FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 29. juni 2000 *

1. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt et etiketteringskrav ifølge belgisk ret, hvorefter næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer, skal påføres et nationalt registreringsnummer, er i overensstemmelse med artikel 28 EF og 30 EF.

I — Sagens retlige og faktiske baggrund

2. Den belgiske kongelige anordning af 3. marts 1992 vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer [1] (herefter »den kongelige anordning«), indfører en ordning med forudgående anmeldelse af sådanne produkter til fødevareinspektionen under Ministeriet for Folkesundhed og Miljø (herefter »fødevareinspektionen«).

3. Den kongelige anordnings artikel 4 fastsætter de nærmere betingelser for anmeldelsen. Der skal indleveres to eksemplarer af anmeldelsen, som mindst skal indeholde følgende oplysninger: produktets art, en liste over kvalitative og kvantitative bestanddele, en ernæringsmæssig analyse, den foreslåede etikette, oplysninger, der er nødvendige for at vurdere den ernæringsmæssige værdi, og tilsagn om hyppigt at udføre analyser på forskellige tidspunkter og stille disse til rådighed for fødevareinspektionen. Inden en måned efter modtagelsen af anmeldelsen fremsender fødevareinspektionen en bekræftelse på modtagelsen til ansøgeren. Denne bekræftelse bærer et registreringsnummer.

4. Artikel 4 bemyndiger også fødevareinspektionen til at fremsætte bemærkninger og henstillinger, vedrørende bl.a. tilpasning af etiketteringen og navnlig vedrørende obligatorisk angivelse af advarsler.

5. Den kongelige anordnings artikel 6, stk. 1, kræver, at produktets etikette skal indeholde et registreringsnummeret, som omhandlet i artikel 4, og mindste holdbarhedsdato for indholdet af næringsstoffer.

* — Originalsprog: engelsk.

1 — *Moniteur belge* af 15.4.1992, s. 8467.

II — Baggrunden for søgsmålet

6. Efter at Kommissionen havde modtaget flere klager over den kongelige anordnings indvirkning på de frie varebevægelser, indledte den den 3. august 1993 kontakt med de belgiske myndigheder. Under den efterfølgende brevudveksling blev de fleste af Kommissionens indvendinger mod den kongelige anordning imødegået med undtagelse af forpligtelsen i henhold til den kongelige anordnings artikel 6, stk. 1, punkt 1 (herefter »forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret«).

7. Den 28. juni 1996 tilstillede Kommissionen derfor Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at selv om anmeldelsesproceduren i sig selv kunne være berettiget ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, udgjorde forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret i henhold til artikel 6 en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med artikel 28 EF. Kommissionen anførte, at forpligtelsen ikke var berettiget i hensynet til den offentlige interesse, og at den under alle omstændigheder var i strid med proportionalitetsprincippet.

8. Kongeriget Belgien besvarede skrivelsen den 31. oktober 1996, idet det anførte, at den kongelige anordning ikke indebar forskelsbehandling mellem belgiske produkter og produkter fra andre medlemsstater, og at den fastsatte en liberal ordning.

9. Den 4. februar 1998 tilsendte Kommissionen Kongeriget Belgien en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt sit synspunkt om, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret var i strid med artikel 28 EF.

10. Kongeriget Belgien besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 29. juli 1998, hvori den henviste til den kongelige anordning af 20. maj 1998, som ændrer den kongelige anordning af 3. marts 1992 [2], og som ifølge Belgien har bragt det påståede traktatbrud fuldstændig til ophør.

11. Kommissionen var uenig og anlagde ved stævning indleveret den 8. juni 1999 sag ved Domstolen i medfør af artikel 226 EF med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 28 EF, idet det i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i den kongelige anordning vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer, har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede varers etiketter at angive et registreringsnummer, der er fast-

2 — *Moniteur belge* af 17.7.98, s. 23576.

sat i dens artikel 4. Kommissionen har ligeledes nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — De fremførte argumenter

12. Skriftvekslingen har været koncentreret om tre retlige spørgsmål. For det første har Kommissionen anført, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og forpligtelsen er derfor i strid med artikel 28 EF. Kongeriget Belgien bestrider dette. For det andet har Kommissionen påstået, at forpligtelsen ikke forfølger et hensyn af offentlig interesse, der er anerkendt af Domstolen. Kongeriget Belgien har anført, at forpligtelsen tjener til beskyttelse af både den offentlige sundhed og forbrugerne. Endelig har Kommissionen påstået, at kravet under alle omstændigheder er uforholdsmæssigt i forhold til det formål, som Kongeriget Belgien søger at opnå. Dette er også bestridt af den sagsøgte medlemsstat.

a) *Tilstedeværelsen af en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion*

13. Kommissionen har anført, at i overensstemmelse med fast retspraksis forstås ved foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til artikel 28 EF, 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.ek s. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning, præsentation, mærkning og emballage)[3], 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.

14. Kongeriget Belgien har anført, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret ikke er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for indførsel af varer, da den ikke udgør en hindring for indførsel. Kongeriget Belgien har hævdet, at etiketten — selv om den er udformet med henblik på at markedsføre produkter i Belgien — også kan anvendes ved markedsføringen af varerne andre steder inden for Fællesskabet. Den omstændighed, at der muligvis ikke foreligger en anvendelsesmulighed af registreringsnummeret i andre medlemsstater, kan ikke sidestilles med en hindring for de frie varebevægelser.

3 — Jf. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon«-sag, Sml. s. 649, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 15, af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 8, og af 9.2.1999, sag C-383/97, Van der Laan, Sml. I, s. 731, præmis 19.

15. Kongeriget Belgien har endvidere henvist til de særlige egenskaber ved de produkter, der er omfattet af den kongelige anordning af 1992, og de betingelser, der er forbundet med markedsføringen af disse produkter inden for Fællesskabet. Kongeriget Belgien har under henvisning til eksemplet med obligatorisk etikettering på forskellige sprog anført, at det i praksis er nødvendigt med en separat etiket i de fleste af Fællesskabets medlemsstater. Den praktiske konsekvens af forskellige nationale krav vedrørende næringsstoffer er, at det er umuligt at nå frem til en generelt anvendelig etikettering, og det kan derfor næppe antages, at den særlige forpligtelse, der er anfægtet i denne sag, udgør en handelshindring.

16. Endelig har Kongeriget Belgien, der tvivler på, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret altid vil øge omkostningerne, anført, at de belgiske forbrugere, som muligvis vil bære disse ekstraomkostninger, er villige til at betale dem.

b) *Den mulige berettigelse af den nationale foranstaltning*

17. Kommissionen har anført, at den ordning, der er indført ved den kongelige anordning af 1992, som helhed indebærer tilstrækkelige garantier for den offentlige sundhed og forbrugerbeskyttelsen. Den har derfor anført, at den yderligere forpligtelse til at anføre registreringsnummeret på etiketten på ingen måde bidrager til at forstærke benyttelsen af sundheden eller forbrugerbeskyttelsen. Kommissionen kan ikke se, hvilke yderligere oplysninger om produktets egenskaber eller sammensætning eller hvilke yderligere garantier der tilvejebringes ved forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret.

18. Kommissionen har påstået, at forpligtelsens virkelige formål er at lette kontrollen med produkter, der er omfattet af den kongelige anordning af 1992, og at kontrollere, at der faktisk har fundet en registrering sted. Domstolen har ikke anerkendt sådanne ønsker om at begrænse den administrative byrde som almene hensyn, der går forud for de frie varebevægelser [4].

19. Subsidiært har Kongeriget Belgien bestridt Kommissionens påstand om, at det er umuligt at begrunde forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, punkt 1, i den kongelige anordning af 1992. Kongeriget Belgien har påberåbt sig en dom afsagt af det belgiske Conseil d'État den 15. februar 1994, hvori Conseil d'État fastslog, at de forpligtelser vedrørende etikettering og annoncering, der var indført ved den kongelige anord-

4 — Domstolens dom af 20.5.1976, sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613, præmis 18 og 26, og af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 45.

ning af 25. april 1990, som omfattede en tilsvarende forpligtelse som den, der anfægtes af Kommissionen, kunne beskytte den offentlige sundhed og forbrugerne [5].

20. I sin replik har Kommissionen bestridt relevansen af Conseil d'États dom. Kommissionen har anført, at Conseil d'État ikke behandlede spørgsmålet om forpligtelsen til at anføre et registreringsnummer, men andre etiketteringskrav. I sin duplik bestrider Kongeriget Belgien dette synspunkt.

21. Kongeriget Belgien har endvidere anført, at beskyttelsen af den offentlige sundhed og af forbrugerne er det primære formål med den kongelige anordning af 1992, og at administrative hensyn er sekundære. Den henviser til de særlige kendetegn ved de produkter, der er omfattet af den kongelige anordning, hvoraf nogle er bestemt for visse grupper, der må anses for sårbare (f.eks. gravide kvinder, unge og ældre), mens andre er bestemt til det store publikum. Ifølge Kongeriget Belgien er en forudgående anmeldelse afgørende for at hindre markedsføring af produkter, der er skadelige for sådanne sårbare grupper. Kongeriget Belgien har ligeledes gjort gældende, at artikel 11 i den kongelige anordning af 1992, der bestemmer, at overtrædelser af den kongelige anordning straffes i overensstemmelse med lov af 24. januar 1977 om beskyttelse af forbrugersundheden med hensyn til fødevarer og andre produkter, viser, at formålet med forpligtelsen er hensynet til folkesundheden.

c) *De nationale foranstaltninger forholdsmæssighed*

22. Kommissionen har fastholdt, at forpligtelsen til at anføre et registreringsnummer er uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte formål. For det første har Kommissionen anført, at der er andre elementer i den ordning, som er fastsat i den kongelige anordning af 1992, der allerede beskytter den offentlige sundhed og forbrugerne. For det andet har Kommissionen anført, at det samme påståede formål kunne opnås med mindre indgribende foranstaltninger. Kommissionen har anført, at registreringsnummeret kan findes på selv anmeldelseslisten eller ved at henvise til de dokumenter, der følger med varen, såsom fakturaer. For det tredje har Kommissionen bestridt, at en myndighed har ret til at fastsætte den bedst egnede kontrolforanstaltning, der er fastsat i Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler [6]. Kommissionen har anført, at dette direktiv har til formål at fastsætte en

5 — Dom af 15.2.1994, Goffart Healthcrafts m.fl. mod den belgiske stat, CE nr. 46 108.

6 — EFT L 186, s. 23.

generel markedskontrolmekanisme, hvorimod den belgiske anmeldelsesordning har en anden indfaldsvinkel, nemlig kontrol af de oplysninger, der skal angives på et produkts etiket. Desuden fastsætter direktivet selv af 1992 — i modsætning til den kongelige anordning — mindre indgribende måder at nå forpligtelsens formål, f.eks. ved at konsultere andre dokumenter.

IV — Vurdering

23. Kongeriget Belgien har subsidiært anført, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret er forholdsmæssig i forhold til formålet bestående i at beskytte den offentlige sundhed. De to forpligtelser, dvs. anmeldelsesforpligtelsen og forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret på etiketten, er kun mindre begrænsninger for dem, der ønsker at markedsføre de berørte produkter. Den omstændighed, at fødevareinspektionen kan reagere, samt muligheden for sanktioner, udgør ikke i sig selv yderligere forpligtelser.

24. Kongeriget Belgien har hævdet, at angivelsen af registreringsnummeret på etiketten supplerer de andre elementer i den kongelige anordning af 1992, idet den giver forbrugerne et referencenummer.

25. Kongeriget Belgien har bestridt, at formålet med bestemmelsen kan opnås på en mindre indgribende måde.

26. Indledningsvis mener jeg, at der først skal knyttes en bemærkning til den sammenhæng, hvori min vurdering af de juridiske argumenter indgår. Næringsstoffer er stoffer, som det menneskelige legeme har brug for, men ikke kan fremstille selv, og det har derfor brug for at optage dem gennem fødevarer. Det drejer sig således om menneskets sundhed. De produkter, der er omfattet af den kongelige anordning af 1992, er imidlertid ikke »lægemidler«, og Rådets direktiv 65/65/EØF af 26. januar 1965 om tilnærmelse af lovgivning om lægemidler [7] finder ikke anvendelse på dem. Kongeriget Belgien har ikke valgt at indføre en godkendelsesprocedure for de produkter, der er omfattet af den kongelige anordning. Det kunne det have gjort [8], idet visse af de berørte produkter tidligere hare været klassificeret som lægemidler i Belgien, men produkterne er blevet fjernet fra denne kategori. Ligeledes har disse produkter tidligere været receptpligtige. I stedet for at opretholde eller udvide disse ordninger har Belgien indført en anmeldelsesprocedure, hvori forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret spiller en central rolle.

7 — EFT 1965-1966, s. 17.

8 — Domstolen har nemlig udtalt, at artikel 28 EF ff. ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det uden forudgående tilladelse er forbudt at forhandle fødevarer, der lovligt er fremstillet i en anden medlemsstat, og som er tilsat vitaminer, såfremt forhandlingen tillades, når tilsætningen af vitaminer opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk eller ernæringsmæssig art, jf. dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445. For en tilsvarende afgørelse vedrørende tilsætningsstoffer, jf. dom af 6.5.1986, sag 304/84, Muller m.fl., Sml. s. 1511.

a) *Tilstedeværelsen af en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion*

27. Kongeriget Belgien har både under den mundtlige forhandling og i de skriftlige indlæg fastholdt, at forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, og at forpligtelsen således ikke er i strid med artikel 28 EF. Jeg er dog fuldstændig enig med Kommissionen i, at dette ikke er korrekt.

28. Det er åbenbart, at produkter, der er omfattet af den kongelige anordning af 1992, lovligt kan markedsføres i andre medlemsstater, uden at registreringsnummeret skal anføres. Ifølge fast retspraksis er en foranstaltning, som den i denne sag omhandlede, der stiller krav til selve produktet, som udgangspunkt i strid med artikel 28 EF, selv om foranstaltningen gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer [9].

29. Et krav om en bestemt etikettering eller emballage er uden tvivl en egenskab ved produktet og ikke en »bestemt form for salg« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Keck- og Mithouard-dommens præmis 16 [10]. Den anfægtede bestemmelse forpligter en person, der ønsker at markedsføre de berørte produkter i Belgien, til at udfærdige en særlig etiket til det belgiske marked. Dette medfører yderligere omkostninger til emballering og kan virke som en hindring af markedsføringen af produkterne i Belgien [11].

30. Kongeriget Belgiens argument om, at registreringsnummer i mangel af en harmonisering af lovgivningerne muligvis kan være til nytte i andre medlemsstater, savner grundlag. Som Kommissionen har anført, er den mulige anvendelighed af registreringsnummeret i andre medlemsstater uden betydning inden for rammerne af artikel 28 EF, idet artikel 28 EF vedrører indførsel af varer til det indenlandske marked.

31. Jeg er desuden heller ikke overbevist af Kongeriget Belgiens argument om, at der findes tilsvarende forpligtelser i andre medlemsstater. Selv om dette skulle være til-

9 — Jf. Cassis de Dijon-dommen, nævnt i fodnote 4, og dom af 10.11.1982, sag 261/81, Walter Rau Lebensmittelwerke, Sml. s. 3961, præmis 12.

10 — Keck- og Mithouard-dommen, nævnt i fodnote 4, præmis 15, og dom af 13.1.2000, sag C-254/98, TK-Heimdienst, Sml. I, s. 151, præmis 23 ff.

11 — Domstolens dom af 9.8.1994, sag C-51/93, Meyhui, Sml. I, s. 3879, præmis 13, af 6.7.1995, sag C-470/93, Mars, Sml. I, s. 1923, præmis 13, og af 3.6.1999, sag C-33/97, Colim, Sml. I, s. 3175, præmis 36 ff.

fældet, kan den omstændighed, at andre medlemsstater har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til traktaten, ikke begrunde en tilsidesættelse af en forpligtelse, der er pålagt ved traktaten [12].

32. Endelig har Kongeriget Belgien gjort gældende, at de belgiske forbrugere er villige til at betale de yderligere omkostninger til emballering. Dette giver anledning til en række bemærkninger. For det første kan udsigten til forud at blive påført yderligere omkostninger (selv om man antager, at disse omkostninger kan overvæltes fuldt ud) virke som en hindring for de, der ønsker at markedsføre varer i Belgien. For det andet er det indførte produkt frataget en konkurrencefordel, som det ellers ville have haft på det belgiske marked, selv om omkostningerne væltes over på forbrugerne. Denne fordel fjernes på samme måde, som når der pålægges en minimumsdetailsalgspris på produkter [13]. For det tredje finder artikel 28 EF anvendelse, selv om det antages, at den ekstra omkostning er minimal, og at forpligtelsen er forholdsvis uskadelig. Ifølge Domstolens praksis er der ikke nogen de minimis-undtagelse fra artikel 28 EF i modsætning til, hvad der er tilfældet for artikel 81 EF og 82 EF [14].

b) *Foranstaltningens berettigelse og forenelighed med proportionalitetsprincippet*

33. Jeg skal nu undersøge, hvorvidt forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret er berettiget af hensyn til offentlige interesser, der kan tilsidesætte det grundlæggende fællesskabsprincip om frie varebevægelser, som er fastsat i artikel 28 EF.

34. Kongeriget Belgien har anført, at anmeldelsesordningen som helhed har til formål at beskytte menneskers sundhed, der er en offentlig interesse, der er anerkendt i artikel 30 EF. Som Kommissionen under den mundtlige forhandling har anerkendt, sikrer ordningen, at de belgiske myndigheder får oplysninger om nye produkter, der indeholder næringsstoffer, gør det muligt for myndighederne at indhente yderligere oplysninger om produkterne, og gør dem i stand til at fremsætte bemærkninger og henstillinger vedrørende produkternes etikettering. Et overforbrug af

12 — Dom af 16.6.1966, forenede sager 52/65 og 55/65, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 179, org.ref.: Rec. s. 227, på s. 244-245, og af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 63.

13 — Jf. dom af 24.1.1978, sag 82/77, Van Tiggele, Sml. s. 25, præmis 14 og 18, og af 7.5.1991, sag C-287/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2233, præmis 17. Såfremt en mindstepris, der er fastsat til et bestemt beløb, er højere end kostprisen på den indførte vare, kan den — selv om den anvendes uden forskel — begrænse indførslen ved at forhindre, at den lavere kostpris får virkning i form af en lavere detailsalgspris.

14 — Dom af 5.4.1984, forenede sager 177/82 og 178/82, Van de Haar og Kaveka de Meern, Sml. s. 1797, præmis 14, af 7.5.1991, sag C-67/97, Bluhme, Sml. I, s. 8033, præmis 20 ff. og punkt 18 og 19 i mit forslag til afgørelse i samme sag samt mit forslag til afgørelse af 15.6.2000 i sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet og i sag C-74/99, Imperial Tobacco, punkt 103.

næringsstoffer er uden tvivl en fare, som en medlemsstat er berettiget til at imødegå [15]. Kommissionen anerkendte i sin åbningsskrivelse af 28. juni 1996, at forpligtelsen til en forudgående anmeldelse er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed, der udtrykkelig er anerkendt i artikel 30 EF og af Domstolen, som en interesse, der kan være vigtigere end Fællesskabets interesse i de frie varebevægelser [16]. Hvorvidt den yderligere forpligtelse til at anføre registreringsnummeret er begrundet på samme måde, er imidlertid et andet spørgsmål, og denne yderligere forpligtelse skal altid være forholdsmæssig i forhold til formålet om at beskytte den offentlige sundhed.

35. Proportionalitetsprincippet er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, og Domstolen skal sikre overholdelsen heraf [17]. Det er underlagt tre kumulative betingelser: For det første skal foranstaltningen være nødvendig for og egnet til at opnå formålet, for det andet skal dette formål ikke kunne opnås ved mindre begrænsende eller mindre indgribende foranstaltninger, og for det tredje må de fordele, der søges, ikke stå i misforhold til foranstaltningens skadelige virkninger [18].

36. Som Kongeriget Belgien anførte under den mundtlige forhandling, er det vigtigste, som en forbruger skal vide, inden han foretager et køb af et næringsstof eller en fødevare, der er tilsat næringsstoffer, følgende: Har jeg brug for dette produkt, og/eller er det et produkt, der vil være gavnligt for mig? Det er derfor, at den kongelige anordning af 1992 indfører en forpligtelse til forudgående anmeldelse, forpligtelsen til at udføre yderligere undersøgelser, muligheden for fødevareinspektionen til at fremsætte bemærkninger og henstillinger og sanktioner for overtrædelse af den kongelige anordning.

37. Det er vigtigt at erindre, præcist hvordan registreringsnummeret fremstår på produktet. Som det blev forklaret under den mundtlige forhandling, fremstår registreringsnummeret sammen med bogstaverne »NUT NR« (næringsstofnummer), nummeret på selve næringsstoffet og herefter nummeret på virksomheden.

15 — Sandoz-dommen, nævnt i fodnote 8, præmis 17, vedrørende vitaminer.

16 — Jf. f.eks. Sandoz-dommen, nævnt i fodnote 8, og dom af 28.1.1986, sag 188/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 419, og af 25.5.1993, sag C-271/92, LPO, Sml. I, s. 2899.

17 — Dom af 26.11.1985, sag 182/84, Miro, Sml. s. 3731, præmis 14.

18 — Jf. for så vidt angår Fællesskabets adfærd bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, og af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 96. For så vidt angår en medlemsstats adfærd jf. punkt 35 i generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i sag C-159/90, Society for the protection of Unborn Children (dom af 4.10.1991, Sml. I, s. 4685), og punkt 80 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sag C-384/93, Alpine Investments (dom af 10.5.1995, Sml. I, s. 1141). Dette synspunkt finder også støtte i den juridiske litteratur, jf. f.eks. T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, s. 91, og G. De Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL 105, s. 113.

38. Kongeriget Belgien har anført, at der er en tæt forbindelse mellem selve anmeldelsesproceduren og forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret. Nummeret på etiketten er en garanti for forbrugerne for, at der er foretaget en anmeldelse, og det gør det endvidere muligt for dem at anmode om oplysninger om produktet. Kongeriget Belgien er af den overbevisning, at hvis det ikke var muligt at efterprøve, om anmeldelsen har fundet sted, ville selve anmeldelsesproceduren miste sin betydning.

39. Jeg kan dog ikke se, hvorledes forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret på nogen væsentlig måde bidrager til beskyttelsen af sundheden eller forbrugerne. På nuværende tidspunkt ved forbrugerne udelukkende, når de ser registreringsnummeret på etiketten, højst, at produktet er blevet anmeldt til fødevareinspektionen. Nummeret giver ikke yderligere oplysninger om mængden af det enkelte næringsstof i produktet, om de udførte kontroller, eller om fødevareinspektionen har fremsat bemærkninger eller henstillinger om produktet. Forbrugerne er muligvis klar over, at et overforbrug af et bestemt næringsstof er skadeligt, men den yderligere angivelse af registreringsnummeret vil ikke hjælpe dem til at træffe beslutningen, om de skal indtage de etiketterede produkter, og i hvilke mængder. Registreringsnummeret angiver udelukkende, at et særligt formalitetskrav er blev opfyldt, men det giver ikke yderligere vejledning til forbrugere i almindelighed og langt mindre til de sårbare grupper, der er nævnt af Kongeriget Belgien. Det er yderst tvivlsomt, hvorvidt registreringsnummeret er et yderligere bidrag til det formål, der søges opnået ved anmeldelseskravet.

40. Endvidere er enhver formodet anvendelighed af registreringsnummeret baseret på den forudsætning, at forbrugerne præcist kender betydningen af nummeret. Angivelsen af registreringsnummeret har kun betydning, hvis forbrugerne er bekendt med anmeldelsesordningens eksistens. Dette er på ingen måde sikkert, idet selv Kongeriget Belgien har erkendt, at forbrugere ofte er »ukvalificerede« på dette område. Forbrugere, der har et så højt niveau af forbrugerbevisthed, *kender* endvidere *allerede* til eksistensen af en anmeldelsesordning, og de ved derfor, at et produkt ikke må markedsføres uden forudgående anmeldelse.

41. Argumentet om, at forbrugerne vil miste tilliden til en anmeldelsesordning, såfremt registreringsnummeret ikke angives på produktet, kan ganske enkelt ikke godkendes. De fleste forbrugere vil ikke være klar over betydningen af nummeret, og for de, som kender betydningen, giver nummeret dem ingen nye oplysninger. Med andre ord er forpligtelsen ikke kun byrdefuld, men også ineffektiv og uegnet til at opnå det selverklærede formål. Forpligtelsen opfylder således ikke den første betingelse for proportionalitet.

42. Kongeriget Belgien har ikke desto mindre henvist til eksempler på obligatorisk

mærkning i henhold til fællesskabslovgivningen vedrørende veterinærsektoren, mælkeprodukter [19], legetøj [20], aerosoler [21] og medicin for at påvise, at fællesskabsretten selv har indført tilsvarende forpligtelser. Som Kommissionen imidlertid har anført, har disse fællesskabsretlige krav to formål: at muliggøre de frie varebevægelser og at angive overensstemmelsen med den gældende lovgivning. Uden nummeret eller symbolet ville produkterne ikke have fri bevægelighed inden for Fællesskabet. Derimod viser forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret alene, at en særlig national standard er overholdt, og der er ikke nogen medlemsstat, der kan påtage sig at lovgive på vegne af hele Fællesskabet.

43. Kongeriget Belgien har også anført, at registreringsnummeret vil gøre det lettere at opspore de produkter, som forbrugerne anmoder oplysninger om. Det har påstået, at forbrugere ikke vil have adgang til de andre dokumenter, som Kommissionen har nævnt, og derfor er forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret den eneste måde at beskytte dem på.

44. Det er korrekt, at angivelsen af et referencenummer kan gøre det lettere for forbrugerne, men de vil stadig skulle anmode om oplysninger. Forbrugerne har imidlertid allerede andre oplysninger om produktet til rådighed, som f.eks. benævnelsen, fabrikanten eller forhandleren, mindsteholdbarhedsdato for indholdet af næringsstofferne, og disse kan være til nytte, såfremt der anmodes om oplysninger. De fleste af disse oplysninger er angivet på produktets emballage, og yderligere oplysninger kan endvidere også findes i andre dokumenter, der ledsager produkterne. Der er således meget mindre indgribende måder at få oplysninger på, og den anden betingelse for proportionalitet er ikke opfyldt [22].

45. Heraf følger, at den tredje betingelse heller ikke er opfyldt, idet de mulige fordele for beskyttelsen af den offentlige sundhed og forbrugerne, der kunne hidrøre fra forpligtelsen til at anføre registreringsnummeret, klart ikke opvejer de ulemper, dette medfører for de frie varebevægelser.

19 — Rådets direktiv 92/46/EØF af 16.6.1992 om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, EFT L 268, s. 1.

20 — Rådets direktiv 88/378/EØF af 3.5.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedskrav til legetøj, EFT L 187, s. 1.

21 — Rådets direktiv 75/324/EØF af 20.5.1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om aerosoler, EFT L 147, s. 40.

22 — Jf. mit forslag til afgørelse af 6.4.2000 i sag C-55/99, Kommissionen mod Frankrig, punkt 47.

V — Forslag til afgørelse

46. I lyset af ovenstående skal jeg foreslå, Domstolen følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det i artikel 6, stk. 1, afsnit 1, i kongelig anordning af 3. marts 1992 vedrørende markedsføring af næringsstoffer og fødevarer, der er tilsat næringsstoffer, har fastsat en forpligtelse til på de i nævnte anordning omhandlede produkter at angive det nationale registreringsnummer, der er fastsat i samme anordnings artikel 4.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.«