

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

16. november 2000 *

I sag C-217/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent H. van Lier, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien først ved konsulent Y. Houyet og derefter ved generaldirektør P. Rietjens, begge Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtigede, rue des Petits Carmes, 15, Bruxelles (Belgien),

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring

* Processprog: fransk.

nu artikel 28 EF) ff., idet det i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i kongelig anordning af 3. marts 1992 vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer (*Moniteur belge* af 15.4.1992, s. 8467), har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede varers etiketter at angive det registreringsnummer, der er fastsat i dens artikel 4,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris (refererende dommer) og J.-P. Puissochet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. maj 2000, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved H. van Lier og Kongeriget Belgien ved konsulent A. Snoecx, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingsamarbejde, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. juni 2000,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. juni 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) ff., idet det i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i kongelig anordning af 3. marts 1992 vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer (*Moniteur belge* af 15.4.1992, s. 8467, herefter »den kongelige anordning«), har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede varers etiketter at angive det registreringsnummer, der er fastsat i dens artikel 4.

Nationale bestemmelser

- 2 Artikel 1 i den kongelige anordning definerer næringsstoffer som stoffer, organismen har brug for, men ikke kan fremstille selv, og hvoraf en tilstrækkelig mængde skal tilføres organismen gennem fødevarer.
- 3 Den kongelige anordnings artikel 4, første afsnit, stiller som betingelse for markedsføring af disse stoffer og fødevarer, der indeholder dem, at der foretages

en forudgående anmeldelse til service d'inspection des denrées alimentaires du ministère de la Santé et de l'Environnement (fødevareinspektionen under Ministeriet for Folkesundhed og Miljø, herefter »fødevareinspektionen«).

- 4 Andet og tredje afsnit i samme bestemmelse, som fastsætter reglerne for anmeldelsen, har følgende ordlyd:

»Anmeldelsen til registrering indleveres i to eksemplarer og skal mindst indeholde følgende oplysninger:

1. art

2. liste over bestanddele (kvalitativ og kvantitativ)

3. ernæringsmæssig analyse

4. etikettering

5. de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere den ernæringsmæssige værdi

6. tilsagn om hyppigt at udføre analyser på forskellige tidspunkter og stille disse til rådighed for [fødevareinspektionen].

Inden en måned efter modtagelsen af anmeldelsen fremsender [fødevareinspektionen] en bekræftelse på modtagelsen til ansøgeren. Bekræftelsen bærer et registreringsnummer.«

5 Det sidste afsnit i samme bestemmelse bemyndiger fødevareinspektionen til at fremsætte bemærkninger og henstillinger, herunder vedrørende tilpasning af etiketteringen, bl.a. med krav om angivelse af advarsler. Fødevareinspektionen kan derudover kræve oplysninger vedrørende næringsstoffets eller næringsstoffernes biotilgængelighed.

6 Vedrørende etikettering bestemmer den kongelige anordnings artikel 6, stk. 1:

»For så vidt andet ikke er fastsat i de almindelige og særlige bestemmelser vedrørende etikettering og reklame for fødevarer, skal etiketterne på de fødevarer, der er omfattet af artikel 2 og 3, indeholde følgende oplysninger:

1. registreringsnummer, som omhandlet i artikel 4

2. mindste holdbarhedsdato for indholdet af de nævnte næringsstoffer.«

- 7 Samme artikels stk. 2 og 3 bestemmer bl.a., at etiketterne på disse varers emballage skal angive den anbefalede mængde, der bør indtages, og deres indhold af næringsstoffer.

- 8 Endelig bestemmes det i den kongelige anordnings artikel 11, at overtrædelser af disse bestemmelser bliver efterforsket, retsfulgt og straffet i overensstemmelse med lov af 24. januar 1977 om beskyttelse af forbrugersundheden for så vidt angår fødevarer og de øvrige produkter.

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

- 9 Som følge af modtagne klager har Kommissionen, der var af den opfattelse, at betingelserne i den kongelige anordning kunne hindre samhandelen med de i denne omhandlede produkter, indledt kontakt med de belgiske myndigheder for at fjerne de vanskeligheder, der var opstået som følge heraf.

- 10 De problemer, som Kommissionen havde rejst, blev som resultat af møder og brevveksling løst med undtagelse af problemet vedrørende pligten til at påføre registreringsnummeret på etiketterne til de omhandlede produkter i henhold til artikel 6, stk. 1, punkt 1, i den kongelige anordning.

- 11 Kommissionen, der var af den opfattelse, at den pågældende forpligtelse udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er i strid med traktatens artikel 30, tilstillede den 28. juni 1996 Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse.

- 12 Da Kommissionen fandt, at de belgiske myndigheders svarskrivelse af 31. oktober 1996 var utilfredsstillende, fremsatte den den 4. februar 1998 en begrundet udtalelse over for Kongeriget Belgien, hvori den fastholdt sit synspunkt.
- 13 Da Kommissionen heller ikke fandt, at de belgiske myndigheders svar af 29. juli 1998 på den begrundede udtalelse var tilfredsstillende, anlagde den denne sag.

Realiteten

- 14 Kommissionen har i stævningen anført, at den omtvistede foranstaltning er i strid med traktatens artikel 30, fordi den — selv om den finder anvendelse uden forskel på indenlandsk fremstillede produkter og på produkter, der hidrører fra andre medlemsstater — kan have en begrænsende virkning på handelen, da den nødvendiggør en ændring af de omhandlede varers emballage eller etikettering, før disse kan bringes i omsætning i Belgien. Kommissionen har anført, at den handelshindring, der i denne sag er en følge af den omtvistede foranstaltning, medfører ekstra emballageomkostninger for disse produkter.
- 15 Heroverfor har den belgiske regering gjort gældende, at forpligtelsen til at angive registreringsnummeret på etiketterne til de i den kongelige anordning omhandlede produkter ikke er en hindring for de frie varebevægelser, da de eventuelle ekstraomkostninger som følge af denne forpligtelse vil blive båret af de belgiske forbrugere.
- 16 Det bemærkes, at ifølge Domstolens praksis har traktatens artikel 30 til formål at forbyde enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller

indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, (jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5). Domstolen har præciseret, at i mangel af en harmonisering af lovgivningerne forbyder traktatens artikel 30 i princippet hindringer for samhandelen i Fællesskabet, der følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f.eks. med hensyn til præsentation, mærkning og emballage), og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på indenlandsk fremstillede og indførte produkter (jf. dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithour, Sml. I, s. 6097, præmis 15).

- 17 Selv om en forpligtelse som den, der i denne sag pålægges ved artikel 6, stk. 1, punkt 1, i den kongelige anordning, finder anvendelse uden forskel på alle varer, kan den hindre samhandelen i Fællesskabet. Den kan således tvinge importøren til at tilpasse sine produkters præsentation afhængigt af, hvor produkterne bringes i omsætning, og dermed til at bære yderligere udgifter til emballering og etikettering (jf. i denne retning dom af 9.8.1994, sag C-51/93, Meyhui, Sml. I, s. 3879, præmis 13, og af 3.6.1999, sag C-33/97, Colim, Sml. I, s. 3175, præmis 36).
- 18 Selv om det antages, som anført af den belgiske regering, at de nævnte ekstraudgifter endeligt bæres af de belgiske forbrugere, vil alene udsigten til at være tvunget til at udlægge disse udgifter udgøre en hindring for de erhvervsdrivende, da disse udgifter vil kunne afskrække de iblandt dem, der har til hensigt at markedsføre de omhandlede produkter i Belgien.
- 19 Den belgiske regering har endvidere gjort gældende, at den omtvistede foranstaltning ikke har en hindrende virkning for de frie varebevægelser, dels fordi der eksisterer tilsvarende forpligtelser i andre medlemsstater, dels fordi

angivelsen af registreringsnummer er hensigtsmæssigt, når de pågældende stoffer og de produkter, der indeholder disse, markedsføres uden for Belgien, da tilstedeværelsen af dette nummer på etiketterne beviser, i mangel af en harmonisering, at der er foretaget en sundhedskontrol, og gør det muligt for fællesskabsmyndighederne, myndighederne fra andre medlemsstater og forbrugere at anmode om information vedrørende disse varer.

- 20 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Den omstændighed, at andre medlemsstater har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til traktaten, berettiger ikke, at en medlemsstat, mod hvem der er anlagt traktatbrudssøgsmål, ikke opfylder en forpligtelse, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 63). Desuden vil en eventuel nytte af registreringsnummeret ved markedsføringen af de pågældende produkter i andre medlemsstater ikke fjerne den omtvistede foranstaltningens hindrende virkning for markedsføringen af disse produkter på det belgiske marked. Det traktatbrud, som Kommissionen har påstået fastslået i denne sag, vedrører ikke markedsføringen af disse produkter i andre medlemsstater, men deres indførsel på dette nationale marked.
- 21 Det følger af det ovenfor anførte, at den omtvistede forpligtelse bør anses for en hindring for samhandelen mellem medlemsstaterne, og at den dermed er forbudt i medfør af traktatens artikel 30.
- 22 Den belgiske regering har desuden anført, at selv om det antages, at en sådan foranstaltning udgør en hindring, er denne berettiget på grund af nævnte foranstaltningens hovedformål, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed, der er

omfattet af undtagelsen i EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF). Ifølge denne regering garanterer angivelsen af registreringsnummeret på etiketterne forbrugeren, at det drejer sig om et produkt, der er blevet kontrolleret af de kompetente myndigheder.

- 23 Heroverfor har Kommissionen anført, at den omtvistede forpligtelse ikke kan begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, da den kun gør det muligt at efterprøve, at der er blevet indleveret dokumenter til de kompetente myndigheder, og at dette produkt er blevet gjort til genstand for en forudgående anmeldelse. Ifølge Kommissionen har denne indberetning til formål at tilvejebringe oplysninger til myndighederne, således at disse kan fremsætte bemærkninger eller henstillinger vedrørende etiketteringen. Desuden er beskyttelsen af den offentlige sundhed sikret ved andre foranstaltninger, der er foreskrevet i den kongelige anordning, som f.eks. kravet om angivelser vedrørende bl.a. indholdet af næringsstoffer, mindste holdbarhedsdato, anbefalet mængde, der bør indtages, samt den indførte sanktionsordning. Som følge heraf er pligten til at anføre registreringsnummeret på etiketten ikke berettiget, og selv hvis den var, ville den under alle omstændigheder hverken være nødvendig eller stå i rimeligt forhold til det formål, som den belgiske regering forfølger.
- 24 Den belgiske regering har derimod anført, at den omtvistede forpligtelse under hensynet til formålet, som er beskyttelse af den offentlige sundhed, er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning.
- 25 For så vidt angår den pågældende foranstaltnings berettigelse af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed bør oplysningsværdien for forbrugerne af

registreringsnummerets angivelse på etiketten først efterprøves, idet det bl.a. skal undersøges, om angivelsen af dette nummer giver forbrugerne oplysninger, der gør det muligt for dem at tilpasse forbruget af disse produkter, således at de kan tage forholdsregler til beskyttelse af deres helbred.

- 26 I denne forbindelse fremgår det af de forklaringer, som den belgiske regering fremsatte under retsmødet, at registreringsnummeret udelukkende består af tal, der svarer til produktet og virksomheden. Dette nummer oplyser udelukkende forbrugerne om, at produktet er blevet anmeldt til fødevareinspektionen, men oplyser dem ikke om mængden af næringsstof i produktet, om de udførte kontroller eller efterprøvelser eller sluttelig, om fødevareinspektionen har fremsat bemærkninger eller henstillinger og i givet fald, om der er blevet taget hensyn hertil. Selv om en sådan information giver forbrugerne sikkerhed for, at der er blevet indgivet dokumenter til de kompetente myndigheder, gør den det ikke muligt for dem at beslutte, hvorvidt de bør indtage dette produkt eller ej og i bekræftende fald i hvilken mængde. Registreringsnummeret er således ikke tilstrækkelig brugbart til, at angivelsen heraf fuldt ud kan begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.
- 27 Desuden skal en national foranstaltning, der fastlægger en forpligtelse som den omtvistede, under alle omstændigheder stå i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået (jf. bl.a. Colim-dommen, præmis 40).
- 28 For at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i et tilfælde som det foreliggende, vil nationale bestemmelser, som medfører eller kan medføre en begrænsning af indførslen af produkter, kun være forenelige med traktaten, i det omfang de er nødvendige af hensyn til en effektiv beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Nationale bestemmelser omfattes således ikke af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36, såfremt menneskers liv og sundhed kan beskyttes

lige så effektivt ved foranstaltninger, der har mindre restriktive virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet (jf. dom af 11.7.2000, C-473/98, Toolex Alpha, Sml. I, s. 5681, præmis 40).

- 29 I denne forbindelse fremgår det, som anført i denne doms præmis 26, at registreringsnummeret på etiketten udelukkende garanterer forbrugeren, at produktet er blevet anmeldt til fødevareinspektionen, men dette nummer giver ikke yderligere oplysninger, som gør det muligt at beskytte forbrugers sundhed effektivt. Derimod angiver etiketten andre oplysninger, såsom produktets benævnelse, fabrikantens eller distributørens identitet, næringsindholdet, mindste holdbarhedsdato eller anbefalet mængde, der bør indtages, der udgør lige så mange nyttige oplysninger med det formål for øje. Heraf følger, at den omtvistede forpligtelse, der er pålagt ved den kongelige anordning, ikke er nødvendig til beskyttelse af den offentlige sundhed.
- 30 Herefter må det fastslås at, Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 ff., idet det i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i den kongelige anordning har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede varers etiketter at angive det registreringsnummer, der er fastsat i dens artikel 4.

Sagens omkostninger

- 31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) ff., idet det i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i kongelig anordning af 3. marts 1992 vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer, har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede varers etiketter at angive det registreringsnummer, der er fastsat i dens artikel 4.

- 2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling