FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 29 juni 2000 *

1. Förevarande talan om fördragsbrott rör frågan huruvida ett krav enligt belgisk lag att näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen måste märkas med ett nationellt anmälningsnummer, är förenligt med artiklarna 28 EG och 30 EG.

I — Rättslig och faktisk bakgrund

2. Genom den belgiska kungliga förordningen av den 3 mars 1992 om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen (nedan kallad 1992 års förordning) [1] fastställs ett system som innebär att sådana produkter måste anmälas i förväg till tillsynsmyndigheten för livsmedel vid ministeriet för folkhälsa och miljö (nedan kallad tillsynsmyndigheten).

3. Av artikel 4 i 1992 års kungliga förordning framgår de närmare villkoren för anmälan. En skriftlig anmälan måste lämnas in i två exemplar och denna anmälan måste innehålla åtminstone följande information: produktens art, ingrediensförteckning (kvalitativ och kvantitativ), en analys av näringsämnena i produkten, den föreslagna märkningen, nödvändig information för att en ordentlig undersökning skall kunna genomföras för att bedöma näringsvärdet samt ett åtagande att genomföra återkommande analyser och att tillhandahålla tillsynsmyndigheten resultaten. Inom en månad efter det att anmälan kommit in skickar tillsynsmyndigheten en bekräftelse till den som inkommit med anmälan. Denna bekräftelse innehåller ett anmälningsnummer.

4. Enligt artikel 4 har tillsynsmyndigheten också möjlighet att göra undersökningar och lämna rekommendationer beträffande, bland annat, märkningens utformning, särskilt vad gäller en obligatorisk varningstext.

5. I artikel 6.1 i 1992 års kungliga förordning föreskrivs att produktens etikett måste innehålla det anmälningsnummer som erhållits i enlighet med artikel 4 samt det datum fram till vilket hållbarheten på de näringsämnen som finns i produkten garanteras.

* Originalspråk: engelska.

1 — *Moniteur belge* av den 15 april 1992, s. 8467.

II — Bakgrunden till talan

6. Kommissionen erhöll ett flertal klagomål angående den inverkan som 1992 års kungliga förordning hade på den fria rörligheten av varor och tog därför kontakt med de belgiska myndigheterna för första gången den 3 augusti 1993. Under den efterföljande brevväxlingen kunde kommissionen lyfta många av sina reservationer med undantag av den i artikel 6.1 första stycket upptagna skyldigheten (nedan kallad skyldigheten att ha ett anmälningsnummer).

7. Kommissionen sände därför en formell underrättelse till Belgien och hävdade att även om anmälningsförfarandet i sig kunde rättfärdigas med hänsyn till skyddet av folkhälsan, utgjorde skyldigheten enligt artikel 6 att ha ett anmälningsnummer en sådan åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, vilken enligt artikel 28 EG strider mot den fria rörligheten för varor. Kommissionen ansåg att skyldigheten inte kunde motiveras av hänsyn till något allmänintresse och att den i vart fall stred mot proportionalitetsprincipen.

8. Belgien besvarade den formella underrättelsen den 31 oktober 1996 och anförde att det i 1992 års kungliga förordning inte gjordes åtskillnad mellan belgiska varor och varor från andra medlemsstater samt att det genom denna förordning etablerades ett liberalt system.

9. Kommissionen riktade den 4 februari 1998 ett motiverat yttrande till Belgien i vilket kommissionen vidhöll sin åsikt att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer stred mot artikel 28 EG.

10. Belgien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 29 juli 1998 och hänvisade i denna till den kungliga förordningen av den 20 maj 1998, vilken ändrade förordningen av den 3 mars 1992 [2] och som enligt Belgien helt och hållet undanröjde det påstådda fördragsbrottet.

11. Kommissionen delade inte denna åsikt utan väckte talan vid domstolen genom ansökan som inkom till domstolen den 8 juni 1999 och har yrkat att den i enlighet med artikel 226 EG skall fastställa att konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att i artikel 6.1 första punkten i 1992 års kungliga förordning om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen föreskriva en skyldighet att i de berörda varornas märkning ange ett sådant anmäl-

2 — *Moniteur belge* av den 17 juli 1998, s. 23576.

ningsnummer som avses i artikel 4 i förordningen. Kommissionen har även yrkat att konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

III — Översikt över argumenten

12. Det skriftliga förfarandet har inriktat sig på tre rättsfrågor. För det första har kommissionen hävdat att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer utgör en sådan åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och står därför i strid med artikel 28 EG. Belgien har bestritt detta. För det andra har kommissionen hävdat att inget av domstolen erkänt allmänintresse kan åberopas till stöd för denna skyldighet. Belgien har hävdat att denna skyldighet rättfärdigas av skyddet av såväl folkhälsan som konsumenterna. Slutligen har kommissionen hävdat att skyldigheten i vart fall är oproportionerlig i förhållande till det syfte som Belgien vill uppnå med denna skyldighet. Även detta har ifrågasatts av svarandestaten.

a) *Huruvida det föreligger en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion*

13. Kommissionen har erinrat om att enligt fast rättspraxis kan sådana åtgärder med motsvarande verkan som de som förbjuds i artikel 28 EG utgöras av sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning).[3] Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor.

14. Belgien har hävdat att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer inte är en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, eftersom denna skyldighet inte utgör något hinder för import. Belgien har påpekat att märkningen, trots att den utformats för försäljning av varor i Belgien, kan användas när varorna försäljs någon annanstans inom gemenskapen. Det möjliga förhållandet att numret har begränsad nytta i andra medlemsstater innebär enligt Belgien inte att det kan jämställas med ett hinder för den fria rörligheten för varor.

3 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649, svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, nedan kallad Cassis de Dijon), av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress (REG 1997, s. I-3689, punkt 8), och av den 9 februari 1999 i mål C-383/97, van der Laan (REG 1999, s. I-731, punkt 19).

15. Belgien har också åberopat den speciella egenskapen hos de varor som omfattas av 1992 års kungliga förordning samt de förhållanden under vilka försäljningen av dem är tillåten inom gemenskapen. Belgien har hävdat, och därvid refererat till exemplet med den obligatoriska märkningen på olika språk, att de flesta medlemsstaterna inom gemenskapen i praktiken kommer att kräva en separat märkning. Den praktiska konsekvensen av det förhållandet att det finns olika nationella krav beträffande näringsämnen är att en allmänt accepterad märkning är omöjlig och att det därför knappast kan påstås att den ifrågavarande skyldigheten utgör ett handelshinder.

16. Slutligen har Belgien, som tvivlar på att skyldigheten att ha anmälningsnummer alltid skulle leda till ökade kostnader, hävdat att de belgiska konsumenterna gärna bär den extra kostnad som detta kan komma att innebära för dem.

b) *Huruvida den nationella åtgärden kan rättfärdigas*

17. Kommissionen anser att det system som bildats genom 1992 års kungliga förordning i sin helhet medför tillräckligt med garantier vad gäller folkhälsan och skyddet av konsumenterna. Den ytterligare skyldigheten att ha anmälningsnumret i märkningen bidrar därför inte till att förbättra hälso- eller konsumentskyddet. Kommissionen kan inte se vilken ytterligare information om produktens egenskaper, innehåll eller ytterligare garanti som kan erhållas genom skyldigheten att ha ett anmälningsnummer.

18. Kommissionen har hävdat att det verkliga syftet med denna skyldighet är att underlätta kontroller av de produkter som omfattas av förordningen och att se till att anmälan verkligen har skett. Med beaktande av den administrativa börda som följer därav har domstolen ansett att sådana hänsyn inte kan anses utgöra sådant allmänintresse som gör att de kan få företräde framför den fria rörligheten för varor. [4]

19. Belgien har i andra hand bestritt kommissionens påstående att det är omöjligt att rättfärdiga skyldigheten i artikel 6.1 första punkten i 1992 års kungliga förordning. Belgien har åberopat en dom från belgiska Conseil d'Etat av den 15 februari 1994 i vilken det fastställdes att de i den kungliga förordningen av den 25 april 1990 upptagna skyldigheterna som rörde märkning och annonsering, av vilka en är identisk

4 — Dom av den 20 maj 1976 i mål 104/75, De Peijper (REG 1976, s. 613, punkterna 18 och 26, svensk specialutgåva, volym 3, s. 91), och av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve (REG 1999, s. I-345, punkt 45).

med den som kommissionen ifrågasatt, hade antagits för att skydda folkhälsan och konsumenternas hälsa. [5]

20. Kommissionen har i sitt svar ifrågasatt betydelsen av domen från Conseil d'Etat. Målet som Conseil d'Etat hade att avgöra rörde inte skyldigheten att ha ett anmälningsnummer utan i stället andra märkningskrav. I sitt svaromål har Belgien bestritt denna uppfattning.

21. Belgien har dessutom hävdat att det huvudsakliga syftet med 1992 års kungliga förordning är skyddet av folkhälsan och av konsumenterna. Administrativa hänsyn är sekundära. Belgien har hänvisat till den särart som de produkter som omfattas av förordningen har. En del av varorna är avsedda för grupper som anses sårbara (till exempel gravida kvinnor, ungdomar och gamla) medan andra är avsedda för allmänheten. Kravet på anmälan är enligt den belgiska uppfattningen avgörande när det gäller att förhindra att produkter som är farliga för dessa sårbara grupper släpps ut på marknaden. Belgien har också hävdat att artikel 11 i 1992 års kungliga förordning visar att syftet med skyldigheten är att skydda folkhälsan. I denna bestämmelse föreskrivs att överträdelse av förordningen medför ansvar enligt lagen av den 24 januari 1977 om skyddet av konsumenternas hälsa vad avser livsmedel och andra varor.

c) *Huruvida den nationella åtgärden är proportionerlig eller ej*

22. Kommissionen har vidhållit att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer är oproportionerlig i förhållande till det påstådda syftet. För det första finns det enligt kommissionen andra delar i det system som upprättats genom 1992 års kungliga förordning som redan tjänar som skydd av folkhälsan och av konsumenterna. För det andra anser kommissionen att man skulle kunna uppnå samma påstådda syfte med andra mindre ingripande åtgärder. Kommissionen har angett att man kan finna anmälningsnumret på själva listan med anmälningsnumren och på de dokument som medföljer varan, som till exempel fakturor. För det tredje har kommissionen ifrågasatt den påstådda rätten för en myndighet, att enligt rådets direktiv 89/397/EEG av den 14 juni 1989 om offentlig kontroll av livsmedel [6], själv avgöra vilken av de upptagna kontrollhjälpmedlen som är det mest lämpliga. Kommissionen har gjort gällande att detta direktiv syftar till att upprätta en allmän

5 — Dom av den 15 februari 1994 i målet Goffart Healthcrafts m.fl. mot Belgien (CE nr 46 108).

6 — EGT L 186, s. 23; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 47.

mekanism för att övervaka marknaden medan det belgiska anmälningssystemet har en annan utgångspunkt, nämligen kontroll av vad som måste finnas på en varas etikett. Dessutom föreskriver direktivet, till skillnad från 1992 års kungliga förordning, andra mindre restriktiva åtgärder för att uppnå syftet med skyldigheten, till exempel att man konsulterar andra dokument.

23. Belgien har i andra hand gjort gällande att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer är proportionerlig i förhållande till syftet att skydda folkhälsan. De två skyldigheterna, det vill säga skyldigheten att anmäla och skyldigheten att ha anmälningsnumret på etiketten, är endast begränsningar av mindre betydelse för dem som önskar att försälja de berörda varorna. Det förhållandet att tillsynsmyndigheten kan reagera och att det finns en möjlighet att drabbas av sanktioner är i sig inte ytterligare skyldigheter.

24. Belgien har hävdat att det förhållandet att anmälningsnumret finns i märkningen innebär att de andra delarna i 1992 års kungliga förordning kompletteras, eftersom konsumenten på det sättet erhåller ett referensnummer.

25. Belgien har bestritt att bestämmelsens syfte skulle kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt.

IV — Bedömning

26. Inledningsvis anser jag att en första anmärkning måste göras vad avser det sammanhang inom vilket jag kommer att bedöma den rättsliga argumenteringen. Näringsämnen är ämnen som den mänskliga kroppen behöver, men som den inte kan producera själv och därför måste erhålla via födan. Det handlar således om människors hälsa. De varor som berörs av 1992 års kungliga förordning är dock inte "läkemedel" och rådets direktiv 65/65/EEG av den 26 januari 1965 om tillnärmning av bestämmelserna som fastställts genom lagar eller andra författningar och som gäller farmaceutiska specialiteter [7] är inte tillämpligt på dem. Belgien har valt att inte inrätta ett förfarande för godkännande av de varor som berörs av förordningen. Belgien skulle dock ha kunnat göra det [8], eftersom en del av de aktuella varorna tidigare klassificerades som mediciner i Belgien, men de har sedan dess tagits bort från den kategorin. På motsvarande sätt har en del av dem varit tillgängliga endast efter receptförskrivning. I stället för att behålla eller utöka detta system har Belgien upprättat ett anmälningsförfarande i vilket skyldigheten att ha ett anmälningsnummer utgör en central del.

7 — EGT L 22, s. 369; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 67.

8 — Domstolen har funnit att en nationell bestämmelse som utan föregående godkännande förbjudit försäljning av livsmedel, vilka lagligen tillverkats i en annan medlemsstat och till vilka hade tillagts vitaminer stod i överensstämmelse med artikel 28 EG och följande under förutsättning att försäljningen är tillåten då tillsatsen av vitaminerna motsvarar ett riktigt behov, speciellt ett tekniskt eller näringsmässigt sådant (dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, Sandoz, REG 1983, s. 2445; svensk specialutgåva, volym 7, s. 221). För ett liknande avgörande beträffande tillsatser, se dom av den 6 maj 1986 i mål 304/84, Muller (REG 1986, s. 1511).

a) *Förekomsten av en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion*

27. Belgien har under såväl det skriftliga som det muntliga förfarandet vidhållit att skyldigheten att ha ett anmälningsnummer inte utgör en sådan åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och därför inte står i strid med artikel 28 EG. Jag delar dock till fullo kommissionens åsikt att detta är felaktigt.

28. Det är uppenbart att de varor som berörs av 1992 års kungliga förordning lagligen kan saluföras i andra medlemsstater utan att något anmälningsnummer behöver anges. Enligt fast rättspraxis kan det därför förutsättas att en åtgärd som den förevarande, som uppställer ett krav som varan själv skall uppfylla är ett brott mot artikel 28 EG, oavsett om åtgärden tillämpas på inhemska eller importerade varor. [9]

29. En bestämmelse om att en produkt skall märkas eller paketeras på ett speciellt sätt är utan tvivel en produktegenskap snarare än en "försäljningsform" i den mening som avses i punkt 16 i domen i målet *Keck och Mithouard*. [10] Enligt den aktuella bestämmelsen måste de personer som önskar saluföra de berörda produkterna i Belgien tillverka en etikett för den belgiska marknaden. Detta medför ökade förpackningskostnader som kan fungera som ett avskräckande hinder för att försälja produkterna i Belgien. [11]

30. Belgiens påstående att anmälningsnumret i brist på harmoniserande lagstiftning skulle kunna var till nytta i andra medlemsstater saknar grund. Såsom kommissionen har gjort gällande är inte den eventuella nytta som andra medlemsstater kan ha av registreringsnumret relevant inom ramen för artikel 28 EG, eftersom artikel 28 EG handlar om import av varor till den inhemska marknaden.

31. Jag är inte heller övertygad av Belgiens argument att det finns liknande skyldigheter i andra medlemsstater. Även om det skulle vara så att andra medlemsstater har

9 — Se domen i det ovan i punkt 3 nämnda målet Cassis de Dijon och dom av den 10 november 1982 i mål 261/81, Rau (REG 1982, s. 3961, punkt 12).

10 — Domen i målet Keck och Mithouard, ovan fotnot 3, punkt 15, och dom av den 13 januari 2000 i mål C-254/98, TK-Heimdienst Sass (REG 2000, s. I-151, punkt 23 och följande).

11 — Dom av den 9 augusti 1994 i mål C-51/93, Meyhui (REG 1994, s. I-3879, punkt 13), av den 6 juli 1995 i mål C-407/93, Mars (REG 1995, s. I-1923, punkt 13), och av den 3 juni 1999 i mål C-33/97, Colim (REG 1999, s. I-3175, punkterna 36 och följande).

underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget är det inget försvar när det gäller en anklagelse om att ha åsidosatt en skyldighet som följer av fördraget. [12]

32. Slutligen har Belgien hävdat att de belgiska konsumenterna är beredda att bära de eventuella förpackningskostnaderna. Beträffande denna punkt kan ett flertal anmärkningar göras. För det första, som jag nämnt ovan, kan risken att behöva stå för extra kostnader i förväg (även om det kan antas att dessa kostnader kan övervältras) ha avskräckande verkan på dem som önskar saluföra varor i Belgien. För det andra har den importerade produkten berövats den konkurrensfördel som den annars skulle ha haft även om kostnaderna kan övervältras på konsumenterna. Denna fördel neutraliseras på samma sätt som när det föreskrivs att en produkt skall ha ett lägsta försäljningspris. [13] För det tredje är artikel 28 EG, även om det skulle antas att den extra kostnaden är minimal och att skyldigheten är relativt harmlös, fortfarande tillämplig. Enligt domstolens rättspraxis finns det ingen nedre gräns för undantaget i artikel 28 EG i motsats till vad som gäller för artiklarna 81 EG och 82 EG. [14]

b) *Åtgärdens rättfärdigande och dess förenlighet med proportionalitetsprincipen*

33. Jag skall nu undersöka huruvida skyldigheten att ha ett anmälningsnummer kan rättfärdigas mot bakgrund av något allmänintresse som kan ges företräde framför den grundläggande gemenskapsrättsliga friheten som framgår av artikel 28 EG.

34. Belgien har hävdat att anmälningssystemet i dess helhet strävar efter att skydda folkhälsan vilket är ett allmänintresse som erkänns i artikel 30 EG. Som kommissionen medgett under förhandlingen ser systemet till att de belgiska myndigheterna får information om nya produkter som innehåller näringsämnen samt möjliggör för myndigheterna att dels erhålla kompletterande information om produkterna, dels göra anmärkningar och lämna rekommendationer beträffande utformningen av

12 — Dom av den 16 juni 1966 i de förenade målen 52/65 och 55/65, Tyskland mot kommissionen (REG 1966, s. 227, särskilt punkterna 244 och 245), och av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959, punkt 63).

13 — Dom av den 24 januari 1978 i mål 82/77, van Tiggele (REG 1978, s. 25, punkterna 14 och 18; svensk specialutgåva, volym 6, s. 1) och av den 7 maj 1991 i mål C-287/89, kommissionen mot Belgien (REG 1991, s. I-2233, punkt 17). När ett minimipris fastställts till ett visst belopp som är högre än kostnaden för importen av varorna kan detta pris hindra import även om minimipriset tillämpas utan åtskillnad eftersom det förhindrar att importens lägre pris återspeglas i ett lägre detaljhandelspris.

14 — Dom av den 5 april 1984 i de förenade målen 177/82 och 178/82, van de Haar och Kaveka de Meern (REG 1984, s. 1797, punkt 14), av den 3 december 1998 i mål C-67/97, Bluhme (REG 1998, s. I-8033, punkterna 20 och följande), och punkterna 18 och 19 i generaladvokatens förslag till avgörande, samt generaladvokatens förslag av den 15 juni 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot Parlamentet och rådet samt i mål C-74/99, Imperial Tobacco, punkt 103, ännu inte avgjorda.

märkningen. Överkonsumtion av näringsämnen är utan tvivel en sådan fara som medlemsstaterna har rätt att vidta lagenliga åtgärder mot. [15] I den formella underrättelsen av den 28 juni 1996 godtog kommissionen att skyldigheten att i förväg anmäla är berättigad med hänsyn till skyddet av folkhälsan, ett intresse som uttryckligen erkänns i artikel 30 EG och av domstolen som varande av större vikt än gemenskapens intresse av fri rörlighet för varor. [16] En annan sak är däremot huruvida den ytterligare skyldigheten att ha ett anmälningsnummer är berättigad på motsvarande sätt. Dessutom måste denna ytterligare skyldighet vara proportionell i förhållande till det eftersträvade skyddet av folkhälsan.

35. Proportionalitetsprincipen är en grundläggande gemenskapsrättslig princip vars efterlevande domstolen måste säkerställa. [17] Den utgörs av följande tre kumulativa villkor som alla måste vara uppfyllda: för det första måste åtgärden vara nödvändig och lämplig för att uppnå sitt syfte, för det andra får det inte vara möjligt att uppnå detta syfte på ett mindre ingripande och inkräktande sätt, och för det tredje får de åsyftade fördelarna inte vara oproportionerliga i förhållande till åtgärdernas belastande verkan [18].

36. Som Belgien uppgav vid förhandlingen är följande det viktigaste för konsumenterna att känna till när de överväger att köpa ett näringsämne eller ett livsmedel med tillsatt näringsämne: Är produkten en sådan som jag behöver och/eller som jag kan ha nytta av? Det är av den anledningen som det i 1992 års kungliga förordning har införts en skyldighet att anmäla produkten i förväg, som det införts ett åtagande att göra fortlöpande tester samt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra såväl anmärkningar och rekommendationer som vidta sanktioner om förordningen inte följs.

37. Det är viktigt att erinra om exakt hur anmälningsnumret har anbringats på produkten. Som det förklarades vid förhandlingen anbringas bokstäverna "NUT NR" (näringsämnets nummer), själva numret för näringsämnet samt företagets nummer.

15 — Den ovan i fotnot 8 nämnda domen i målet Sandoz, punkt 17, angående vitaminer.

16 — Till exempel domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Sandoz, samt dom av den 28 januari 1986 i mål 188/84, kommissionen mot Frankrike (REG 1986, s. 419), och av den 25 maj 1993 i mål C-271/92, LPO (REG 1993, s. I-2899).

17 — Dom av den 26 november 1985 i mål 182/84, Miro (REG 1985, s. 3731, punkt 14).

18 — Se beträffande gemenskapens handlande bland annat dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023, punkt 13), och av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265, punkt 96), och, vad gäller en medlemsstats handlande, generaladvokaten van Gervens förslag till avgörande i mål C-159/90, Grogan, punkt 35 (dom av den 4 oktober 1991, REG 1991, s. I-4685; svensk specialutgåva, tillägg, s. 19), och generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål C-384/93, Alpine Investments, punkt 80 (dom av den 10 maj 1995, REG 1995, s. I-1141). Denna åsikt stöds också av doktrinen, se till exempel Tridimas, Takis: "The General Principles of EC Law", Oxford University Press, 1999, s. 91 och De Búrca, Gráinne: "The Principle of Proportionality and its Application in EC Law", 1993, 13 YEL 105, s. 113.

38. Belgien har hävdat att det föreligger ett mycket nära samband mellan själva anmälningsförfarandet och skyldigheten att ha anmälningsnumret antecknat på produkten. Möjligheten att se anmälningsnumret i märkningen är en garanti för konsumenten att anmälningsskyldigheten är uppfylld och ger även denne en möjlighet att begära information om produkten. Belgien anser att om det inte var möjligt att kontrollera att anmälningen verkligen skett skulle själva anmälningsförfarandet förlora sin betydelse.

39. Jag för min del kan inte se hur skyldigheten att ha anmälningsnumret på produkten på ett avgörande sätt kan bidra till skyddet av folkhälsan och skyddet av konsumenterna. När konsumenten ser anmälningsnumret i märkningen innebär det endast att denne vet att produkten har blivit anmäld till tillsynsmyndigheten. Detta nummer ger ingen ytterligare information beträffande kvantiteten av det näringsämne som finns i produkten eller de kontroller som kan ha utförts på produkten och inte heller ger det svar på frågan huruvida tillsynsmyndigheten har kommit med anmärkningar eller rekommendationer vad avser produkten. Konsumenterna vet kanske att överkonsumtion av ett speciellt näringsämne är skadligt, men anmälningsnumrets existens ger dem inte någon hjälp för att avgöra om de bör konsumera den märkta produkten eller inte och inte heller i vilken omfattning. Anmälningsnumret indikerar endast att en speciell formalitet har uppfyllts, men ger ingen ytterligare information till konsumentkollektivet och än mindre till de sårbara grupper som Belgien refererat till. Det är högst osannolikt att numret skulle bidra ytterligare till det syfte som är anledningen till själva anmälningsskyldigheten.

40. Den påstådda nytta som anmälningsnumret skulle kunna ha grundas dessutom på den förutsättningen att konsumenterna vet exakt vad numret står för. Att numret finns i märkningen har endast betydelse om konsumenterna känner till existensen av anmälningssystemet. Att så skulle vara fallet är inte säkert och även Belgien har tillstått att konsumenter ofta är "okvalificerade" inom sådana områden. Dessutom är det så att de konsumenter som har ett stort konsumentmedvetande *redan känner till* existensen av anmälningssystemet och vet därför att en produkt inte skulle saluföras om den inte först hade anmälts.

41. Argumentet att konsumenterna skulle förlora förtroendet för anmälningssystemet om anmälningsnumren inte finns på produkten kan därför inte godkännas. Merparten av konsumenterna vet inte vad anmälningsnumret står för, och för dem som vet ger numret ingen ytterligare information. Med andra ord är skyldigheten inte bara betungande utan också ineffektiv och olämplig när det gäller att uppnå det påstådda syftet. Det första proportionalitetsvillkoret är därför inte uppfyllt.

42. Belgien har trots detta nämnt exempel på gemenskapslagstiftning enligt vilken

märkning är obligatorisk — inom veterinärsektorn, på mjölkprodukter, [19] på leksaker, [20] på aerosolprodukter [21] och på mediciner — för att därigenom visa att gemenskapen själv har beslutat om liknande skyldigheter. Precis som kommissionen har påpekat har dessa skyldigheter dock dubbla syften, att tillåta fri rörlighet av varor och att se till att tillämplig lagstiftning blir enhetlig. Utan numret eller symbolen skulle inte produkten i fråga kunna åtnjuta fri rörlighet inom gemenskapen. Skyldigheten att ha ett anmälningsnummer visar å andra sidan endast att en nationell standard har uppfyllts. Ingen medlemsstat kan dock ta på sig att lagstifta för hela gemenskapen.

43. Belgien har också hävdat att anmälningsnumret underlättar för konsumenterna att hitta produkter som de vill ha information om. Det har hävdats att konsumenterna inte har tillgång till de dokument som kommissionen hänvisat till och att anmälningsnumret därför är den enda möjligheten att skydda dem.

44. Det är i och för sig riktigt att ett anmälningsnummer kan underlätta för konsumenterna, men de måste fortfarande göra en framställan om att få informationen. Andra detaljer angående produkten, som till exempel produktens namn, tillverkare eller distributör samt datum fram till vilket hållbarheten för näringsinnehållet garanteras, har konsumenterna redan tillgång till och dessa uppgifter kan vara till hjälp när de begär information. Det mesta av denna information finns att få från produktens förpackning och ytterligare information kan erhållas från de handlingar som medföljer produkten. Det finns med andra ord mycket mindre inskränkande sätt att erhålla information på och det andra proportionalitetsvillkoret är därför inte uppfyllt. [22]

45. Av detta följer att det tredje villkoret inte heller är uppfyllt, eftersom de fördelar, om några, som anmälningsnumret kan ge för skyddet av folkhälsan och konsumenterna uppenbarligen inte uppvägs av de nackdelar som anmälningsnumret innebär för den fria rörligheten för varor.

19 — Rådets direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienprodukter för produktion och utsläppande av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter, EGT L 268, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 3.

20 — Rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet, EGT L 187, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 106.

21 — Rådets direktiv 75/324/EEG av den 20 maj 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra bestämmelser beträffande aerosolbehållare, EGT L 147, s. 40; svensk specialutgåva, område 13, volym 4, s. 125.

22 — Se mitt förslag till avgörande av den 6 april 2000 i mål C-55/99, kommissionen mot Frankrike, punkt 47, ännu inte avgjort.

V — Förslag till avgörande

46. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

1. Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att i artikel 6.1, första punkten i den belgiska kungliga förordningen av den 3 mars 1992 om utsläppande på marknaden av näringsämnen och livsmedel med tillsatta näringsämnen, föreskriva att det anmälningsnummer som erhållits i enlighet med artikel 4 i samma förordning skall anges på de produkter som omfattas av förordningen.

2. Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.