

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)  
den 16 november 2000 \*

I mål C-217/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren H. van Lier, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, företrätt inledningsvis av biträdande rådgivaren Y. Houyet, utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriets rättsavdelning, därefter av generaldirektören P. Rietjens, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, 15, rue des Petits Carmes, Bryssel,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i

\* Rättegångsspråk: franska.

ändrad lydelse) och följande artiklar genom att i artikel 6.1 första punkten i den belgiska kungliga förordningen av den 3 mars 1992 om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen (*Moniteur belge* av den 15 april 1992, s. 8467) föreskriva att det anmälningnummer som erhållits i enlighet med artikel 4 i samma förordning skall anges på etiketterna för de produkter som omfattas av förordningen,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J.-P. Puissochet och V. Skouris (referent),

generaladvokat: N. Fennelly,  
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 11 maj 2000 av kommissionen, företrädd av H. van Lier, och Konungariket Belgien, företrädd av rådgivaren A. Snoecx, utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, i egenskap av ombud,

och efter att den 29 juni 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 8 juni 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) och följande artiklar genom att i artikel 6.1 första punkten i den belgiska kungliga förordningen av den 3 mars 1992 om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen (*Moniteur belge* av den 15 april 1992, s. 8467) föreskriva att det i artikel 4 i samma förordning föreskrivna anmälningsnumret skall anges på etiketterna för de produkter som omfattas av förordningen.

## Nationell lagstiftning

- 2 I artikel 1 i den kungliga förordningen definieras näringsämnen som ämnen vilka kroppen behöver, men som den inte kan producera själv och därför måste tillföras i tillräcklig mängd genom intagande av livsmedel.
- 3 I artikel 4 första stycket i den kungliga förordningen föreskrivs att en anmälan skall göras i förväg till tillsynsmyndigheten för livsmedel vid ministeriet för

folkhälsa och miljö (nedan kallad tillsynsmyndigheten) innan dessa ämnen och livsmedel innehållande dessa ämnen släpps ut på marknaden.

- 4 I andra och tredje stycket i samma bestämmelse regleras anmälningsförfarandet i enlighet med följande:

”En skriftlig anmälan innehållande åtminstone följande uppgifter måste lämnas in i två exemplar:

1. Produktens art.
2. Ingrediensförteckning (kvalitativ och kvantitativ).
3. Analys av näringsämnena.
4. Märkningens utformning.
5. Nödvändig information för att kunna bedöma näringsvärdet.

6. Ett åtagande att genomföra ofta återkommande analyser vid olika tillfällen samt att tillhandahålla [tillsynsmyndigheten] resultaten.

Inom en månad efter att den skriftliga anmälan inkommit skall [tillsynsmyndigheten] skicka en bekräftelse om att ansökan inkommit. Denna bekräftelse innehåller ett anmälingsnummer.”

5 Enligt sista stycket i samma bestämmelse har tillsynsmyndigheten möjlighet att lämna synpunkter och komma med rekommendationer beträffande bland annat märkningens utformning och därvid särskilt kräva varningstexter. Tillsynsmyndigheten kan dessutom begära att få tillgång till uppgifter rörande näringsämnet eller näringsämnenas biotillgänglighet.

6 När det gäller märkningen föreskrivs i artikel 6.1 i den kungliga förordningen följande:

”Utan hinder av generella eller särskilda bestämmelser om märkning av och reklam för livsmedel skall märkningen av de livsmedel som avses i artiklarna 2 och 3 innehålla följande uppgifter:

1. Anmälingsnumret som avses i artikel 4.

2. Datumet fram till vilket hållbarheten för näringsämnena garanteras.”

- 7 I andra och tredje stycket i samma artikel föreskrivs att de etiketter som finns på dessa varors förpackningar skall innehålla uppgift om rekommenderat intag samt halten av näringsämnen.
  
- 8 Slutligen föreskrivs i artikel 11 i den kungliga förordningen att överträdelse av bestämmelserna i den förordningen skall beivras i enlighet med lagen av den 24 januari 1997 om skydd för konsumenternas hälsa vad avser livsmedel och andra produkter.

#### Faktiska omständigheter och det administrativa förfarandet

- 9 Mot bakgrund av till kommissionen ställda klagomål fann kommissionen att de villkor som föreskrivs i den kungliga förordningen skulle kunna hindra den fria rörligheten för de produkter som omfattas av förordningen. Kommissionen tog därför kontakt med de belgiska myndigheterna i avsikt att lösa de problem som följde av kommissionens ställningstagande.
  
- 10 Efter det att möten genomförts och skrivelser utväxlats kunde de av kommissionen uppmärksammade problemen lösas, förutom vad avser den i artikel 6.1 första punkten i den kungliga förordningen föreskrivna skyldigheten att ange anmälningsnumret i märkningen av de aktuella produkterna.
  
- 11 Kommissionen var av den åsikten att föreskrivandet av denna skyldighet utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som är förbjuden enligt artikel 30 i EG-fördraget och sände därför den 28 juni 1996 en formell underrättelse härom till Belgien.

- 12 Eftersom kommissionen inte ansåg att de belgiska myndigheternas svar av den 31 oktober 1996 var tillfredsställande riktade kommissionen den 4 februari 1998 ett motiverat yttrande till Belgien i vilket kommissionen vidhöll sin åsikt.
  
- 13 De belgiska myndigheternas svar av den 29 juli 1998 på det motiverade yttrandet var enligt kommissionen inte heller tillfredsställande, och kommissionen har därför väckt förevarande talan.

### Prövning i sak

- 14 Kommissionen har i ansökan hävdats att den omtvistade åtgärden inte är förenlig med artikel 30 i fördraget, för även om den utan åtskillnad är tillämplig på belgiska produkter och produkter som kommer från andra medlemsstater har den en begränsande inverkan på handeln, eftersom den nödvändiggör en ändring av de berörda varornas förpackningar eller etiketter om de skall kunna saluföras i Belgien. Att det rör sig om ett handelshinder framgår enligt kommissionen av det faktum att den omtvistade åtgärden medför extra kostnader för paketeringen av dessa produkter.
  
- 15 Den belgiska regeringen har som svar på detta gjort gällande att skyldigheten att ange anmälningsnumret på etiketterna för de produkter som omfattas av den kungliga förordningen inte utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor, eftersom de eventuella extra kostnader som kan uppstå på grund av denna skyldighet bärs av konsumenterna.
  
- 16 Domstolen erinrar i detta sammanhang om att artikel 30 i fördraget enligt domstolens fasta rättspraxis syftar till att förbjuda alla av medlemsstaterna

antagna handelsregler som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (se dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343). Domstolen har preciserat att artikel 30 i fördraget, i avsaknad av harmonisering av lagstiftningarna, i princip förbjuder handelshinder inom gemenskapen som följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla, till exempel avseende utformning, märkning och förpackning (se dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas på inhemska varor och importerade varor utan åtskillnad.

- 17 Trots att den är tillämplig utan åtskillnad på alla varor kan en sådan skyldighet som följer av artikel 6.1 första punkten i den kungliga förordningen utgöra ett hinder för handeln inom gemenskapen. Denna skyldighet kan nämligen tvinga importören att anpassa presentationen av sina varor efter platsen för försäljningen, och därigenom åsamkas han extra kostnader för förpackning och märkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 augusti 1994 i mål C-51/93, Meyhui, REG 1994, s. I-3879, punkt 13, och av den 3 juni 1999 i mål C-33/97, Colim, REG 1999, s. I-3175, punkt 36).
- 18 Även om de extra kostnaderna, såsom den belgiska regeringen gjort gällande, slutligen skulle komma att bäras av de belgiska konsumenterna innebär redan det faktum att kostnaderna behöver vältras över på konsumenterna ett hinder för de ekonomiska aktörerna, eftersom detta kan ha en avskräckande inverkan på de aktörer som har för avsikt att saluföra de berörda produkterna i Belgien.
- 19 Den belgiska regeringen har också gjort gällande att den omtvistade åtgärden inte har någon begränsande inverkan på den fria rörligheten för varor, eftersom det för det första redan finns motsvarande skyldigheter i andra medlemsstater. För



det andra kan skyldigheten att ange anmälningsnumret vara till nytta vid saluföring av de aktuella näringsämnen och de livsmedel som innehåller dessa näringsämnen utanför Belgien, eftersom anmälningsnumret på etiketterna, i brist på harmonisering, påvisar förekomsten av en hälsokontroll. Det gör det möjligt för medlemsstaternas och gemenskapens myndigheter samt för konsumenterna att begära information om dessa varor.

20 Domstolen anser inte att denna argumentering kan godtas. Det förhållandet att andra medlemsstater har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget rättfärdigar för det första inte att en medlemsstat, mot vilken det har väckts en talan om fördragsbrott, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-6959, punkt 63). Anmälningsnumrets eventuella användbarhet i samband med saluföringen av de aktuella produkterna i andra medlemsstater berövar för det andra inte den omtvistade åtgärden dess karaktär av hinder för införsel av dessa varor till den belgiska marknaden, eftersom det av kommissionen påtalade fördragsbrottet rör införsel av dessa varor till den belgiska marknaden och inte saluföring av varorna i andra medlemsstater.

21 Det framgår av vad som anförts ovan att den omtvistade skyldigheten skall anses utgöra ett handelshinder mellan medlemsstaterna och att den därför är förbjuden enligt artikel 30 i fördraget.

22 Den belgiska regeringen har vidare påstått att även om en sådan åtgärd skulle utgöra ett hinder är den berättigad med hänsyn till det syfte som ligger bakom åtgärden, nämligen skyddet av folkhälsan, vilket omfattas av undantaget i

artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse). Enligt regeringen utgör angivandet av anmälningsnumret en garanti för konsumenterna att produkten är underkastad kontroll av behöriga myndigheter.

- 23 Kommissionen anser däremot inte att den omtvistade skyldigheten kan rättfärdigas med åberopande av skyddet för folkhälsan, eftersom skyldigheten endast ger möjlighet att kontrollera att handlingar har lämnats in till de behöriga myndigheterna och att produkten varit föremål för ett anmälningsförfarande. Enligt kommissionen har anmälningsförfarandet till syfte att förse myndigheterna med information så att de skall kunna lämna synpunkter och komma med rekommendationer beträffande utformningen av märkningen. Skyddet av folkhälsan garanteras dessutom på annat sätt genom den kungliga förordningen, nämligen dels genom att det föreligger skyldighet att ange bland annat halten av näringsämnen, datum för minsta hållbarhetstid och rekommenderat intag, dels genom det i förordningen föreskrivna sanktionsförfarandet. Av detta följer att skyldigheten att ange anmälningsnumret i märkningen inte kan anses berättigad, och även om så vore fallet är denna skyldighet under alla omständigheter varken nödvändig eller proportionerlig i förhållande till det av den belgiska regeringen eftersträvade syftet.
- 24 Den belgiska regeringen har däremot hävdats att den omtvistade åtgärden, med hänsyn till syftet att skydda folkhälsan, utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd.
- 25 Vid avgörandet av om den omtvistade åtgärden är berättigad med hänsyn till syftet att skydda folkhälsan skall först värdet av den information som

konsumenterna kan få genom att anmälningsnumret har angetts på de aktuella varornas etiketter fastställas. Det skall härvid särskilt undersökas om detta nummer ger konsumenterna några upplysningar som ger dem möjlighet att anpassa sin konsumtion av dessa varor för att på så sätt vidta försiktighetsåtgärder för att skydda sin hälsa.

- 26 Det framgår av de förklaringar som den belgiska regeringen lämnade vid förhandlingen att anmälningsnumret endast består av några siffror som är hänförliga till produkten och till företaget. Numret ger konsumenterna endast den informationen att produkten har anmälts till tillsynsmyndigheten, men den ger ingen upplysning om andelen näringsämnen i produkten, utförda kontroller eller granskningar, och inte heller huruvida tillsynsmyndigheten har kommit med anmärkningar eller rekommendationer och om så är fallet huruvida dessa har beaktats. Även om sådan information utgör en garanti för konsumenterna för att en skriftlig anmälan har inlämnats, ger den ingen möjlighet för dem att avgöra huruvida de bör eller inte bör konsumera produkten och, för det fall att de bestämmer sig för att konsumera den, i vilka kvantiteter den bör konsumeras. Informationen har således inte ett sådant värde att kravet på angivande av densamma kan anses vara berättigat med hänsyn till skyddet för folkhälsan.
- 27 En nationell bestämmelse i vilken det föreskrivs en sådan skyldighet som den omtvistade skyldigheten måste dessutom under alla omständigheter stå i proportion till det mål som eftersträvas (se särskilt den ovan nämnda domen i målet Colim, punkt 40).
- 28 För att en nationell reglering som har eller kan ha en begränsande inverkan på importen av varor skall vara förenlig med proportionalitetsprincipen i ett sådant fall som det i målet aktuella, måste den vara nödvändig för att effektivt kunna skydda människors hälsa eller liv. I annat fall är den inte förenlig med fördraget. En nationell bestämmelse kan således inte grundas på undantaget i artikel 36 i

fördraget, om människors hälsa och liv kan skyddas på ett lika effektivt sätt genom åtgärder med mindre begränsande inverkan på gemenskapshandeln (se dom av den 11 juli 2000 i mål C-473/98, Toolex Alpha, REG 2000, s. I-5681, punkt 40).

- 29 Härvid kan det precis som i punkt 26 i denna dom konstateras att angivandet av anmälningsnumret på etiketten endast ger konsumenterna den informationen att varan har anmälts till tillsynsmyndigheten, men den ger ingen ytterligare upplysning som gör det möjligt att effektivt skydda konsumenternas hälsa. Däremot innehåller etiketten andra uppgifter, såsom varans beteckning, tillverkarens eller distributörens namn, halten av näringsämnen, datum för minsta hållbarhetstid och rekommenderat intag, vilka är ändamålsenliga för att uppnå detta syfte. Av detta följer att den omtvistade skyldighet som föreskrivs i den kungliga förordningen inte är nödvändig för skyddet av folkhälsan.
- 30 Under dessa förutsättningar kan det konstateras att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 och följande artiklar i fördraget genom att i artikel 6.1 första punkten i den kungliga förordningen föreskriva att det i artikel 4 i samma förordning föreskrivna anmälningsnumret skall anges i märkningen av de produkter som omfattas av förordningen.

### Rättegångskostnader

- 31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) och följande artiklar genom att i artikel 6.1 första punkten i den kungliga förordningen av den 3 mars 1992 om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen föreskriva att det i artikel 4 i samma förordning föreskrivna anmälningsnumret skall anges i märkningen av de produkter som omfattas av förordningen.
  
- 2) Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 november 2000.

R. Grass

C. Gulmann

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen