

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 10 oktober 2002¹

1. Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (nedan kallad Verwaltungssenat) har, genom beslut av den 1 juni 2001 som inkom till domstolens kansli den 11 juni samma år, ställt en fråga om tolkningen av rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (nedan kallat direktiv 79/112)² och tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (nedan kallat direktiv 2000/13 eller direktivet)³, genom vilket direktiv 79/112 upphävdes med verkan från den 26 maj 2000.

2. Verwaltungssenat har särskilt önskat få klarhet i huruvida artikel 15 i direktiv 79/112 eller artikel 18 i direktiv 2000/13 utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken, vid saluföring av livsmedel vars minsta hållbarhetstid har över-

skridits, denna omständighet skall framgå på ett sätt som skall vara tydligt och lättbegripligt, varvid det inte är tillräckligt att enbart ange denna minsta hållbarhetstid i märkningen.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelser

3. Såsom framgår av ingressen (första skälet) till direktiv 2000/13 har i detta direktiv en återkodifiering av området gjorts, varvid direktiv 79/112 och de direktiv genom vilka det sistnämnda direktivet har ändrats har konsoliderats.

4. Det framgår även av ingressen att direktivet har antagits av den anledningen att "[s]killnader mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av livsmedel kan hämma den fria rörligheten av dessa varor och kan leda till ojämlika konkurrensvillkor" (andra skälet) och att det därför var "nödvändigt att närma dessa lagstiftningar till varandra för

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT L 33, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130.

3 — EGT L 109, s. 29.

att bidra till att den inre marknaden fungerar smidigare” (tredje skälet). Därför är ”[s]yftet med detta direktiv... att anta allmänna gemenskapsregler som skall gälla horisontellt för alla livsmedel som släpps ut på marknaden” (fjärde skälet). Syftet har inspirerats av principen att ”[d]et huvudsakliga syftet med regler om märkning av livsmedel bör vara behovet att informera och skydda konsumenten” (sjätte skälet). Ur denna synpunkt gör ”[d]etaljerad märkning för att ange produktens exakta art och beskaffenhet... det möjligt för konsumenten att göra sitt val med full sakkännedom och är det lämpligaste eftersom det medför minsta möjliga hinder för den fria handeln” (åttonde skälet).

5. I tionde skälet i samma direktiv anges för övrigt att det ”[m]ed hänsyn till att detta direktiv är horisontellt... från början inte [var] möjligt att bland de obligatoriska märkningsanvisningarna ta med samtliga uppgifter som gäller för varje livsmedel och som måste framgå av den förteckning som i princip gäller för samtliga livsmedel; i ett senare steg bör gemenskapsbestämmelser antas som kompletterar de bestämmelser som redan finns”.

6. I elfte skälet anges att ”[m]edlemsstaterna... vidare, om det saknas specialregler

inom gemenskapen, [bör] behålla rätten att fastställa vissa nationella bestämmelser som komplement till de allmänna bestämmelserna i detta direktiv, dock bör dessa bestämmelser vara underkastade en gemenskapsprocedur”.

7. Mot bakgrund härav anges i artikel 1 i direktivet detta direktivs materiella tillämpningsområde. I artikeln i fråga definieras också de begrepp som används i direktivet. Denna artikel har följande lydelse:

”1. Detta direktiv gäller märkning av livsmedel som i oförändrat tillstånd är avsedda att tillhandahållas konsumenter samt vissa aspekter på presentation av och reklam för sådana livsmedel.

...

3. I detta direktiv avses med

a) märkning: varje ord, uppgift, varumärke, märkesnamn, illustration eller symbol i samband med livsmedel som anbringas på förpackning, dokument,

meddelande, etikett, ring eller hylsa som medföljer eller avser sådant livsmedel,

kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod

- b) färdigförpackat livsmedel: varje enskild vara som i oförändrat skick är avsedd att tillhandahållas konsumenterna och storkök och som består av ett livsmedel och den förpackning i vilket det placeras innan det erbjuds till försäljning, oavsett om förpackningen omsluter livsmedlet helt eller endast delvis, men förutsatt att förpackningen omsluter livsmedlet på sådant sätt att innehållet inte kan ändras utan att förpackningen öppnas eller ändras.”

... ”

9. I artikel 3.1 i direktivet stadgas följande:

8. I artikel 2 föreskrivs, såvitt är av intresse i detta mål, följande:

”1. Om något annat inte följer av artiklarna 4—17, är endast följande uppgifter obligatoriska vid märkning av livsmedel:

”1. Märkningen och dess närmare utformning får inte

1. Det namn under vilket varan säljs.

a) vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet

2. Ingrediensförteckning.

i) om vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess slag, identitet, egenskaper, sammansättning,

3. Mängden av särskilda ingredienser eller kategorier av ingredienser i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

4. Nettokvantitet i fråga om färdigförpackade livsmedel.
5. Datum för minsta hållbarhetstid eller, när det gäller livsmedel som ur mikrobiologisk synpunkt är lättfördärliga, datum för sista förbrukningsdag.
6. Speciella förvarings- eller användningsanvisningar.
7. Förpackarens eller tillverkarens namn eller firma samt adress eller uppgift om säljare som är etablerad inom gemenskapen.
8. Uppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst.
9. Bruksanvisning, om det utan en sådan skulle vara omöjligt att använda livsmedlet på rätt sätt.
10. För drycker som innehåller mer än 1,2 volymprocent alkohol, den verkliga alkoholhalten uttryckt i volym.”
10. I artikel 4 stadgas för övrigt följande:

Medlemsstaterna skall dock ha rätt att i fråga om smör som framställts inom deras territorium, kräva uppgift endast om tillverkaren, förpackaren eller säljaren.

Utan att det påverkar den anmälnings-skyldighet som föreskrivs i artikel 24, skall medlemsstaterna underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om varje åtgärd som vidtagits enligt andra stycket.

”1. Gemenskapsbestämmelser som gäller endast för vissa livsmedel och inte livsmedel i allmänhet får i särskilda fall avvika från de krav som fastställs i artikel 3.1 punkterna 2 och 5, under förutsättning att detta inte leder till att köparen blir bristfälligt informerad.

2. Gemenskapsbestämmelser som gäller endast för vissa livsmedel och inte livs-

medel i allmänhet får innehålla föreskrifter om att andra uppgifter än de som anges i artikel 3 skall framgå av märkningen.

12. I den därpå följande artikel 10 föreskrivs följande:

Om gemenskapsbestämmelser saknas, får medlemsstaterna i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 19 meddela föreskrifter om sådana märkningsuppgifter.”

”1. I fråga om livsmedel som från mikrobiologisk synpunkt är lättfördärliga och som därför efter en kort period kan antas utgöra en omedelbar fara för människors hälsa, skall datum för minsta hållbarhetstid ersättas med uppgift om sista förbrukningsdag.

11. I artikel 9 anges följande:

”1. Datum för minsta hållbarhetstid för ett livsmedel skall vara den dag fram till vilken livsmedlet vid rätt förvaring har kvar sina särskilda egenskaper.

2. Detta datum skall föregås av orden

... ’sista förbrukningsdag’.”

...

2. Datumet skall föregås av orden

13. I artikel 17 preciseras följande:

— ’bäst före...’ när datumet omfattar uppgift om dagen,

”I fråga om reglerna för hur uppgifter i artikel 3 och artikel 4.2 skall anges, skall medlemsstaterna inte fastställa krav som är mer detaljerade än de som framgår av artiklarna 3—13.”

— ’bäst före utgången av...’ i övriga fall.”

14. I artikel 18 i direktivet, vari ordalydelsen i artikel 15 i det upphävda direktivet 79/112 upprepas i sin helhet, stadgas följande:

”1. Medlemsstater får inte förbjuda handel med livsmedel som följer reglerna i detta direktiv genom att tillämpa nationella icke harmoniserade bestämmelser för märkning och presentation av vissa livsmedel eller av livsmedel i allmänhet.

2. Punkt 1 gäller inte nationella icke harmoniserade bestämmelser som motiveras av att man vill

— skydda människors hälsa,

— förebygga oredlighet, såvida inte sådana bestämmelser kan befaras hindra tillämpningen av de definitioner och regler som fastställs genom detta direktiv,

— skydda industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt att förebygga illojal konkurrens.”

15. Artikel 19, slutligen, har följande lydelse:

”När det hänvisas till denna artikel skall följande förfarande användas, om en medlemsstat skall[e] bedöma det som nödvändigt att anta ny lagstiftning:

Den skall anmäla de planerade åtgärderna och skälen för dessa till kommissionen och de andra medlemsstaterna. Kommissionen skall samråda med medlemsstaterna inom Ständiga livsmedelskommittén, inrättad genom rådets beslut 69/414/[E]EG, om den anser att sådant samråd behövs eller om någon medlemsstat begär det.

Medlemsstaterna får vidta åtgärderna tidigast tre månader efter anmälan och under förutsättning att kommissionen inte motsatt sig det.

Om så skulle vara fallet, skall kommissionen före utgången av denna period inleda det förfarande som fastställs i artikel 20.2 för att avgöra huruvida de planerade åtgärderna kan genomföras, om det är nödvändigt med lämpliga ändringar.”

Nationell lagstiftning

16. I Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 (förordning om märkning av livsmedel, nedan kallad LMKV)⁴ regleras vilka uppgifter som skall anbringas på livsmedel som är förpackade och avsedda för slutkonsumenten.

17. I 10 § i denna förordning⁵ anges närmare bestämt följande:

”1. Den minsta hållbarhetstiden får inte förlängas och sista förbrukningsdag får inte flyttas fram.

2. Om den minsta hållbarhetstiden har överskridits skall denna omständighet framgå på ett klart och lättbegripligt sätt.

3. Om sista förbrukningsdag har passerats får varan inte längre saluföras.”⁶

18. Enligt 74 § i Lebensmittelgesetz 1975 (livsmedelslagen, nedan kallad LMG)⁷ påförs straffavgift om bestämmelserna i LMKV åsidosätts.

Bakgrund och förfarande

19. Genom beslut av den 26 februari 2001 ålade Bezirkshauptmannschaft Zwettl, som var behörig förvaltningsmyndighet på området, Susanne Müller att i egenskap av företrädare för företaget Spar Österreichische Warenhandels AG erlagga en straffavgift på 2 000 ATS för åsidosättande av 10 § punkt 2 LMKV, då hon den 22 augusti 2000 hade salufört ölförpackningar vars minsta hållbarhetstid hade överskridits utan att ange detta på ett klart och lättbegripligt sätt.

20. Susanne Müller har överklagat straffavgiftsbeslutet till Verwaltungssenat. Då den nämnda domstolen fann att det var tänkbart att den ifrågavarande österrikiska lagstiftningen stred mot gemenskapsrätten vilandeförklarade den målet och ställde följande fråga till domstolen:

”Utgör rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av

4 — Offentliggjord i BGBl nr 72/1993.

5 — Nu 9 § BGBl II nr 462/1999 i ändrad lydelse.

6 — Inofficiell översättning.

7 — Offentliggjord i BGBl nr 86/1975; senaste ändring i BGBl nr 157/1999.

medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel, särskilt artikel 15 i detta direktiv, eller

utgör Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel, särskilt artikel 18 i detta direktiv,

hinder för nationell lagstiftning enligt vilken, vid saluföring av livsmedel vars minsta hållbarhetstid har överskridits, denna omständighet skall framgå på ett sätt, som skall vara tydligt och lättbegripligt, varvid det inte är tillräckligt att enbart ange denna minsta hållbarhetstid i märkningen?”

21. Den hänskjutande domstolen anger i sitt beslut att den visserligen anser att det är nödvändigt att EG-domstolen besvarar frå-

gan, men lutar åt uppfattningen att den ifrågavarande nationella bestämmelsen är förenlig med gemenskapsrätten. Enligt den hänskjutande domstolens mening anges nämligen inte i denna bestämmelse på vilket sätt de aktuella uppgifterna skall lämnas till allmänheten och den är dessutom tillämplig på alla produkter, oavsett var de kommer ifrån. Den nämnda domstolen har angivit att den ifrågavarande bestämmelsen i vart fall är berättigad enligt artikel 18.2 i direktiv 2000/13, eftersom den syftar till att förebygga oredlighet. När en normalt upplyst konsument köper ett livsmedel förutsätter han nämligen att den minsta hållbarhetstiden inte har överskridits. Om den minsta hållbarhetstiden emellertid har överskridits är skyldigheten att ange detta på ett klart och entydigt sätt motiverad för att undvika eventuell vilseledning eller sammanblandning.

22. I EG-domstolen har Susanne Müller, den österrikiska regeringen och kommissionen inkommit med yttranden.

Rättslig bedömning

23. Såsom tydligt framgår av ingressen till direktivet syftar detta till att undanröja hinder för handel med varor mellan medlemsstater, varvid det i direktivet uppställs harmoniserade bestämmelser om märkning av varor, vilka bestämmelser har inspirerats av informationsskyldigheten och konsumentskyddet. Syftet med direktivet är nämligen att, med iakttagande av denna skyl-

dighet, säkerställa att den fria rörligheten för ett livsmedel inom den gemensamma marknaden inte hindras av att märkningen av varan inte innefattar sådana uppgifter som krävs enligt lagstiftningen i importstaten eller att den innehåller uppgifter som är förbjudna enligt den nämnda lagstiftningen. I detta syfte anges i direktivet ett antal regler av allmän karaktär som skall gälla horisontellt för alla livsmedel.

24. Såvitt här är av intresse erinrar jag särskilt om att det i artikel 3 i direktivet föreskrivs ett antal uppgifter som skall lämnas för alla livsmedel, med följden att dessa uppgifter samtidigt är de enda uppgifter som det kan krävas att man lämnar och att underlåtenhet att göra detta kan innebära att det blir förbjudet att saluföra varan enligt artikel 18.1.

25. Detta följer framför allt av den entydiga ordalydelsen i artikel 3.1 i direktivet, enligt vilken "endast följande uppgifter [är] obligatoriska vid märkning av livsmedel..."⁸. Denna konsekvens är dessutom enligt min mening den enda som överensstämmer med direktivets systematik, och särskilt med artikel 3 jämförd med artikel 18. I annat fall skulle bestämmelsen i artikel 18.1, enligt vilken "[m]edlemsstater... inte [får] förbjuda handel med

livsmedel... genom att tillämpa nationella icke harmoniserade bestämmelser för märkning och presentation" bli innehållslös. Åsidosättande av ett krav på att ytterligare uppgifter skall lämnas kan nämligen inte beläggas med förbud att saluföra varor för vilka dessa ytterligare uppgifter inte lämnas (eller medföra skärpta villkor för sådan saluföring).

26. Jag tror för övrigt att detta är det tankesätt som även domstolen hade vid sin tolkning av direktiv 79/112, när den förklarade att "gränserna för medlemsstaternas behörighet på märkningsområdet uppställs i detta direktiv, då artikel 15.2 (nu artikel 18.2 i direktiv 2000/13) i direktivet i fråga innehåller en uttömmande uppräknings av de omständigheter som kan motivera tillämpning av icke harmoniserade nationella bestämmelser enligt vilka det är förbjudet att saluföra varor som överensstämmer med vad som föreskrivs i direktivet".⁹

27. Efter att ha klarlagt detta vill jag tillägga att ingen av parterna har bestritt att förteckningen i artikel 3 över de obligatoriska uppgifter som skall anbringas på alla

8 — (Min kursivering.) Det bör noteras att bestämmelsen på franska har följande lydelse: "L'étiquetage des denrées alimentaires comporte... les seules mentions obligatoires suivantes" och på engelska följande lydelse: "[I]ndication of the following particulars alone shall be compulsory on the labelling of foodstuffs." Vidare används i den tyska versionen det adverbiala förstärkingsordet *nur*, i den spanska versionen *solamente* och i den portugisiska *unicamente*.

9 — Se dom av den 12 december 1990 i mål C-241/89, SARPP (REG 1990, s. I-4695, punkt 15). Se, för ett liknande resonemang, även generaladvokat Geelhoeds förslag till avgörande i mål C-221/00, kommissionen mot Österrike (dom av den 23 januari 2003, REG 2003, s. I-1007, s. I-1009), och i de förenade målen C-421/00, C-426/00 och C-16/01, Sterbenz och Haug (dom av den 23 januari 2003, REG 2003, s. I-1065, s. I-1067), punkt 38.

livsmedel är uttömmande. I realiteten är frågan i målet huruvida den uppgift som skall lämnas enligt 10 § LMKV ingår i det område som har harmoniserats genom direktivet, och huruvida detta i så fall innebär att lagrummet i fråga innehåller ytterligare ett villkor utöver dem som föreskrivs i artikel 3.

28. Susanne Müller har besvarat denna fråga jakande och anser följaktligen att den nationella bestämmelsen inte är förenlig med artikel 3 i direktivet.

29. Enligt kommissionens mening ingår 10 § LMKV däremot inte i direktivets tillämpningsområde, eftersom lagrummet avser faktorer som ännu inte har harmoniserats genom detta direktiv, närmare bestämt kraven på märkning avseende tiden efter hållbarhetstidens utgång. Enligt kommissionens mening uppställs i direktivet — i artikel 3.1 i detta — endast en skyldighet att ange sista förbrukningsdag, varefter det i artiklarna 9 och 10 i direktivet preciseras hur detta datum skall anges för produkter som inte är lättfördärliga (minsta hållbarhetstid: "bäst före") respektive för varor som är "lättfördärliga" ("sista förbrukningsdag"). I direktivet föreskrivs däremot ingenting beträffande skyldigheter avseende märkning för tiden efter de ovan angivna datumen. Så länge ingen fullständig harmonisering har genomförts även i detta hänseende bibehåller medlemsstaterna följaktligen sin behörighet att utfärda bestämmelser på området, givetvis

under förutsättning att de följer de processuella bestämmelserna i artikel 4 i direktivet och uppfyller de grundläggande krav som uppställs i artikel 28 EG.

30. Till stöd för sin uppfattning har kommissionen hänvisat just till det förhållandet att den horisontella harmonisering som införs för alla livsmedel genom direktivet är ofullständig, vilket öppet vidgås i det tionde skälet i direktivet (se punkt 5 ovan). Kommissionen har, beträffande den problematik som är av intresse i förevarande mål, erinrat om att förbud mot försäljning av lättfördärliga livsmedel efter sista förbrukningsdag endast har uppställts i särskilda bestämmelser om vissa bestämda livsmedel, medan det inte finns någon sådan regel för några andra varor. Detta bekräftar endast att ingen gemenskapsrättslig harmonisering föreligger på horisontell och allmän nivå i detta hänseende. Kommissionen har vidare angivit att det just var av denna anledning som den i sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet¹⁰ införde den allmänna principen att inget livsmedel får saluföras om det är farligt. Denna princip har nu stadfäst i artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 (nedan kallad förordning nr 178/2002)¹¹, som är resultatet av detta förslag.

10 — Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet av den 7 augusti 2001, KOM(2001) 475 slutlig (EGT C 304 E, s. 273).

11 — EGT L 31, s. 1.

31. För min del måste jag säga att jag kommer till samma slutsats som kommissionen, eftersom även jag är av uppfattningen att 10 § LMKV inte ingår i direktivets tillämpningsområde. Jag känner dock viss tvekan i fråga om de skäl som kommissionen har angivit för denna uppfattning.

32. Först och främst tror jag inte att det tionde skälet i direktivet kan anges som stöd för uppfattningen att medlemsstaterna bibehåller sin behörighet att föreskriva skyldighet att lämna ytterligare obligatoriska uppgifter. I detta skäl noteras nämligen endast det förhållandet att uppräknningen i direktivet (åtminstone till en början) på grund av direktivets horisontella karaktär inte är fullständig, varefter det sammanfattningsvis anges att det senare kommer att bli nödvändigt att föreskriva ytterligare uppgifter som principiellt skall lämnas för alla livsmedel. Enligt min åsikt utgör detta emellertid inte på något sätt stöd för uppfattningen att en behörighet för staten kvarstår vad gäller märkning. Tvärtom bekräftar detta att luckor, om sådana konstateras, med hänsyn till den horisontella harmonisering som föreskrivs i direktivet kan fyllas på gemenskapsnivå eller, om detta inte sker, genom att de enskilda medlemsstaterna gör *särskilda* ingripanden, förutsatt att dessa ingripanden sker med iakttagande av de begränsningar och enligt det förfarande som i detta hänseende uttryckligen föreskrivs i direktivet (se elfte skälet och artiklarna 4 och 19).

33. Inte heller anser jag att det förhållandet att det innan förordning nr 178/2002

antogs (se ovan punkt 30) inte fanns något allmänt förbud mot att saluföra farliga livsmedel och att det endast för vissa ur mikrobiologisk synpunkt lättfördärliga varor fanns särskilda regler om absolut förbud mot saluföring efter sista förbrukningsdag utgör något stöd för kommissionens uppfattning. Även om detta *e contrario* visade att det inte förelåg några horisontella och allmänna bestämmelser om märkning vad gäller perioden efter utgången av den minsta hållbarhetstiden för varor som inte är lättfördärliga skulle man, mot bakgrund av vad jag angav i föregående punkt, ändå inte härav kunna dra slutsatsen att medlemsstaterna är fria att anta nationella bestämmelser på området. Framför allt känner jag mig tveksam vad gäller själva hänvisningen till förbudet i förordning nr 178/2000, eftersom detta förbud (i likhet med det förbud som har uppställts i de ovannämnda särskilda bestämmelserna) inte anknyter till bestämmelserna om märkning, utan till de allmänna principerna inom livsmedelslagstiftningen och om produktsäkerhet på livsmedelsområdet.

34. Just på grund av dessa sista överväganden gör jag en annan bedömning i den här aktuella frågan. Denna bedömning kan kanske bättre motivera den slutsats till vilken kommissionen (som sagt med rätta, enligt min mening) har kommit. Jag anser att det är mer korrekt att dra samma slutsats som kommissionen har gjort av en annan anledning än att de uppgifter som avses i 10 § LMKV ingår i direktivets allmänna tillämpningsområde, men för närvarande, på grund av att direktivet i fråga är av ofullständig karaktär, inte är föremål för den harmonisering som direk-

tivet syftar till. Jag tror nämligen att man bör vara mer radikal och hävda att dessa uppgifter inte alls ingår i direktivets tillämpningsområde, eftersom de är främmande för dess föremål och syfte.

hållbarhetstiden har överskridits, utan att det härvid föreskrivs att dessa upplysningar skall lämnas på något särskilt sätt, varför det exempelvis är tillräckligt att lägga de "utgångna" varorna på särskilda hyllor och på en skylt ange att de varor som finns på dessa hyllor inte längre är "färsvaror".¹²

35. Direktivet avser nämligen de uppgifter som är nödvändiga för att konsumenten skall få kännedom om varans *inneboende och ursprungliga* egenskaper, det vill säga dess slag, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod (se artikel 2, jämför även åttonde skälet). Jag anser emellertid att den här aktuella nationella bestämmelsen inte avser de uppgifter genom vilka konsumenten skall informeras om dessa egenskaper hos varan, utan att dess funktion endast är att ange att dessa uppgifter kan ändras under perioden efter det att varan har släppts ut på marknaden, vid slutet av dess kommersiella livslängd. Dessa uppgifter avser således inte "märkningen" av varan, åtminstone inte i direktivets mening.

37. De uppgifter som skall lämnas enligt 10 § LMKV har inte heller någonting att göra med direktivets syfte. Såsom jag ovan har erinrat om införs nämligen harmoniserade bestämmelser om märkning genom direktivet, i syfte att bidra till att den inre marknaden fungerar väl, och då särskilt att undvika att eventuella skillnader mellan nationella lagar kan hindra den fria rörligheten för varor och snedvrida konkurrensvillkoren.

38. Sådana bestämmelser som de i 10 § LMKV påverkar däremot i princip inte på

36. Enligt min mening bekräftas detta särskilt även av det förhållandet att de ifrågasatta uppgifterna, såsom alla de som yttrat sig i målet har vidgått, kan lämnas utan att någon ytterligare etikett behöver anbringas på varje förpackning som saluförs, och således utan att man på något sätt behöver ingripa vad gäller de enskilda varornas "märkning" i den mening som avses i direktivet. I den österrikiska bestämmelsen föreskrivs nämligen endast att allmänheten skall upplysas om att den minsta

12 — Det förhållandet att en informationsskylt som sätts upp i en affär inte kan likställas med märkning i direktivets mening förefaller indirekt vinna stöd i domen av den 14 juli 1998 i mål C-385/96, Goerres (REG 1998, s. I-4431, punkt 25). I denna dom angav domstolen att "alla de i direktivet angivna obligatoriska uppgifterna *skall anges genom märkningen*", avfattade på ett språk som konsumenterna i den berörda medlemsstaten eller regionen har lätt att förstå, eller på annat sätt, exempelvis genom teckningar, symboler eller figurmärken. En köpmans åtgärd att i sin butik i närheten av den berörda varan ordna kompletterande märkning ("Zusatzschild") är inte tillräcklig för att skydda konsumenten och ge denne nödvändig information" (min kursivering). Av denna dom följer således att uppgifter som lämnas till konsumenterna genom en skylt som placeras "i [en] butik i närheten av den berörda varan" inte utgör uppgifter som "anges genom märkningen", vilket förefaller bekräfta just att det inte utgör någon form av "märkning" i direktivets mening att sätta upp en sådan skylt.

något sätt den fria rörligheten för varor eller konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden, detta i synnerhet som bestämmelsen i fråga, såsom samtliga har betonat, är tillämplig på alla varor utan åtskillnad. Sådana bestämmelser blir nämligen aktuella först när varan har genomgått alla faser i processen från produktion till utbudande till försäljning till konsumenterna och därmed redan har åtnjutit fri rörlighet inom den gemensamma marknaden. Om så är fallet är det uppenbart att inget hinder för den fria rörligheten inom gemenskapen för varor kan uppkomma genom en skyldighet för detaljhandlare att upplysa allmänheten om att bäst föredatum har passerats. Med andra ord har en bestämmelse om en sådan skyldighet såvitt här är av intresse ingenting att skaffa med direktivets syfte.

39. Efter att ha klargjort detta vill jag tillägga att det, även om man genom det ovannämnda resonemanget eller genom kommissionens resonemang kommer fram till att de österrikiska bestämmelserna i fråga inte ingår i direktivets tillämpningsområde, ändå måste prövas huruvida bestämmelsen inte går utöver de gränser som följer av de principer och allmänna bestämmelser i fördraget som är relevanta på området. I synnerhet är det då fortfarande nödvändigt att bedöma bestämmelsen mot bakgrund av det allmänna förbudet i artikel 28 EG mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner. Däremot anser jag att det inte är nödvändigt att, efter att ha uteslutit att frågan skulle kunna ingå i direktivets till-

lämpningsområde, i likhet med kommissionen besvara sig med att även pröva huruvida de endast på vissa livsmedel tillämpliga processuella bestämmelserna i artikel 4 i direktivet avseende antagande av nationella bestämmelser om obligatoriska uppgifter i märkningen har iakttagits (även om detta endast sker för att det därefter skall kunna uteslutas att det kan vara relevant).

40. Sanningen att säga kan man även uttrycka viss tvekan angående huruvida artikel 28 EG är relevant i förevarande fall, såvida man, i likhet med den österrikiska regeringen, anser att de villkor som angavs i den mycket kända domen i målen Keck och Mithouard är uppfyllda, det vill säga om man anser att den ifrågavarande nationella bestämmelsen endast utgör en tillämpningsbestämmelse eller reglerar försäljningssituationer och "gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och... såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt".¹³ Om så är fallet, vilket jag faktiskt är böjd att tro, ingår den ifrågavarande nationella bestämmelsen inte heller i tillämpningsområdet för förbudet i artikel 28 EG mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.¹⁴

41. Även i motsatt fall håller jag emellertid med kommissionen och den österrikiska

13 — 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 16; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431).

14 — Se domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, punkt 17.

regeringen om att 10 § LMKV uppfyller villkoren i artikel 28 EG och de villkor som enligt domstolens rättspraxis följer av denna artikel. Enligt rättspraxis innebär nämligen artikel 28 EG som bekant förbud mot "hinder för den fria rörligheten för varor, som uppstår till följd av bestämmelser om villkor som varorna måste uppfylla (såsom villkor avseende beteckning, form, storlek, vikt, sammansättning, presentation, etiketter eller förpackning), även om dessa bestämmelser är tillämpliga utan åtskillnad på alla inhemska och importerade produkter, under förutsättning att denna tillämpning inte kan motiveras av ett mål av allmänintresse som skall ges företräde framför kravet på fri rörlighet för varor".¹⁵ Förutom att de åtgärder som är i fråga i förevarande fall är tillämpliga utan åtskillnad motiveras de nämligen av ett mål av allmänintresse, eftersom deras syfte är konsumentskyddet. Dessutom måste de även anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen, eftersom de endast innebär en upplysningsskyldighet och inte ett ovillkorligt saluföringsförbud.

42. Detta är den åsikt som jag har i första hand. För det fall domstolen skulle finna att den ifrågavarande österrikiska åtgärden ingår i direktivets tillämpningsområde vill jag tillägga att jag är böjd att dela den uppfattning som även den österrikiska regeringen och kommissionen har framfört i andra hand, nämligen att den nämnda åtgärden är motiverad med stöd av artikel 18.2 i direktivet. Även enligt min

mening kan nämligen den ifrågavarande åtgärden motiveras med stöd av denna bestämmelse, eftersom den är en nationell "icke harmoniserad" bestämmelse (det vore dock mer korrekt att kalla den en undantagsbestämmelse), som motiveras av att man vill förebygga oredlighet och illojal konkurrens.

43. Susanne Müller delar inte denna uppfattning. Hon har anfört att den uppgift som skall lämnas enligt 10 § LMKV varken är nödvändig eller står i proportion till de syften som anges. Skälet för denna ståndpunkt är framför allt att hon, i motsats till Verwaltungssenat, anser att föreställningen att den konsument som ställs inför en vara som lagenligt har släppts ut i handeln skulle utgå från att den minsta hållbarhetstiden inte har överskridits är felaktig. Därför är det enligt hennes mening inte nödvändigt att ange någonting mer än uppgiften om denna minsta hållbarhetstid. I andra hand anser hon att en sådan ytterligare uppgiftsskyldighet inte står i proportion till syftet med bestämmelsen, eftersom det i detta hänseende är tillräckligt att enbart lämna den uppgift om minsta hållbarhetstid som föreskrivs i direktivet. Ytterligare skyldigheter avseende märkningen går däremot uppenbart utöver vad som är nödvändigt för konsumentskyddet.

44. Jag delar inte denna uppfattning. Jag tror nämligen att erfarenheten visar att en konsument, även en upplyst sådan, normalt sett utgår från att de varor som bjuds ut till försäljning, såvida de är förpackade, är "färsksvaror", i den meningen att den

15 — Se särskilt dom av den 3 juni 1999 i mål C-33/97, Colim (REG 1999, s. I-3175), punkt 38, och av den 13 september 2001 i mål C-169/99, Schwarzkopf (REG 2001, s. I-5901), punkt 38.

ifrågavarande minsta hållbarhetstiden inte har överskridits. Konsumenten kontrollerar nämligen varken alltid eller nödvändigtvis denna hållbarhetstid vid köpet, utan snarare när han skall konsumera varan, varvid han kontrollerar att bäst före-datum för de varor som han har i sitt skafferi inte har hunnit passeras på grund av att han har glömt bort dem.

45. I detta hänseende kan man inte invända att en normalt upplyst konsument alltid borde läsa allt som står på märkningen av de varor han köper. I detta hänseende anser jag, i likhet med kommissionen, att det varken verkar motiverat eller lämpligt att ålägga konsumenten en sådan skyldighet till läsning innan han köper någonting, i synnerhet mot bakgrund av att de motstående intressen som är i fråga uppenbart inte väger lika tungt. Försäljarens intresse av att avyttra livsmedel trots att deras minsta hållbarhetstid har överskridits, och trots att de därför kan vara av lägre kvalitet, är enligt min mening verkligen inte lika skyddsvärt som konsumentens intresse av att köpa livsmedel med bibehållen kvalitet.

46. Enligt min uppfattning uppfyller en sådan åtgärd som den som är i fråga i målet följaktligen absolut på ett adekvat sätt kravet att förebygga vilseledande och oredlighet, genom att konsumentens uppmärksamhet fästs vid att en egenskap saknas som han annars skulle utgå från förelåg.

47. Efter att ha konstaterat detta är det nödvändigt att även pröva huruvida denna åtgärd överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Vid närmare eftertanke skall en sådan prövning inte bara göras på grundval av domstolens rättspraxis om fri rörlighet för varor,¹⁶ utan den är först och främst ett krav enligt direktivet självt. I direktivet föreskrivs nämligen att nationella bestämmelser som motiveras av att man vill förebygga oredlighet inte får "befaras hindra tillämpningen av de definitioner och regler som fastställs" genom detta direktiv, och således sammanfattningsvis inte får äventyra direktivets ändamålsenliga verkan. Med andra ord är den medlemsstat som avser att använda sig av den behörighet att göra undantag som avses i artikel 18.2 i direktivet genom att anta bestämmelser som syftar till att förebygga vilseledande och oredlighet skyldig att välja de bestämmelser som i minst omfattning hindrar friheten att bedriva handel.

48. Jag anser att den ifrågavarande åtgärden är ett lämpligt sätt att uppnå dess angivna syfte, utan att den för den skull går utöver vad som är nödvändigt för detta. Skyldigheten att klart och lättbegripligt ange att den minsta hållbarhetstiden har överskridits begränsar handeln med varor på ett uppenbart mycket mindre ingripande sätt än vad ett ovillkorligt saluföringsförbud skulle ha gjort. Såsom Verwaltungen har noterat, och såsom till och med klaganden i målet vid den nationella dom-

16 — Se, beträffande rättspraxis avseende artikel 28 EG, dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe (REG 1979, s. 649, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), av den 10 november 1982 i mål 261/81, Rau (REG 1982, s. 3961), punkt 12, och av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland, Reinheitsgebot (REG 1987, s. 1227, punkt 28; svensk specialutgåva, volym 9, s. 37).

stolen har bekräftat, är det inte heller något krav enligt den österrikiska bestämmelsen att någon ytterligare märkning, utöver uppgift om den minsta hållbarhetstiden, nödvändigtvis måste anbringas på varje förpackning som bjuds ut till försäljning. Vid sådant förhållande anser jag att den ifrågasatta åtgärden inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för konsument-skyddet och att den därför skall anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

49. Sammanfattningsvis anser jag att den fråga som Verwaltungssenat har ställt skall besvaras så, att direktiv 2000/13 inte utgör något hinder för tillämpning av lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken, vid saluföring av livsmedel vars minsta hållbarhetstid har överskridits, denna omständighet skall framgå på ett sätt som skall vara tydligt och lättbegripligt, varvid det inte är tillräckligt att enbart ange denna minsta hållbarhetstid i märkningen.

Förslag till avgörande

50. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag följaktligen att domstolen skall besvara den fråga som Verwaltungssenat har ställt genom beslut av den 1 juni 2001 enligt följande:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel utgör inte något hinder för tillämpning av lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken, vid saluföring av livsmedel vars minsta hållbarhetstid har överskridits, denna omständighet skall framgå på ett sätt som skall vara tydligt och lättbegripligt, varvid det inte är tillräckligt att enbart ange denna minsta hållbarhetstid i märkningen.