DOMSTOLENS DOM
2. februar 1989 *

I sag 274/87,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved sin juridiske konsulent Jörn Sack som befuldmægtiget, med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Martin Seidel, ministerialrat i Det Tyske Forbundsøkonomiministerium, og advokat Michael Loschelder, Köln, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Tyske Ambassade,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 30 ved at forbyde import af varer af kød, som ikke opfylder betingelserne i den tyske lovgivning,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene T. Koopmans og R. Joliet, dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: tysk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 16. november 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 16. september 1987, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 30 ved at forbyde import og omsætning på sit område af varer af kød fra de andre medlemsstater, som ikke opfylder betingelserne i §§4 og 5 i Fleisch-Verordnung (bekendtgørelse om kødprodukter af 21. januar 1982, jfr. BGBl. I, s. 89).

2 Bekendtgørelsen forbyder omsætning af varer af kød indeholdende visse ikke-kødholdige stoffer, bortset fra nærmere angivne produkter, hvis sammensætning er direkte reguleret i lovgivningen, og for hvilke der i bestemte tilfælde skal gives nøjagtige oplysninger på emballagen eller ved andre skriftlige henvisninger. Omsætningsforbudet for de nævnte produkter suppleres af bestemmelserne i §47, stk. 1, i den tyske lov om levnedsmidler og visse almindelige forbrugsgoder (»Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz«) af 15. august 1974 (BGBl. I, s. 1945; III 2125-40), som forbyder import af levnedsmidler, der ikke opfylder de tyske forskrifter. Der er udstedt straffeforskrifter og administrative forskrifter til sikring af førnævnte bestemmelsers overholdelse.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

4 Det bemærkes indledningsvis, at det under sagen er ubestridt, at den anfægtede ordning har restriktive virkninger for indførslen af varer af kød, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater. Tvisten mellem parterne drejer sig om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger er begrundet i de hensyn, forbundsregeringen har påberåbt sig, nemlig hensynet til beskyttelse af sundheden samt tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne, sikring af god handelsskik og den fælles landbrugspolitik.

5 Endvidere bemærkes, at den anfægtede ordning forbyder omsætning med de omhandlede varer af kød på tysk område, uden at der sondres mellem indenlandske og udenlandske produkter. En sådan foranstaltning, som gælder uden forskel, er ikke omfattet af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, såfremt den er nødvendig for at tilgodese visse tvingende hensyn (jfr. blandt andet dom af 17. juni 1981 i sag 113/80, Kommissionen/Irland, Sml. s. 1625).

Spørgsmålet, om importforbudet er begrundet i hensynet til beskyttelse af sundheden, jfr. Traktatens artikel 36

6 Før den sagsøgte regerings argumenter gennemgås, bemærkes, at hensynet til menneskers liv og sundhed efter Domstolens faste praksis figurerer blandt de hensyn, der er beskyttet ved artikel 36, og at medlemsstaterne inden for de ved Traktaten afstukne grænser selv kan bestemme, hvilket beskyttelsesniveau, de ønsker at opretholde, men at en national ordning, der har importbegrænsende virkninger, kun kan forenes med Traktaten, i det omfang den er nødvendig for at sikre en effektiv beskyttelse af de nævnte hensyn, og det ikke er muligt at sikre beskyttelsen ved foranstaltninger, der i mindre grad begrænser samhandelen inden for Fællesskabet (jfr. domme af 20. maj 1976 i sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613, og 4. februar 1988 i sag 261/85, Kommissionen/Det Forenede Kongerige, Sml. s. 547).

7 Forbundsregeringen har gjort gældende, at importforbudet er begrundet i det i Traktatens artikel 36 omhandlede hensyn til beskyttelse af sundheden, da forbudet

er nødvendigt for at sikre befolkningen den nødvendige forsyning med vigtige næringsstoffer, som findes i kød, især proteiner.

8 Herom bemærkes, at dette anbringende modsiges direkte af de ernæringsbetænkninger, som forbundsregeringen selv offentliggjorde i 1980 og 1984. Det fremgår nemlig, at den tyske befolkning i almindelighed er rigeligt forsynet med proteiner, og at endogså den omstændighed, at proteintilførslen hos visse befolkningsgrupper, navnlig unge, er mindre end de anbefalede mængder, ikke indebærer nogen sundhedsfare på grund af de vide sikkerhedsmargener, henstillingerne er forbundet med.

9 Det fremgår desuden af betænkningerne, at visse kødbestanddele indeholder skadelige stoffer, såsom purin, kolesterol og mættede fedtsyrer, og at der også i betænkningerne selv udtrykkes en vis bekymring over en mulig stigning i forbruget af kød og varer af kød.

10 Hvad endelig angår forbundsregeringens argumenter om, at de vegetabilske proteiner har en lavere næringsværdi end animalske proteiner, bemærkes, at en medlemsstat ikke med henvisning til den offentlige sundhed kan forbyde importen af et produkt med den begrundelse, at produktet har en lavere næringsværdi end et andet produkt, som i forvejen er på markedet, da forbrugernes udvalg af levnedsmidler i EF er så stort, at det ikke indebærer en reel sundhedsfare, at et importeret produkt har en lavere næringsværdi (jfr. herom Domstolens dom af 23. februar 1988 i sag 216/84, Kommissionen/Frankrig, Sml. s. 793).

11 Følgelig er importforbudet ikke begrundet i det i Traktatens artikel 36 omhandlede hensyn til beskyttelse af sundheden.

Spørgsmålet, om forbudet er begrundet i tvingende forbrugerbeskyttende hensyn

12 Forbundsregeringen har gjort gældende, at importforbudet er nødvendigt for at sikre en effektiv beskyttelse af de tyske forbrugere, som i kraft af årtiers forbrugsvaner har ganske bestemte forventninger til kødvarer, nemlig at de udelukkende eller helt overvejende består af kød, og at de opfylder de kvalitetskrav, som er foreskrevet i kødbekendtgørelsens §§4 og 5.

13 Herom bemærkes, som fastslået adskillige gange i Domstolens praksis (jfr. navnlig dommene af 12. marts 1987 i sag 178/84, Kommissionen/Tyskland, og 14. juli 1988 i sag 407/85, 3 Glocken, Sml. s. 4233), at det er lovligt at give forbrugere, som tillægger visse produkter en bestemt kvalitet, mulighed for at træffe deres valg ud fra de krav, som de anser for væsentlige. Denne valgmulighed kan imidlertid sikres ved midler, som ikke hindrer importen af produkter, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, navnlig ved et krav om en passende mærkning med angivelse af det solgte produkts indhold.

14 Det må medgives, at det kan være forbundet med vanskeligheder at angive alle bestanddele i varer af kød, som sælges uemballeret eller er opført på et spisekort. Medlemsstaterne kan imidlertid, som det fremgår af Rådets direktiv 79/112 om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler (EFT 1979, L 33, s. 1), navnlig direktivets artikel 12, selv træffe bestemmelse om mærkning af levnedsmidler, som udbydes den endelige forbruger til salg, og som ikke er forud emballeret, for at give forbrugerne de for deres valg mest nødvendige oplysninger om produktet, og for at undgå, at de bliver forvirret af for detaljerede oplysninger.

15 Som Kommissionen med rette har fremhævet, er der i øvrigt også i den tyske bekendtgørelse om kødprodukter, jfr. navnlig dennes §5, stk. 2, taget hensyn til de mærkningsproblemer, som kan opstå i sådanne tilfælde. For de produkter, som er undtaget fra omsætningsforbudet, indeholder denne bestemmelse nemlig særlige regler om mærkning ved salg af uemballerede produkter, navnlig i restauranter eller i andre etablissementer for kollektiv servering.

16 Følgelig er importforbudet ikke begrundet i tvingende hensyn til beskyttelse af forbrugerne.

Spørgsmålet, om forbudet er begrundet i tvingende hensyn til god handelsskik

17 Forbundsregeringen har endvidere gjort gældende, at importforbudet er en nødvendig foranstaltning for at beskytte producenter og forhandlere af rene kødvarer mod illoyal konkurrence fra visse erhvervsdrivende, som vil kunne skaffe sig konkurrencefordele ved at anvende produkter af en ringe kvalitet, som er billigere at fremstille, uden at forbrugeren er klar over denne kvalitetsforringelse.

18 Herom er det tilstrækkeligt at bemærke, at dette argument beror på det samme argument vedrørende den manglende information af forbrugerne, som er afvist i det foregående.

19 Følgelig er importforbudet heller ikke begrundet i tvingende hensyn til god handelsskik.

Spørgsmålet, om forbudet er begrundet i tvingende hensyn til den fælles landbrugspolitik

20 Endelig har forbundsregeringen anført, at importforbudet er nødvendigt for at tilgodese visse tvingende hensyn til den fælles landbrugspolitik, navnlig det nødvendige formål om stabilisering af markederne, som tilstræbes med de fælles markedsordninger for okse- og svinekød.

21 Heller ikke dette anbringende kan lægges til grund. Som fastslået i Domstolens praksis (jfr. førnævnte domme af 23. febuar 1988 i sag 216/84 og 14. juli 1988 i sag 407/85) er medlemsstaterne, når Fællesskabet har vedtaget en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig

foranstaltning, endogså selv om den pågældende foranstaltning kan udgøre en støtte for den fælles politik.

22 Af samme domme fremgår i øvrigt, at selv nationale foranstaltninger, der støtter EF's fælles politik, ikke må stride mod et af Fællesskabets grundlæggende principper, i det foreliggende princippet om de frie varebevægelser, medmindre de er begrundet i hensyn, som er anerkendt i fællesskabsretten. Dette er som tidligere nævnt ikke tilfældet med de i sagen omhandlede retsforskrifter.

23 Det følger af det anførte, at det påståede traktatbrud foreligger, og at det må statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 30 ved at forbyde import og omsætning på sit område af varer af kød fra de andre medlemsstater, som ikke opfylder betingelserne i Fleisch-Verordnungs-§§4 og 5.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, idømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da sagsøgte har tabt sagen, tilpligtes denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktatens artikel 30 ved at forbyde import og omsætning på sit område af varer af kød fra de andre medlemsstater, som ikke opfylder betingelserne i Fleisch-Verordnung's §§ 4 og 5.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Due Koopmans Joliet Slynn

Kakouris Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident