

3. Begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner« i EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at forbudet i denne bestemmelse også omfatter fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol i alkoholholdige drikkevarer i en medlemsstats lovgivning, når det drejer sig om indførsel af alkoholholdige drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat.

I sag 120/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Hessisches Finanzgericht er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

REWE-ZENTRAL, Köln,

og

BUNDESMONOPOLVERWALTUNG FÜR BRANNTWEIN,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 37 i forhold til § 100, stk. 3, i Branntweinmonopolgesetz,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Rewe-Zentral AG (herefter benævnt Rewe), der er en central kooperativ virksomhed med hjemsted i Köln, indfører bl.a. varer fra Fællesskabets andre medlemsstater. Selskabet ansøgte den 14. september 1976 Bundesmonopolverwaltung für Branntwein om tilladelse til fra Frankrig at indføre bestemte spirituosaa til drikkebrug, bl.a. likøren »Cassis de Dijon«, der har et alkoholindhold på 15 til 20 rumfangsprocent, til Forbundsrepublikken Tyskland og bringe det i omsætning dér.

Bundesmonopolverwaltung meddelte ved skrivelse af 17. september 1976 Rewe, at en særlig importtilladelse ikke var nødvendig: Ved bekendtgørelse af 8. april 1976 (Bundesanzeiger nr. 74 af 15. 4. 1976 og nr. 79 af 27. 4. 1976) udstedte Bundesmonopolverwaltung generelt den ifølge § 3, stk. 1, i Branntweinmonopolgesetz (lov om spiritusmonopol af 8. 4. 1922, senest ændret ved lov af 2. 5. 1976) krævede tilladelse for indførsel af spiritus til Forbundsrepublikken; desuden kræves der under ingen omstændigheder importtilladelse for likør. Bundesmonopolverwaltung meddelte imidlertid Rewe, at den »Cassis de Dijon«, som selskabet ville indføre, ikke kunne bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland, idet § 100, stk. 3, i Branntweinmonopolgesetz bestemmer, at alene spiritus til drikkebrug med et

mindste alkoholindhold på 32 % må bringes i omsætning. Undtagelserne til denne bestemmelse findes i Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen af 28. februar 1958 (Bundesanzeiger nr. 48 af 11. 3. 1958). Likøren »Cassis de Dijon«, der indeholder 15 til 20 rumfangsprocent alkohol, er ikke omfattet af denne forordning. Branntweinmonopolverwaltung kan ikke efter § 100, stk. 3, i Branntweinmonopolgesetz indrømme individuelle undtagelser.

Rewe har anlagt sag mod denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Darmstadt; denne ret har ved kendelse af 27. december 1976 henvist sagen til Hessisches Finanzgericht.

Finanzgericht — VII. afdeling — har ved kendelse af 28. april 1978 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Skal begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 fortolkes således, at det også omfatter kravet i den tyske lov om spiritusmonopol om, at spiritus til drikkebrug skal indeholde over en vis procent alkohol, hvilket medfører, at gængse varer fra andre medlemsstater med et alkoholindhold under den fastsatte procent, ikke kan bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland?

- b) Kan fastsættelsen af et sådant mindsteindhold af alkohol falde ind under begrebet forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår i EØF-traktatens artikel 37?

Kendelsen fra Hessisches Finanzgericht blev registreret på Domstolens justitskontor den 22. maj 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 22. juni og den 24. juli 1978 af sagsøgerne i hovedsagen, Rewe-Zentral AG, den 27. juli 1978 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 10. august 1978 af regeringen for kongeriget Danmark og den 16. august 1978 af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland.

På grundlag af den refererende dommers rapport, og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog under den mundtlige forhandling anmodet regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen om at besvare et spørgsmål.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Rewe-Zentral AG, sagsøgerne i hovedsagen, anfører, at en af Kommissionen i 1974 mod Forbundsrepublikken Tysk-

land indledt procedure til konstatering af traktatskrænkelser medførte, at Forbundsrepublikken Tyskland udstedte forordningen af 7. december 1976, der — omend kun delvis — ændrede forordningen af 28. februar 1958 om mindsteindholdet af alkohol.

a) Vedrørende det første spørgsmål

I henhold til Domstolens faste retspraksis omfatter forbudet i EØF-traktatens artikel 30 alle foranstaltninger, der er egnet til direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt at hindre indførslerne fra en medlemsstat til en anden. Forbudet mod at bringe en vare fra en medlemsstat i omsætning i en anden medlemsstat hindrer indførselen af denne vare direkte og aktuelt. Det drejer sig derfor om en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 30 med forbehold af de i fællesskabsretten foreskrevne undtagelser.

Hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed i den i EØF-traktatens artikel 36, stk. 1, forudsatte betydning kan ikke begrunde fastsættelsen af en vis alkoholprocent for spiritus til drikkebrug, da der snarere må gælde det modsatte.

Der kan heller ikke lægges vægt på det anbringende, hvorefter det skulle være nødvendigt via lovgivningen at fastsætte bestemte mindstegrænser for alkoholindholdet af hensyn til handelsædvanerne i Forbundsrepublikken Tyskland og forbrugernes ønsker. Der kan ses bort fra dette spørgsmål, da handelsædvanerne og

forbrugernes ønsker under ingen omstændigheder er sådanne bestanddele af den offentlige orden, som kan begrunde anvendelse af artikel 36.

Ifølge artikel 3 i Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 (I), s. 10) omfatter de foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der skal ophæves mellem medlemsstaterne, »foranstaltninger, som regulerer afsætningen af varer, særlig med hensyn til form, dimension, vægt, sammensætning, præsentation, identifikation og indpakning, og som anvendes uden forskel på indenlandske varer og importerede varer, og hvis restriktive virkninger på den frie omsætning af varer overskrider rammen for virkninger, der er karakteristiske for bestemmelser for handelen«. Ifølge den tiende betragtning til direktivet er dette tilfældet, »når indførsel enten er gjort umulig eller mere vanskelig eller byrdefuld sammenlignet med afsætningen af den indenlandske produktion, uden at dette er nødvendigt for at nå et mål, som ligger inden for rammerne af den frihed, som traktaten giver medlemsstaterne til at vedtage bestemmelser for handelen«. Forordningen om mindsteindholdet af alkohol i spiritus til drikkebrug i Tyskland umuliggør afsætningen og dermed indførselen fra andre medlemsstater af visse kendte likører, der afsættes som sådanne, bl.a. »Cassis de Dijon«. En fremstilling af disse likører, der særligt er tilpasset det tyske marked, vil gøre indførselen heraf mere vanskelig eller byrdefuld sammenlignet med afsætningen af den indenlandske produktion.

Ifølge EØF-traktatens artikel 36, andet punktum, må disse importforbud dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne; Domstolen har fastslået, at der foreligger en skjult begrænsning efter denne bestemmelse, hvis det godtgøres, at indehaverens benyttelse af varemærkeretten, sammenholdt med det salgssystem, denne anvender, bidrager til

en kunstig opdeling af markederne mellem medlemsstaterne. Den tyske forordning om mindsteindholdet af alkohol i spiritus til drikkebrug og § 100, stk. 3, i Branntweinmonopolgesetz medfører netop en sådan kunstig opdeling mellem Forbundsrepublikken Tysklands marked og de andre medlemsstaters marked; de strider således også mod artikel 36, andet punktum.

Det første spørgsmål fra Hessisches Finanzgericht bør besvares således:

Begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at et nationalt krav om, at spiritus til drikkebrug skal indeholde en vis alkoholprocent for at kunne bringes i omsætning i den pågældende medlemsstat, udgør en sådan foranstaltning, når det medfører, at gængse varer fra andre medlemsstater, med et alkoholindhold under den fastsatte procent, ikke kan bringes i omsætning i den pågældende medlemsstat.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Det andet spørgsmål er alternativt og ikke subsidiært.

Det rejser det forudgående spørgsmål, om der på det tidspunkt, da sagsøgerne i hovedsagen ansøgte om den importtilladelse, der ligger til grund for hovedsagen, stadig eksisterede et statsligt handelsmonopol i Forbundsrepublikken Tyskland for spiritus til drikkebrug. Den opfattelse, som Kommissionen har gjort gældende i forskellige sager ved Domstolen, hvorefter dette som følge af Domstolens domme af 17. februar 1976 i sagerne 45/75, Rewe, og 91/75, Miritz (Sml. s. 181 og 217) ikke længere skulle være tilfældet, er forkert.

Ifølge § 1, nr. 3, i Branntweinmonopolgesetz, senest ændret ved lov af 14. december 1976, omfatter monopollet, med forbehold af de i loven anførte undtagelser, import af spiritus; ifølge § 3 har alene Bundesmonopolverwaltung — bortset fra visse undtagelser — kompetence til at indføre spiritus til monopolområdet. Ifølge § 106 er handel med spiritus kun tilladt efter tilladelse fra Bundesmonopolverwaltung.

Ifølge bekendtgørelsen af 8. april 1976 kræves der dog ikke længere importtilladelse for spiritus, der befinder sig i fri omsætning i en anden medlemsstat i Fællesskabet; denne bekendtgørelse kan imidlertid ophæves når som helst. Ifølge ånden i Domstolens afgørelser kan et statsligt handelsmonopol ikke anses for tilpasset i den i traktatens artikel 37 forudsatte betydning, så længe der — også selv om det sker rent formelt — fortsat gælder bestemmelser om et indførselsmonopol.

Ifølge artikel 37, stk. 1, andet afsnit, der indeholder den retlige definition af begrebet »statslige handelsmonopoler«, foreligger der et monopol, når indførselen *de jure* kontrolleres, ledes, eller når der øves mærkbar indflydelse herpå. § 3 i Branntweinmonopolgesetz tillægger ganske vist ikke den kompetente myndighed nogen eneret til at indføre likør. Men som følge af det i bestemmelserne om et mindsteindhold af alkohol indeholdte forbud mod at bringe

bestemte produkter i omsætning, er indførselen af visse likører totalt forbudt.

Det tyske spiritusmonopols aktiviteter over mærkbar indflydelse på indførselen af spiritus og alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater. Dette skyldes de særlige beskatningsregler for spiritus, som ikke skal leveres til monopollet (§§ 58, 76, 79, stk. 2, §§ 79a og 151, stk. 1, i Monopolgesetz), men især den omstændighed, at Bundesmonopolverwaltung sælger leveringspligtigt spiritus til priser langt under fremstillingsprisen, afhængig af udbudssituationen i de andre medlemsstater, og at monopollets betydelige underskud dækkes af forbundsmidler. Dette medfører en forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår, dvs. en forskelsbehandling mellem sælgere fra andre medlemsstater og Bundesmonopolverwaltung.

Det andet spørgsmål bør besvares således:

Begrebet »forskelsbehandling af Medlemsstaternes statsborgere« i den i EØF-traktatens artikel 37, stk. 1, forudsatte betydning skal fortolkes således, at det omfatter fastsættelsen af et mindsteind-

hold af alkohol i likører, samt alle andre foranstaltninger fra et statsligt handelsmonopol, for så vidt som de i den pågældende medlemsstat hindrer afsætning af likører hidrørende fra andre medlemsstater, når disse likørers alkoholprocent er lavere end den, der er foreskrevet i den nationale ordning om adgang til markedet i den pågældende medlemsstat.

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland redegør først for indholdet, sammenhængen, baggrunden for og formålet med de nationale bestemmelser om mindsteindholdet af alkohol i spiritus til drikkebrug. Disse er især indført ud fra ønsket om at beskytte forbrugernes helbred: En ubegrænset frigivelse af alle slags spiritus til drikkebrug, uanset alkoholindhold, kan føre til en forøgelse af alkoholforbruget som helhed og vil således kunne fremme de særlige farer, der er forbundet med alkoholisme; disse bestemmelser har ligeledes til formål at beskytte forbrugeren mod bedragerier og illoyal praksis ved fremstillingen og salget af spiritus. I praksis har der i Forbundsrepublikken udviklet sig en fast handelssædvane vedrørende alle de væsentlige krav til fremstillingen, sammensætningen og benævnelsen af spirituosa, der er kommet til udtryk i »Begriffsbestimmungen für Spirituosen« (definitioner af spirituosa).

a) Vedrørende det første spørgsmål

Rækkevidden af de fortolknings-spørgsmål, der er forelagt Domstolen, går i vidt omfang ud over sagsgenstanden i hovedsagen: I de fleste medlemsstater eksisterer der bestemmelser af den mest forskellige art om mindsteindholdet af alkohol i spiritus til drikkebrug, og disse bestemmelser udgør kun en lille del af det sammensatte problem, der beror på forekomsten af et betydeligt antal forskellige nationale »tekniske normer« for talrige varer. Ifølge traktatens artikler 3, litra h) og 100, skal de heraf følgende hindringer for handelen afskaffes ved en tilnærmelse

af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion. Indtil de nationale fremstillings- og afsætningsnormer er harmoniseret, kan EØF-traktatens artikel 30 kun finde anvendelse, for så vidt som disse bestemmelser medfører en forskelsbehandling af indførte varer i forhold til indenlandske varer.

Foranstaltninger, der uden forskel finder anvendelse på indførte og indenlandske varer er ifølge direktiv 70/50 ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner; de er derfor principielt ikke omfattet af artikel 30.

Da de i Forbundsrepublikken gældende mindstekrav ikke indebærer nogen forskelsbehandling af indførte varer, er det udelukket at anvende artikel 30 ud fra dette synspunkt.

Ud over den formelt lige behandling må det konstateres, at bestemmelserne om et mindsteindhold af alkohol heller ikke materielt favoriserer de indenlandske fabrikanter. Hindringerne for samhandelen skyldes udelukkende den omstændighed, at to medlemsstaters retsordener

traditionelt har foreskrevet forskellige mindstekrav for alkoholindholdet i bestemte spirituosa. Den omstændighed, at de tyske lovbestemmelser indeholder strengere mindstekrav, som ikke objektivt giver de nationale producenter nogen fordel, kan ikke udgøre en materiel forskelsbehandling i den i traktatens artikel 30 forudsatte betydning.

De argumenter, som sagsøgerne udleder af den af Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland indledte procedure til konstatering af traktatskrænkelser kan ikke lægges til grund i det foreliggende tilfælde: Denne sag, der især vedrørte anislikører, udviste i forhold til tvisten i hovedsagen afgørende væsensforskelle, især fordi den tyske ordning foreskrev et højere mindsteindhold af alkohol for udenlandske anislikører end for tilsvarende indenlandske likører.

Under hensyn til den grundlæggende betydning, som det af sagsøgerne anførte har for bedømmelsen af de tekniske normer i alle andre produktionsområder, skal der henvises til konsekvenserne heraf: I Forbundsrepublikken Tyskland ville mindsteindholdet af alkohol i et produkt ikke længere være reguleret ved tyske lovbestemmelser men ved franske. Derfor måtte det lavere mindsteindhold af alkohol, der er foreskrevet i fransk ret, også udvides til at gælde for hele den indenlandske tyske produktion. Til sidst ville ordningen i den medlemsstat, der opstiller de laveste krav, obligatorisk gælde i alle andre medlemsstater; da denne retsfølge skulle bero på den umiddelbart anvendelige bestemmelse i artikel 30, skulle disse retlige ændringer allerede have været gennemført senest den 1. januar 1970. Som følge af den automatiske virkning af artikel 30 vil der fremtidig løbende kunne indtræde andre ændringer af de nationale lovbestemmelser, så snart blot en enkelt medlemsstat vedtager en ny ordning med lavere krav. I ekstreme tilfælde vil en enkelt medlemsstat derfor — uden de andre medlemsstaters medvirken og kendskab — kunne bestemme hele Fællesskabets

lovgivning. Resultatet ville være, at mindstekravene blev sænket til det laveste niveau, der er indeholdt i en national ordning, uden at der sker den i EØF-traktatens artikel 100 foreskrevne harmonisering, som forudsætter samtykke fra medlemsstaterne.

Det må i denne henseende fastholdes, at ophævelsen af de i en medlemsstat gældende mindstekrav ikke kan begrænses til indførte produkter men obligatorisk også skal omfatte den indenlandske produktion, idet der ellers vil kunne opstå nye former for forskelsbehandling. Det er heller ikke muligt at begrænse de således forståede krav i artikel 30 til såkaldte »gængse« produkter; ud fra artikel 30 er der ingen tvingende grund til at behandle nye produkter anderledes end gængse produkter.

Disse konsekvenser er uforenelige med princippet om retssikkerheden.

De er frem for alt udelukket ved den funktionelle kompetenceafgrænsning mellem national kompetence og fællesskabskompetence. Dette grundlæggende princip i traktaten indebærer for fortolkningen af artikel 30, at anvendelsen af denne bestemmelse finder sin grænse dér, hvor den funktionelle udøvelse af medlemsstaternes residuale kompetence vil blive udelukket. Medlemsstaterne skal

fortsat være i stand til effektivt at udøve denne kompetence, indtil de ved gennemførelsen af harmoniseringen mister deres handlefrihed til Fællesskabet. Det er vigtigt, at denne funktionsafgrænsning overholdes netop på området for tekniske normer.

Efter ånden i Domstolens afgørelser vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 95 må det antages, at de almindelige rammer for det nationale lovgivningssystem fortsat skal være afgørende — selv hvad angår de produkter, der ikke sædvanligvis eksisterer i importlandet — på de områder, hvor harmonisering er påkrævet, og som endnu er omfattet af medlemsstaternes kompetence.

Den af sagsøgerne i hovedsagen ønskede løsning, der består i vedtagelse af de laveste nationale mindstekrav, er desuden udelukket, idet de pågældende bestemmelser tjener fællesskabsretligt legitime formål af social-, forbruger- eller fiskal art, på hvilke områder der består en betydelig skønsfrihed. Indtil der er sket en harmonisering på fællesskabsplan, kan denne skønsfrihed nødvendigvis kun tilkomme medlemsstaterne.

Af alle disse grunde kan nationale ordninger vedrørende mindsteindholdet af værdibestemmende elementer i bestemte produkter — hvis formål er lovligt efter fællesskabsretten, og hvis restriktive virkninger for samhandelen alene skyldes deres traditionelle forskelle — ikke falde ind under anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikel 30 alene som følge af den kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, der følger af traktatens opbygning.

Artikel 3 i direktiv 70/50 fører ikke til et andet resultat.

Beskyttelsen af forbrugeren mod bedrageri og sundhedsfare samt beskyttelsen af den loyale konkurrence er fællesskabsretligt lovlige formål. Det middel, der er valgt til opnåelsen af dette mål, er ikke underlagt noget fællesskabsretligt forbehold, da også fællesskabsretten inde-

holder talrige bestemmelser om mindsteindholdet i levnedsmidler. Disse bestemmelsers restriktive virkning for samhandelen overskrider ikke de normale grænser for »de virkninger, som disse bestemmelser bør have«. Princippet om forholdet mellem mål og midler er ikke tilsidesat: En simpel etiketteringspligt kan ikke erstatte fastsættelsen af mindsteindhold af alkohol; den omstændighed, at fabrikanterne skal tilpasse de til eksport bestemte produkter til bestemmelserne i importlandet, så længe der ikke er sket en harmonisering, udgør kun en nødvendig følge af forskellene i de nationale lovbestemmelser.

Det første spørgsmål bør derfor besvares således:

Begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning« som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 omfatter ikke sådanne forskelle mellem de i medlemsstaternes retsordener gældende forskellige bestemmelser om mindsteindholdet af alkohol i spiritus, som medfører, at varer, som sædvanligvis bringes i omsætning i medlemsstater med lavt mindstekrav, kun kan bringes i omsætning i andre medlems-

stater, såfremt de indeholder en højere alkoholprocent.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Traktatens artikel 37 kan ikke anvendes til at fastsætte et mindsteindhold af alkohol: Der er ikke her tale om en monopolretlig bestemmelse i den betydning, at dens eksistens eller opretholdelse beror på eksistensen eller driften af handelsmonopolet for spiritus; det drejer sig derimod om en levnedsmiddelretlig bestemmelse, der alene af rent historiske grunde er indeholdt i Branntweinmonopolgesetz.

Det er desuden udelukket at anvende artikel 37, idet der hverken foreligger nogen formel eller faktisk forskelsbehandling af udenlandske produkter i forhold til indenlandske produkter.

Regeringen for kongeriget Danmark henleder opmærksomheden på, at også frugtvine som f.eks. den danske kirsebærvin rammes af markedsføringsforbudet i den tyske ordning om fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol i spiritus til drikkebrug.

Den tyske ordning har hverken karakter af en kvalitetsgarantiordning eller på anden måde karakter af en teknisk handelshindring, som kan fjernes gennem vedtagelse af harmoniseringsdirektiver i medfør af EØF-traktatens artikel 100. Den synes heller ikke at tilhøre den kategori af foranstaltninger, der nævnes i Domstolens dom af 16. november 1977 (sag 13/77, Inno, Sml. 1977, s. 2115), og som til trods for at de udgør en hindring for samhandelen mellem medlemsstaterne, dog ikke falder under forbudet i EØF-traktatens artikel 30, fordi de allerede omhandles i traktaten under en selvstændig betegnelse, eksempelvis fiskale bestemmelser, eller er tilladt som udtryk for eller som middel til udtryk for medlemsstaternes residuale beføjelser. Artikel 36 kan heller ikke påberåbes for at begrunde forbudet mod markedsføring af visse spirituosa.

På denne baggrund mener den danske regering, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende.

Kommissionen redegør for de tyske bestemmelser om fastsættelsen af mindsteindhold af alkohol i spiritus til drikkebrug og »Begriffsbestimmung für Spirituosen« samt den tyske levnedsmiddellovgivning; den henviser til den i 1974 mod Forbundsrepublikken Tyskland indledte procedure til konstatering af traktatskrænkelse og til, at den som følge af flere klager har besluttet at gennemføre en generel undersøgelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt nationale bestemmelser om levnedsmidlers sammensætning, kvalitet og betegnelse — især alkoholholdige drikkevarers — er forenelige med EØF-traktatens artikel 30.

a) Vedrørende den samlede problemstilling

Kommissionens nuværende stillingtagen til hele problemet kan sammenfattes således:

For så vidt som bestemmelser om sammensætningen eller arten af bestemte drikkevarers eller levnedsmidlers bestanddele ikke tjener til at sikre beskyttelsen af sundheden, kan begrænsningerne af samhandelen ifølge traktatens artikel 36

kun begrundes af princippet om beskyttelse af forbrugeren (information til forbrugeren og beskyttelse mod bedrageri) og princippet om loyal konkurrence mellem producenter.

I denne henseende må det afgøres, om disse formål, snarere end ved et totalt salgsforbud, kan gennemføres ved bestemmelser om etikettering samt angivelse af det pågældende produkts beskaffenhed og sammensætning.

Under hensyn til de pågældende produkters særligt store prisfølsomhed og til, at forbrugeren vanskeligt kan sammenligne de forskellige alkoholprocenter i ens produkter, kan en obligatorisk ordning om et mindsteindhold af alkohol, som den i hovedsagen omtvistede, bidrage til at sikre en loyal konkurrence og beskyttelsen af forbrugeren.

Når en korrekt mærkning eller etikettering af produktet ikke udelukker enhver vildledning af forbrugeren, eller når mærkning ikke eller kun til en vis grad er mulig, kan et salgsforbud være begrundet.

I sidste instans er det afgørende altså, om en ordning vedrørende produkters sammensætning, der finder anvendelse uden forskel, sammenholdt med den for produkterne gældende betegnelse skal betragtes som »uforholdsmæssig«. Er dette ikke tilfældet, kan de begrænsninger i samhandelen mellem medlemsstaterne, der skyldes forskelle mellem disse ordninger, kun afskaffes gennem tilnærmelse af lovgivningerne eller gennem fællesskabsretlige foranstaltninger.

Det første spørgsmål bør derfor besvares således:

En fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol for spiritus til drikkebrug, der uden forskel finder anvendelse på indlandske og indførte produkter, kan begrundes i hensynet til beskyttelse af forbrugerne og i hensynet til en loyal konkurrence mellem producenter af spiritus til drikkebrug.

En sådan ordning er dog overdreven og udgør derfor en forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, når den medfører, at typiske produkter fra andre medlemsstater, som fremstilles efter en særlig metode og med et traditionelt lavere alkoholindhold end den fastsatte procent — trods en korrekt mærkning — ikke kan bringes i omsætning i den pågældende medlemsstat eller kun kan bringes i omsætning dér, såfremt de opfylder urimelige krav.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Det andet spørgsmål er uden genstand, da § 100, stk. 3, i Branntweinmonopolgesetz er en bestemmelse om levnedsmidler. Efter ophævelsen af det tyske spiritusmonopol er en eventuel forskelsbehandling i forsynings- og afsætningsvilkårene under alle omstændigheder ikke længere forbundet med et monopol og skal derfor bedømmes efter traktatens almindelige bestemmelser, i det foreliggende tilfælde artiklerne 30 og 36.

III — Mundtlig forhandling

Selskabet Rewe-Zentral AG, sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat Gert Meier, Köln, regeringen for

Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af advokat Joachim Sedemund, Köln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Heinrich Matthies, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret

spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 28. november 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. januar 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 28. april 1978, indgået til Domstolen den 22. maj 1978, har Hessisches Finanzgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 37 med henblik på at kunne afgøre, om en bestemmelse i de tyske regler for salg af alkoholholdige drikkevarer, der fastsætter et mindsteindhold af alkohol for bestemte spirituosa, er forenelig med fællesskabsretten.

2 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgerne i hovedsagen vil importere et parti »Cassis de Dijon« med oprindelse i Frankrig og bringe det i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland;

sagsøgerne har ansøgt Bundesmonopolverwaltung für Branntwein om tilladelse til at importere dette produkt, hvilket myndigheden afslog under henvisning til, at produktet på grund af for lav alkoholprocent ikke kunne bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland;

3 denne afgørelse støttede Bundesmonopolverwaltung på § 100 i Branntweinmonopolgesetz og de af Monopolverwaltung hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser, hvorefter bestemte likører og andre alkoholholdige drikkevarer skal indeholde en vis mindsteprocent alkohol (Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntwein af 28. 2. 1958, Bundesanzeiger nr. 48 af 11. 3. 1958);

ifølge de nævnte bestemmelser kan frugtlikører som Cassis de Dijon kun bringes i omsætning, dersom de indeholder over 25 rumfangsprocent

alkohol, mens dette produkt, der frit kan sælges i Frankrig, indeholder mellem 15 og 20 rumfangsprocent alkohol;

- 4 sagsøgerne i hovedsagen har anført, at kravet om et vist mindsteindhold af alkohol i de tyske regler medfører, at kendte spiritusprodukter fra andre medlemsstater i Fællesskabet ikke kan bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland, og at dette krav derfor udgør en restriktion for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne, som overskrider rammerne for de handelsordninger, der er forbeholdt medlemsstaternes kompetence;

ifølge sagsøgerne drejer det sig om en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er i strid med EØF-traktatens artikel 30;

da det desuden drejer sig om en foranstaltning, truffet inden for rammerne af forvaltningen af det tyske spiritusmonopol, mener sagsøgerne, at der også foreligger en overtrædelse af artikel 37, hvorefter medlemsstaterne gradvis tilpasser de statslige handelsmonopoler, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket fra overgangsperiodens udløb;

- 5 Hessisches Finanzgericht har med henblik på afgørelsen af sagen forelagt følgende to spørgsmål:
- a) Skal begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 fortolkes således, at det også omfatter kravet i den tyske lov om spiritusmonopol om, at spiritus til drikkebrug skal indeholde over en vis procent alkohol, hvilket medfører, at gængse varer fra andre medlemsstater med et alkoholindhold under den fastsatte procent, ikke kan bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland?
 - b) Kan fastsættelsen af et sådant mindsteindhold af alkohol falde ind under begrebet forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår i EØF-traktatens artikel 37?

- 6 Den nationale ret ønsker altså at blive forsynet med fortolkningselementer, der sætter den i stand til at afgøre, om kravet om et bestemt mindsteindhold af alkohol strider mod forbudet i traktatens artikel 30 mod alle foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i samhandelen mellem medlemsstaterne, eller mod forbudet i artikel 37 mod enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår;
- 7 det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 37 er en særbestemmelse om statslige handelsmonopoler;

denne bestemmelse gælder derfor ikke for nationale retsfor skrifter, som ikke vedrører et offentligt monopols særlige funktion — nemlig udøvelse af eneret — men generelt omfatter fremstilling og afsætning af alkoholholdige drikkevarer uden hensyn til, om disse er omfattet af det pågældende monopol;

under disse omstændigheder skal virkningen af den af den nationale retsinstans nævnte foranstaltning på samhandelen inden for Fællesskabet udelukkende undersøges ud fra de krav, der følger af artikel 30, som første spørgsmål omhandler.

- 8 Da der ikke findes en fælles ordning vedrørende fremstilling og salg af alkohol — Rådet har endnu ikke truffet afgørelse vedrørende et forslag til forordning, som Kommissionen har forelagt den 7. december 1976 (EFT C 309, s. 2) — tilkommer det medlemsstaterne at anordne alle de regler, der på deres område skal gælde for fremstilling og afsætning af alkohol og alkoholholdige drikkevarer;

hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af de pågældende produkter, må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse.

- 9 Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, der har indgivet indlæg i sagen, har fremført flere argumenter til støtte for anvendelsen af bestemmelserne om et bestemt mindsteindhold af alkohol i alkoholholdige drikkevarer,

idet den dels har henvist til beskyttelsen af den offentlige sundhed, dels til beskyttelsen af forbrugerne mod illoyal konkurrence.

- 10 Vedrørende beskyttelsen af den offentlige sundhed har den tyske regering anført, at fastsættelsen af et bestemt mindsteindhold af alkohol i den nationale lovgivning skal forhindre, at det nationale marked oversvømmes af alkoholholdige drikkevarer, især drikkevarer med lavt alkoholindhold, idet sådanne produkter lettere kan føre til tilvænning end drikkevarer med højere alkoholindhold.
- 11 Sådanne betragtninger kan ikke anses for afgørende, da forbrugeren på markedet tilbydes et yderst omfangsrigt udvalg af forskellige produkter med ringe eller moderat alkoholindhold, og da en betydelig del af de på det tyske marked frit forhandlede drikkevarer med et højt alkoholindhold desuden sædvanligvis nydes fortyndet.
- 12 Den tyske regering har desuden gjort gældende, at kravet om, at bestemte likører skal indeholde over en vis procent alkohol, skal beskytte forbrugerne mod illoyal konkurrence fra producenter eller forhandlere af alkoholholdige drikkevarer;

dette argument støttes på, at en nedsættelse af alkoholindholdet i bestemte drikkevarer giver disse en konkurrencefordel i forhold til drikkevarer med et højere alkoholindhold, idet alkohol som følge af den betydelige afgift, det er pålagt, er langt den dyreste bestanddel i drikkevarerne;

den tyske regering har endvidere anført, at såfremt alkoholholdige produkter frit kunne bruges i omsætning, når blot de — hvad angår deres alkoholindhold — opfyldte bestemmelserne i fremstillingslandet, ville dette medføre, at den fælles standard i Fællesskabet ville blive det i nogen medlemsstat lavest tilladte alkoholindhold, hvorved alle regler herfor ville blive uden virkning, da der i flere medlemsstater overhovedet ikke findes noget krav om et vist mindsteindhold af alkohol.

- 13 Som Kommissionen med rette har anført, kan fastsættelsen af grænseværdier for drikkevarers alkoholindhold tjene til at standardisere forhandlede produkter og deres mærkning, hvilket indebærer en større gennemsigtighed i handelen og i udbudet til forbrugerne;

på den anden side er det for vidtgående at antage, at en obligatorisk fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol på dette område er en væsentlig garanti for god handelsskik, idet forbrugeren let kan sikres en rimelig oplysning ved et krav om, at produktets emballage skal angive oprindelse og alkoholindhold.

- 14 Det følger af det anførte, at bestemmelserne om et bestemt mindsteindhold af alkohol i alkoholholdige drikkevarer ikke forfølger et sådant mål i almenhedens interesse, som går forud for hensynet til frie varebevægelser, som er et af Fællesskabets grundlæggende principer;

i praksis giver sådanne bestemmelser især alkoholholdige drikkevarer med højt alkoholindhold en fordel, idet de udelukker produkter fra andre medlemsstater, som ikke opfylder denne betingelse, fra det nationale marked;

det udgør derfor en hindring for samhandelen, som er uforenelig med traktatens artikel 30, når en medlemsstat ved retsfor skrifter ensidigt fastsætter et mindsteindhold af alkohol som betingelse for afsætning af alkoholholdige drikkevarer;

der foreligger således ingen gyldig grund til at forhindre, at alkoholholdige drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en medlemsstat, indføres til de andre medlemsstater, og der kan ikke mod disse produkters afsætning gøres et lovforbud gældende, hvorefter det er ulovligt at sælge drikkevarer med et lavere alkoholindhold end foreskrevet i national ret;

- 15 det første spørgsmål må derfor besvares således, at begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at forbudet i denne bestemmelse også omfatter fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol i alkoholholdige drikkevarer i en medlemsstats lovgivning, når det drejer sig om indførsel af alkoholholdige drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 16 De udgifter, der er afholdt af regeringen for kongeriget Danmark, regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Hessisches Finanzgericht, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Hessisches Finanzgericht ved kendelse af 28. april 1978, for ret:

Begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at forbudet i denne bestemmelse også omfatter fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol i alkoholholdige drikkevarer i en medlemsstats lovgivning, når det drejer sig om indførsel af alkoholholdige drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Bosco	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident