

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen) (tredje avdelningen)
den 5 februari 2004 *

I mål C-270/02,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C.-F. Durand och R. Amorosi, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, genom att bibehålla en lagstiftning, enligt vilken saluföring av i andra medlemsstater lagligen framställda och saluförda livsmedel för idrottsmän omfattas av en skyldighet att begära förhandstillstånd och följa ett förfarande avseende ett sådant tillstånd, utan att ha visat att ett sådant krav är nödvändigt och proportionerligt,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av C. Gulmann, tillförordnad avdelningsordförande på tredje avdelningen, samt domarna J.-P. Puissochet och F. Macken (referent),

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 juli 2002, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, genom att bibehålla en lagstiftning, enligt vilken saluföring av i andra medlemsstater lagligen framställda och saluförda livsmedel för idrottsmän omfattas av en skyldighet att begära förhandstillstånd och att följa ett förfarande avseende ett sådant tillstånd, utan att ha visat att ett sådant krav är nödvändigt och proportionerligt.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 2 Enligt artikel 28 EG är kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 30 EG är emellertid importrestriktioner som grundas på hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv och att skydda växter tillåtna i den mån de inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

- 3 I artikel 4.1 i rådets direktiv 89/398/EEG av den 3 maj 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om specialdestinerade livsmedel (EGT L 186, s. 27; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 51) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/41/EG av den 7 juni 1999 (EGT L 172, s. 38) och bilaga I till det sistnämnda direktivet föreskrivs att

särskilda bestämmelser som skall gälla för grupper av specialdestinerade livsmedel, såsom livsmedel avsedda att intas i samband med mycket krävande muskelarbete, särskilt för idrottsmän, skall fastställas genom särdirektiv. Emellertid har inte något sådant direktiv hittills antagits beträffande detta slags livsmedel.

Den nationella lagstiftningen

- 4 I Italien föreskrivs i artikel 8 i lagdekret nr 111 av den 27 januari 1992 om tillverkning och införsel för försäljning av vissa varor (GURI nr 39, ordinarie tillägg av den 17 februari 1992) (nedan kallat lagdekret nr 111/92), såsom livsmedel avsedda att intas i samband med mycket krävande muskelarbete, särskilt för idrottande, att tillstånd för framställning, införsel och saluföring av specialdestinerade livsmedel som ingår i grupper som anges i bilaga I till lagdekretet skall sökas hos hälsoministeriet och att avgift skall erläggas för handläggningen av ansökan. Bestämmelser för förfarandet föreskrivs i en senare antagen förordning, nämligen i presidentdekret nr 131 av den 19 januari 1998.

Det administrativa förfarandet

- 5 Kommissionen uppmärksammades genom att en brittisk tillverkare av livsmedel för idrottsmän, i synnerhet energigivande kakor och rehydrerande drycker, ingav ett klagomål till följd av att dennes distributör i Italien påstått sig ha haft

svårigheter att saluföra varorna i Italien. Enligt artikel 8 i lagdekret nr 111/92 skulle förhandstillstånd för varorna inhämtas från hälsoministeriet och avgift erläggas för handläggningen av ansökan.

- 6 Den ovannämnde tillverkaren upplyste även kommissionen om att de italienska myndigheterna angivit att om uttrycket sport ströks från förpackningen skulle det vara tillräckligt att sända ett exempel på märkningen för att undvika skyldigheten att söka tillstånd.
- 7 Kommissionen ansåg att förfarandet med förhandstillstånd utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i strid med artikel 28 EG, den ansåg att förfarandet inte var motiverat av ett av de skäl som anges i artikel 30 EG och att förfarandet varken var nödvändigt eller proportionerligt för att uppfylla ett berättigat ändamål. Kommissionen sände därför en formell underrättelse till Republiken Italien den 11 juni 1998.
- 8 Eftersom kommissionen inte hade erhållit något svar på den formella underrättelsen sände den ett motiverat yttrande till Republiken Italien den 18 december 1998, vari den uppmanade Italien att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta åtgärder för att följa detta.
- 9 Republiken Italien besvarade det motiverade yttrandet, först genom en skrivelse av den 4 februari 1999, i vilken Italien hävdade att den ifrågavarande lagstiftningens syfte var att skydda konsumenternas hälsa och att riktlinjer för att bevilja tillstånd hade utarbetats i detta syfte. Republiken Italien besvarade vidare det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 26 april 1999, till vilken de ovannämnda riktlinjerna bifogades.

- 10 Eftersom kommissionen fann de italienska myndigheternas svar av den 4 februari 1999 liksom deras förklaringar vid ett ”paket”möte den 2 juli 1999 otillräckliga, avgav den ett kompletterande motiverat yttrande den 25 juli 2001.

- 11 Eftersom kommissionen inte hade erhållit något svar inom den utsatta fristen, väckte den förevarande talan.

Talan

Parternas argument

- 12 Med hänsyn till domstolens rättspraxis avseende artiklarna 28 EG och 30 EG anser kommissionen att det inte kan ifrågasättas att ett fördragsbrott ägt rum.

- 13 Kommissionen har för det första hävdats att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i förevarande mål utgör ett hinder för den fria rörligheten för de ifrågavarande varorna. Republiken Italien har inte visat att det föreligger en risk för folkhälsan och inte heller något objektiva samband mellan målsättningen att förebygga denna risk och den antagna lagstiftningen. Republiken Italien har inte heller visat på någon lösning som gör det möjligt att uppnå detta mål och samtidigt hindra handeln inom gemenskapen i mindre mån.

- 14 Kommissionen har hävdats att endast varans näringsvärdesaspekt och upplysningsaspekten betonas i de riktlinjer som den italienska regeringen stödde sig på under det administrativa förfarandet. I riktlinjerna anges ingenting om den hälsorisk som användningen medför eller om hur varan skall användas. Kommissionen förstår därför inte skälen till det skydd för folkhälsan som de italienska myndigheterna åberopat till stöd för förfarandet med förhandstillstånd.

- 15 För det fall målsättningen med det ovannämnda förfarandet skulle vara att säkerställa att konsumenten får exakta upplysningar anser kommissionen slutligen att det framstår som att en sådan målsättning kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom att upplysningar om varan och ett exempel på märkningen delges den behöriga myndigheten.

- 16 Republiken Italien har i sitt svaromål begränsat sig till att hävda att artikel 8 i lagdekret nr 111/92 håller på att ändras, genom att föreskrifter införs om ett anmälningsförfarande i stället för förhandstillstånd till saluföring.

Domstolens bedömning

- 17 Den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna är en grundläggande princip i EG-fördraget, vilken kommer till uttryck i förbudet i artikel 28 EG mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

- 18 Förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i artikel 28 EG riktar sig mot alla handelsregler antagna av medlemsstaterna, som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 343, av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland, kallat renhetslag för öl, REG 1987, s. 1227, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 9, s. 37, och av den 16 januari 2003 i mål C-12/00, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-459, punkt 71).
- 19 En skyldighet, likt den som föreskrivs i artikel 8 lagdekret nr 111/92, att iaktta ett förfarande med förhandstillstånd och att erlägga avgifter för handläggningen vad gäller livsmedel avsedda att intas i samband med mycket krävande muskelarbete, särskilt för idrottsmän, medför i brist på harmonisering på gemenskapsnivå att saluföring i en medlemsstat av i en annan medlemsstat lagligen tillverkade och saluförda varor försvåras och blir kostsammare (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 3 juni 1999 i mål C-33/97, Colim, REG 1999, s. I-3175, punkt 36, och av den 16 november 2000 i mål C-217/99, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-10251, punkt 17). Denna skyldighet medför därmed att handeln mellan medlemsstaterna hindras, och den utgör således en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, i den mening som avses i artikel 28 EG.
- 20 Enligt domstolens rättspraxis står lagstiftning enligt vilken förhandstillstånd skall inhämtas när näringsämnen används i livsmedel som tillverkas eller saluförs rättsenligt i andra medlemsstater i princip inte i strid med gemenskapsrätten om vissa förutsättningar är uppfyllda (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 16 juli 1992 i mål C-344/90, kommissionen mot Frankrike, REG 1992, s. I-4719, punkt 8, och av den 5 februari 2004 i mål C-24/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2004, s. I-1277, punkterna 25–27).
- 21 En skyldighet som den som är aktuell i förevarande mål kan emellertid bara grundas på ett av de skäl avseende allmänt intresse som anges i artikel 30 EG, såsom skyddet för människors liv och hälsa, eller på tvingande hänsyn, till

exempel med avseende på konsumentskyddet (se exempelvis dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat Cassis de Dijon, REG 1979, s. 649, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, och av den 19 juni 2003 i mål C-420/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-6445, punkt 29).

- 22 Enligt fast rättspraxis ankommer det på de behöriga nationella myndigheterna att visa att den nationella lagstiftningen är nödvändig för att förverkliga en eller flera av de målsättningar som anges i artikel 30 EG eller nödvändig av tvingande hänsyn, och i förekommande fall, att försäljningen av ifrågavarande produkter medför en allvarlig risk för folkhälsan och att den ovan nämnda lagstiftningen är förenlig med proportionalitetsprincipen (dom av den 30 november 1983 i mål 227/82, Van Bennekom, REG 1983, s. 3883, punkt 40, av den 13 mars 1997 i mål C-358/95, Morellato, REG 1997, s. I-1431, punkt 14, och av den 8 maj 2003 i mål C-14/02 ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 67, samt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 30).
- 23 I förevarande mål har den italienska regeringen inte visat att förfarandet med förhandstillstånd avseende saluföring av livsmedel för idrottsmän grundas på och är proportionerlig med något av de skäl av allmänt intresse som anges i artikel 30 EG, såsom skyddet av folkhälsan.
- 24 Trots att kommissionen begärt detta, har den italienska regeringen inte visat att de ifrågavarande varorna kan utgöra någon risk för folkhälsan. Den italienska regeringen har inte angivit på vilka vetenskapliga uppgifter eller medicinska rapporter de bifogade riktlinjerna grundats och den har inte heller givit några allmänna upplysningar om denna påstådda risk. Den italienska regeringen har inte heller visat på något samband mellan det ifrågavarande förfarandet och den påstådda folkhälsorisken och inte heller angivit några skäl till varför ett sådant skydd skulle vara effektivare än andra kontrollformer och därmed proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

- 25 För det fall det ifrågavarande förfarandet i verkligheten främst skulle vara avsett att skydda konsumenterna har den italienska regeringen, såsom kommissionen har hävdad, inte heller visat på vilket sätt detta förfarande är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det målet. Det finns nämligen mindre ingripande åtgärder för att undvika sådana kvarstående risker för att konsumenterna vilseleds, till exempel genom att tillverkaren eller distributören av den ifrågavarande varan upplyser den behöriga myndigheten om saluföringen av varan och delger denna ett exempel på märkningen och en skyldighet för tillverkaren eller distributören av den ifrågavarande varan att i oklara fall framlägga bevis för att de i märkningen förekommande uppgifterna är korrekta i sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 1999 i mål C-77/97, Unilever, REG 1999, s. I-431, punkt 35, och av den 23 januari 2003 i mål C-221/00, kommissionen mot Österrike, REG 2003, s. I-1007, punkterna 49 och 52).
- 26 Med beaktande av vad som anförts finner domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, genom att bibehålla en lagstiftning, enligt vilken saluföring av i andra medlemsstater lagligen framställda och saluförda livsmedel för idrottsmän omfattas av en skyldighet att begära förhandstillstånd och att följa ett förfarande avseende ett sådant tillstånd, utan att ha visat att ett sådant krav är nödvändigt och proportionerligt.

Rättegångskostnader

- 27 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG, genom att bibehålla en lagstiftning, enligt vilken saluföring av i andra medlemsstater lagligen framställda och saluförda livsmedel för idrottsmän omfattas av en skyldighet att begära förhandstillstånd och att följa ett förfarande avseende ett sådant tillstånd, utan att ha visat att ett sådant krav är nödvändigt och proportionerligt.

- 2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann

Puissochet

Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 februari 2004.

R. Grass

Justitiesekreterare

V. Skouris

Ordförande