DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
14. juli 1994 *

I sag C-17/93,

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Gent (Belgien), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i straffesagen mod

**J. J. J. Van der Veldt**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 og 36 samt af 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 (EFT 1979 L 33, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Zuleeg (refererende dommer),

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Van der Veldt ved advokaterne J. M. van Hille og Ph. Vlaemminck, Gent

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Lier, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Van der Veldt ved advokat M. Ryckman, Gent, og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. januar 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. marts 1994,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved dom af 15. januar 1993, indgået til Domstolen den 20. januar s.å., har Rechtbank van eerste aanleg, Gent, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30 og 36 samt af 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 (EFT 1979 L 33, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod Van der Veldt, der er sat under tiltale dels for på det belgiske marked at have solgt brød, hvis indhold af salt ikke var i overensstemmelse med denne stats lovbestemmelser, dels for at have tilsidesat sin forpligtelse til ved mærkning af bagerivarer at angive den specifikke betegnelse eller EØF-nummeret for det anvendte konserveringsmiddel.

3 Det fremgår af Van der Veldt's skriftlige indlæg for Domstolen, at selskabet Hema België, der har en butik i Gent, som Van der Veldt bestyrer, indfører næsten alle sine varer, bl.a. brød og andre bagerivarer, fra Nederlandene.

4 Den 8. september og den 29. november 1988 foretog den belgiske levnedsmiddelkontrol kontrolundersøgelser af prøver af varer, der solgtes i butikken i Gent, og konstaterede herved, at brødet indeholdt 2,17% henholdsvis 2,11% salt, mens den belgiske kongelige anordning af 2. september 1985 vedrørende brød og andre bagerivarer (*Moniteur belge* af 7.11.1985), udstedt i medfør af lov af 24. januar 1977 om beskyttelse af forbrugernes sundhed for så vidt angår levnedsmidler og andre varer (*Moniteur belge* af 8.4.1977), fastsætter et maksimumsindhold på 2%. Desuden var de omhandlede varers emballage forsynet med betegnelsen »konserveringsmiddel« og ikke, som foreskrevet i belgisk kongelig anordning af 13. november 1986 (*Moniteur belge* af 2.12.1986), ligeledes udstedt i medfør af ovennævnte lov af 24. januar 1977, forsynet med angivelse af den specifikke betegnelse eller EØF-nummeret for den anvendte ingrediens, nemlig »propionsyre« eller »E 280«.

5 Sidstnævnte bestemmelse blev udstedt til gennemførelse i belgisk ret af artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, i direktiv 79/112, der bestemmer:

Dog:

»...

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

De kategorier, der udtrykkeligt er opregnet i bilag II til direktiv 79/112, omfatter konserveringsmidler.

6 Ifølge artikel 22, stk. 1, andet led, i direktiv 79/112 skal medlemsstaterne inden fire år efter direktivets meddelelse ændre deres lovgivning, således at den forbyder handel med varer, som ikke er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Uanset denne regel kan medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 1, litra a), undlade at gøre de bestemmelser obligatoriske, der vedrører den i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, fastsatte angivelse af det specifikke navn på eller EØF-nummeret for de ingredienser, der henhører under en af de kategorier, der er opregnet i bilag II. Nederlandene har udnyttet denne mulighed.

7 Denne valgmulighed blev ophævet med virkning fra den 20. juni 1992 — altså efter de faktiske omstændigheder i hovedsagen — ved artikel 2 i Rådets direktiv 89/395/EØF af 14. juni 1989 om ændring af direktiv 79/112/EØF (EFT L 186, s. 17).

8 Da de omhandlede varer blev lovligt fremstillet og forhandlet i Nederlandene, hvor indholdet af salt i brød ikke må overstige 2,5%, og hvor tilsætningsstofferne blot kan angives ved betegnelsen »konserveringsmiddel« (den i bilag II til Algemeen Aanduidungsbesluit (Warenwet) anførte generiske betegnelse), fandt Rechtbank van eerste aanleg, Gent, det nødvendigt, inden afsigelse af endelig dom, at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal en lovbestemmelse i en medlemsstat, hvorefter det er forbudt at sælge brød med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, anses for en kvantitativ indførselsrestriktion eller for en foranstaltning med tilsvarende virkning efter EØF-traktatens artikel 30, hvis brød med et indhold af salt på mere end 2,5%, som lovligt er bragt i omsætning i en anden medlemsstat,

ifølge de nationale bestemmelser i den første medlemsstat ved indførsel til denne stat ikke må sælges her, fordi saltindholdet overstiger den gældende maksimumsgrænse på 2%?

2) Hvis spørgsmål 1) besvares bekræftende, og den deri nævnte lovbestemmelse således er i strid med EØF-traktatens artikel 30, kan den førstnævnte medlemsstat da under de ovenfor beskrevne omstændigheder under påberåbelse af undtagelsesbestemmelserne i EØF-traktatens artikel 36 med henblik på at beskytte den offentlige sundhed opretholde bestemmelsen og herved omgå forbuddet efter EØF-traktatens artikel 30?

3) Ifølge artikel 23, stk. 1, litra a), 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 (EFT 1979 L 33, s. 1) kan medlemsstaterne undlade at gøre de bestemmelser obligatoriske, der vedrører 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 (herunder konserveringsmidler), der er opregnet i direktivets bilag II, idet det er tilstrækkeligt blot at henvise til den almindelige kategori.

a) Kan en medlemsstat, som har gjort de i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, nævnte oplysninger obligatoriske, forbyde salg af varer, der ikke er forsynet med de i denne medlemsstat foreskrevne oplysninger, men som lovligt er bragt i omsætning i en anden medlemsstat, hvor disse oplysninger under henvisning til direktivets artikel 23, stk. 1, litra a), ikke er obligatoriske, og har førstnævnte medlemsstat således, med andre ord, ret til at udelukke de pågældende varer fra reglen om frie varebevægelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30?

b) Kan den førstnævnte medlemsstat, hvis artikel 30 bevarer sin fulde virkning, for så vidt angår varer, der ikke opfylder kravene, under henvisning til EØF-traktatens artikel 36 undlade at anvende traktatens artikel 30 med den begrundelse, at de i direktivets artikel 6, stk. 5, litra b),

andet led, nævnte oplysninger ikke er angivet på emballagen, skønt de er obligatoriske i denne medlemsstat, hvilket derimod ikke er tilfældet i den medlemsstat, hvor varen lovligt er bragt i omsætning?«

## Første spørgsmål

9 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om en medlemsstats lovgivning, der indeholder et forbud mod salg af brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter traktatens artikel 30, når den også finder anvendelse på indførsel af varer, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat.

10 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det — såfremt der ikke findes fælles eller harmoniserede regler for fremstilling og salg af brød og andre bagerivarer — påhviler den enkelte medlemsstat for sit eget område at udstede de nødvendige regler vedrørende disse levnedsmidlers sammensætning, fremstilling og salg, forudsat at det ikke fører til forskelsbehandling af indførte varer eller begrænsning af indførslen af varer fra andre medlemsstater (jf. dom af 19.2.1981, sag 130/80, Kelderman, Sml. s. 527, og af 7.2.1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas, Sml. s. 483).

11 Udvidelsen af forpligtelsen til at overholde et maksimumsindhold af salt i tørstoffet til at omfatte indførte varer kan have til følge, at det i den pågældende stat bliver umuligt at sælge brød og andre bagerivarer med oprindelse i andre medlemsstater. Hvis der ikke i disse medlemsstater stilles samme krav til fremstillingen, indebærer denne udvidelse nødvendigvis, at brød og andre bagerivarer må fremstilles forskelligt alt efter bestemmelsessted, og herved begrænses omsætningen af varer, som lovligt fremstilles og forhandles i disse stater.

12 Herefter skal det første spørgsmål besvares således, at anvendelsen af en medlemsstats lovgivning, hvorefter det er forbudt at sælge brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, og som anvendes på varer, der lovligt fremstilles og bringes i omsætning i en anden medlemsstat, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter traktatens artikel 30.

## Andet spørgsmål

13 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret afgjort, om en ordning som den i hovedsagen omhandlede må anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, jf. traktatens artikel 36.

14 De anfægtede belgiske bestemmelser blev udstedt til gennemførelse af ovennævnte lov af 24. januar 1977, der — som det allerede fremgår af titlen — har til formål at beskytte forbrugernes sundhed.

15 Da der er tale om en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, påhviler det de nationale myndigheder at godtgøre, at de af dem fastsatte bestemmelser opfylder proportionalitetsprincippet, dvs. at de er nødvendige for at virkeliggøre det tilsigtede formål, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed.

16 Med hensyn hertil har den belgiske sundhedsminister i sin skrivelse af 6. august 1990 til Procureur des Konings (Anklagemyndigheden), Gent, der er ordret gengivet i Van der Veldt's indlæg, blot anført, at »de belgiske myndigheder, der er ansvarlige for sundhedspolitikken, finder, at de nederlandske grænseværdier er for høje«. Ministeren anførte nemlig, at »ved anvendelsen af den nederlandske grænseværdi ville den daglige indtagelse af salt andrage 3,1 g, dvs. — uden at tage hen-

syn til dem, der spiser særlig meget brød — en daglig forøgelse på 0,6 g salt for gennemsnitsbefolkningen«.

17 Så generelle betragtninger godtgør ikke, at et større forbrug af salt i ovennævnte omfang udgør en egentlig fare for den menneskelige sundhed. Som Domstolen ganske vist allerede har fastslået (jf. dom af 6.6.1984, sag 97/83, Melkunie, Sml. s. 2367), er alene det forhold, at der består en risiko for forbrugerne, tilstrækkeligt til, at lovgivningen må anses for at opfylde kravene efter artikel 36. Risikoen bør imidlertid ikke måles på grundlag af generelle betragtninger, men på grundlag af relevante videnskabelige undersøgelser (jf. bl.a. Domstolens dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227).

18 Da de belgiske myndigheder ikke har fremlagt de videnskabelige oplysninger, som den belgiske lovgiver skulle have lagt til grund for de anfægtede foranstaltninger, og som kan begrunde opretholdelsen heraf, har de ikke godtgjort, at et indhold af salt på over 2% udgør en fare for den offentlige sundhed.

19 I stedet for at forbyde og foreskrive straf for salg af brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på over 2%, kunne den belgiske lovgiver tilmed blot have foreskrevet en passende mærkning med henblik på at give forbrugerne de ønskede oplysninger om varens sammensætning. En sådan løsning ville ikke blot tage hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, men også indebære en mindre væsentlig begrænsning af de frie varebevægelser.

20 Det fremgår af alle disse betragtninger, at de belgiske myndigheder ikke har godtgjort, at de anfægtede bestemmelser er nødvendige for at beskytte forbrugernes sundhed, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. De anfægtede bestemmelser opfylder således ikke proportionalitetsprincippet.

21 Herefter skal det andet spørgsmål besvares således, at en ordning som den i hovedsagen omhandlede kan begrænse samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke ifølge traktatens artikel 36 kan anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.

## Tredje spørgsmål

22 Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om en medlemsstat — som havde foreskrevet obligatorisk anvendelse af den i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, i direktiv 79/112 fastsatte angivelse af det specifikke navn på eller EØF-nummer for de i bilag II til direktivet opregnede ingredienser — under påberåbelse af tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne eller et af de i traktatens artikel 36 anførte hensyn var berettiget til at forbyde salg af en vare fra en anden medlemsstat, som ved at udnytte muligheden efter direktivets artikel 23, stk. 1, litra a), kun havde krævet angivelse af den generiske betegnelse »konserveringsmiddel«.

23 Indledningsvis bemærkes, at kravet om, at konserveringsmidlets specifikke navn eller EØF-nummer skal angives på emballagen af de varer, der udbydes til salg, vanskeliggør indførslen af tilsvarende varer med oprindelse i andre medlemsstater, som ikke kræver en sådan angivelse. Et sådant krav er derfor principielt og ifølge fast praksis omfattet af forbuddet i traktatens artikel 30 (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, og af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649).

24 Det bemærkes herefter, at ifølge dommen af 11. maj 1989 (sag 76/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1021) følger det af traktatens artikel 30 ff., at nationale bestemmelser, som er vedtaget, fordi der ikke findes fælles regler eller en harmonisering på området, og som uden forskel finder anvendelse på indenlandsk frem-

stillede varer og varer indført fra andre medlemsstater, hvor de lovligt fremstilles og forhandles, kun er forenelige med traktaten i det omfang, de er nødvendige for at beskytte de almene hensyn, der anføres i traktatens artikel 36, eller for at tilgodese tvingende hensyn til, bl.a., forbrugerbeskyttelse.

25 Endelig fremgår det af dommen af 5. oktober 1977 (sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555), at begrundelsen for at anvende artikel 36 først ophører, når de i medfør af EØF-traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver en fuldstændig harmonisering af de nationale lovgivninger. Det må således anerkendes, at når der ikke på et bestemt område er sket en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, kan de pågældende nationale lovgivninger udgøre en hindring for den frie bevægelighed i det omfang, en sådan hindring er begrundet i et af de i traktatens artikel 36 opregnede hensyn eller af andre tvingende hensyn.

26 I det foreliggende tilfælde er direktiv 79/112, således som det bl.a. fremgår af første og ottende betragtning, kun første skridt i en harmoniseringsproces, som efterhånden skal ophæve alle hindringer for den frie bevægelighed af levnedsmidler, som skyldes de forskelle, der består mellem medlemsstaternes ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser om mærkning af disse varer.

27 Da den i hovedsagen omhandlede regel tilmed uden forskel finder anvendelse på indenlandsk fremstillede og indførte varer, skal det undersøges, om den kan begrundes i tvingende hensyn, nemlig i det pågældende tilfælde forbrugerbeskyttelse, eller i et af de andre hensyn, der er opregnet i traktatens artikel 36.

28 Som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 79/112 samt af anden betragtning til direktiv 89/395, som foreskriver obligatorisk angivelse af ingrediensernes speci-

fikke navn eller EØF-nummer på levnedsmidlers emballage, bør alle regler vedrørende mærkning af levnedsmidler først og fremmest opfylde kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne. Det indebærer, at forbrugerne bør have fuldt kendskab til alle de anvendte ingredienser.

29 Som udtryk for disse hensyn skal forpligtelsen til at angive konserveringsmidlernes specifikke navn eller EØF-nummer på emballage indeholdende brød og andre bagerivarer, sikre den forbrugerbeskyttelse, der i Domstolens praksis er anerkendt som et tvingende hensyn.

30 En sådant forpligtelse skal dog opfyldes ved midler, som ikke står i et urimeligt forhold til det tilsigtede mål, og som mindst muligt begrænser indførslen af varer, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater.

31 Den obligatoriske angivelse af konserveringsmidlets specifikke navn eller EØF-nummer opfylder disse krav, hvorimod den blotte angivelse af den generiske betegnelse »konserveringsmiddel« er utilstrækkelig, bl.a. på grund af det store antal konserveringsmidler, der kan tilsættes de omhandlede varer. Desuden har Domstolen allerede fastslået (jf. dom af 20.6.1991, sag C-39/90, Denkavit, Sml. I, s. 3069, præmis 24), at mærkning er et af de midler, der er mindst restriktive for varers frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

32 Det tredje spørgsmål skal herefter besvares således, at en medlemsstat — som havde foreskrevet obligatorisk anvendelse af den i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, i direktiv 79/112 fastsatte angivelse af det specifikke navn på eller EØF-nummer for de i bilag II til direktivet opregnede ingredienser — under påberåbelse af tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne var berettiget til at forbyde salg af en vare fra en anden medlemsstat, som ved at udnytte muligheden efter direktivets artikel 23, stk. 1, litra a), kun havde krævet angivelse af den generiske betegnelse »konserveringsmiddel«.

## Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser
kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van eerste aanleg, Gent, ved dom af 15. januar 1993, for ret:

**1) Anvendelsen af en medlemsstats lovgivning, hvorefter det er forbudt at sælge brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på mere end 2% af tørstoffet, på varer, der lovligt fremstilles og bringes i omsætning i en anden medlemsstat, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter EØF-traktatens artikel 30.**

**2) En ordning som den i hovedsagen omhandlede kan begrænse samhandelen mellem medlemsstaterne og kan ikke ifølge EØF-traktatens artikel 36 anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.**

3) En medlemsstat — som havde foreskrevet obligatorisk anvendelse af den i artikel 6, stk. 5, litra b), andet led, 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 fastsatte angivelse af det specifikke navn på eller EØF-nummer for de i bilag II til direktivet opregnede ingredienser — var under påberåbelse af tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne berettiget til at forbyde salg af en vare fra en anden medlemsstat, som ved at udnytte muligheden efter direktivets artikel 23, stk. 1, litra a), kun havde krævet angivelse af den generiske betegnelse »konserveringsmiddel«.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1994.

R. Grass

Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida

Formand for Femte Afdeling