FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 10. marts 1994 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Er en national lovgivning, hvorefter det er forbudt at sælge brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, forenelig med EØF-traktatens artikel 30, og kan lovgivningen i mangel af en sådan forenelighed da begrundes i henhold til traktatens artikel 36, når den har til følge at hindre indførsel af produkter hidrørende fra en anden medlemsstat, hvor de lovligt er bragt i omsætning?

2. Dette er det væsentlige indhold af de præjudicielle spørgsmål, som Rechtbank van eerste aanleg, Gent (Belgien), under en straffesag har forelagt Domstolen; den nationale ret anmoder endvidere Domstolen om at fortolke visse bestemmelser i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (herefter benævnt »direktivet«) [1].

3. Det skal bemærkes, at forelæggelseskendelsens indhold er beklageligt lakonisk. Jeg mener imidlertid ikke, at der er anledning til at anvende den ved dommen i Telemarsicabruzzo-sagen [2] knæsatte praksis, idet de i den foreliggende sag indgivne dokumenter indeholder de elementer, der er nødvendige, for at Domstolen kan besvare spørgsmålene.

4. Jeg mener, ligesom i den sag, der førte til Domstolens dom i Vaneetveld og Le Foyer-sagen [3], at

»... spørgsmålene er af rent teknisk karakter og gør det muligt for Domstolen at give en relevant besvarelse, uanset at den nationale retsinstans ikke udtømmende har redegjort for sagens retlige og faktiske baggrund« [4].

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1979 L 33, s. 1.

2 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Sml. I, s. 393. Jf. ligeledes kendelserne af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, og af 26.4.1993, sag C-386/92, Monin Automobiles, Sml. I, s. 2049.

3 — Dom af 3.3.1994, sag C-316/93, Sml. I, s. 763.

4 — Præmis 13.

5. Sagens faktiske omstændigheder kan sammenfattes i korthed. Selskabet Hema forhandler i Belgien brød og andre bagerivarer, der er indkøbt i Nederlandene. Van der Veldt er i sin egenskab af bestyrer af en butik, der ejes af dette selskab, sat under tiltale for den forelæggende ret for at have solgt brød, hvis indhold af salt ikke var i overensstemmelse med den belgiske lovgivning, og for at have tilsidesat sin forpligtelse til ved mærkning af bagerivarer at angive den specifikke betegnelse eller EØF-nummeret for det anvendte konserveringsmiddel, jf. direktivets bestemmelser.

6. Den 8. september og den 9. november 1988 foretog den belgiske levnedsmiddelkontrol kontrolundersøgelser af prøver af varer, der solgtes i ovennævnte butik, og konstaterede herved, at brødet indeholdt 2,17% henholdsvis 2,11% salt, mens den belgiske lovgivning fastsatte et maksimumsindhold på 2%. Desuden var de omhandlede varers emballage forsynet med betegnelsen »konserveringsmiddel« og ikke, som foreskrevet i lovgivningen, forsynet med angivelse af den specifikke betegnelse eller EØF-nummeret (ifølge tiltalte i hovedsagens indlæg »propionsyre« eller »E 280«).

7. I Nederlandene, hvor de omhandlede varer fremstilles, fastsætter lovgivningen imidlertid et maksimumsindhold af salt i brød på 2,5% og tillader, at der med hensyn til ingredienser anvendes den generiske betegnelse, nemlig »konserveringsmiddel«.

8. Van der Veldt har for den nationale ret anført, at de belgiske bestemmelser er i strid med fællesskabsforskrifterne om frie varebevægelser.

9. Den forelæggende ret spørger med sit første spørgsmål, om en lovgivning, der forbyder salg af brød med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion efter artikel 30.

10. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en sådan retsforskrift falder ind under denne artikels anvendelsesområde, når den

»... direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet ...«,

jf. den velkendte formulering i dommen i Dassonville-sagen [5].

5 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5.

11. Domstolen har imidlertid i dommen i Keck og Mithouard-sagen [6] været nødsaget til at ændre rækkevidden af denne formulering, idet den med virkning for fremtiden har udelukket

»nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg ... forudsat at sådanne nationale bestemmelser finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og forudsat at bestemmelserne, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde« [7].

12. Domstolen har på linje med det, som jeg vil betegne som den »traditionelle« praksis, gentaget, at:

»... ved foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til artikel 30, [forstås] sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af lovgivningerne følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f.eks. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, *sammensætning*, præsentation, *mærkning* og emballage), og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, når en sådan anvendelse ikke kan begrundes ud fra et alment hensyn, der går forud for hensynet til de frie varebevægelser« [8].

13. Ifølge Domstolens praksis vedrørende fremstilling og forhandling af produkter har medlemsstaterne, når der ikke er foretaget harmonisering på fællesskabsplan, kompetence til at udstede regler på området [9], som dog ikke må

»indebære en forskelsbehandling på bekostning af indførte varer, eller hindre indførslen af varer fra andre medlemsstater« [10].

14. Domstolen har i dommen i Keldermansagen udtalt, at:

6 — Dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097.

7 — Præmis 16.

8 — Præmis 15, min fremhævelse.

9 — Jf. dom af 20.2.1979, den såkaldte Cassis de Dijon-sag, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649, præmis 8.

10 — Dom af 7.2.1984, sag 237/83, Jongeneel Kaas, Sml. s. 483, præmis 13.

»hvis man udvider et krav om et bestemt tørstofindhold til at omfatte importerede produkter, kan det medføre, at salget i den pågældende stat af brød fra andre medlemsstater udelukkes. Kravet kan medføre, at fremstillingen må ændres, alt efter brødets bestemmelsessted, og at der således lægges hindringer i vejen for salget af brød, der lovligt fremstilles i eksportmedlemsstaten, såfremt der ikke stilles samme krav til fremstillingen i denne stat« [11].

Domstolen udtalte derefter, at en sådan lovgivning kan hindre samhandelen.

15. Den samme løsning trænger sig på i denne sag. Den omhandlede lovgivning indeholder et absolut forbud mod salg af produkter hidrørende fra en anden medlemsstat, når de ikke er fremstillet i overensstemmelse med de i importmedlemsstaten fastsatte bestemmelser. Lovgivningen er derfor omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30.

16. Jeg skal herefter gennemgå det andet spørgsmål vedrørende den eventuelle begrundelse for en sådan lovgivning ud fra hensynet til den offentlige sundhed.

17. Det skal anføres, at Domstolens praksis ikke udelukker anvendelse af traktatens artikel 36 efter en harmonisering på området, hvilket Domstolen bl.a. har fastslået i dommen i sagen Tedeschi mod Denkavit [12]:

»... når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver« [13].

18. Vi befinder os netop på et område, der på nuværende tidspunkt ikke er blevet gjort til genstand for nogen form for harmonisering, således at den gældende fællesskabsret på dette område er forblevet uændret siden ovennævnte dom i Kelderman-sagen, hvori Domstolen udtalte følgende:

»... da der ikke findes en fælles ordning vedrørende fremstilling og salg af brød, tilkommer det medlemsstaterne at anordne alle de regler, der på deres område skal gælde for

11 — Dom af 19.2.1981, sag 130/80, Sml. s. 527, præmis 7; jf. ligeledes dom af 17.3.1983, sag 94/82, De Kikvorsch, Sml. s. 947, præmis 8.

12 — Dom af 5.10.1977, sag 5/77, Sml. s. 1555. Jf. endvidere dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 36, og af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369, præmis 14.

13 — Præmis 35.

fremstilling og salg af dette levnedsmiddel« [14].

19. Det skal herefter undersøges, om en sådan foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion kan begrundes ud fra kriteriet om nødvendighed og proportionalitet på grundlag af en af undtagelserne i artikel 36, eller — da det drejer sig om en lovgivning, der finder anvendelse uden forskel — ud fra et af de tvingende hensyn, som Domstolen har anerkendt i henhold til artikel 30.

20. I dommen i Debus-sagen [15] har Domstolen ved gennemgangen af retsforskrifter, der ikke indebar forskelsbehandling, undersøgt om de nationale retsforskrifter kunne

»begrundes ud fra hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed efter traktatens artikel 36« [16].

21. Det skal bemærkes, at medlemsstaternes beføjelse til at påberåbe sig hensynene i denne artikel ikke er uden grænser, idet denne bestemmelse ifølge Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Grækenland [17],

»... er en undtagelse — der skal fortolkes indskrænkende — fra reglen om frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som hører til fællesmarkedets grundlæggende principper« [18].

22. Denne indskrænkende fortolkning fører mig til at præcisere indholdet og rækkevidden af undtagelserne i artikel 36.

23. Domstolen har i dommen i De Pijper-sagen [19] fastslået, at den restriktive virkning på importen

»... kun er forenelig med traktaten, for så vidt den (de omhandlede retsforskrifter) er nødvendige for en effektiv beskyttelse af menneskers liv og sundhed« [20],

14 — Præmis 5.

15 — Dom af 4.6.1992, forenede sager C-13/91 og C-113/91, Sml. I, s. 3617.

16 — Præmis 12. Jf. endvidere dom af 11.10.1990, sag C-196/89, Nespoli og Crippa, Sml. I, s. 3647, præmis 14.

17 — Dom af 19.3.1991, sag C-205/89, Sml. I, s. 1361.

18 — Præmis 9.

19 — Dom af 20.5.1976, sag 104/75, Sml. s. 613. Jf. ligeledes dom af 13.3.1986, sag 54/85, Mirepoix, Sml. s. 1067, præmis 13, og af 13.12.1990, sag C-42/90, Bellon, Sml. I, s. 4863, præmis 11.

20 — Præmis 16.

og

»en national lovgivning eller praksis er altså ikke omfattet af undtagelsen i artikel 36, når menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, som er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet« [21].

24. Desuden har Domstolen for så vidt angår en undtagelse til princippet om frie varebevægelser udtalt, at

»det påhviler ... de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at deres bestemmelser er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er nævnt i traktatens artikel 36, og navnlig, at forhandlingen af den pågældende vare frembyder en væsentlig fare for den offentlige sundhed« [22].

25. Det skal derfor undersøges, om en national lovgivning, der forbyder salg af brød med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, selv om de lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat, opfylder de ovennævnte kriterier.

26. Det kan ganske vist forekomme overraskende at gennemgå denne lovgivning under hensyn til kriteriet om nødvendighed og proportionalitet i forbindelse med et præjudicielt spørgsmål, men dette er hvad Domstolen har gjort i dommen i Debus-sagen [23], skønt generaladvokaten i sit forslag til afgørelse anførte, at denne vurdering tilkom den forelæggende ret.

27. I den sag, der gav anledning til nævnte dom, forbød den italienske lovgivning forhandling af øl indeholdende en bestemt mængde svovldioxid. Domstolen udtalte, at:

»... EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter der ikke må bringes øl i omsætning, der er indført fra en anden medlemsstat, hvor det lovligt er bragt i omsætning, såfremt det indeholder mere end 20 mg svovldioxid pr. liter« [24].

28. Den Italienske Republik havde ganske vist i nævnte sag forsvaret de nationale bestemmelser, mens Kongeriget Belgien i den foreliggende sag har frafaldet at indgive skriftlige indlæg eller afgive indlæg under den mundtlige forhandling. De argumenter, der er blevet påberåbt som begrundelse for

21 — Præmis 17.

22 — Dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40.

23 — Ovennævnte dom i forenede sager C-13/91 og C-113/91. Jf. desuden senest dom af 2.2.1994, sag C-315/92, Clinique og Estée Lauder, Sml. I, s. 317.

24 — Præmis 30 og domskonklusionen.

den pågældende lovgivning, er imidlertid gengivet i tiltalte i hovedsagens indlæg, hvilket gør det muligt for Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar.

29. Jeg skal sige det ligeud. Jeg mener ikke, at de grunde, som er fremført af den belgiske sundhedsminister i dennes skrivelse af 6. august 1990 til anklagemyndigheden i Gent, således som de ordret er gengivet i tiltalte i hovedsagens indlæg, kan begrunde et sådant forbud.

30. Det anføres i sundhedsministerens skrivelse:

»Ved anvendelsen af den nederlandske grænseværdi ville den daglige indtagelse af salt andrage 3,1 g, dvs. — uden at tage hensyn til dem, der spiser særlig meget brød — en daglig forøgelse på 0,6 g salt for gennemsnitsbefolkningen. De belgiske myndigheder, der er ansvarlige for sundhedspolitikken, finder, at de nederlandske grænseværdier er for høje.« [25]

31. Der foreligger således blot simple generelle betragtninger, og vedkommende nationale myndighed har ikke godtgjort nogen som helst risiko for den offentlige sundhed, som ville blive følgen af en sådan forøget saltindtagelse.

32. Domstolen har i dommen i Melkuniesagen [26] anerkendt, at muligheden af en risiko for forbrugerne kan begrunde vedtagelsen af restriktive retsforskrifter for samhandelen, idet Domstolen har udtalt, at:

»... nationale bestemmelser, der har til formål at sikre, at det pågældende mejeriprodukt på forbrugstidspunktet ikke indeholder et antal kim, der kan fremkalde en fare for sundheden for visse særligt modtagelige forbrugere, [må] anses for at være i overensstemmelse med kravene i artikel 36« [27].

33. Den potentielle risiko skal imidlertid vurderes ikke ud fra generelle betragtninger, men på grundlag af relevante videnskabelige undersøgelser, hvilket Domstolen har understreget på følgende måde i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland vedrørende loven om det såkaldte »Reinheitsgebot« for øl [28],

25 — S. 14 i den franske oversættelse af tiltalte i hovedsagens indlæg.

26 — Dom af 6.6.1984, sag 97/83, Sml. s. 2367.
27 — Præmis 18 in fine.
28 — Dom af 12.3.1987, sag 178/84, Sml. s. 1227.

»navnlig konklusionerne fra Fællesskabets Videnskabelige Udvalg for Levnedsmidler og Codex Alimentarius-udvalget under FAO og WHO« [29].

34. Da det ikke er godtgjort, at der foreligger en fare for den offentlige sundhed, mener jeg, at en lovgivning som den af den nationale ret beskrevne bør anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der ikke kan begrundes i henhold til artikel 36.

35. Jeg mener derfor, at de to første spørgsmål bør besvares således: EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der forbyder salg af brød og andre bagerivarer indført fra en anden medlemsstat, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, når de har et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet.

36. Det er derfor nødvendigt at gennemgå det tredje spørgsmål vedrørende rækkevidden af visse bestemmelser i direktivet.

37. Der bør tages hensyn til de omstændigheder, der gav anledning til den nationale rets forelæggelse. I forbindelse med den belgiske levnedsmiddelkontrols foretagelse af kontrolundersøgelser af prøver af bagerivarer blev det konstateret, at der forelå utilstrækkelig mærkning, for så vidt som de omhandlede varers emballage kun var forsynet med betegnelsen »konserveringsmiddel« og ikke — som foreskrevet i den gældende lovgivning — den specifikke betegnelse eller EØF-nummeret for den anvendte ingrediens. Den nederlandske lovgivning foreskriver nemlig kun anvendelse af den generiske betegnelse, nemlig i det foreliggende tilfælde »konserveringsmiddel«.

38. Direktivets artikel 6, stk. 5, litra b), bestemmer:

»— ingredienser, der henhører under en af de i bilag II anførte kategorier, [skal] betegnes ved navnet på denne kategori, efterfulgt af deres specifikke navn eller deres EØF-nummer«.

39. Direktivets bilag II omhandler netop konserveringsstoffer (»konserveringsmidler«), og artikel 22, stk. 1, andet led, bestemmer i det væsentlige, at handel med varer, som ikke er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, skal forbydes.

29 — Præmis 52.

40. Da direktivet udgør en indledende harmonisering [30] indtil vedtagelsen af udtømmende retsforskrifter, giver det medlemsstaterne en valgfrihed, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 23, stk. 1, hvorefter:

»Uanset artikel 22, stk. 1, andet led, kan medlemsstaterne undlade at gøre de bestemmelser obligatoriske, der vedrører:

a) den i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, fastsatte angivelse af det specifikke navn på eller EØF-nummer for de ingredienser, der henhører under en af de kategorier, der er opregnet i bilag II.«

41. Det er først med virkning fra den 20. juni 1992, at medlemsstaterne har skullet gøre mærkning obligatorisk under de former, der er foreskrevet i artikel 6, stk. 5, litra b), da direktiv 79/112 er blevet ændret ved direktiv 89/395/EØF [31], der, idet den ophævede artikel 23, med virkning fra denne dato i sin artikel 2 ophævede førnævnte valgmulighed [32].

42. Indtil den 20. juni 1992 havde medlemsstaterne således ret til på området at opretholde retsforskrifter, der kun foreskrev anvendelse af angivelsen »konserveringsmiddel«.

43. Kunne en importstat, der foreskrev anvendelse af sådanne angivelser, med rette forbyde forhandling af et produkt hidrørende fra en anden medlemsstat, hvor angivelserne ikke var obligatoriske?

44. Det skal bemærkes, at forpligtelsen til at påføre bestemte angivelser på et produkt, for så vidt som den eventuelt pålægger fabrikanten eller importøren at ændre varens ydre fremtræden, kan gøre forhandlingen mere vanskelig i andre medlemsstater og derfor berøre samhandelen inden for Fællesskabet.

30 — Jf. bl.a. ottende betragtning.

31 — Rådets direktiv af 14.6.1989 om ændring af direktiv 79/112/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 186, s. 17).

32 — For fuldstændighedens skyld bemærkes, at Kommissionens direktiv 93/102/EF af 16.11.1993 om ændring af direktiv 79/112/EØF har udvidet listen over de i bilag II omhandlede produkter og har forbudt forhandling af produkter, der ikke er i overensstemmelse hermed, med virkning fra den 30.6.1996 (EFT L 291, s. 14).

45. Domstolen har i dommen i Fietje-sagen [33] fastslået:

»Forpligtelsen til også for indførte varer at anvende en bestemt betegnelse på etiketten udelukker ganske vist ikke fuldstændigt indførsel til den pågældende medlemsstat af varer med oprindelse i andre medlemsstater, eller som befinder sig i fri omsætning i disse stater, men den kan ikke desto mindre vanskeliggøre forhandlingen af disse, især i tilfælde af parallelimport.« [34]

46. Ganske vist

»... er det ... kun, når fællesskabsdirektiver i henhold til artikel 100 foreskriver fuldstændig harmonisering af nationale lovgivninger, at begrundelsen for at anvende artikel 36 ophører« [35],

men i det foreliggende tilfælde var harmoniseringen, som jeg har anført, kun gennemført delvist.

47. Da den omhandlede foranstaltning anvendtes uden forskel på indenlandsk fremstillede og importerede produkter, skal det undersøges, om denne forpligtelse til på solgte produkters emballage at angive den generiske betegnelse samt ingrediensens specifikke betegnelse eller EØF-nummer kan begrundes ud fra et af hensynene i artikel 36 eller ud fra tvingende hensyn.

48. Det er nærmere bestemt under synsvinklen forbrugerbeskyttelse, og derfor ud fra tvingende hensyn, at dette spørgsmål er blevet drøftet både af Kommissionen og tiltalte i hovedsagen, der begge mener, at påførslen af den generiske betegnelse sikrer en tilstrækkelig beskyttelse.

49. Selv om man let kan forstå tiltalte i hovedsagens opfattelse, bliver man ikke overrasket af Kommissionens opfattelse, for så vidt som den af Rådet vedtagne bestemmelse på dette punkt er i overensstemmelse med Kommissionens eget forslag [36].

50. Domstolen har endvidere fastslået:

»Forbuddet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virk-

33 — Dom af 16.12.1980, sag 27/80, Sml. s. 3839; jf. endvidere i samme retning dommen af 17.3.1983 (De Kikvorsch-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 10).

34 — Præmis 10.

35 — Dom af 20.6.1991, sag C-39/90, Denkavit, Sml. I, s. 3069, præmis 19.

36 — Jf. artikel 6, stk. 3, litra b), i forslag til Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1976 C 91, s. 3).

ning gælder ... ikke blot for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne ...« [37]

51. I mangel af en begrundelse skal en vedtagen foranstaltning — også udstedt i form af et direktiv — såsom et krav om mærkning, ikke desto mindre være i overensstemmelse med kravene i artikel 30. Vi har imidlertid set, at angivelsen af den generiske betegnelse efterfulgt af det specifikke navn eller EØF-nummer er obligatorisk i alle medlemsstater siden den 20. juni 1992.

52. Rækkevidden af de direktiver, der foreskrev valgfrihed, er allerede blevet gennemgået i dommen af 20. juni 1991 [38] i sagen Denkavit, der, selv om den ikke vedrørte det i denne sag omhandlede direktiv, blev afsagt i en sammenhæng, der ligger snævert op ad den i denne sag foreliggende.

53. Jeg skal omtale de væsentligste omstændigheder. Selskabet Denkavit ønskede at indføre foderblandinger fra Nederlandene uden at overholde forpligtelsen i tysk lovgivning til på emballagen at angive alle blandingens bestanddele i rækkefølge efter faldende vægt. Den nederlandske lovgivning foreskrev ikke en sådan angivelse. Direktiv 79/373/EØF, der fandt anvendelse i sagen, og nærmere bestemt direktivets artikel 5, tillod denne angivelse — den såkaldte halvåbne deklaration — uden dog at foreskrive den.

54. Domstolen blev forelagt spørgsmålet, om en sådan deklaration er forenelig med traktatens regler, og udtalte, at det ved de tyske retsforskrifter indførte krav tilsigtede beskyttelse af sundheden samt forbrugerbeskyttelse og god handelsskik; Domstolen udtalte i øvrigt, at et efterfølgende direktiv gjorde denne angivelse obligatorisk med virkning fra den 22. januar 1992 i samtlige medlemsstater.

55. Dette ræsonnement kan overføres til nærværende sag.

56. Det skal bemærkes, at de ingredienser, der er nævnt i bilag II, ikke kan sidestilles med produkter, der er åbenlyst uskadelige. Dette gælder så meget desto mere, som direktiv 64/54/EØF [39] foreskrev allerede i artikel 9, at bestemte konserveringsstoffer »... til anvendelse i levnedsmidler ... kun bringes i handelen i pakninger eller beholdere, der

37 — Dom af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 15, hvori EØF-traktatens artikel 34 var blevet påberåbt.

38 — Jf. henvisninger ovenfor i fodnote 35.

39 — Rådets direktiv af 5.11.1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-1964, s. 92).

bærer ... b) nummer og betegnelse for konserveringsstofferne ...« (herunder propionsyre).

57. Kravet om angivelse af det specifikke navn eller EØF-nummer på emballage til levnedsmidler foruden den generiske betegnelse forekommer ikke uforholdsmæssig, når henses til det mål, der forfølges med retsforskrifter til beskyttelse af forbrugerne, navnlig under hensyn til den mangfoldighed af konserveringsstoffer, der kan tilsættes sådanne produkter. Forbrugerne skal med nøjagtighed kunne få kendskab til *alle* anvendte konserveringsmidler, hvorfor anvendelsen af den generiske betegnelse »konserveringsmiddel« synes at være utilstrækkelig.

58. Et medlem af Europa-Parlamentet har i øvrigt stillet spørgsmål til Kommissionen vedrørende nødvendigheden af beskyttelse af forbrugerne, der »i stadig stigende grad [interesserer sig] for naturlige helseprodukter«.

59. I sit svar på dette spørgsmål anførte Martin Bangemann, at

»ifølge Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om mærkning af levnedsmidler, senest ændret ved direktiv 91/72/EØF, særlig artikel 3 og 6, skal mærkningen af levnedsmidler indeholde en ingrediensliste.

Ingredienslisten består i en opregning af samtlige ingredienser i levnedsmidler, herunder tilsætningsstofferne. Under disse forudsætninger kan forbrugerne træffe deres valg på et solidt informationsgrundlag« [40].

60. Domstolen har i ovennævnte dom af 20. juni 1991 i Denkavit-sagen fastslået:

»Det står fast, at mærkning er et af de midler, der er mindst restriktive for disse varers frie bevægelighed i Fællesskabet.« [41]

61. Afslutningsvis skal jeg fremsætte to bemærkninger.

62. Traktatens artikel 100 A, stk. 3, som blev indsat ved den europæiske fælles akt, forpligter Kommissionen til i sine forslag på områ-

40 — Skriftlig forespørgsel E-2673/93 (EFT 1994 C 46, s. 57).
41 — Præmis 24.

det at bygge på et »højt beskyttelsesniveau«, hvilket kræver, at mærkning for at nå et sådant formål skal være fuldstændig.

63. Endelig har direktivet ikke forværret de vanskeligheder, der følger af forskellene i de nationale lovgivninger. Snarere tværtimod; harmoniseringen har i det væsentlige vedrørt — ikke princippet — men nøjagtigheden i angivelserne — generiske og/eller specifikke — som blev anvendt i den fællesskabsretlige bestemmelse, som overlod det til medlemsstaternes vurdering, i det mindste indtil 20. juni 1992. Siden direktivets ikrafttræden i 1978 har de erhvervsdrivende ikke længere skullet indrette sig efter samtlige de i importstaternes retsforskrifter fastsatte krav om mærkning. Det har for de erhvervsdrivende for frit at kunne importere været tilstrækkeligt på produkternes emballage at angive de ingredienser, der er nævnt i fællesskabsbestemmelserne.

64. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå Domstolen følgende besvarelse:

»1) EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der forbyder salg af brød og andre bagerivarer indført fra en anden medlemsstat, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, når de har et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet.

2) Den ved en medlemsstats lovgivning fastsatte forpligtelse til på emballagen at angive den generiske betegnelse på ingredienser i levnedsmidler, efterfulgt af deres specifikke navn eller EØF-nummer er begrundet ud fra hensynene til forbrugerbeskyttelse efter EØF-traktatens artikel 30.«