fedtstof, ikke kan sælges under *artsbetegnelser*

4 — Jf. Domstolens dom af 19. februar 1981, præmis 7 (130/80, Sml. s. 527).

som de her i sagen omhandlede betegnelser »ost« (»formaggio«) eller »osteprodukt« (»prodotto caseario«)⁵.

Hvorom alting er, det er imidlertid også udelukket at anvende et relativt salgsforbud for produkter, som importeres fra de øvrige medlemsstater, hvor de kan forsynes med de samme eller med tilsvarende betegnelser, i hvilken forbindelse jeg i øvrigt skal bemærke, at den fortolkning, som den italienske regering har anlagt af artikel 1 i lov nr. 396, for mig at se ikke er den eneste mulige. Dette har Domstolen for nylig fastslået i den tyske ølsag. Jeg skal herom henvisne til den udførlige begrundelse herfor, som er indeholdt i dommens præmis 6 og i præmisserne 24-37⁶.

4. Sådanne nationale retsfor skrifter, som gælder uden forskel for indenlandske produkter og produkter, der indføres fra de øvrige medlemsstater, opfylder alene Traktatens krav, såfremt de, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, er begrundet i tvingende hensyn, såsom hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed eller for-

brugerne samt til god handelsskik (som er snævert forbundet hermed)⁷.

Den italienske regering har ikke i den foreliggende sag påberåbt sig hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed, hvilket er forståeligt, når man tager de sundhedsvejledninger i betragtning, som er udsendt af såvel de offentlige myndigheder i Italien⁸ som af EF-Kommissionen⁹, og hvoraf det fremgår, at befolkningen i de fleste af medlemsstaterne, herunder Italien, generelt spiser for meget fedt.

5. Den italienske regering har derimod påberåbt sig det tvingende hensyn til beskyttelsen af forbrugerne eller hensynet til god handelsskik, som er snævert forbundet hermed.

Det er herom udtrykkeligt fastslået i Domstolens praksis, at en medlemsstat ikke med henblik på beskyttelsen af forbrugerne (eller hensynet til god handelsskik), kan træffe en

5 — Den omstændighed, at denne sag vedrører den mest generiske betegnelse for osteprodukter, som tænkes kan, nemlig betegnelsen »ost«, adskiller denne sag fra de tilfælde, hvor den anvendte betegnelse forudsætter, at produktet indeholder en bestemt ingrediens, eller hvor der er fulgt en bestemt, typisk produktionsmetode, men det frembudte produkt afviger stærkt herfra. Repræsentanten for ALLC har i den forbindelse under den mundtlige forhandling henvist til det svar, som Kommissionen har givet på et spørgsmål i Europa-Parlamentet vedrørende ost fremstillet på grundlag af komælk, som ikke kan sælges i Grækenland under betegnelsen »feta« (svar på det skriftlige spørgsmål nr. 2302/87 fra Pol Marck, 90/C 9/03, EFT 1990, C 9, s. 2 og 3). At det ikke er en sådan situation, der foreligger i denne sag, og som Domstolen ikke behøver tage stilling til, fremgår af Domstolens dom af 22. september 1988 i sag 286/86, Deserbais (Sml. s. 4907). Her fastslog Domstolen, at en restriktion, som lignede den foreliggende meget, og som vedrørte anvendelsen af en betydeligt mindre generisk betegnelse end betegnelsen »ost«, nemlig »Edams«, var i strid med EØF-Traktatens artikel 30.

6 — Jf. Domstolens dom af 12. marts 1987, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (178/84, Sml. s. 1227).

7 — Jf. dom af 20. februar 1979, Cassis de Dijon, præmis 8 (sag 120/78, Sml. s. 649). De to sidstnævnte hensyn slås under tiden sammen i ét hensyn, jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras i Fietje-sagen (27/80, Sml 1980, s. 3839), hvori generaladvokaten anvender udtrykket »beskyttelsen af forbrugerne mod illoyal konkurrence« (se s. 3861).

8 — For så vidt angår de offentlige myndigheder i Italien, har den foreliggende ret eksempelvis henvist til en offentlig sundhedskampagne, som Istituto nazionale della nutrizione førte i 1986, og hvori et af de vigtigste råd bestod i, at man skulle spise mindre fedt.

9 — Se programmet »Europa mod kræften«, som Kommissionen forelagde Rådet den 17. december 1986 [KOM(86) 717 endel., EFT 1987, C 50, s. 1], jf. det afsnit om »Ernæring og kræft« (s. 15 og 16), som er indeholdt i kapitlet »Forberedning af ernæringen, samt i afsnittet »Udfærdigelse af retningslinjer for ernæring og kræftforebyggelse«, »Aktion 16« (s. 18), samt »Europæisk kodeks mod kræft« (s. 32). Heri tales der gang på gang om den risiko, som er forbundet med for mange fedtstoffer i maden. Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, har på et senere tidspunkt vedtaget en handlingsplan for 1988/1989 ved afgørelse af 21. juni 1988 (88/351/EØF, EFT L 160, s. 52). En handlingsplan for 1990/1994 blev vedtaget ved afgørelse af 17. maj 1990 (90/238/Euratom, EKSF, EØF, se EFT 1990, L 137, s. 31).

foranstaltning, der reelt indebærer et totalt forbud mod afsætning af produkter, som er fremstillet i overensstemmelse med produktionsforskrifterne i de andre medlemsstater, og præsentere denne foranstaltning som den mindst restriktive løsning, ligesom de ikke kan træffe en foranstaltning, der indeholder et forbud mod anvendelse af artsbetegnelser, såsom in casu »ost« (»formaggio«) eller »osteprodukt« (»prodotto caseario«), hvorved de tvinger de erhvervsdrivende til at anvende mindre attraktive betegnelser eller fantasinavne. Som eksempel på et relativt afsætningsforbud nævnte jeg før dommen af 12. marts 1987 i den tyske ølsag. Af denne dom fremgår, at der heller ikke kan gives den italienske regering medhold i det argument, som den gjorde gældende i en skrivelse fra Den Faste Repræsentation, og hvori den anførte, at en artsbetegnelse som »ost« kan forbeholdes de produkter, som forbrugerne under indflydelse af de nationale produktionsforskrifter på området betragter som oste. Det hedder herom i dommens præmis 32:

»For det første vil forbrugernes forestillinger, som kan veksle fra medlemsstat til medlemsstat, i tidens løb også gennemgå en vis udvikling inden for samme medlemsstat. Et fælles marked er en af de væsentligste faktorer til fremme af en sådan udvikling. En ordning, der skal sikre forbrugerne beskyttelse mod vildledning, kan herved udformes på en sådan måde, at den tager hensyn til denne udvikling, mens Biersteuergesetz' §10 ikke opfylder dette krav. Som Domstolen i anden forbindelse tidligere har statueret (jf. dom af 27. februar 1980 i sag 170/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 417), må en medlemsstats lovgivning ikke medvirke til at fastlåse givne forbrugsvaner med henblik på at fastholde en fordel, som de virksomheder, der tilfredsstiller behovet, har opnået.«

6. Domstolen har i sin praksis påpeget, at der findes et andet og mindre restriktivt alternativ til et afsætningsforbud eller et forbud mod anvendelse af artsbetegnelser, nemlig at informere forbrugerne om produktets sammensætning og egenskaber i øvrigt ved hjælp af en passende mærkning. Man undervurderer efter min opfattelse forbrugernes evne til at bedømme forholdet mellem produkternes pris og kvalitet, såfremt man fraviger denne faste praksis med henvisning til, at det, som anført i skrivelsen til Kommissionen af 18. april 1988 fra Italiens Faste Repræsentation, vil medføre en »harmonisering på det kvalitativt laveste niveau« (hvormed der hentydes til muligheden for at foretrække osteprodukter med et lavt fedtindhold), hvis man må nøjes med at stole på mærkningen. I den forbindelse skal jeg dog undlade at tage stilling til, om en ost af typen Emmentaler (for nu at bruge eksemplet fra sag C-196/89) med et fedtindhold på 30% nødvendigvis må anses for at være af ringere kvalitet end en ost af samme type med et fedtindhold på f. eks. 45%, vurderet på baggrund af de sundhedsbetragtninger, jeg nævnte før.

»Forvirring af forbrugeren« og »omvendt forskelsbehandling«?

7. Det eneste argument, som den italienske regering har fremført i sine skriftlige indlæg ved Domstolen, er, at forbrugerne vil blive bragt i alvorlig vildrede, hvis de som følge af princippet om de frie varebevægelser nu også kan komme ud for osteprodukter af typen Emmentaler med et fedtindhold på f. eks. under 45%, mens den samme type

ost, når den fremstilles og sælges i Italien, mindst indeholder 45% fedt.

Dette argument kan ikke godtages. Det kan nemlig næppe antages, at det er nødvendigt for at beskytte forbrugerne at indføre et forbud mod indførsel eller anvendelse af en bestemt betegnelse for oste af en vis type, som er lovligt fremstillet i en anden af EF's medlemsstater, og at forbuddet er den mindst restriktive og en uomgængeligt nødvendige foranstaltning. I et moderne samfund, hvor borgerne er velinformede, udgør en mærkning af produkterne mere udførlig og bedre information og er et effektivt og mindre restriktivt alternativ.

8. AILC har anført, at såfremt man bringer Traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser i anvendelse samtidig med, at man opretholder strikte nationale retsforskrifter om fremstilling eller betegnelse af f. eks. ost, vil de indenlandske producenter blive stillet ringere end konkurrenter fra de øvrige medlemsstater. AILC er gået så vidt som at betegne denne ulige behandling som værende i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

Også denne opfattelse er for mig at se uforenelig med Domstolens faste praksis. Når de enkelte medlemsstater, som det er tilfældet, kan anvende forskellige produktionsforskrifter om den samme vare, såsom ost, er dette en direkte følge af, at EF ikke har harmoniseret reglerne, således at det er overladt medlemsstaterne selv at vedtage regler for de aktiviteter, som udøves på dens område.

Dette fører utvivlsomt til forskelle, der kan indebære en ugunstigere behandling af de indenlandske producenter på grund af Domstolens praksis, hvorefter produkter, der er lovligt bragt i omsætning i én medlemsstat, principielt (dvs. medmindre der foreligger tvingende hensyn) skal indrømmes adgang til en anden medlemsstats område. Dette er imidlertid ikke i strid med EØF-Traktatens formål og end mindre med dens bogstav, idet dens bestemmelser taler for, at de nationale kompetente myndigheder under pression fra de indenlandske producenter ophæver eller afsvækker mere rigoristiske nationale retsforskrifter, som ikke er strengt nødvendige (og som ikke sjældent har et protektionistisk element).

Sammenfatning

9. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå, at Domstolen dømmer Den Italienske Republik i sag C-210/89 under hensyn til, at den over for varer importeret fra de andre medlemsstater anvender regler, som indeholder et absolut afsætningsforbud eller et forbud mod at sælge varerne under betegnelsen »ost«, selv om de er

lovligt fremstillet i produktionsmedlemsstaten i overensstemmelse med de der gældende produktionsforskrifter og må betegnes som »ost« i den stat. Som følge heraf skal jeg tillige foreslå, at Den Italienske Republik tilpligtes at afholde omkostningerne i sag C-210/89.

10. I sag C-196/89 skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Artiklerne 30 ff. i EØF-Traktaten skal fortolkes således, at de er til hinder for at bringe en national ordning i anvendelse på produkter, som er importeret fra en anden medlemsstat, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning under betegnelsen ost, såfremt det efter ordningen er en betingelse for at anvende betegnelserne 'ost' eller 'osteprodukt', at produktet har et vist mindsteindhold af fedt, forudsat der i øvrigt er sikret forbrugerne passende information om de pågældende produkter.«