

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 19 februari 1998 *

I — Inledning

1. I förevarande mål har Amtsgericht Aachen ställt två tolkningsfrågor till domstolen angående rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel¹ (nedan kallat direktivet).

2. Tolkningsfrågorna har uppkommit inom ramen för en talan som en livsmedelshandlare väckt mot ett beslut om att ådöma honom administrativa böter för att han i strid med tysk lagstiftning sålt livsmedel som

inte bar uppgifter på tyska, utan endast på franska, engelska eller italienska.

II — Tillämpliga nationella regler

3. I artikel 3 i Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln (tysk förordning om märkning av livsmedel, nedan kallad LMKV) föreskrivs följande:

"1. Förpackade livsmedelsprodukter får endast saluföras om följande uppgifter finns angivna på förpackningen:

1) varubeteckning ...,

2) tillverkarens namn eller firma samt adress
...,

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 33, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130. Innan omständigheterna som är i fråga i målet vid den nationella domstolen uppkom ändrades direktivet genom rådets direktiv 86/197/EEG av den 26 maj 1986 (EGT L 144, 1986, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 124), rådets direktiv 89/395/EEG av den 14 juni 1989 (EGT L 186, s. 17; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 66) och kommissionens direktiv 93/102/EEG av den 16 november 1993 (EGT L 291, s. 14; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 76). Efter det att omständigheterna som är i fråga i målet vid den nationella domstolen uppkom har direktivet på väsentliga punkter ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/4/EG av den 27 januari 1997 (EGT L 43, s. 21). Det skall anmärkas att enligt artikel 1.1 i direktiv 89/395 skall direktivets titel vara: "Rådets direktiv av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel".

3) ingrediensförteckning ...,

utbjöd han i sin butik bland annat följande produkter till försäljning:

4) sista förbrukningsdag ...,

i) Fanta orange, soda au jus d'orange,

5) ...

ii) Corn flakes,

2. ...

iii) I Pelati di San Marzano — il Vero Gusto del Pomodoro, och

3. De uppgifter som anges i punkt 1 skall vara avfattade på tyska, och skall väl synligt anges på förpackningen eller dess etikett samt skall vara lätta att förstå, klart läsliga och inte gå att sudda bort. Uppgifterna i punkt 1 kan även vara avfattade på ett annat lättbegripligt språk, om detta inte minskar informationen till konsumenterna.”

iv) Pasta sauce with olives and capers.

Dessa produkter hade ingen etikett avfattad på tyska. Etiketterna var i stället avfattade på franska, italienska och franska, italienska respektive engelska.

III — Bakgrund

4. Hermann Josef Goerres, tilltalad i målet vid den nationella domstolen, driver livsmedelshandel i Eschweiler. Den 13 januari 1995

5. Genom beslut av den 6 juli 1995 ådömde Oberkreisdirektor des Kreises Aachen (direktören för förvaltningsområdet Aachen) Goerres administrativa böter uppgående till 2 000 DM för överträdelse av artikel 3.3 i LMKV.

6. Goerres väckte talan mot bötesbeslutet, där han gjorde gällande att enligt artikel 14 i direktivet kan man inte kräva att ett visst språk måste användas, utan det avgörande kriteriet måste i stället vara att märkningen är förståelig. Han gjorde särskilt gällande att vad avser allmänt kända produkter inskränks konsumentens rätt till information inte av att etiketter avfattade på främmande språk används. Goerres förklarade vidare att han i sin butik hade ordnat kompletterande märkning i form av skyltar där ifrågavarande produkters innehåll angavs på tyska.

IV — Tolkningsfrågorna

”1. Handlar en köpman i överensstämmelse med artikel 14 i rådets direktiv 79/112/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel om han i Förbundsrepubliken Tyskland saluför livsmedel som är märkta på italienska, franska eller engelska?

2. Om svaret är nekande: Uppfyller köpmannen ändå kraven i artikel 14 i direktiv 79/112/EEG om han i sin butik vid varje vara sätter upp en tillägsskylt ('Zusatzschild'), där de föreskrivna uppgifterna lämnas på tyska?”

7. Den nationella domstolen anser att märkning av livsmedel i princip skall ske på det språk som vanligen talas inom det berörda språkområdet. För den genomsnittlige tyske konsumenten är detta språk tyska. Att sätta upp en skylt i butiken uppfyller inte kravet på att uppgifterna skall finnas med på produkten. Den nationella domstolen finner emellertid att dess ståndpunkt strider mot EG-domstolens tolkning av artikel 14 i direktivet, vilken framgår av dom av den 12 oktober 1995 i mål C-85/94, *Piageme m. fl.*² (nedan kallad domen i målet *Piageme II*). Den nationella domstolen har därför ställt nedan angivna tolkningsfrågor till domstolen.

V — Direktiv 79/112

8. Enligt första och andra övervägandet i direktivet har direktivet till syfte att tillnärma medlemsstaternas lagstiftningar om märkning av livsmedel för att bidra till att den gemensamma marknaden fungerar smidigare, med hänsyn till att nuvarande skillnader hämmar den fria rörligheten av dessa

2 — REG 1995, s. I-2955.

varor och kan leda till ojämlika konkurrensvillkor.

9. I sjätte övervägandet anges dock att det huvudsakliga syftet med regler om märkning av livsmedel bör vara behovet att informera och skydda konsumenten.

10. I artikel 1.3 i direktivet anges att

”[i] detta direktiv avses med

- a) märkning: varje ord, detalj, varumärke, märkesnamn, illustration eller symbol i samband med livsmedel anbringat på förpackning, dokument, meddelande, etikett, ring eller hylsa som medföljer eller avser sådant livsmedel”.

11. I artikel 3 anges de obligatoriska uppgifter som skall framgå av märkningen. Som huvudregel skall följande uppgifter finnas med: 1) det namn under vilket varan säljs,

2) ingrediensförteckning, 3) nettokvantitet (i fråga om färdigförpackade livsmedel), 4) datum för minsta hållbarhetstid, 5) speciella förvarings- eller användningsanvisningar, 6) förpackarens eller tillverkarens namn eller firma samt adress eller uppgift om säljare som är etablerad inom gemenskapen, 7) uppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten på ett avgörande sätt i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst, och 8) bruksanvisning, om det utan en sådan skulle vara omöjligt att använda livsmedlet på rätt sätt.

12. I artikel 14 i direktivet föreskrivs följande:

”I fråga om reglerna för hur uppgifterna i artikel 3 och 4.2 skall anges, skall medlemsstaterna inte fastställa krav som är mer detaljerade än de som framgår av artikel 3—11.

Medlemsstaterna skall dock se till att försäljningen av livsmedel inom deras egna territorier förbjuds, om uppgifterna i artikel 3 och 4.2 inte är angivna på ett språk som köpare har lätt att förstå, såvida inte andra åtgärder har vidtagits för att säkerställa att köparen är informerad. Denna bestämmelse skall inte hindra att sådana uppgifter anges på flera språk.”

13. Som redan har nämnts³ har direktivet utsatts för stora ändringar genom direktiv 97/4. Trots att detta direktiv antogs efter det att de omständigheter som ligger bakom målet vid den nationella domstolen uppkom, skall det erinras om att en viktig ändring har skett i artikel 14.

14. Genom artikel 1.9 i direktiv 97/4 upphävs artikel 14 andra stycket, medan artikel 1.8 i samma direktiv innebär att en ny artikel 13a införs, vilken har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att det inom deras territorier är förbjudet att saluföra livsmedel för vilka uppgifterna enligt artikel 3 och 4.2 inte ges på ett språk som med lätthet förstås av konsumenten, såvida inte konsumenten faktiskt informeras genom andra åtgärder som fastställs i enlighet med det förfarande som anges i artikel 17 beträffande en eller flera uppgifter i märkningen.

2. Inom sitt eget territorium får den medlemsstat där saluföringen sker i enlighet med fördragets regler föreskriva att dessa uppgifter i märkningen skall ges på ett eller flera av gemenskapens officiella språk.”

15. Genom artikel 1.1 i direktiv 97/4 har följande övervägande inskjutits efter det i punkt 9 ovan nämnda sjätte övervägandet:

”Detta behov innebär att medlemsstaterna, med hänsyn tagen till bestämmelserna i fördraget, skall kunna ställa språkliga krav.”

VI — Prövning i sak

16. Av innehållet i beslutet om hänskjutande framgår att, för att avgöra om de administrativa böter som har utdömts är lagenliga, måste den nationella domstolen för det första avgöra huruvida artikel 3.3 i LMKV är förenlig med artikel 14 i direktivet. Den nationella domstolen vill således genom sin första tolkningsfråga få reda på om artikel 14 i direktivet utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken obligatoriska uppgifter som skall finnas med på livsmedelsförpackningar måste vara avfattade på den berörda medlemsstatens språk, särskilt i enspråkiga länder som Förbundsrepubliken Tyskland. Den nationella domstolen vill vidare genom sin andra fråga få reda på om det räcker att hänga upp en kompletterande skylt i butiken för att konsumenten skall anses informerad.

3 — Se ovan fotnot 1.

17. För att svara på dessa tolkningsfrågor måste direktivets sammanhang och syfte samt vissa begrepp i direktivet, såsom konsument eller köpare och språk som med lätthet förstås, ges ytterligare belysning,

domen i målet *Piageme I*) förklarat att "det framgår av de tre första övervägandena att direktiv 79/112 särskilt syftar till att undanröja skillnader i nationella bestämmelser som hindrar varors rörlighet" (punkt 15).⁶

Direktivets syfte

18. Vad avser direktivets syfte skall det anmärkas att domstolens rättspraxis ger utrymme för olika tolkningar: i vissa domar anges att direktivet syftar till fri rörlighet för varor, medan det i andra domar talas om konsumentskydd. Det är av största vikt att kunna avgöra vad direktivet har för syfte, eftersom denna fråga ger viktig vägledning vid tolkningen av direktivets bestämmelser, särskilt i osäkra situationer, vilket det ju oftast rör sig om.

20. Såväl före⁷ som efter dessa domar har domstolen, med åberopande av sjätte övervägandet och artikel 2 i direktivet, emellertid angivit att "[direktivet] har tillkommit för att informera och skydda den slutlige konsumenten av livsmedel, i synnerhet vad gäller dessa produkters slag, identitet, egenskaper, kvalitet, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst och framställnings- eller produktionsmetod".⁸

21. Enligt min mening utgör konsumentskydd det direkta och viktigaste syftet med direktivet. Detta syfte uppnås genom en rad påbud och förbud i direktivet, eller med andra ord genom det konkreta innehållet i de regler som införs. Fri rörlighet för varor utgör däremot ett indirekt syfte som uppnås genom gemensamma regler om märkning av livsmedel.

19. Jag vill erinra om att domstolen i dom av den 12 december 1990 i mål C-241/89, *SARPP*,⁴ förklarade att "såsom framgår av direktivets ingress, syftar detta direktiv till tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar om märkning för att främja fri rörlighet för livsmedel" (punkt 11). På samma sätt har domstolen i dom av den 18 juni 1991 i mål C-369/89, *Piageme m. fl.*⁵ (nedan kallad

6 — Som en liten kommentar kan nämnas att domstolen i båda fallen i väsentliga delar upprepade generaladvokaten Tesaus formuleringar (se punkt 3 respektive 6 i hans olika förslag).

7 — Se domstolens dom av den 14 juli 1988 i mål 298/87, *Smanor* (REG 1988, s. 4489), punkt 30.

8 — Se dom av den 17 november 1993 i mål C-285/92, *Twec Provincien* (REG 1993, s. I-6045), punkt 15, av den 28 september 1994 i mål C-144/93, *Pfanni Werke* (REG 1994, s. I-4605), punkt 15, av den 17 september 1997 i mål C-83/96, *Dega* (REG 1997, s. I-5001), punkt 16. Se även dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93, *Van der Veldt* (REG 1994, s. I-3537), punkt 28.

4 — REG 1990, s. I-4695.

5 — REG 1991, s. I-2971.

22. Det går hur som helst inte att tänka sig att direktivet syftar till att stärka den fria rörligheten i den meningen att direktivet skulle leda till "ökad importvolym", ⁹ och att kvantiteten med andra ord skulle vara det enda viktiga.

bara ökad omsättning. En fri rörlighet utformad på detta sätt, parad med enhetliga villkor för hur livsmedel skall presenteras, underlättar konsumentens val och främjar sund konkurrens mellan varor, så att de bästa varorna kan ges företräde.

Direktivets regler

Direktivets regler om märkning och dess olika restriktioner (vilka genom ändringsförelagarna blivit allt mer ingripande med tiden) medför inte nödvändigtvis att handeln ökar — åtminstone inte i ett första skede, det vill säga till dess att medlemsstaterna och handeln anpassar sig till de gemensamma reglerna.

23. Direktivet har således två parallella syften, vilka båda även ligger i gemenskapsrättens intresse.

I artikel 30 och följande i fördraget stadfästs principen om fri rörlighet för varor.

Fri rörlighet främjas således genom att medlemsstaterna inte längre får ställa andra krav än de som ansetts absolut nödvändiga i direktivet, annat än om motsatsen uttryckligen föreskrivs. Direktivet undanröjer med andra ord *onödiga* hinder för livsmedelshandeln mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna förbjuds samtidigt att ställa lägre krav än de som ansetts absolut nödvändiga, vilket leder till slutsatsen att direktivet skall förstås syfta till att främja en sund fri rörlighet för livsmedel, ur kvalitativ synvinkel, och inte

I domstolens fasta rättspraxis har dessutom fastställts att konsumentskydd utgör ett syfte av allmänt intresse som motiverar att denna frihet inskränks ¹⁰ och att det utgör ett av gemenskapens verksamhetsområden (artikel 3 s i EG-fördraget, i dess ändrade lydelse enligt fördraget om Europeiska unionen). På

9 — Det är så man oftast tänker sig fri rörlighet för varor i den mening som avses i artikel 30 i EG-fördraget. Se exempelvis dom av den 10 juli 1980 i mål 152/78, kommissionen mot Frankrike (REG 1980, s. 2299), punkt 11.

10 — Se bland annat dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, häfte 4, s. 377), av den 13 december 1990 i mål C-238/89, Pall (REG 1990, s. I-4827), punkterna 11 och 12, av den 2 februari 1994 i mål C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb (REG 1994, s. I-317; svensk specialutgåva, häfte 15), punkt 13.

samma sätt föreskrivs i artikel 129a i fördraget, vilken artikel har infogats i tredje delen av fördraget genom Maastrichtfördraget, angående gemenskapens politik, att gemenskapen skall "bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås", genom a) åtgärder som beslutas enligt artikel 100a och b) särskilda insatser som understödjer och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge god konsumentupplysning.

Även om direktivet tillkom innan denna artikel infördes måste, vad avser situationer som har uppkommit efter det att artikel 129a infördes i fördraget, direktivet tolkas med särskilt beaktande av de krav som följer av denna bestämmelse.

24. Det står emellertid klart att de i direktivet eftersträlvade målen inte alltid är förenliga. Direktivet har således till syfte att sammanjämka ofta oförenliga intressen.

25. Vad avser tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten är det förvisso så att gemenskapens institutioner, på samma sätt som medlemsstaterna och särskilt deras domstolar, måste beakta och sammanjämka de mål som eftersträvas i gemenskapsrätten,

inbegripet de ovannämnda, så att de kan *harmoniseras i praktiken*. Om det visar sig att målen inte kan förenas, har beslutsfattaren inget annat val än att — efter att ha bedömt i vilken utsträckning de olika målen påverkas och vilka risker som följer därav, och efter att ha vägt fördelar och nackdelar mot varandra — ge ett mål företräde framför det andra.

26. Denna bedömning måste självfallet göras mot bakgrund av de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Bedömningen måste dock alltid vara objektiv och grundas på en rangordning av skyddade intressen, vilken i viss mån framgår av gemenskapsrätten.

Vid en jämförelse mellan principen om fri rörlighet för varor och principen om konsumentskydd, har konsumentskydd *i princip* företräde, på grund av att det är ett överordnat eller viktigare mål. Av fördragets systematik framgår att konsumentskyddet (i likhet med andra hänsyn av allmänintresse som nämns i artikel 36) motiverar inskränkningar i den fria rörligheten och inte tvärtom. En åtgärd som påverkar den fria rörligheten kan anses som berättigad om den i hög grad gynnar människors hälsa eller konsumentskyddet, medan en åtgärd som skadar människors hälsa eller konsumentskyddet inte kan godtas endast av den anledningen att den gynnar den fria rörligheten för varor, och detta inte ens om den är av stor vikt för densamma.

Denna ståndpunkt illustreras mycket tydligt i domen i det ovannämnda målet *Van der Veldt*.¹¹ I denna dom ansåg domstolen att en medlemsstat hade rätt att, med åberopande av det tvingande kravet på konsumentskydd, kräva att det angavs att ett visst konserveringsmedel ingick i ett livsmedel som kom från en annan medlemsstat, trots att livsmedlet, med stöd av den möjlighet som anges i artikel 23.1 a i samma direktiv, lagligen salufördes med den generella uppgiften "konserveringsmedel",¹² och detta trots att detta krav innebar en inskränkning av den fria rörligheten för varor.

28. Detta konstaterande är av avgörande vikt, bland annat vad avser frågan om kontroll av huruvida nationella genomförandebestämmelser är förenliga med gemenskapsrätten, och för att avgöra huruvida denna fråga endast bör bedömas mot bakgrund av direktivets bestämmelser och/eller med hänvisning till artikel 30—36 i fördraget. Jag kommer att återkomma till denna fråga längre fram i mitt förslag till avgörande, men jag vill först erinra om vissa regler som framgår av rättspraxis.

27. Med detta synsätt eftersträvas i artikel 14 i direktivet i huvudsak samma mål som i artikel 36 i fördraget. I artikel 14 i direktivet konkretiseras principen om konsumentskydd som skäl av allmänt intresse som berättigar att det införs inskränkningar som påverkar den fria rörligheten för varor, och denna artikel bör därför tolkas på samma sätt.¹³

För det första är det ostridigt i målet att nationella bestämmelser på området, i den mån de inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, skall bedömas mot bakgrund av artikel 30—36 i fördraget.¹⁴

11 — Se ovan fotnot 8.

12 — Det skall anmärkas att denna möjlighet i artikel 23 tagits bort genom artikel 1.23 i direktiv 89/395, i vilket det anges att "direktiv 79/112/EEG ... tillåter nationella undantag i ett antal fall" och att "[d]essa möjligheter till undantag bör tas bort i det dubbla syftet att fullborda den inre marknaden och uppnå förbättrad information till alla konsument i gemenskapen" (första och andra övervägandet).

13 — Se dom av den 11 november 1997 i mål C-349/95, *Loendersloot* (REG 1997, s. I-6227), där domstolen ansåg att artikel 7 i rådets direktiv 89/104/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmningen av medlemsstaternas varumärkeslagar, precis som artikel 36 i fördraget, är avsedd att förena det grundläggande intresset att skydda varumärkesrätten med det grundläggande intresset att skydda den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden, på så sätt att dessa två bestämmelser, som har till syfte att uppnå samma resultat, skall tolkas på samma sätt (punkt 18).

För det andra skall nationella bestämmelser som på ett konkret och fullständigt sätt genomför direktivets bestämmelser, eller med andra ord bestämmelser som innebär "fullständig harmonisering" (såsom bestämmelser om konkreta skyldigheter), bedömas med utgångspunkt från direktivet. I den mån som de nationella åtgärderna överensstämmer

14 — Se domen i det ovannämnda målet *SARPP* (ovan fotnot 4), punkt 15.

med direktivet, antas de även vara förenliga med fördragets bestämmelser¹⁵ och de behöver således inte bedömas enligt fördraget.¹⁶

Nationella åtgärder som vidtas med stöd av direktivets bestämmelser, men som innebär en ofullständig harmonisering (såsom bestämmelser som medger undantag eller lämnar medlemsstaterna ett utrymme för eget skön), skall visserligen bedömas med hänsyn till direktivets mål och systematik, men även med hänvisning till artiklarna 30 och 36 i fördraget.¹⁷

Artikel 14 i direktivet

29. Som bekant har domstolen tolkat artikel 14 i direktivet i sina domar i målen *Piageme I* (ovan fotnot 5) och *Piageme II*.¹⁸

30. I dessa mål behandlades frågan huruvida en bestämmelse i belgisk rätt som stadgar att föreskrivna uppgifter skall vara angivna på det språk som förekommer i den språkregion

där livsmedlen säljs var förenlig med gemenskapsrätten. I en första dom (domen i målet *Piageme I*) ansåg domstolen att artikel 14 inte innebär ett krav på att ett särskilt språk skall användas (punkt 13). Enligt domstolen leder visserligen en bokstavstolkning av artikel 14 till slutsatsen att det språk som förekommer i språkregionen är det "språk som köpare har lätt att förstå" (punkt 14). Med hänsyn till direktivets syfte, vilket "särskilt är att undanröja de skillnader som finns mellan nationella bestämmelser som hämmar den fria rörligheten för varorna", ansåg domstolen att "det i artikel 14 endast ställs krav på ett språk som köparen har lätt att förstå och att import av livsmedel till en medlemsstat enligt artikeln är tillåten även om de relevanta uppgifterna inte anges genom märkning på ett språk som lätt kan förstås, 'om andra åtgärder har vidtagits för att informera köparen'" (punkt 15).

Domstolen har med andra ord fastslagit att en mer långtgående skyldighet än kravet på ett språk som lätt kan förstås, till exempel användning av endast språket i den region där varan saluförs och frånvaron av möjligheter att tillförsäkra konsumenten information på annat sätt, går utöver kraven i direktivet och att "skyldigheten att endast använda språket i regionen utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som enligt artikel 30 i fördraget är förbjuden" (punkt 16).

15 — Givetvis med undantag för det fall att direktivets bestämmelser är ogiltiga enligt fördraget, vilket här inte är fallet.

16 — Se dom av den 5 april 1979 i mål 148/78, *Ratti* (REG 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, häfte 4, s. 439), punkt 36, och punkt 20 i domen i målet *Piageme II* (se punkterna 29 och 33 i detta förslag till avgörande).

17 — Se domen i målet *Van der Veldt* (ovan fotnot 8), punkt 25.

18 — Se ovan fotnot 2.

Mot denna bakgrund meddelade domstolen följande förhandsavgörande: "Artikel 30 i EEG-fördraget och artikel 14 i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel innebär hinder för att det i nationella regler [föreskrivs att enbart] ett visst bestämt språk skall användas för märkning av livsmedel, utan att det samtidigt lämnas utrymme för en alternativ användning av ett annat språk som köparna har lätt att förstå eller för andra åtgärder som är ägnade att säkerställa att köparen erhåller tillräcklig information."

31. Denna dom gav viss ledning vad avser betydelsen av uttrycket "språk som köpare har lätt att förstå". Det visade sig emellertid att denna vägledning inte var tillräcklig, utan de belgiska domstolarna återkom med en ny fråga, för att få preciseringar. Något annat var inte att vänta. Tolkningen av den orakelmässiga bestämmelsen i andra meningen i artikel 14 rör inte bara vad som förbjuds i direktivet utan snarare vad som godkänns eller tolereras, samt, vilket är ännu viktigare, huruvida det ankommer på medlemsstaten att bestämma vad som avses med begreppet "språk som köpare har lätt att förstå" genom att utfärda allmänna tillämpningsföreskrifter eller om det ankommer på domstolen att avgöra detta i varje konkret enskilt fall, och i så fall enligt vilka kriterier.

32. I målet *Piageme II* återkom en annan belgisk domstol i frågan, genom att ställa en fråga om huruvida en nationell bestämmelse,

vilken inte uteslöt att ett annat språk kunde användas, var förenlig med artiklarna 128 och 129a i fördraget.

33. I domen i detta mål ansåg domstolen för det första att "[u]ttrycket 'språk som köpare har lätt att förstå' som används i artikel 14 i direktivet [varken motsvarar] uttrycket 'medlemsstats officiella språk' eller 'områdesspråk'. Det avser snarare att säkerställa att konsumenten är informerad än att föreskriva användningen av ett specifikt språk" (punkt 15).

Efter att ha erinrat om att det i andra direktiv om märkning, såsom rådets direktiv 92/27/EEG av den 31 mars 1992 om märkning av humanläkemedel och om bipacksedlar,¹⁹ däremot uttryckligen föreskrivs en skyldighet att använda det eller de officiella språk i den region i medlemsstaten där produkterna säljs (punkt 16), och om domen i målet *Piageme I*, konstaterade domstolen följande:

"Skyldigheten att använda ett bestämt språk för märkning av livsmedel, även om en parallell användning av andra språk inte utesluts, utgör även det ett krav som är strängare än skyldigheten att använda ett språk som lätt förstås.

19 — EGT L 113, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 22, s. 35.

Varken artikel 128 eller 129a i fördraget ger en medlemsstat behörighet att ersätta direktivets norm med en strängare sådan.

konsumenten har blivit tillräckligt informerad" (punkt 30).

Mot bakgrund av vad som angivits ovan är det inte nödvändigt att pröva frågan enligt artikel 30.²⁰

Domstolen ansåg dessutom att "[d]et ankommer på den nationella domaren att i varje enskilt fall bedöma om de fakta som anges i märkningen är ägnade att lämna köparna tillräcklig information om de obligatoriska uppgifter som anges i direktivet" (punkt 28) och "i varje enskilt fall bedöma om de obligatoriska uppgifter, som tillhandahålls på ett annat språk än det som huvudsakligen används i medlemsstaten eller det berörda området, lätt kan förstås av konsumenterna i den staten eller området" (punkt 29).

Mot denna bakgrund meddelade domstolen följande förhandsavgörande: "Artikel 14 i [direktivet] innebär hinder för en medlemsstat att, med hänsyn till kravet att köparna skall ha lätt att förstå det språk som används, föreskriva användning av det dominerande språket i den region där produkten saluförs, även om man inte därigenom utesluter den samtidiga användningen av ett annat språk" (domslutet).

34. Jag har citerat omfattande utdrag ur dessa domar, eftersom jag, trots att jag anser att domsluten är korrekta, vill diskutera vissa delar av domskälen. Jag vill hur som helst ansluta mig till den franska regeringens ståndpunkt i dess skriftliga yttrande, nämligen att domstolens lösning endast avser länder med en speciell språksituation, såsom Konungariket Belgien, varför den inte kan tillämpas på enspråkiga stater, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Portugal eller Republiken Grekland.

35. Jag vill inleda med att formulera vissa anmärkningar, vad avser dessa två domar, som enligt min mening gör det lättare att besvara tolkningsfrågan.

Domstolen ansåg att i detta hänseende "kan diverse faktorer vara relevanta trots att de inte är avgörande, som den eventuella likheten mellan ord i olika språk, den berörda befolkningens allmänna kunskaper i mer än ett språk eller förekomsten av särskilda omständigheter som en omfattande informationskampanj eller en bred spridning av produkten, förutsatt att det kan fastställas att

20 — Punkt 18—20.

36. Det skall för det första medges att domstolens jämförelse mellan direktivet och artikel 30 i fördraget i domen i målet *Piageme I* inte var särskilt lyckad, och detta särskilt av två skäl.

37. Som ovan har anförts är valet av fri rörlighet för varor som huvudsyfte med direktivet inte särskilt lyckat. Detta val har utan tvekan påverkat slutsatserna i både den första och, den därpå grundade, andra domen. Ur denna synvinkel förändras inget av omständigheten att domstolen i domen i målet *Piageme II* inte ansåg det nödvändigt att pröva frågan enligt artikel 30, eftersom domstolen hänvisade till den första domen och inte uttryckligen tog avstånd från sin första tolkning.

38. För det andra sammanfaller tillämpningsområdet för direktivet inte helt med tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget, eftersom direktivet har ett vidare tillämpningsområde. Det är ostridigt i målet att artikel 30 i fördraget syftar till att undanröja hinder för *import* av varor till en medlemsstat, medan direktivet är tillämpligt på livsmedel som saluförs i hela gemenskapen, utan hänsyn till ursprung, och således tillämpas på *såväl livsmedel med inhemskt ursprung som importerade livsmedel*. En lagstiftning som omfattas av direktivets tillämpningsområde är således tillämplig på såväl livsmedel med inhemskt ursprung som importerade livs-

medel, medan en lagstiftning som strider mot artiklarna 30 och 36 endast är tillämplig på importerade produkter.²¹

Således finns det inte heller anledning att ta ställning till under vilka villkor artikel 14 tillåter "import av livsmedel till en medlemsstat",²² exempelvis av en grossist, eftersom direktivet avser märkning av färdigförpackade livsmedel (se femte övervägandet i direktivet).²³

Mot denna bakgrund skulle en generell tillämpning av dessa två domar innebära att en medlemsstat inte får kräva att uppgifter anges på det egna språket, *ens för livsmedel som produceras och saluförs på dess territorium*, vilket är en konsekvens som inte kan accepteras och som i vilket fall som helst inte följer av direktivet.

21 — Se dom av den 18 februari 1987 i mål 98/86, *Mathot* (REG 1987, s. 809), punkterna 7 och 11, samt domarna i de ovan nämnda målen *Smanor* (ovan fotnot 7), punkt 36, och *SARPP* (ovan fotnot 4), punkt 16.

22 — Se punkt 15 i domen i målet *Piageme I* (se punkt 30 i detta förslag till avgörande).

23 — Det behöves inte anmärkas att direktivet inte i något fall i sig kan tjäna som grund för ett förbud avseende *import* till en medlemsstat av livsmedel från en annan medlemsstat, endast på grund av skäl som rör frågan huruvida märkningen är lätt att förstå. Det finns inget förbud i direktivet som rör livsmedlens behandling i ett tidigare led, eftersom försäljaren lagligen kan vänta med lämplig märkning fram till dess han säljer varorna.

39. De frågor som inte besvarades i domen i målet *Piageme I*²⁴ är fortfarande obesvarade, även efter domen i målet *Piageme II*, medan andra har tillkommit. Så är fallet med följande frågor: Om det språk som köparen har lätt att förstå varken är landets officiella språk eller språket i regionen, vilket språk är det i så fall som gäller? Det nationella språket? Är medlemsstaterna behöriga att lagstifta om språken eller inte? Om den nationella domstolen skall avgöra frågan i fall för fall, vilken "köpare" skall beaktas vid bedömningen av om ett språk är lättförståeligt? Den konkreta köparen, en köpare i regionen eller en genomsnittsköpare i medlemsstaten? Ligger det inom köpmännens skön att avgöra om köparen blir informerad på ett eller annat språk eller genom "andra åtgärder"?

40. Enligt min mening innehåller artikel 14 i direktivet en huvudregel och ett undantag. Enligt huvudregeln skall livsmedel märkas på ett språk som "köpare" (i pluralis) har lätt att förstå, det vill säga konsumenter i allmänhet. Om så inte är fallet, skall medlemsstaterna förbjuda att produkten saluförs.

Undantaget består i att medlemsstaterna inte får förbjuda att en produkt saluförs, om "köparen" (i singularis), det vill säga den

köpare som direkt berörs i det enskilda fallet, ges tillräcklig information på annat sätt.

Denna regel kompletteras av en särskild regel om att medlemsstaterna inte får förbjuda att informationen är avfattad på flera språk.

41. Ordalydelsen i dessa bestämmelser, och i andra bestämmelser i direktivet, vilka bland annat kräver att uppgifterna skall vara "klart läsbara",²⁵ eller fastställer vad som skall framgå av uppgifterna och exakt hur de skall formuleras språkligt,²⁶ visar att uppgifterna enligt direktivet i princip måste vara avfattade *på skriftspråk* på etiketten. Det är nämligen endast skriftspråket som kan ge en fullständig och pålitlig information om samtliga ingredienser samt övriga uppgifter som är obligatoriska enligt direktivet. Det är således endast i undantagsfall som det kan komma i fråga att konsumenten informeras genom andra åtgärder, det vill säga i de fall som det språk som etiketten är avfattad på inte är lättförståeligt.

42. Av detta följer att information genom skriftspråk och information på annat sätt än

²⁵ — Se artikel 11.2.

²⁶ — Se bilaga 1 till direktivet, i dess lydelse efter det att den utbyts genom kommissionens direktiv 93/102/EEG, artikel 9a, som har infogats genom artikel 2.19 i direktiv 89/395, kommissionens direktiv 91/72/EEG, vad avser uppgifter om aromämnen, etc.

²⁴ — Se ovan punkt 31.

genom skriftspråk inte är likvärdiga och utbytbara, och att detta informationskrav inte ligger inom medlemsstaternas eller behöriga myndigheters utrymme för eget skön, och än mindre inom köpmännens skön.

Hur det än må vara med den saken, kan man inte säga att detta är det normala sättet att kommunicera i moderna samhällen och det är hur som helst inte ett sådant system som avses i direktivet. Direktivet är tänkt att avse det mänskliga språket, vilket dessutom inte kan vara vilket språk som helst utan måste vara ett språk "som köpare har lätt att förstå".

43. Språket är förvisso inte det enda semiotiska system som gör det möjligt för människor att kommunicera med varandra. Det finns andra, vilka synes ha föregått språket, såsom ansiktsuttryck, gester, bilder, etc. Bildspråket har utvecklats från grottmålningarna i Lascaux, antika fresker och medeltida miniatyrer till graffiti, tecknade serier och diverse grafiska tecken och symboler som uttrycker ett budskap.

45. Det är således viktigt att med precision definiera vad det är för konsument som avses i direktivet. Det skall i detta sammanhang anmärkas att direktivet handlar om den typiske och förutsägbare konsumenten, som inte har någon särskild kunskap eller särskilda behov, med andra ord en typisk genomsnittskonsument som får representera konsumenter i allmänhet. Eftersom konsumenten måste kunna läsa den skrivna etiketten med uppgifterna om livsmedlet, avser direktivet *en genomsnittskonsument, som kan läsa och skriva på sitt eget språk*. Denna definition omfattar således inte speciella konsumenter, såsom flerspråkiga eller analfabeter, eller konsumenter som tillhör vissa grupper, gemenskaper eller regioner.

44. Dessutom är det till exempel inte utesluttet att en begåvad tecknare genom teckningar kan återge ett antal egenskaper hos det kött som finns i en förpackning.²⁷ Sådana åtgärder kan emellertid aldrig återge alla egenskaper som direktivet kräver skall komma till konsumentens kännedom. Det tar dessutom tid att förstå och vänja sig vid att dechiffrera sådana teckningar, vilket oundvikligen ställer till med en del problem.

46. Omständigheten att man utgår från genomsnittskonsumenten innebär inte att det rör sig om en okunnig konsument som inte ställer några krav. Det får anses som ett notoriskt faktum att konsumtionsvanorna i vår tid har utvecklats och att konsumenternas krav har höjts. Konsumenten köper inte (och bör inte heller uppmuntras att köpa) en vara oavsett dess egenskaper eller endast för att varan förekommer ofta i reklamen: han

27 — På samma sätt kan en karta få visa ursprungslandet, en bild av ett djur kan ange art och en väg med siffror kan ange vikt, etc.

väljer den vara som motsvarar hans verkliga behov och kräver att få så fullständig information som möjligt om denna vara. Att konsumenterna skall få exakt information om varors kvaliteter är inte bara gemenskapsrättens strävan utan även en legitim strävan för medlemsstaterna. Det är av denna anledning som domstolen flera gånger har påpekat att "en medlemsstat lagligen får se till att konsumenter får korrekt information om de varor som de erbjuds och således ge dem möjlighet att träffa ett val med stöd av denna information" och att en sådan information på ett effektivt sätt kan säkerställas genom kravet på lämplig märkning.²⁸ Min slutsats blir därför att direktivet avser en informerad genomsnittskonsument.

47. Det rör sig slutligen inte om konsumenter i abstrakt mening. Direktivet är riktat till medlemsstaterna och dessa är skyldiga att anta genomförandebestämmelser till förmån för konsumenterna. Det är således varje medlemsstats medborgare som är de konsumenter som medlemsstaten i första hand är skyldig att skydda.

48. Av detta följer att begreppet "språk som köpare har lätt att förstå" i den mening som avses i artikel 14 avser det språk som en informerad genomsnittskonsument i den enskilda medlemsstaten har lätt att förstå.

49. Frågan blir således vilket språk det rör sig om och vem som avgör denna fråga: den berörda medlemsstaten, genom generella tillämpningsföreskrifter, eller den berörda domstolen i varje enskilt fall?

50. Enligt min mening skall detta språk presumeras vara det nationella språket eller, när det finns lagstiftning i språkfrågan, statens officiella språk eller slutligen, när det finns flera officiella språk, åtminstone ett av dem, enligt den berördes val. Av detta följer att en stat som kräver att uppgifterna på livsmedelsetiketten skall vara avfattade på åtminstone dess officiella språk (eller ett av de officiella språken enligt den berördes val) inte åsidosätter artikel 14 i direktivet.

51. Det kan anmärkas att Europaparlamentet har uttryckt sig i liknande ordalag, såväl under direktivets utarbetande, när det hänvisade till "sitt ett antal gånger uttryckta önskemål att producenterna — för att undvika fel eller missförstånd som kan leda till allvarliga konsekvenser — skall åläggas att avfatta de uppgifter som skall vara med på etiketten för konsumentens information på åtminstone det eller de språk som används i destinationslandet",²⁹ som senare.³⁰

29 — EGT C 178, 1976, s. 52.

30 — Se 1992 års resolution om konsumentskyddet och den allmänna hälsan vid förverkligandet av den inre marknaden (EGT C 94, s. 217), redan nämnd i mitt förslag till avgörande i målet *Piagemme II* (se punkt 19 i nämnda förslag till avgörande).

28 — Domen i målet *Smanor* (ovan fotnot 7), punkterna 18 och 19.

52. I kommissionens svar på domstolens skriftliga frågor i målet *Piageme I* förklarade kommissionsledamoten Bangemann att man måste försöka finna en god balans mellan behovet att bekämpa dolda handelshinder och konsumentens rätt till förståelig information, att "det (eller de) nationella språk(en) i den stat där varan saluförs kan anses som den minsta gemensamma nämnaren när det gäller att avgöra huruvida den information som skall kommuniceras till konsumenten är förståelig" samt att man kan ställa sig frågan om det inte vore lämpligt att kravet på uppgifter på det nationella språket tillämpades på all information som obligatoriskt skall meddelas konsumenten.³¹

53. Kommissionen återkom därefter till den fråga som behandlades i "kommissionens tolkningsmeddelande om språk vid saluföring av livsmedel till följd av domen i målet *Peters*".³² Av detta meddelande framgår bland annat att "det är helt klart att innebörden av begreppet språk som köpare har lätt att förstå [i den mening som avses i artikel 14 i direktivet] skall överlämnas till medlemsstaternas skön och att ett officiellt språk i medlemsstaten där varan saluförs i princip utgör ett språk som garanterar att konsumenterna kan förstå märkningen" (punkt 30 i meddelandet).

54. Denna ståndpunkt har konkretiserats i direktiv 97/4 om ändring av direktiv 79/112, i vilket medlemsstaterna uttryckligen tillåts att påbjuda att respektive medlemsstats officiella språk eller ett av dess officiella språk skall användas vid märkning av livsmedel.³³ Även om direktiv 97/4 inte skulle anses ha retroaktiv verkan, anser jag att detta direktiv uttrycker gemenskapslagstiftarens verkliga vilja, vilken enligt min mening i vilket fall som helst följer av direktivets ordalydelse och syfte, och detta även i dess ursprungliga version.

55. Även om det förvisso är sant att direktivet *inte påbjuder* att ett visst språk skall användas (se domen i målet *Piageme II*, punkt 15), följer inte därav med nödvändighet att direktivet *förbjuder* medlemsstaten att påbjuda något språk, eftersom direktivet ju kan *tillåta* eller tolerera att ett språk påbjuds.³⁴ Enligt min mening har medlemsstaterna inte bara rätt att reglera denna fråga utan är även skyldiga att göra det, för att åstadkomma enhetlig tillämpning av direktivet och säkerställa rättssäkerhet.

56. Det skall inledningsvis anmärkas att gemenskapsinstitutionernas politik på området kännetecknas av en frånvaro av systematik och sammanhang. Vad avser avfattningen

33 — Se punkt 14 ovan.

34 — Vad avser de traditionella begreppen i deontisk logik, det vill säga påbud, tillåtelse, förbud och fakultativitet, och deras inbördes samband, se bland annat, Jackson B. S., *Semiotics and legal theory*, London 1985, s. 100 och följande, och särskilt s. 104, och Lyons J., *Semantics*, London (1977), 1986, volym 2, s. 823—841.

31 — Se det gemensamma svaret av den 5 januari 1993 (EGT C 95, s. 7).

32 — EGT C 345, 1993, s. 3.

av samtliga eller delar av de obligatoriska uppgifterna framgår följande:

s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 141); artikel 8 i direktiv 92/27, etc.).

a) Vissa direktiv nämner de *nationella språken* i den stat där varan utbjuds till försäljning (artikel 8 i rådets direktiv 71/307/EEG av den 26 juli 1971 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om benämningar på textilier (EGT L 185, s. 16; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 145); artikel 7.2 i rådets direktivet 73/404/EEG av den 22 november 1973 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tvätt- och rengöringsmedel (EGT L 347, s. 51; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 162); artikel 11.9 i rådets direktiv 75/726/EEG av den 17 november 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om fruktjuice och vissa liknade produkter (EGT L 311, s. 40); artikel 11 i rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet (EGT L 187, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 106), etc.).

b) Andra direktiv nämner det eller de *officiella språken* i den stat där varan konsumeras (artikel 8.4 i rådets direktiv 88/379/EEG av den 7 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (beredningar) (EGT L 187, s. 14; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 84); artikel 1 i rådets direktiv 89/622/EEG av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror (EGT L 359,

c) Andra direktiv nämner *det eller de officiella språken eller det eller de nationella språken* i den stat där varan konsumeras (artikel 7.2 i rådets direktiv 76/768/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter (EGT L 262, s. 169; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 198); artikel 7.4 i rådets direktiv 78/631/EEG av den 26 juni 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (bekämpningsmedel) (EGT L 206, s. 13; svensk specialutgåva, område 13, volym 8, s. 162), medan rådets direktiv 89/117/EEG av den 13 februari 1989 om skyldigheter angående offentliggörande av årsredovisningshandlingar för i en medlemsstat inrättade filialer till kreditinstitut och finansiella institut med huvudkontor i en annan medlemsstat (EGT L 44, s. 40; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 200) har en originell lösning, i det att artikel 4 föreskriver att föreskrivna handlingar skall avfattas på det eller de nationella officiella språken). [Översättarens anmärkning: I den svenska versionen står det "landets officiella språk", variationerna i den svenska terminologin överensstämmer även i övrigt inte alltid med generaladvokatens uppdelning.]

d) I andra direktiv används uttrycket *språk som köpare har lätt att förstå* (se, förutom direktiv 79/112, artikel 10 i rådets direktiv 89/107/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om livsmedelstillsatser som är godkända för användning i livsmedel (EGT L 40, s. 27; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 200); artikel 7.3 i rådets direktiv 90/496/EEG av den 24 september 1990 om näringsvärdesdeklaration för livs-

medel (EGT L 276, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 7) etc.

fråga sig varför djurfoder måste märkas på ett av de nationella eller officiella språken i landet (se ovan i punkt e), medan livsmedel avsedda för människor skall omfattas av mindre stränga kriterier?

c) I andra direktiv används slutligen uttrycket *ett eller flera språk* som mottagarlandet väljer *bland gemenskapens nationella eller officiella språk* (artikel 11 i rådets direktiv 79/373/EEG av den 2 april 1979 om saluföring av foderblandningar (EGT L 86, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 205), i dess lydelse enligt rådets direktivet 96/24/EG av den 29 april 1996 (EGT L 125, s. 33), medan det i den ursprungliga versionen talades om märkning på ett av de nationella eller officiella språken i mottagarlandet.

Det går således inte att anföra ett argument *e contrario* med stöd av omständigheten att andra direktiv än direktiv 79/112 föreskriver märkning på ett annat språk, vilket är en möjlig slutsats av punkt 16 i domen i målet *Piageme II*.

Det skall vidare anmärkas att de flesta medlemsstater kräver att deras nationella eller officiella språk eller något av dessa två språk skall användas vad avser obligatoriska uppgifter på livsmedel, antingen i genomförandebestämmelser avseende direktivet, eller i landets egen lagstiftning om konsumentskydd.³⁵

Enligt min mening ger en genomgång av dessa direktiv inte någon som helst ledning om varför gemenskapens institutioner i det enskilda fallet valt att använda ett visst uttryck. Det går särskilt inte att utläsa en regel om att "stränga" villkor (exempelvis kravet på användning av det nationella eller officiella språket) är tillämpliga på hälsofarliga produkter, medan "mindre stränga" villkor (exempelvis krav på ett språk som är lätt att förstå) är tillräckliga för övriga produkter (exempelvis livsmedel). Om så vore fallet kan jag inte förstå varför exempelvis fruktjuicer skulle vara hälsofarliga och därför bör märkas på det nationella språket i den stat där de konsumeras (se ovan punkt a), vilket inte är fallet med livsmedel. På samma sätt kan man

57. Sådana åtgärder är dessutom ofta knutna till en mer generell politik för skydd av de nationella eller officiella språken, vilket i de

35 — Se i detta avseende den detaljerade studien från avdelningen för konsumentpolitik vid Europeiska gemenskapernas kommission — vilken senare ombildats till ett generaldirektorat — med titeln *Étude sur les principes och dispositions actuels concernant les exigences linguistiques en rapport avec la législation du consommateur dans la Communauté européenne* (slutlig rapport), red. Bureau européen des unions des consommateurs, Bryssel, augusti 1993, s. 9 och följande (nedan kallad studien).

flesta medlemsstater ges i lagstiftning eller till och med i konstitutionen.³⁶

58. Mot denna bakgrund bör sådana bestämmelser som de omtvistade bestämmelserna ses i ett större sammanhang, särskilt med avseende på medlemsstaternas berättigade intresse av att skydda respektive nationella språk. Man kan finna tecken på denna hänsyn i den nya artikel 128 i fördraget, vilken tillagts genom artikel G.37 i fördraget om Europeiska unionen. I denna artikel framhävs respekten för gemenskapens kulturella mångfald (punkt 1) och medlemsstaternas behörighet på kulturens område (punkt 5). Gemenskapens institutioner anmodas vidare att beakta de kulturella aspekterna då de handlar enligt andra bestämmelser i fördraget (punkt 4).

59. Man kan inte bortse från denna artikel i känsliga frågor, exempelvis om de nationella språken, som utgör en grundläggande kulturell faktor. Såsom generaladvokaten Darmon med rätta anfört i sitt förslag till avgörande i

målet Groener³⁷ ”ingår försvaret av språket bland de principfrågor som man inte kan bortse från utan att det påverkar själva kärnan i den kulturella identiteten Varje stat har rätt att skydda mångfalden i sitt kulturarv och har följaktligen rätt att vidta nödvändiga åtgärder som ingår som ett led i denna politik”.³⁸

60. Domstolen betonade i punkt 17 i denna dom inledningsvis ”att det på Irland råder särskilda förhållanden vad gäller språk”. Domstolen uttalade därefter i punkt 19 följande: ”Bestämmelserna i EEG-fördraget utgör inte hinder för att en medlemsstat antar en politik som syftar till att skydda och främja ett språk som samtidigt är landets nationalspråk och dess första officiella språk. Genomförandet av en sådan politik får dock inte innebära någon inskränkning av en grundläggande frihet som fri rörlighet för arbetstagare. De krav som följer av åtgärder som syftar till att genomföra en sådan politik får inte på något sätt vara oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas och det sätt på vilket de tillämpas får inte vara diskriminerande i förhållande till medborgare från andra medlemsstater.”

36 — Språket åtnjuter formellt skydd i konstitutionen i Belgien, Spanien, Frankrike, Irland och Italien, och formellt skydd i lagstiftning i Grekland och Luxemburg. I andra länder förekommer speciallagstiftning på området (se, i detta sammanhang, punkt 40 och följande i studien).

37 — Dom av den 28 november 1989 (C-379/87, REG 1989, s. 3967; svensk specialutgåva, volym 10). I detta mål hade en nederländsk medborgare nekats anställning som bildlärare i en offentlig irländsk skola, med motiveringen att hon saknade kunskaper i irliska, vilket, tillsammans med engelska, är Irlands officiella språk. Domstolen ansåg att enligt artikel 3.1 sista stycket i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33) kan ett sådant krav på språkkunskaper vara berättigat med hänsyn till tjänstens natur, ”förutsatt att [det] ... ingår som ett led i en politik för att främja landets nationalspråk, som samtidigt är det första officiella språket, och förutsatt att detta krav tillämpas på ett proportionerligt och icke-diskriminerande sätt” (punkt 24).

38 — Punkt 19 respektive 20 i nämnda förslag till avgörande.

61. Jag anser att den korrekta och balanserade bedömningen av frågan i det ovan nämnda målet kan användas som grund för hur man bör bedöma frågan huruvida den omtvistade åtgärden är förenlig med gemenskapsrätten. Jag återkommer snart till denna fråga.

62. Jag har ovan hävdad (punkt 55 ovan) att frågan om vad som utgör ett språk som är lätt att förstå av rättssäkerhetsskäl i möjligaste mån bör avgöras i allmängiltiga bestämmelser som antas av medlemsstaterna. Jag kommer nedan att ange grunden för min ståndpunkt.

63. För det första riktas direktivet till medlemsstaterna och det ankommer på medlemsstaterna att anta genomförandebestämmelser (artiklarna 16—22 och 26). Varken regioner, språkgemenskaper eller nationella myndigheter har behörighet att anta sådana bestämmelser. De nationella domstolarna skall givetvis tolka de nationella bestämmelserna i överensstämmelse med direktivet och de skall, när en sådan tolkning inte låter sig göras, bortse från desamma. Detta innebär emellertid inte att de nationella domstolarna kan träda i statens ställe vad avser statens lagstiftningskompetens eller att de själva kan fastställa föreskrifter för direktivets tillämpning som de själva finner riktiga. Således förutsätter även förbudet mot att försälja en vara — vilket medlemsstaterna, genom sina behöriga myndigheter, i enlighet med artikel 14 i direktivet, skall *se till* att det upprätthålls, och vilket således inte omfattas av

deras utrymme för eget skön — tillämpningsföreskrifter från statens sida.

64. Detta innebär enligt min mening att staten skall fastställa vilket språk som är lätt att förstå i den mening som avses i direktivet, antingen genom bestämmelser för direktivets genomförande eller genom hänvisning till befintliga bestämmelser på området. Om frågan däremot lämnas till nationella myndigheters bedömning i enskilda fall, finns det en risk för förvirring och rättsosäkerhet.

65. I det sistnämnda fallet skulle det nämligen inte finnas några spelregler och det grundläggande villkoret att konkurrensen verkligen kan fungera skulle inte kunna uppfyllas. Varje köpman skulle agera efter eget godtycke, allteftersom han i god eller ond tro finner att det språk som märkningen av hans varor är avfattad på "lätt kan förstås" av köparna, eller hoppas att denna ordning inte utsätts för rättslig prövning, eller slutligen hoppas på bifall vid en sådan rättslig prövning eller åtminstone att han vinner tid.

66. I avsaknad av en nationell regel som kan ge de nationella domstolarna ledning vid tvistens avgörande, blir varje nationell domstol i varje medlemsstat tvungen att leta sig fram med utgångspunkt från allmänna riktlinjer i domstolens rättspraxis och utarbeta en egen rättsregel för varje enskilt fall och

varje enskild produkt. Eftersom de nationella domstolarna aldrig kan vara säkra på att de har stöd i rättspraxis och att de iakttar den på rätt sätt, kommer de fortgående att hänkskjuta tolkningsfrågor till domstolen. Det är för övrigt ingen slump att domstolen under relativt kort tid har anmodats att för tredje gången³⁹ tolka samma problematiska uttryck i artikel 14 i direktivet. Frågorna kommer från domstolar som är väl bekanta med domstolens rättspraxis men som inte vet på vilket sätt de bör tillämpa den.

köpare har lätt att förstå,⁴⁰ medan en domstol i den franskspråkiga regionen skulle anse samma sak om det franska språket och en domstol i den tyskspråkiga regionen skulle välja tyska. Detta skulle leda till att exempelvis en italiensk eller grekisk tillverkare som önskar exportera till Belgien eller en importör av produkter med ursprung i dessa länder måste märka sina produkter på tre olika språk, för att inte uteslutas från en hel region i landet!

67. Jag kan särskilt inte finna något stöd för slutsatsen att de nationella domstolarna skulle vara behöriga att avgöra om det språk som medlemsstatens lagstiftning innehåller krav om är lättförståeligt eller inte, och särskilt inte att en sådan bedömning skall ske från fall till fall. Om de nationella domstolarna skulle ha en sådan behörighet, skulle det innebära att det finns en särskild regel beroende på produkten, domstolen, orten och tidpunkten för bedömningen, vilket skulle skapa förvirring och framför allt leda till att direktivet inte kan tillämpas på ett enhetligt sätt i den berörda medlemsstaten. En sådan lösning skulle dessutom med säkerhet leda till ett stadfästande av den lösning som domstolen med rätta underkände i domarna i målen *Piageme I* och *II* — nämligen att det de jure föreskrivs att endast de lokala språken utgör "lättförståeliga språk". I praktiken skulle detta, fortfarande vad avser exemplet Belgien, förmodligen innebära att en domstol i den flamländskspråkiga delen anser att flamländska är det enda språk som

68. Enligt min mening är domstolarnas uppgift inte att uppställa regler utan snarare att ange undantag. Detta gäller särskilt i fall då man utdömer sanktioner avseende åsidosättande av nationella regler som kräver att språket i den stat där produkten säljs skall användas. Domstolarna skall pröva om uppgifterna på det aktuella livsmedlet, även om de inte är avfattade på nämnda språk, på grund av särskilda omständigheter ändå lätt kan förstås av den genomsnittlige konsumenten. I så fall går den nationella bestämmelsen längre än direktivets mål, det vill säga att konsumenten får effektiv information. Den nationella domstolen måste således anse att den nationella bestämmelsen strider mot direktivet och följaktligen låta bli att tillämpa den, dock inte i dess helhet utan endast i den mån som det föreskrivs sanktioner, trots att konsumenten i själva verket ges tillräcklig

39 — Egentligen är det fjärde gången om man räknar målet *Colim* (C-33/97), i vilket jag i dag avger mitt förslag till avgörande.

40 — Just så blev fallet i det beslut som den belgiska domstolen den 27 juni 1996 fattade efter domen i målet *Piageme II*. Den nationella domstolen ansåg att uppgifter på franska eller tyska (trots att dessa språk är officiella språk i Belgien) på etiketter på flaskor med mineralvatten av märkena *Perrier*, *Evian*, *Contrex* och *Apollinaris* (dessa märken är förvisso tillräckligt kända för allmänheten) inte var förståeliga för konsumenterna i den flamländskspråkiga regionen!

information.⁴¹ Med andra ord underkänner domstolen inte i sin helhet kravet att statens språk skall användas på grund av att kravet är ogiltigt utan upphäver den administrativa sanktionen eller låter bli att utdöma straff i det mål som den har att ta ställning till.

är det lämpligaste stället för övningar i etymologi eller komparativ lingvistik.

69. Med hänsyn till alla olika situationer som kan uppkomma är det inte lätt att a priori bestämma vilka uppgifter som domstolen bör beakta när den bedömer huruvida konsumenten ges tillräcklig information i det fall som den har att ta ställning till.

I domen i målet *Piageme II* (se ovan, punkt 33) har domstolen givit viss ledning. Domstolen har emellertid samtidigt anmärkt att ingen av dessa vägledande uppgifter är ensam avgörande. Vad spelar det för roll att 50 procent av invånarna i en region talar ett främmande språk för de återstående 50 procent som inte kan förstå uppgifter angående ett livsmedel om de är avfattade på ett främmande språk? Och på vilket sätt är en informationskampanj av intresse för de konsumenter som inte har tagit del av den? Samma sak gäller likheter mellan olika språk: det räcker att påpeka att en livsmedelshandel inte

Man bör i vilket fall som helst hålla i minnet att undantaget från obligatorisk användning av det nationella språket bör tolkas restriktivt för att inte göra regel av undantaget.

70. I detta sammanhang skall det vidare anmärkas att denna fråga uppkommer vad avser samtliga uppgifter som är obligatoriska enligt direktivet och inte endast vissa av dem. Svaranden i det nationella målet har argumenterat att en produkt som tack vare sitt namn är välkänd inte omfattas av kravet i artikel 14 i direktivet att märkningen måste innehålla uppgifter på det språk som lagligen har bestämts av den stat där varorna säljs. Detta argument kan inte godtas, eftersom angivandet av dessa uppgifter endast utgör ett av de krav som ställs i direktivet.

71. Distinktionen mellan "välkända" produkter och övriga produkter — det vill säga "mindre kända" eller nya produkter — saknar dessutom relevans. En tolkning som skulle innebära att "välkända" produkter inte omfattas av de krav som gäller för övriga produkter skulle snedvrida konkurrensen och strider mot direktivet, eftersom den

41 — Se dom i mål av den 16 december 1980 i mål 27/80, *Pietje* (REG 1980, s. 3839), punkt 12.

leder till att redan kända och väletablerade produkter systematiskt gynnas framför mindre kända produkter eller produkter som just kommit ut på marknaden. Om man antar att det medför en extra kostnad som läggs på produktens pris att ange dessa uppgifter på språket i den stat där produkten säljs (till exempel genom en extra etikett), följer därav att "kända" (importerade) produkter, om de inte omfattas av detta krav, framstår som billigare och således mer attraktiva för konsumenten än liknande (importerade) produkter av annan art. Under sådana förutsättningar konkurrerar inte produkterna på lika villkor på marknaden och konkurrensen blir snedvriden.

72. Jag skall nu pröva under vilka förutsättningar det är förenligt med gemenskapsrätten att medlemsstaterna kräver att deras nationella språk, deras officiella språk ⁴² eller ett av de officiella språken skall användas.

73. I detta sammanhang uppstår en viktig fråga: skall denna laglighet bedömas enligt

artikel 14 eller enligt andra artiklar i fördraget, särskilt artiklarna 30 och 36?

74. Domstolen har ansett att direktivet endast utgör ett första steg i harmoniseringsprocessen. ⁴³ Därför finns det, som ovan anförts (i punkt 28), anledning att beakta nämnda artiklar i fördraget. Enligt min mening eftersträvar direktivet, till följd av successiva ändringar, i dess nuvarande form en relativt djupgående tillnärmning, som påminner om en harmonisering. Å andra sidan anser jag att varje bestämmelse skall ges en oberoende bedömning. Ur denna synvinkel utgör artikel 14 en självständig enhet och även om denna artikel ger medlemsstaterna ett visst utrymme för eget skön när de avgör vilka språk som köpare har lätt att förstå, anger både nämnda artikel och direktivet i dess helhet gränser för hur detta skön kan användas. Eftersom direktivet och särskilt artikel 14 i detsamma syftar till att förena olika mål, ⁴⁴ är tolkningsmetoden inte särskilt annorlunda än den som vanligen används vid tolkning av artikel 30—36. ⁴⁵ Det är således lämpligt att precisera dessa gränser eller med andra ord att definiera under vilka förutsättningar medlemsstaternas ovan nämnda utrymme för eget skön inte strider mot gemenskapsrätten.

42 — Utan ambition på vetenskaplig precision använder jag uttrycket "nationellt språk" i meningen det språk som talas i hela medlemsstatens territorium och uttrycket "officiellt språk" i meningen ett språk som är erkänt som officiellt språk i lag, oavsett om det på samma gång är ett nationellt språk eller endast talas i en del av medlemsstatens territorium.

43 — Se domen i målet Van der Veldt, ovan fotnot 8.

44 — Vad särskilt avser artikel 14 är dessa mål dels fri rörlighet, dels konsumentskydd samt eventuellt skydd av det nationella språket.

45 — Se ovan punkt 27.

75. Av det ovanstående följer att medlemsstaterna skall använda sitt utrymme för eget skön enligt artikel 14 på ett sådant sätt att konsumenterna skyddas samtidigt som den fria rörligheten, om möjligt, inte inskränks. De regler som medlemsstaterna inför vad avser språkanvändning måste således vara förenliga med direktivets syfte och inte vara mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt. Med andra ord: När flera möjligheter står öppna för medlemsstaterna, skall den minst ingripande väljas (se punkt 60 ovan).

76. Jag menar att man inte kan ifrågasätta att användning av det nationella språket eller det officiella språket är det lämpligaste medlet för korrekt information till konsumenterna. Domstolen har för övrigt intagit i huvudsak samma ståndpunkt. Domstolens dom av den 9 augusti 1994 i mål C-51/93, *Meyhui*,⁴⁶ rörde giltigheten av rådets direktiv 69/493/EEG av den 15 december 1969 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kristallglas (EGT L 326, s. 36; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 170), enligt vilket endast språket eller språken i det land där varorna släpps ut på marknaden fick användas i beteckningen. Domstolen ansåg där att "omständigheten att konsument i den medlemsstat där produkterna säljs informeras på språket eller språken i denna stat utgör ... en lämplig åtgärd [för att skydda konsumenten mot risken att förväxla olika produkter]. I detta sammanhang", fortsätter domstolen, "skall det konstateras att den eventualitet som nämnts av den nationella domstolen att ett annat språk

kan vara mer lättförståeligt för köparen är ett rent undantagsfall". Denna möjlighet måste emellertid inskränkas till det absolut nödvändigaste.

77. I detta sammanhang skall det erinras om att det i artikel 14.2 sista stycket tillåts att andra språk än det obligatoriska språket används på etiketten. Denna tvingande regel är självständig och ovillkorlig. Regeln har således direkt effekt, oavsett om medlemsstaterna nämner den i sina genomförandebestämmelser eller inte.

Av detta följer att medlemsstaten inte har rätt att kräva uteslutande användning av sitt eget språk. Med andra ord kan medlemsstaten inte kräva att uppgifterna på förpackningarna måste vara avfattade *endast* på medlemsstatens språk. En sådan regel skulle tvinga utländska producenter eller importörer att byta ut sina förpackningar. En sådan regel skulle helt klart gynna den inhemska produktionen och minska importen. En sådan regel skulle därmed utgöra en oerättig sträng åtgärd, som kan jämföras med en kvantitativ importrestriktion.

78. Jag anser att den lämpligaste lösningen är att på varan fästa en kompletterande etikett med en översättning av obligatoriska uppgifter till språket i det land där varan säljs. Denna lösning medför begränsade merkostnader och tar på ett rättvist sätt hänsyn till

46 — REG 1994, s. I-3879. Se även domen i målet *Piageme I*, punkt 14.

såväl konsumenters som ekonomiska operatörers intressen.

ten eller importören, vilket kan utgöra ett hinder för importen, och en fördel för inhemska produkter till förfång för importerade produkter, vilket strider mot artikel 30 i fördraget.

Denna lösning är dessutom sådan att den, om den tillämpas i samtliga medlemsstater, inte riskerar att gynna produkter som importeras från en medlemsstat till en annan: produkter från den andra medlemsstaten måste nämligen även de märkas på den första statens språk för att kunna exporteras dit. Eventuella negativa verkningar av märkningen tar således ut varandra. Vad avser konkurrensen får samtliga produkter således samma utgångsläge.

Den ståndpunkt som jag i förevarande fall har förkastat kan däremot skapa intryck att det inom gemenskapen förekommer språk som a priori är mer "lättförståeliga" än andra. Denna ståndpunkt kan inte godtas eftersom den dels strider mot principen om gemenskapsspråkens lika värde, dels a priori ger en fördel åt produkter från en viss stat, till andras förfång (det vill säga fördelen av fri rörlighet utan ytterligare märkning på språket i det land produkten säljs), vilket medför att de berörda producenterna ges en ojämlig behandling och den sunda konkurrensen inom gemenskapen snedvrids.

80. Detta argument är emellertid inte särskilt övertygande. För det första ligger det i importörernas intresse att göra sin produkt känd och på så sätt göra den tillgänglig för genomsnittskonsumenten. Om de antaganden som jag har formulerat ovan⁴⁷ angående konsumenters beteenden, vanor och krav är korrekta, är det tämligen troligt att genomsnittskonsumenten (det vill säga de flesta konsumenter) inte är intresserade av en produkt som saknar uppgifter på ett språk som de förstår och talar, och att de är mer intresserade av produkter med uppgifter avfattade på ett språk som är dem bekant. Den utländska producent eller importör som vill bespara sig den relativt ringa kostnaden för att på varan fästa en etikett med uppgifter om varans egenskaper på språket i den stat där produkten säljs riskerar att lida stor skada, genom att han håller sig *utanför* den marknad där han vill vinna marknadsandelar, vilket på intet sätt gynnar den fria rörligheten för varor, som ingår bland de mål som direktivet eftersträvar.

Ett sådant förfaringsätt leder till att konsumenten får otillräcklig information och begränsar konsumentens *valmöjligheter*,

79. Det enda egentliga argumentet mot den lösning som jag förespråkar är att min lösning medför en merkostnad för produc-

47 — Se punkt 45—48.

vilket den svenska regeringen mycket riktigt har påpekat. Konsumenterna tenderar nämligen att välja produkter med uppgifter avfattade på det egna språket.

Jag tror att det är därför som domstolen i ett mål om förhandsavgörande har ansett att den lämpligaste åtgärden är att på varan fästa en (självhäftande) kompletterande etikett, vad avser målsättningar som inskränker fri rörlighet för produkter.⁴⁸

ekonomiske aktörens val. I så fall får denne ta ansvar för valet av ett av dessa språk och det räcker att uppgifterna är avfattade på detta språk för att han skall anses ha handlat i enlighet med direktivet. Om man däremot skulle kräva att regionens språk skall användas, skulle importörerna bli tvungna att märka sina produkter på flera olika språk, vilket på ett oberättigat sätt skulle hindra import, och särskilt parallellimport.

Den andra frågan

81. Slutligen är det enligt min mening självklart att ett sådant krav endast rör de uppgifter som är obligatoriska enligt direktivet och inte kompletterande uppgifter som ibland finns med på produkten. De senare kan lagligen avfattas på språket i den stat där produkten har sitt ursprung.

83. Genom sin andra fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få veta om artikel 14 i direktivet tillåter att konsumenten ges nämnda information på annat sätt än genom märkningen, nämligen genom att det sätts upp skyltar i butikerna.

82. I flerspråkiga stater får man dock inte kräva att uppgifterna skall vara avfattade på varje regions språk. Om det finns flera officiella språk skall det presumeras att de är likvärdiga och således mer eller mindre bekanta för medlemsstatens medborgare. I detta sammanhang anser jag att medlemsstaten enligt artikel 14 lagligen kan kräva att uppgifterna avfattas på något av dessa språk, enligt den

84. Jag kommer inte att svara på denna fråga, eftersom domen i målet *Piageme II* redan innehåller svaret. I denna dom ansåg domstolen att skyddet för den slutlige konsumenten, vilket inte nödvändigtvis är den som har köpt livsmedlen, inte kan uppnås genom andra åtgärder än märkning, exempelvis information som tillhandahålls vid försäljningsstället eller omfattande informationskampanjer (punkt 26). Jag föreslår därför samma svar på denna fråga.

48 — Se domen i det ovan nämnda målet *Loendersloot*, punkt 46. Det är dessutom tydligt att "märkning är en av de åtgärder som i minsta mån inskränker varors fria rörlighet inom gemenskapen" (se exempelvis domen i det ovan nämnda målet *Van der Veldt*, punkt 31).

VI — Förslag till avgörande

85. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ger följande svar på tolkningsfrågorna:

- 1) Artikel 14 i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel utgör inte hinder för en medlemsstat att kräva att livsmedel förses med obligatoriska uppgifter åtminstone på denna stats nationella språk eller officiella språk, om inte konsumenterna får tillgång till dessa uppgifter på annat sätt som domstolen finner lämpligt.
- 2) De obligatoriska uppgifterna enligt direktiv 79/112/EEG skall anges genom märkning av livsmedlet och det räcker inte att de finns återgivna på andra ställen, såsom skyltar vid försäljningsstället.