# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 16. oktober 1997 *

## I — Genstanden for nærværende sag og indholdet af den retsakt, Kommissionen finder stridende mod traktatens artikel 30

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i henhold til EF-traktatens artikel 171 (herefter »traktaten«) anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 30, idet den har udstedt ministerielt dekret nr. 93-999 af 9. august 1993 om tilberedninger på grundlag af foie gras uden at tage hensyn til Kommissionens bemærkning vedrørende gensidig anerkendelse i dens udførlige udtalelse og begrundede udtalelse af henholdsvis 1. februar 1992 og 14. oktober 1994.

2. Det er ubestridt mellem sagens parter, at foie gras' image siden det 16. århundrede har været uløseligt forbundet med fransk gastronomisk tradition. Endnu i dag har Frankrig i øvrigt en absolut førende position på markedet for dette produkt, idet landet gennemsnitligt har 80% af verdensproduktionen af foie gras og 95% af dens iværksættelse. Yderligere forbruges 90% af den franske råvare til foie gras og tilberedningerne på grundlag af dette produkt på det franske marked [1].

Men dette er ikke alt. Produktionen, forarbejdningen og forhandlingen af foie gras synes selv i de øvrige producentlande endnu i dag at være tilrettelagt efter de fagmæssige sædvaner og regler, der gradvis har fæstnet sig i Frankrig, og som denne medlemsstats lovgiver har lovfæstet. Faktisk har — hvilket ikke kan overraske — de franske varebetegnelser for og tilberedninger på grundlag af foie gras været detaljeret reguleret ved lov i Frankrig siden 1912. De franske betegnelser bruges i øvrigt i vid udstrækning — ofte i sammenhæng med en ordret oversættelse til de nationale sprog — i andre medlemsstater og i USA.

3. Ovennævnte ministerielle dekret nr. 93-999 af 9. august 1993 (herefter »dekretet«), der trådte i kraft den 1. januar 1994, fastsætter detaljerede regler og nævner visse kriterier vedrørende fremstilling af følgende tilberedninger på grundlag af foie gras

* Originalsprog: italiensk.

1 — Ifølge de af den franske regering fremlagte tal for 1995 er de eneste medlemsstater — bortset fra Frankrig (med næsten 12 500 tons) — i hvilke forbruget af foie gras har nået et nævneværdigt niveau, Spanien, Belgien og Tyskland (der forbrugte henholdsvis ca. 250, 150 og 100 tons af dette produkt).

(jf. artikel 2): foie gras entier, foie gras og bloc de foie gras (disse tre tilberedninger fremstilles på grundlag af gåse- *eller* andelever), parfait de foie, médaillon eller pâté de foie, galantine de foie og mousse de foie (sidstnævnte fire tilberedninger fremstilles på grundlag af foie gras enten af gæs eller ænder eller af *både* gæs *og* ænder).

Dekretet fastlægger særlig minimumsindholdet af foie gras for hvert af de pågældende produkter (jf. artikel 2) [2] tillige med de ingredienser, der er tilladt, nødvendige eller tilsat (jf. artikel 3-10). Artikel 12 fastsætter det maksimale indhold af sakkarose (0,2%) og krydderier (4%) for alle de tilberedninger, der er omhandlet i dekretet. Det fastsætter herudover det maksimale procentindhold af frembragte fedtstoffer og homogenat [3] og/eller den maksimale vandprocent, den maksimale fugtighedsgrad samt specifikke markedsførings- og emballeringsmåder (jf. artikel 3-8) [4]. Endelig har den franske lovgiver ved dekretets artikel 9 og 10 fastsat de betingelser, der gælder for eventuelle varebetegnelser, der giver oplysning om indholdet af trøfler, og pligt til at anføre betegnelsen »i gelé« til supplering af varebetegnelsen, dersom tilberedningen er i gelé.

4. Ifølge dekretets artikel 1 er det forbudt (med henblik på salg eller gratis distribuering) at være i besiddelse af tilberedninger på grundlag af foie gras, der ikke opfylder de kriterier for sammensætning, fremstilling og markedsføring, der er nævnt i dekretet, og som hver især fastlægger ovennævnte varebetegnelser.

5. Dekretet tillader dog markedsføring af charcuterivarer under (andre end de i artikel 2 definerede) varebetegnelser, hvori der nævnes foie gras, dersom det anvendte procentindhold af foie gras udgør mindst 20%. I dette tilfælde skal varebetegnelsen suppleres med angivelsen »med foie gras af gæs« eller »med foie gras af ænder« (jf. artikel 13).

## II — Parternes argumenter

6. Efter Kommissionens opfattelse strider dekretet mod traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, for så vidt som det ikke indeholder nogen bestemmelse om gensidig anerkendelse af tilberedninger på grundlag af foie gras, der lovligt er fremstillet og mar-

2 — I henhold til dekretet består foie gras entier, foie gras og bloc de foie gras alene af foie gras tilsat krydderier; i øvrigt fastsættes minimumsindholdet af foie gras i parfait de foie til 75%, og indholdet af médaillon eller pâté de foie, galantine de foie og mousse de foie skal være 50%. Det bemærkes, at der ved beregningen af det procentvise indhold af foie gras ikke tages hensyn til visse ingredienser (f.eks. graisse de pochage — der defineres som »fedt, der udsmeltes af foie gras under forarbejdningen« — eller fraskær for så vidt angår parfait de foie, galantines de foie og mousses).

3 — Homogenat defineres som »de samlede bestanddele af den del af foie gras, der ikke har bevaret strukturen i udskårne stykker og stykker, der vejer under 20 gram«.

4 — F.eks. det maksimale antal større stykker (med en vægt på mindst 20 gram) for så vidt angår færdigpakket foie gras entier med en nettovægt på højst 250 gram (jf. artikel 3) og den samlede minimumsvægt af disse stykker (med en vægt på mindst 10 gram), når det på etiketten til en bloc de foie gras angives, at de indeholder sådanne (jf. artikel 5).

kedsført i andre medlemsstater — dvs. i overensstemmelse med national lovgivning og efter god og traditionel fremstillingsskik — under betegnelser, der ligner dem, der er reguleret ved dekretet.

7. Kommissionen er af den opfattelse, at selv om det anfægtede dekret uden forskel finder anvendelse på indenlandsk fremstillede varer og varer, der indføres fra andre medlemsstater, udgør den omstændighed, at varebetegnelser alene forbeholdes tilberedninger af foie gras, der opfylder de krav til kvalitet og sammensætning, der er fastsat af den franske lovgiver — dersom der ikke indsættes en bestemmelse om gensidig anerkendelse — en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

Særlig medfører dekretet en betydelig konkurrencemæssig hindring til skade for de, særlig udenlandske producenter, der måtte have til hensigt at bruge de af den franske lovgiver foreskrevne betegnelser med henblik på markedsføring af varer, der kan substitueres med de traditionelle produkter, men som betyder fornyelser. Disse producenter er tvunget til at anvende betegnelser, der er forskellige fra dem, som allerede har fæstnet sig på markedet, og vil derfor blive udsat for en betydelig indskrænkning i deres konkurrencefrihed.

8. Ifølge Kommissionen kan fastsættelse af restriktioner for forhandling i Frankrig af levnedsmidler, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, kun være lovlig, dersom den er uomgængeligt nødvendig til varetagelse af tvingende almene hensyn, og for så vidt den reelt står i rimeligt forhold til forfølgelsen af dette mål.

9. Kommissionen har dog erkendt, at dekretet er begrundet i tvingende hensyn til beskyttelse af de franske forbrugere og god handelsskik på det nationale marked.

Kommissionen har imidlertid bemærket, at forbuddet mod forhandling i Frankrig under en af de regulerede varebetegnelser af tilberedninger på grundlag af foie gras, der ikke opfylder dekretets krav med hensyn til sammensætning, fremstilling og præsentation, er så strengt, at det tillige — medmindre der indsættes en bestemmelse om gensidig anerkendelse — rammer udenlandske produkter, der *kun i ganske marginalt omfang* afviger fra den franske opskrift.

Den pågældende foranstaltning hindrer således samhandelen mellem medlemsstaterne i et omfang, der står i misforhold til de tilsigtede mål.

10. Kommissionen er enig i, at bekæmpelsen af svig inden for handelen er et lovligt

formål, men den bestrider den løsning, der er valgt ved dekretet for at gøre det muligt for forbrugerne at træffe deres valg med fuldt kendskab til de produkter, som de tillægger særlige egenskaber, fordi de er fremstillet på grundlag af bestemte råvarer eller har et bestemt indhold af en karakteristisk ingrediens. Kommissionen har gjort gældende, at der med henblik herpå kan anvendes mindre restriktive midler. Blandt disse midler er ifølge Domstolens praksis [5] en passende etikettering vedrørende den solgte vares beskaffenhed eller procentindholdet af de anvendte råvarer, altså en etikettering, der i henseende til de oplysninger, den indeholder, og forståeligheden for forbrugerne i indførselsmedlemsstaten kan sidestilles med den varebetegnelse, der er omhandlet i reguleringen.

I øvrigt sørger de nationale kompetente myndigheder for, at tilberedninger af foie gras, der forhandles i Frankrig under en af de i dekretet nævnte varebetegnelser, virkelig, for blot at nævne et enkelt eksempel, indeholder foie gras i overensstemmelse med de procentangivelser, der findes på emballagen. Da de ansvarlige for salg af et produkt, der i væsentlig grad afviger fra det, der svarer til den anvendte pågældende varebetegnelse, kan retsforfølges i henhold til loven, vil gensidig anerkendelse af tilberedninger, der lovligt er fremstillet i Fællesskabet, således ikke indebære nogen særlig risiko for illoyal konkurrence eller svig til skade for forbrugerne.

11. Som grundløst betragter Kommissionen i øvrigt det synspunkt, hvorefter en gensidig anerkendelse af tilberedninger, der lovligt er fremstillet og markedsført i Fællesskabet, meget vel i fremtiden kan foranledige en eller flere franske producenter — som fortsat alene skal rette sig efter de strengere tekniske og handelsmæssige krav, der er fastsat i dekretet — til at etablere sig i en anden medlemsstat (eller til denne at eksportere hele eller en del af deres produktion med henblik på efterfølgende genindførsel til Frankrig) med det ene formål at drage fordel af en mere lempelig regulering. Denne risiko er påberåbt af den franske regering som bevis for, at dekretet står i rimeligt forhold til disse hensyn.

Kommissionen har herom anført, at det med henblik på at forebygge sådanne risici for fordrejning af handelsstrømmene havde været tilstrækkeligt, at de franske myndigheder havde valgt en formulering, der indeholdt en bestemmelse om gensidig anerkendelse, der var den samme som eller svarede til den, der i sin tid blev foreslået af Kommissionens tjenestegrene [6], og indeholdt en henvisning til kriterierne for »vedvarende« produktion og »traditionelle« fremstillingsmetoder.

12. Endelig har Kommissionen på ny gjort opmærksom på dekretets påståede uforenelighed med traktatens artikel 30, idet den dog har erkendt, at en bestemmelse om gensidig anerkendelse ikke vil have øjeblikkelig virk-

5 — Kommissionen har særlig henvist til Domstolens dom af 16.12.1980, sag 27/80, Fietje, Sml. s. 3839.

6 — Efter oplysningerne i dokumenterne i nærværende sag var den af Kommissionen foreslåede ordlyd følgende: »Tilberedninger på grundlag af foie gras, der vedvarende og loyalt har været fremstillet efter traditionelle metoder i andre EØF-medlemsstater, kan markedsføres i Frankrig.«

ning, fordi der ikke findes tilsvarende regler i de andre medlemsstater, og fordi det er sandsynligt, at de øvrige producenter i Fællesskabet vil overholde dekretet.

Ved at stille krav om indsættelse af en sådan bestemmelse i et regelsæt, der er bestemt til varigt at skulle bestå, har Kommissionen koncentreret sin opmærksomhed på de potentielle fremtidige virkninger af en sådant regelsæt. Bestemmelsen sikrer, at tilberedninger på grundlag af foie gras, der ikke opfylder betingelserne for sammensætning, fremstilling og præsentation i fransk ret, men lovligt fremstilles og forhandles på en anden medlemsstats område under en af de varebetegnelser, der er reguleret ved dekretet, lovligt kan markedsføres under de samme betegnelser, bl.a. på fransk område.

Kommissionen har i øvrigt påberåbt sig Domstolens faste praksis for, at nationale lovgivninger, der beskytter forbrugerne, i intet tilfælde må medvirke til at fastlåse givne forbrugsvaner med henblik på at fastholde en fordel, som de virksomheder, der tilfredsstiller behovet, har opnået [7].

13. Den franske regering har for sit vedkommende — dog i lidt tvetydige vendinger — erkendt, at dekretet »i visse henseender kan have tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner«.

Formålet med det anfægtede dekret er imidlertid ikke at påbyde brug af vilkårligt fastsatte varebetegnelser, men tværtimod at undgå, at visse sædvanlige betegnelser — som i dag er blevet til en form for »blåt stempel« eller »garanti for kvalitet« — benyttes ved markedsføring af produkter, der ikke opfylder de objektive kriterier for sammensætning, fremstilling og præsentation, som disse betegnelser traditionelt indebærer i forbrugernes øjne.

Dekretet er således begrundet i tvingende hensyn til forbrugerbeskyttelse og god handelsskik, der særlig fortjente at blive beskyttet for så vidt angår produkter, der er ret dyre. Yderligere finder den franske regering, at dekretet kan anses for at stå i rimeligt forhold til disse hensyn.

14. Hvad særlig angår betegnelserne »foie gras entier«, »foie gras« og »bloc de foie gras« — som ved dekretet som ovenfor bemærket er forbeholdt tilberedninger, der *udelukkende* indeholder foie gras i hel form eller i stykker — har den franske regering anført, at dekretet er fuldt ud foreneligt med direktiv 79/112/EØF om mærkning af og

7 — Jf. blandt talrige andre afgørelser dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227, præmis 32.

præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger (herefter »direktivet«) [8]. I mangel af harmonisering af de omtvistede varebetegnelser er dette det eneste sæt fællesskabsregler, der finder anvendelse på disse betegnelser.

I direktivets artikel 2, stk. 1, hedder det udtrykkeligt: »Mærkningen og dennes nærmere udformning må ikke:

a) være af en sådan art, at den vildleder køberen, især:

i) med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed og især dets art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet kommer fra, fremstillings- eller frembringelsesmåde.«

15. Den franske regering har i øvrigt i mere almindelige vendinger gjort gældende, at de anfægtede varebetegnelser er blevet fastlagt i medfør af direktivets artikel 5, stk. 1, hvorefter »et levnedsmiddels varebetegnelse er den betegnelse, der er anvendt i de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som gælder for dette, eller dersom en sådan betegnelse ikke er fastsat, det navn, der har vundet hævd i den medlemsstat, hvor salg til den endelige forbruger finder sted, eller en beskrivelse af levnedsmidlet og om nødvendigt af dets brug, der skal være så nøjagtig, at køberen oplyses om dets egentlige art og kan skelne det fra andre tilsvarende levnedsmidler, som det ville kunne forveksles med«.

16. At bestemmelserne i dekretet yderligere står i rimeligt forhold til de tvingende hensyn til forbrugerbeskyttelse og til bekæmpelse af svig, følger efter den franske regerings opfattelse af Domstolens dom i Deserbais-sagen [9]. De omtvistede varebetegnelser er nemlig fastsat på grundlag objektive elementer, der angiver de væsentligste

8 — Rådets direktiv af 18.12.1978 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) med senere ændringer.

9 — Dom af 22.9.1988, sag 286/86, Sml. s. 4907. I denne dom tog Domstolen stilling til mulige begrænsninger for en medlemsstats beføjelse til ved restriktive bestemmelser med hensyn til varebetegnelsen for et bestemt produkt (i den pågældende sag ved at betinge brugen af betegnelsen »Edam« af et minimumsindhold på 40% af fedt) at begrænse importen af produkter af samme type — *selv når forbrugerne var sikret information vedrørende disse produkter* — når et produkt, som frembydes uden for oprindelsesmedlemsstaten under den forbeholdte varebetegnelse, »i henseende til sammensætningen eller fremstillingsmåden adskiller sig så radikalt fra de produkter, der normalt bærer denne betegnelse inden for Fællesskabet, at det ikke kan antages at tilhøre samme produktgruppe«, dommens præmis 13 (dette problem var det dog ikke nødvendigt at løse under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder, der vedrørte indførsel til Frankrig af en ost, der indeholdt 34% fedt). Jf. tillige den (meget kort forinden) afsagte dom af 14.7.1988, sag 298/87, Smanor, Sml. s. 4489, præmis 21-25, hvori Domstolen overlod det til den nationale ret at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt forskellige karakteristiske træk (særlig mængden af levende mælkebakterier) ved dybfrosset yoghurt, der lovligt var fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater i overensstemmelse med de krav til kvalitet, der var fastlagt ved de franske regler om frisk yoghurt, var af så stor betydning, at de for førstnævntes vedkommende kunne begrunde en betegnelse, der var forskellig fra betegnelserne »yaourt« eller »yoghourt« ved indførsel til Frankrig.

karakteristiske træk ved tilberedninger på grundlag af foie gras, nemlig sammensætningen af produkterne (herunder særlig deres procentindhold af råvarer) og de traditionelle fremgangsmåder for fremstilling og præsentation, der anvendes. Det er på den anden side klart, at et produkt med et væsentligt lavere indhold af foie gras end det minimum, der er foreskrevet af den franske lovgiver, ikke kan aspirere til nogen af de forbeholdte varebetegnelser uden at vildlede forbrugerne og skade princippet om god handelsskik, idet »produktet ikke kan antages at tilhøre samme produktgrupper«, som hver enkelt af de tilberedninger, der er omhandlet i dekretet.

17. Ved understregningen af, at tilberedninger på grundlag af foie gras er traditionelle produkter, der ikke kan sidestilles med almindelige levnedsmidler, erindrer den franske regering om, at de omtvistede varebetegnelser, der er nedarvet ved brug fra meget gammel tid iblandt et flertal i den franske befolkning, er det bedste instrument til sikring af, at forbrugeren informeres korrekt.

18. Omvendt ville brug af en mærkning, der ikke angiver indholdet af fois gras i den enkelte tilberedning, være utilstrækkelig til dette formål.

Først og fremmest, fortsætter den franske regering, kunne denne alternative løsning, der er foreslået af Kommissionen, dog ikke tjene til tilstrækkelig underretning af køberne vedrørende *andre* bestanddele, der skaber den særlige smag og de væsentligste kendetegn ved de i sagen omhandlede produkter, nemlig de traditionelle fremstillings- og præsentationsmåder.

19. Hvad for det andet angår en eventuel import af tilberedninger af foie gras, der indeholder ingredienser, der ikke opfylder de franske forskrifter, vil et påbud fra de nationale myndigheders sider om at benytte en varebetegnelse, der yderligere angiver de anvendte ingredienser — som foreslået af Kommissionen — stride mod Domstolens praksis, nærmere bestemt når de ingredienser, der ikke er omhandlet i dekretet, allerede er opført på den sædvanlige liste over ingredienser, der findes på produktet [10].

Kommissionen har således foreslået, at de andre medlemsstaters producenter på fuldstændig frivilligt grundlag kan foretage en mærkning med hensyn til det begrænsede indhold af foie gras med angivelse af det procentvise indhold af denne ingrediens som foreskrevet i direktivets artikel 7, stk. 1. Den

10 — Jf. dom af 26.10.1995, sag C-51/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3599, i hvilken Domstolen har fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 30 ved — som betingelse for markedsføring på dens område af visse levnedsmidler, der indeholder en ingrediens, der ikke er foreskrevet i en national opskrift — at kræve varebetegnelsen suppleret med oplysning om brugen af denne ingrediens, selv om sidstnævnte allerede er anført på den fortegnelse over ingredienser, der er foreskrevet i direktivets artikel 6.

franske regering fastholder dog i denne henseende, at det ikke ville være et særlig tilfredsstillende beskyttelsesmiddel for de franske forbrugere at bygge på de udenlandske konkurrenters »gode vilje«.

20. For det tredje har den franske regering — i forbindelse med de to kriterier, som Domstolen har fastsat i Fietje-dommen [11] — erkendt, at dersom mærkningen af et produkt fra en anden medlemsstat, der ikke er i overensstemmelse med dekretet, nøjagtigt angiver ikke blot sammensætningen, men *tillige fremstillingsmetoden*, vil denne mærkning »mindst indeholde de samme oplysninger« som dem, der gives ifølge den ved dekretet regulerede varebetegnelse.

Men i alle tilfælde ville den anden betingelse, der er fastslået i Domstolens praksis, ikke være opfyldt, idet denne praksis foreskriver, at oplysningerne i mærkningen skal være lige så forståelig for de franske forbrugere som den varebetegnelse, der er fastsat ved den nationale lovgivning. Ifølge den franske regering har gennemsnitsforbrugeren ikke nøjagtigt kendskab til minimumsindholdet af foie gras i hver enkelt traditionel type af tilberedning og end mindre til kombinationen af disse faktorer, der bl.a. er forbundet med den fremstillingsmetode, der giver hver enkelt tilberedning dens særlige smagsegenskaber. Selv en lang og indviklet beskrivelse af sammensætningen og fremstillingsmåden på produktets etikette ville således ikke erstatte de traditionelle benævnelser, som forbrugerne har været vant til i lange tider, og som sammenfattende angiver de nøjagtige egenskaber ved fremstillingsmåden og smagen, som køberne ikke nødvendigvis kender alle de afgørende elementer i.

21. Herudover vil anvendelsen af dekretet på importerede produkter i modsætning til, hvad Kommissionen hævder, ikke på nogen måde kunne medvirke til at fastlåse de franske forbrugeres vaner med hensyn til tilberedninger på grundlag af foie gras, således at den af den nationale industri opnåede fordel ville blive fastholdt.

Den franske regering har gjort gældende, at de udenlandske producenter bl.a. er helt frit stillet med hensyn til at bringe nye tilberedninger, der indeholder foie gras, i omsætning på det franske marked, dersom de bruger varebetegnelser, der er forskellige fra dem, der er reguleret ved dekretet, og uden at overtræde forbuddet mod at omtale foie gras i varebetegnelsen, dersom det anvendte procentindhold af denne råvare er under 20%. Dekretets indvirkninger på det grundlæggende princip om frie varebevægelser ligger med andre ord på det minimum, der er tilladt ud fra det overordnede hensyn til forbrugernes beskyttelse.

22. For så vidt angår udeladelsen i dekretet af en bestemmelse om gensidig anerkendelse — der som anført særlig er genstand for nærværende traktatbrudssag — finder den franske regering, at de påståede hindringer

11 — Jf. fodnote 5 ovenfor, og den relevante del af teksten.

for de frie varebevægelser, som Kommissionen bebrejder den i denne sag, ikke blot ikke er aktuelle, men *end ikke potentielle*.

Importen til Frankrig — et marked, der som nævnt faktisk er forbeholdt den indenlandske produktion — af tilberedninger på grundlag af foie gras hidrørende fra andre medlemsstater [12] angår ikke blot marginale mængder, men altid alene produkter, der er i overensstemmelse med dekretets kvalitetsforskrifter [13].

23. Følgelig synes sagsøgerens holdning i denne sag, som bemærket af den franske regering under den mundtlige forhandling, at stride imod den holdning, sagsøgeren i sin tid indtog i sagen om varebetegnelsen »kaviar« [14]. I dette tilfælde fandt Kommissionen, at betegnelsen »kaviar« kunne »betragtes som en almindelig kendt betegnelse i Fællesskabet for det produkt, der fremstilles på basis af rogn af stør«, selv om to medlemsstater tillader, at denne betegnelse benyttes som artsbetegnelse for rogn.

Efter den franske regerings opfattelse må man således konkludere, at Den Franske Republik har ret til at forbyde brug på det franske marked af de i dekretet omhandlede betegnelser for tilberedninger, der ikke har de væsentlige egenskaber, der svarer til disse betegnelser, og denne konklusion gælder så meget mere i den foreliggende sag, idet det ikke *i nogen anden medlemsstat* er tilladt at benytte de pågældende betegnelser for andre produkter [15].

24. Med hensyn til den ovenfor omtalte mangel på tilsvarende reguleringer i de øvrige medlemsstater, vil indsættelsen af en bestemmelse om gensidig anerkendelse i dekretet som krævet af Kommissionen ikke blot ikke være til fordel for den frie bevægelighed af de pågældende varer i Fællesskabet, men den vil endog fremkalde retsusikkerhed til skade for både de franske forbrugere og producenter. Indholdet af betegnelsen »varer fremstillet vedvarende og loyalt efter traditionelle fremgangsmåder« i fremstillingsmedlemsstaten er ikke knyttet til konkrete og

12 — Efter de af den franske regering fremlagte tal er de vigtigste andre lande, hvori der produceres foie gras, Ungarn, Bulgarien, Polen og Israel. Inden for Fællesskabet har kun to lande en produktion af foie gras af nævneværdig betydning, nemlig Spanien (165 tons om året) og Belgien (ca. 60 tons om året), og er begge nettoimportører.

13 — Det er ikke nogen tilfældighed, understreger den franske regering, at selv Spanien — der er den eneste medlemsstat, der har indgivet skriftligt indlæg — og som oprindelig havde bestridt begrundelsen for det franske lovforslag, der senere mundede ud i dekretet, til syvende og sidst erkendte, »at der ikke var noget åbenlyst behov for en bestemmelse om gensidig anerkendelse«.

14 — I denne sag påstod Kommissionen, at importmedlemsstaterne har ret til på deres område at forbyde brug af denne varebetegnelse for produkter som f.eks. stenbiderrogn, som ikke har den væsentlige egenskab, der er almindeligt kendt i Fællesskabet, nemlig at de udelukkende består af rogn af stør, jf. Kommissionens fortolkende meddelelse om varebetegnelser for levnedsmidler (EFT 1991 C 270, s. 2, særlig s. 4).

15 — I denne henseende kan den franske regering ikke acceptere det af Kommissionen anførte forhold, hvorved den foreliggende sag skulle adskille sig fra kaviar-sagen (»[kaviar] er et produkt, der næsten udelukkende forhandles i uforarbejdet tilstand, [mens] der for så vidt angår foie gras altid kræves et supplerende tilberedningsstadium, førend salget til den endelige forbruger«). Den franske regering har ikke blot bemærket, at saltningen af størrognen — der ændrer dennes kemiske, smagsmæssige og ernæringsmæssige egenskaber — faktisk er en egentlig *forarbejdning* af produktet, men at den ikke forstår, hvorledes Kommissionen har kunnet indføre en forskel i den retlige behandling af foie gras på grundlag af produktets fysiske/kemiske tilstand i salgsøjeblikket, og ikke på grundlag af dets væsentlige egenskaber.

objektive parametre. Det vil ved indførsel til Frankrig utvivlsomt være forbundet med alvorlige vanskeligheder at føre bevis for lovligheden af denne betegnelse i forbindelse med en tilberedning på grundlag af foie gras, der ikke er i overensstemmelse med dekretet. Der består således en umiddelbar og alvorlig risiko for, at den automatiske anerkendelse af overensstemmelsen på fransk område — til skade for princippet om god handelsskik — vil komme tilberedninger på grundlag af foie gras, fremstillet efter fremgangsmåder, der ikke opfylder industriens regler, og som ikke er underkastet nogen kvalitetskontrol i oprindelsesmedlemsstaten, til gode.

## III — Retlig vurdering

25. Undersøgelsen af den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 30, der påtales af Kommissionen, må efter min opfattelse baseres på visse præmisser, der kan udledes af Domstolens faste praksis i traktatbrudssager. Under en sag i medfør af traktatens artikel 169 påhviler det Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, uden at den kan påberåbe sig nogen formodning. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan træffe afgørelse herom [16]. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal i øvrigt vurderes på baggrund af retstilstanden i medlemsstaten, således som den var *ved udløbet af den frist, som Kommissionen* under den forudgående administrative behandling af sagen *havde givet den til at rette sig efter den begrundede udtalelse.*

Ganske vist har Domstolen givet udtryk for dette princip med henblik på en situation, hvor den pågældende medlemsstat ønsker at undgå en dom, der eventuelt fastslår traktatbruddet, ved for sent at fastsætte foranstaltninger, hvilket ikke er tilladt, idet Domstolen — når den tager stilling til, om søgsmålet er begrundet — ikke kan tage ændringer af forholdene i tiden derefter i betragtning [17]. Det står dog stadig fast, at dette princip tillige indebærer, at samtlige de væsentlige forhold i forbindelse med det påtalte traktatbrud skal foreligge ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse [18].

16 — Jf. blandt talrige andre, dom af 25.5.1982, sag 97/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1819, præmis 6, af 25.4.1989, sag 141/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 943, præmis 15, af 27.4.1993, sag C-375/90, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2055, præmis 33, og af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 61. Hvis Kommissionen fremfører forhold, der er tilstrækkelige til at godtgøre den hævdede tilsidesættelse af fællesskabsretten, skal de forhold, den har fremført, betragtes som bevist, medmindre den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret kan gendrive de forelagte forhold og de heraf følgende virkninger (jf. dom af 22.9.1988, sag 272/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4875, præmis 21).

17 — Jf. blandt talrige andre, dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 13, og af 3.7.1997, sag C-60/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3827, præmis 15.

18 — Jf. dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, fodnote 16, præmis 42. Domstolen forkastede den tyske regerings argument, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der forelå et traktatbrud, skulle bedømmes på baggrund af en forordning, der var trådt i kraft nogle måneder efter den frist, der var givet i Kommissionens begrundede udtalelse, og udtalte, »at spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud [under en sag anlagt i medfør af artikel 169] skal behandles i lyset af den fællesskabslovgivning, der var gældende på tidspunktet for udløbet« [af ovennævnte frist].

26. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at dekretet — selv om det tillader producenter og forhandlere af tilberedninger, der indeholder foie gras, og som ikke er i overensstemmelse med de nationale forskrifter om kvalitet, at markedsføre dem på det franske marked — kan hindre samhandelen med de pågældende varer inden for Fællesskabet, i det mindste ved *potentielt* at gøre indførslen fra andre medlemsstater dyrere og vanskeligere.

27. Kommissionen har dog ikke overset to forhold, nemlig i) at der ikke findes nogen fællesskabsregler til harmonisering af fremstilling og markedsføring af de pågældende produkter, og at medlemsstaterne i øjeblikket kan regulere dette område ved at begrænse virkningerne af deres indgreb til deres eget område, og ii) at dekretet uden forskel finder anvendelse på franske produkter og importerede produkter.

I mangel af en bestemmelse om gensidig anerkendelse af produkter fra andre medlemsstater vil tilberedninger af foie gras, som eventuelt måtte blive produceret i Fællesskabet efter andre forskrifter om sammensætning og fremstillingsmåde end de i dekretet fastsatte, ifølge Kommissionens opfattelse kun kunne sælges i Frankrig under andre varebetegnelser end dem, der er forbeholdt ifølge loven, og som er mere tiltrækkende ud fra et handelsmæssigt synspunkt. Hvis det procentindhold af råvarer, der benyttes til en given tilberedning, er under 20%, vil dette produkt endog kun kunne sælges på det franske marked under betegnelser, der ikke nævner foie gras. Den pågældende foranstaltning må således betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion [19].

Følgelig må Kommissionen efter Domstolens dom i »Cassis de Dijon«-sagen [20], for at det kan anses for bevist, at den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 30 foreligger, yderligere godtgøre, at forskrifterne i dekretet *ikke* må anses for *nødvendige* til varetagelse af tvingende offentlige hensyn — som f.eks. kravene til god handelsskik [21] og forbrugerbeskyttelse [22], der er påberåbt under sagen af den franske regering — der

19 — Efter Domstolens faste praksis omfatter begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet« (jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5). Med henblik på forbuddet i traktatens artikel 30 kræves det ikke, at foranstaltningerne er af en art, der mærkbart påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. dom af 13.3.1984, sag 16/83, Prantl, Sml. s. 1299, præmis 20).

20 — Jf. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon-sag«, Sml. s. 649, præmis 8. I Domstolens senere dom af 26.6.1980, sag 788/79, Gilli og Andres, Sml. s. 2071, præmis 6, er det præciseret, at eventuelle hindringer for samhandelen i Fællesskabet, der følger af forskelle i de nationale reguleringer af varehandel, kun er tilladt, dersom der ikke ved de nationale regler sker forskelsbehandling til skade for importvarer. Jf. tillige dom af 17.6.1981, sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1625, præmis 10, og af 20.4.1983, sag 59/82, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft, Sml. s. 1217, præmis 11.

21 — Jf. dom af 11.5.1989, sag 25/88, Wurmser og Norlaine, Sml. s. 1105, og af 13.10.1993, sag C-93/92, CMC Motorradcenter, Sml. I, s. 5009.

22 — Jf. dom af 2.3.1982, sag 6/81, Beele, Sml. s. 707, og af 22.6.1982, sag 220/81, Robertson m.fl., Sml. s. 2349.

har forrang for hensynet til de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne.

Endelig skal dekretet, selv om det forekommer rimeligt og teknisk egnet i forhold til ovennævnte tvingende hensyn, dog altid erklæres ulovligt, hvis det findes, i) at den franske lovgiver — for at beskytte forbrugerne mod uredelige forretningsmetoder — kunne have benyttet foranstaltninger, der var mindst lige så effektive, men som gjorde mindre indgreb i de frie varebevægelser [23], ii) eller at dekretet benyttes til vilkårlige former for forskelsbehandling eller skjulte hindringer for samhandelen mellem medlemsstater [24].

28. Dersom der ikke findes noget alment hensyn, der kan have forrang for de frie varebevægelser, er det princip — der også er kommet til udtryk i Domstolens dom i Cassis de Dijon-sagen [25] — hvorefter det påhviler enhver medlemsstat at tillade indførsel til sit område af produkter, der lovligt er fremstillet *eller* markedsført i andre medlemsstater [26], selv om de er fremstillet efter tekniske eller kvalitative forskrifter, der afviger fra dem, der gælder i importmedlemsstaten [27], derimod anvendeligt i forhold til Den Franske Republik.

Det er netop til det princip, jeg netop har omtalt, at pligten til gensidig anerkendelse af ækvivalente regler og fremgangsmåder for produktion, godkendelse, kontrol og certificering af varer [28] logisk er knyttet. Det er således dette princip — der visse steder i teorien [29] kaldes *ækvivalensprincippet* — som Kommissionen anser for tilsidesat af de

23 — Jf. blandt talrige andre, dom af 10.11.1982, sag 261/81, Rau, Sml. s. 3961, præmis 12, og af 16.5.1989, sag 382/87, Buet og EBS, Sml. s. 1235, præmis 11.

24 — Jf. blandt talrige andre, dommen i Prantl-sagen, anført i fodnote 19. Jf. bl.a. om fortolkningen af denne betingelse i teksten inden for rammerne af traktatens artikel 36 dommen i Dassonville-sagen, anført i fodnote 19, præmis 7, og dom af 14.12.1979, sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, præmis 20 og 21, af 15.7.1982, sag 40/82, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2793, præmis 36-40, af 27.3.1984, sag 50/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1633, præmis 6-9, af 11.3.1986, sag 121/85, Conegate, Sml. s. 1007, præmis 15 og 16, og af 30.11.1993, sag C-317/91, Deutsche Renault, Sml. I, s. 6227, præmis 18-28.

25 — Dom anført i fodnote 20, præmis 14 og 15.

26 — Selv om dommen i Cassis de Dijon-sagen og Domstolens senere praksis ordret nævner varer, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat end importmedlemsstaten, skal ækvivalensprincippet korrekt forstås som skabende en pligt til at tillade varer, der lovligt er fremstillet *eller* bragt i omsætning i en anden EU-medlemsstat. Det er det, der udtrykkeligt er fastslået af Domstolen (jf. f.eks. dommen i sagen Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft, anført i fodnote 20, præmis 12, og dom af 13.7.1994, sag C-131/93, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3303, præmis 10. Uden for anvendelsesområdet for dette princip falder omvendt: i) varer med oprindelse i tredjelande (jf. R. Barents: »The Image of the Consumer in the Case Law of the European Court«, Eur. Food L. Rev., 1990, s. 6, særlig s. 11, fodnote 23), ii) varer, der ikke opfylder de tekniske forskrifter i oprindelsesmedlemsstaten, som ikke bringes i omsætning dér og som er i overensstemmelse med importmedlemsstatens retsforskrifter (jf. A. Mattera Ricigliano: »La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la Communauté et la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle«, Eur. Food L. Rev. 1990, s. 72, særlig s. 77) og iii) varer fremstillet i en anden medlemsstat end den direkte eksportmedlemsstat, og som opfylder de tekniske forskrifter, der er gældende i den førstnævnte, men ikke i den sidstnævnte (jf. P. Oliver: *Free Movement of Goods in the European Community*, London, 1996, 3. udg., s. 117).

27 — Jf. ligeledes meddelelse fra Kommissionen angående konsekvenserne af Domstolens dom i sag 120/78 af 20.2.1979 (»Cassis de Dijon«) (EFT 1980 C 256, s. 2).

28 — Jf. det i fodnote 26 nævnte værk af Mattera Ricigliano, s. 81.

29 — Jf. A. Bernel: *Le principe d'équivalence ou de »reconnaissance mutuelle« en droit communautaire*, Zürich 1996, s. 136 og de i fodnote 471 og 472 citerede værker. Det pågældende princip betegnes »oprindelseslandsprincippet« af Barents i det ovenfor i fodnote 26 anførte værk, s. 12. Vedrørende grundlaget for princippet henviser jeg til fodnote 30 nedenfor og den relevante del af teksten.

franske myndigheder ved vedtagelsen af dekretet.

De forpligtelser, som medlemsstaterne gensidigt har påtaget sig over for hinanden ved deres tiltrædelse af traktaten, indebærer nemlig, at de hver især »tilkendegiver deres tillid til de andre medlemsstaters evne til at overvåge fremstillingen af varer, udførelse af tjenesteydelser og deres erhvervsdrivendes erhvervsuddannelse. Således opstår tanken om, at lovgivningsaktiviteten i en medlemsstat kan træde i stedet for en anden medlemsstats, når der er tale om deres respektive beskyttelsesmæssige virkninger« [30].

Som bekendt består det af Kommissionen foretrukne middel — et middel, der også blevet anerkendt af Domstolen — med henblik på i praksis at muliggøre, at varer, der lovligt eller redeligt er fremstillet i andre medlemsstater, får fri adgang til importlandets marked, i at indsætte en bestemmelse om ækvivalens i nye forslag til den pågældende tekniske regulering [31].

29. I visse domme afsagt efter dommen i Cassis de Dijon-sagen har Domstolen udtalt, at det er i strid med proportionalitetsprincippet, såfremt den nationale lovgivning stiller krav om, at indførte produkter bogstaveligt og nøjagtigt skal opfylde de bestemmelser eller de tekniske krav, som er fastsat for de indenlandsk fremstillede produkter, selv når de importerede produkter sikrer det samme tvingende beskyttelsesniveau [32], som importmedlemsstatens regler har til formål at sikre.

30. Særlig har de af Domstolen afsagte domme, som Kommissionen har henvist til under nærværende sag, fastsat de betingelser, hvorunder en teknisk/handelsmæssig regulering af den i sagen omhandlede type — der bygger på tvingende hensyn til forbrugernes beskyttelse mod uredelige former for handelspraksis — lovligt kan begrunde et forbud mod eller restriktioner for salg i den pågældende medlemsstat af produkter, der ikke opfylder kvalitetsforskrifterne i de nationale regler, selv om de lovligt eller redeligt fremstilles eller markedsføres i andre medlemsstater.

Domstolen har udtalt, at så længe der ikke er gennemført nogen fællesskabsretlig harmonisering af lovgivningerne, er de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den rette betegnelse af produkter til undgåelse af enhver form for forveksling hos

30 — Jf. det ovenfor i fodnote 29 nævnte værk af Bernel, s. 110. Vedrørende princippet om den »gensidige tillid« henviser jeg til dommen i sagen Wurmser og Norlaine, præmis 18, fodnote 21. Ifølge Kommissionen »(indebærer) [godkendelsen af princippet om den frie adgang til markedet i enhver medlemsstat for ethvert produkt, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat], at medlemsstaterne ved udarbejdelsen af lovgivning [om sammensætning, betegnelse, præsentation og emballering af produkter eller regler, som foreskriver overholdelse af visse tekniske forskrifter], som kan tænkes at påvirke de frie varebevægelsers rette funktion, ikke kan betragte sagen udelukkende i nationalt perspektiv og kun kan tage hensyn til egne behov i forbindelse med indenlandsk fremstillede produkter. Fællesmarkedets rette funktion kræver, at hver medlemsstat ligeledes tager hensyn til de øvrige medlemsstaters legitime krav« (jf. den i fodnote 27 nævnte meddelelse, s. 2).

31 — Jf. A. Mattera Ricigliano: *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990, s. 155.

32 — Jf. blandt talrige andre, dom af 28.1.1986, sag 188/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 419, præmis 16, og af 7.3.1989, sag 215/87, Schumacher, Sml. s. 617, præmis 19-22.

forbrugeren og til sikring af god handelsskik, ikke i strid med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser [33].

Hensynet til de frie varebevægelser har dog forrang for de pågældende tvingende hensyn, når man må antage, at forbrugeren er tilstrækkeligt beskyttet ved krav om en passende etikettering med hensyn til det solgte produkts art, kendetegn og ingredienser [34].

31. Med andre ord skal det antages, at de pågældende importvarer sikrer et beskyttelsesniveau, der svarer til det, der sikres ved den i importmedlemsstaten regulerede varebetegnelse, når betegnelserne på den originale etiket — efter Domstolens opfattelse [35] — har et oplysende indhold, der mindst indeholder de samme oplysninger og er lige

33 — Jf. dom af 26.10.1995, Kommissionen mod Tyskland, anført i fodnote 10, præmis 31, og af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 11.

34 — Jf. blandt talrige andre, dommen i Cassis de Dijon-sagen, præmis 13, anført i fodnote 20, vedrørende et forbud mod i Tyskland at markedsføre alkoholholdige drikkevarer (som f.eks. den i Frankrig fremstillede Cassis-likør) med et alkoholindhold, der var lavere end det mindsteindhold, der var fastsat for den pågældende kategori, dommen i sagen Gilli og Andres, anført i fodnote 20, præmis 7, og dom af 9.12.1981, sag 193/80, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3019, præmis 27, vedrørende et forbud mod forhandling i Italien af produkter, der indeholdt eddikesyre, der ikke var fremstillet ved eddikegæring af vin, som f.eks. eddike fremstillet på grundlag af æbler i Tyskland, dommen i Fietjesagen, anført i fodnote 5, præmis 12, om udstrækkelse af et forbud mod salg af visse alkoholholdige drikkevarer under en anden betegnelse end »likeur« som foreskrevet i den nationale lovgivning vedrørende drikkevarer af denne art til at omfatte produkter, der indførtes fra andre medlemsstater, hvilket forbud gjorde det nødvendigt at ændre den etiket, med hvilken de pågældende produkter lovligt forhandledes i eksportmedlemsstaten, dommen i Rau-sagen, anført i fodnote 23, præmis 17, vedrørende et forbud mod markedsføring i Belgien af margarine eller spisefedt, dersom produktet eller dets ydre emballage ikke er terningeformet, dom af 11.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, præmis 15, vedrørende forbud mod import af sukkervarer med et indhold på over 1% af gelatine af animalsk oprindelse, dom af 12.3.1987, Kommissionen mod Tyskland, præmis 35, anført i fodnote 7, vedrørende forbud mod forhandling i Tyskland under betegnelsen »Bier« af øl fremstillet på grundlag af andre råvarer (som f.eks. ris og majs) end dem, der var foreskrevet i den tyske Biersteuergesetz, dom af 23.2.1988, Kommissionen mod Frankrig, præmis 9 og 11, anført i fodnote 33, og dom af 11.5.1989, sag 76/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1021, præmis 15-18, vedrørende forbud mod indførsel af mælkeerstatningsprodukter i pulver- eller koncentreret form under en hvilken som helst varebetegnelse, af 14.7.1988, sag 407/85, 3 Glocken og Kritzinger, Sml. s. 4233, præmis 16, vedrørende forbud mod forhandling i Italien af pastavarer fremstillet på grundlag af blød hvede eller en blanding af blød og hård hvede, og af 26.10.1995, Kommissionen mod Tyskland, anført i fodnote 10, præmis 33 og 37, vedrørende pligt til at supplere salgsbetegnelserne bearnaisesovs og hollandaisesovs fremstillet på grundlag af vegetabilske fedtstoffer og salgsbetegnelsen for visse former for bagværk, der indeholdt et tilsætningsstof, med en supplerende angivelse af det pågældende stof.

35 — I alle de traktatbrudssager, som Kommissionen har anlagt på det pågældende område, har Domstolen stedse fastslået, at forbrugeren var tilstrækkelig beskyttet ved den oplysende etiket på importvarerne.
Vedrørende en omhyggelig gennemgang af begrænsningerne for den forkærlighed, Domstolen har vist for etikettering i forhold til kvalitetsforskrifter og forbehold af varebetegnelser som et instrument, der var afpasset til information af forbrugerne, henviser jeg til von Heydebrand's og H.-C. der Lasa's værk: »Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got it Wrong?«, Eur. L. Rev., 1991, s. 391, særlig s. 406-413. I modsat retning og mere lovprisende kan ses W.-G. Wils' værk: »Free Movement of Goods and Quality Regulation of Foodstuffs«, Eur. Food L. Rev., 1990, s. 92, og H. L. Clark: »The Free Movement of Goods and Regulation for Public Health and Consumer Protection in the EEC: The West German 'Beer Purity' Case«, Va. J. Int'l L., bind 28, 1988, s. 753.
Barents opfordrer i øvrigt til ikke at identificere grundlaget for den her omhandlede retspraksis med Domstolens ærbødighed for »den oplyste forbruger« (jf. det ovenfor i fodnote 26 anførte værk). Jf. dog dommen af 26.10.1995, Kommissionen mod Tyskland, præmis 34 og 36, anført i fodnote 10, hvori Domstolen — idet den forkastede den tyske regerings argumentation, hvorefter de omtvistede krav vedrørende mærkningen og emballeringen af de i sagen omhandlede produkter var nødvendige for at sikre, at forbrugerne informeredes korrekt, og ligeledes sikre loyale handelstransaktioner — fastslog, at »de forbrugere, hvis valg af produkt afgøres af dets sammensætning, først læser ingrediensliste, som ... skal være angivet på produktet ... (og at) selv om forbrugerne i visse tilfælde kan blive vildledt, er denne risiko minimal ...«. Jf. tillige S. Weatherhill: »The evolution of European consumer law and policy: From well informed consumer to confident consumer?« i *Schriftenreihe des Vereinigen Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht* (red. H.-W. Micklitz), bind 1, *Rechtseinheit oder Rechtsvielfalt in Europa?* Baden-Baden, 1996, s. 423, særlig s. 430. Weatherhill bemærker dog, at der af den seneste afledte fællesskabslovgivning til beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser (således beskyttelsen mod vildledende reklame, aftaler indgået uden for forretningsstedet, »pakkerejser«, forbrugerkredit og urimelige kontraktvilkår) fremgår en ny fællesskabsretlig opfattelse af forbrugeren, nemlig den »tillidsfulde forbruger«, der — da han ikke længere blot passivt nyder godt af friheden inden for handelen og følgerne af reglernes harmonisering — tilskyndes til at foretage grænseoverskridende handelstransaktioner, idet han føler sig beskyttet i forhold til markedsfunktionerne ved et minimum af beskyttelsesregler. Weatherhill håber, at denne nye opfattelse i lovgivningen snarest kan øve indflydelse på Domstolens praksis, jf. det anførte værk, s. 457-465.

så forståeligt for forbrugerne i importmedlemsstaten (jf. punkt 10 ovenfor) [36].

Det princip om »gensidig tillid«, der er beskrevet i punkt 28 ovenfor, indebærer — på forbrugerbeskyttelsesplanet i den særlige levnedsmiddelsektor — at »hvis eksportmedlemsstatens lovgivning tillige beskytter forbrugeren på importmedlemsstatens område (f.eks. ved regler om sammensætningen), er det ikke nødvendigt at anvende de samme regler i importmedlemsstaten. Det er i stedet tilstrækkeligt at underrette forbrugeren om, at disse regler er blevet anvendt i eksportmedlemsstaten. Der er kun objektiv grund til at anvende importmedlemsstatens lovgivning, dersom eksportmedlemsstatens lovgivning ikke yder denne beskyttelse [mens anvendelsen af samtlige eksisterende nationale regler med ét formål og vedrørende det samme produkt er forbudt], der således begrænser forbrugerens valgfrihed i videre omfang end nødvendigt« [37].

Der gælder kun én undtagelse fra det princip, jeg netop har beskrevet, nemlig det, der følger af Domstolens praksis efter ovennævnte dom i Deserbais-sagen [38] vedrørende svigagtig import [39].

32. Endelig har Domstolen fastslået, at ækvivalensprincippet også finder anvendelse i mangel af *lovgivningsmæssig regulering* af fremstillingen og/eller markedsføringen af det pågældende produkt i oprindelsesmedlemsstaten.

Det er i dette tilfælde produkter, der er fremstillet i overensstemmelse med *en traditionel sædvane, der loyalt anvendes* i eksportmedlemsstaten, der nyder godt af de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne i mangel af overordnede hensyn af almen interesse [40]. Det er ikke i dette tilfælde — ved vurderingen af, om der er et rimeligt forhold mellem den statslige foranstaltning, der betegnes som restriktiv i forhold til det pågældende tvingende hensyn — muligt *abstrakt at vurdere de pågældende lovgivninger* i eksport- og importmedlemsstaten (eller de *væsentlige krav*, der skal opfyldes af

36 — Begrebet »det ækvivalente beskyttelsesniveau« forudsætter, at de parallelle nationale regler forfølger samme mål, men ikke nødvendigvis, at der anvendes de samme midler eller former for teknik i de forskellige medlemsstater til forfølgelse af de materielle krav, de hver især stiller (jf. Bernel's ovenfor i fodnote 29 anførte værk, s. 39 og 109). Jf. ligeledes dom af 15.9.1994, sag C-293/93, Houtwipper, Sml. I, s. 4249, hvorefter traktatens artikel 30 ikke er til hinder for anvendelse af nationale garantibestemmelser, der forbyder at bringe arbejder af ædle metaller i omsætning, som ikke er forsynet med det i importmedlemsstatens lovgivning foreskrevne holdighedsstempel (der angiver mængden af det benyttede ædle metal) islået af et uafhængigt organ, når i) disse arbejder ikke i overensstemmelse med eksportmedlemsstatens lovgivning er forsynet med stempler, der er lige så oplysende som stemplerne ifølge importmedlemsstatens lovgivning, og som er forståelige for forbrugerne i sidstnævnte stat, eller ii) når disse arbejder er stemplet i eksportmedlemsstaten af et organ, der ikke er uafhængigt.

37 — Jf. Barents' ovenfor i fodnote 26 anførte værk, s. 12 (fri oversættelse).

38 — Jf. ovenfor i fodnote 9 og den relevante del af teksten.

39 — Det synes i øvrigt ikke let af Domstolens praksis på dette punkt (jf. fodnote 9 og den relevante del af teksten) at udlede sikre og objektive kriterier for afgørelsen af, om det levnedsmiddel, hvis import der er tale om, i henseende til sammensætning og fremstillingsmetode adskiller sig fra varer, der er almindeligt kendt inden for Fællesskabet under de samme betegnelser, i en sådan grad, at de ikke kan betragtes som hørende under samme kategori (jf. G. Duncan og N. MacGowan, »Does Community law allow Member States to restrict the use of certain trade descriptions to products which contain a certain proportion of their characteristic ingredients?«, Irish J. Eur. L., 1994, s. 65, særlig s. 68).

40 — Jf. dommen i Prantl-sagen, præmis 27-30, anført i fodnote 19, og dom af 26.11.1985, sag 182/84, Miro, Sml. s. 3731, præmis 24-27.

henholdsvis produktionen eller markedsføringen af det pågældende produkt). Derimod skal det *konkret* vurderes, om der er ækvivalens mellem niveauet af den beskyttelse, der findes for forbrugeren i forhold til det indenlandsk fremstillede *produkt* og det importerede produkt [41].

33. De netop nævnte principper er dem, der gælder på området. Det er dog ikke fornødent inden for rammerne af dette forslag til afgørelse at uddybe spørgsmålet om, hvorvidt dekretet står i rimeligt forhold til det tvingende hensyn til forbrugernes beskyttelse eller god handelsskik, som har ligget til grund for dets vedtagelse.

Jeg vil derimod begrænse mig til at undersøge den argumentation, der indledningsvis er anført af den franske regering (jf. punkt 22 ovenfor). Der er efter regeringens opfattelse kun tale om traktatbrud i det foreliggende tilfælde, dersom det viser sig, at dekretet ved udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist (på to måneder efter meddelelsen) i dens begrundede udtalelse af 14. oktober 1994, direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt hindrede samhandelen mellem medlemsstaterne. Dersom denne betingelse ikke var opfyldt, henhørte dekretet ikke under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, og problemet vedrørende begrundelsen for det faldt herefter bort.

34. Jeg vil derfor gennemgå dette spørgsmål. I øjeblikket består importen til Frankrig af tilberedninger på grundlag af foie gras fra de øvrige medlemsstater, der kun andrager ganske små mængder, under alle omstændigheder — som anført ovenfor i punkt 2 — af produkter, der opfylder de kvalitetsforskrifter, som er fastsat ved dekretet. Med andre ord viser produktionen selv i disse medlemsstater — og selv i tredjelande — hvori der findes en (om end beskeden) produktion af foie gras, sig at være i overensstemmelse med de samme sædvaner og erhvervsmæssige regler for kvalitet, der har været gældende på det franske marked i århundreder. Dette er ikke nogen tilfældighed, idet foie gras er et produkt, der er uløseligt forbundet med fransk gastronomisk tradition. Denne situation giver sig udslag i en vidtstrakt og udbredt brug af de franskprogede varebetegnelser.

Endelig findes der ikke i nogen anden medlemsstat en regulering af den type, der er fastsat i Frankrig ved dekretet, vedrørende produktion og markedsføring af de pågældende produkter. Og i øvrigt stammer de franske kvalitetsregler — alt taget i betragtning — fra en periode, hvori Fællesskabet endnu ikke eksisterede og hvor de nationale regeringer i deres »lovgivningsarsenal« fastsatte bestemmelser for at beskytte deres levnedsmiddelproducenter mod endnu mere

41 — Man har anført, at den sammenlignende bedømmelse af de beskyttelsesniveauer, der sikres af hver af to nationale regelsæt, der vedrører en række særlige faktorer i den foreliggende sag samt de socio-økonomiske forhold i de pågældende medlemsstater, i visse tilfælde er langt fra let at foretage (jf. Bernel's ovenfor i fodnote 29 anførte værk, s. 143, og Oliver's ovenfor i fodnote 26 anførte værk, s. 116). Denne vanskelighed øges efter min opfattelse i tilfælde — der som det, hvorom der er tale under nærværende sag — hvor sammenligningsgrundlaget er de samme produkter, der er fremstillet i overensstemmelse med en traditionel sædvane, der loyalt anvendes i eksportmedlemsstaten. I dette tilfælde kan man yderligere være stillet over for problemet om pålideligheden af de former for kontrol, der allerede er foretaget i oprindelsesmedlemsstaten og forenelighed med fællesskabsretten af, at de eventuelt gentages i importmedlemsstaten (jf. Bernel's ovenfor i fodnote 29 anførte værk, s. 37-42).

indgribende foranstaltninger, som f.eks. statsstøtte, direkte indførselsrestriktioner og told [42]. Det skal bemærkes, at ingen af disse udtalelser i realiteten er blevet bestridt af Kommissionen, som tværtimod har erkendt, ikke blot at dekretet ikke har den mindste begrænsende virkning i øjeblikket, men yderligere, at det vil forholde sig således i den nærmeste fremtid (jf. punkt 12 ovenfor).

35. Det følger af, hvad jeg hidtil har sagt, at den pligt til gensidig anerkendelse med hensyn til lovlig forhandling på nationalt område — der ifølge Kommissionen påhviler Den Franske Republik — ikke vedrører tilberedninger på grundlag af foie gras, der »lovligt er fremstillet eller markedsført i andre medlemsstater« (en varekategori, der ikke findes i øjeblikket), men alene varer af denne art, der fremstilles under overholdelse af »traditionelle sædvaner, der loyalt anvendes« i oprindelsesmedlemsstaten.

Denne betragtning bekræftes i øvrigt af ordlyden af den ækvivalensbestemmelse, som Kommissionens tjenestegrene i sin tid har foreslået de franske myndigheder [43].

Under behørig hensyntagen til, at der kan konstateres overensstemmelse mellem de traditionelle sædvaner, der loyalt anvendes i Frankrig og de øvrige medlemsstater, der fremstiller tilberedninger på grundlag af foie gras, finder jeg ikke, at dekretet har *aktuelle eller potentielle* restriktive indvirkninger på indførslen af de pågældende produkter.

36. Jeg finder med andre ord, at Kommissionen har foretaget et ubegrundet »spring fremad« i sin tankerække. Man kan ikke acceptere sagsøgerens argumentation, hvorefter nødvendigheden af at indsætte en ækvivalensbestemmelse i dekretet — hvis bestemmelser sandsynligvis skal regulere det pågældende område i de kommende år — skulle have en præventiv funktion. Dette argument synes mig nemlig uforeneligt med Domstolens klare lære, som jeg gentagne gange har gjort opmærksom på ovenfor, og hvorefter Domstolen ved vurderingen af berettigelsen af en traktatbrudssag har henvist til retstilstanden i den skikkelse, hvori den har »udkrystalliseret sig« ved udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat for den berørte medlemsstats gennemførelse af de fornødne foranstaltninger til efterkommelse af den begrundede udtalelse. Dette princip finder — uden enhver tvivl — anvendelse på den økonomiske sammenhæng og de markedsforhold, hvis underliggende beskaffenhed skal tages i betragtning, og som der henvises til i de bestemmelser, som påstås tilsidesat.

42 — Jf. Heydebrand og der Lasa's ovennævnte værk, s. 392, anført i fodnote 35.

43 — Jf. ovenfor i fodnote 6 og den relevante del af teksten.

37. Beviset for, at dekretet eventuelt blot potentielt er egnet til at hindre indførslerne

inden for Fællesskabet, ville givet have krævet, at det blev godtgjort, at der var konkret mulighed for, at der kunne opstå varestrømme fra andre medlemsstater af tilberedninger på grundlag af foie gras, der opfyldte enten nationale kvalitetsbestemmelser eller fulgte gastronomiske traditioner, der *var forskellige fra de i dekretet nævnte*. Det er dette, der ubestrideligt fremgår af de af Domstolen afsagte domme, der fastslår traktatbrud fra en medlemsstats side i anledning af tilsidesættelse af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser [44].

Det bør dog erindres, at der i øjeblikket ikke uden for Frankrig findes — og naturligvis heller ikke i december 1994 ved udløbet af den af Kommissionen i den begrundede udtalelse fastsatte frist fandtes — regler i lovgivningen vedrørende sammensætningen, fremstillingen og varebetegnelsen for de her omhandlede produkter. Det er først fra den dag, hvor en anden medlemsstat eventuelt vedtager en sådan regulering, at man kan tale om potentielle varestrømme fra andre medlemsstater, der ulovligt kan hindres eller begrænses i medfør af traktatens artikel 30.

38. Ovenstående betragtninger finder med de fornødne lempelser anvendelse på tilberedninger på grundlag af foie gras, som eventuelt i fremtiden måtte blive fremstillet efter andre sædvaner end dem, der er nævnt i bestemmelserne i dekretet, men som loyalt og traditionelt anvendes i en anden medlemsstat.

Jeg vil i dette forslag til afgørelse afstå fra at behandle det brændende spørgsmål om, hvad der skal være målestok for den *loyale og traditionelle* karakter af en ikke-reguleret

44 — Jeg ser her bort fra de fortilfælde, hvori Domstolen har fastslået, at den pågældende foranstaltning ikke fandt anvendelse uden forskel eller havde *aktuelle* indskrænkende virkninger på importhandelen, jf. blandt talrige andre, dom af 9.12.1981, Kommissionen mod Italien, præmis 20-26, anført i fodnote 34 (konstatering af potentielle hindringer som følge af, at betegnelsen »eddike« var forbeholdt eddike fremstillet ved eddikegæring af vin og det i Italien gældende forbud mod forhandling af eddike fremstillet ved eddikegæring af andre landbrugsprodukter end vin, hvoraf der fandtes en betydelig produktion og et betydeligt forbrug i forskellige medlemsstater), af 11.7.1984, Kommissionen mod Italien, anført i fodnote 34 (præmis 18, konstatering af potentielle restriktive virkninger som følge af begrænsning i Italien af forhandling af sukkervarer med et indhold på over 1% af gelatine af animalsk oprindelse, der lovligt blev fremstillet og forhandlet i andre medlemsstater), af 4.12.1986, sag 179/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3879, præmis 8, konstatering af potentielle hindringer for samhandelen af et forbud mod forhandling på det tyske marked af drikkevarer som f.eks. *pétillant de raisins* i de traditionelle flasker af champagnetype, dvs. ved brug af den emballage, i hvilken *pétillant* traditionelt havde været fremstillet og solgt i Frankrig siden 1956, af 12.3.1987, sag 176/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1193, præmis 26 og 32, konstatering af potentielle hindringer som følge af den græske ølafgiftslov og levnedsmiddellov for importen af øl, der var lovligt fremstillet i andre medlemsstater på grundlag af i) andre råvarer end bygmalt eller ii) under brug af enzymer eller iii) indeholdende tilsætningsstoffer, der var tilladt i fremstillingsmedlemsstaten, af 12.3.1987, Kommissionen mod Tyskland, anført i fodnote 7, præmis 29 og 40, konstatering af potentielle hindringer som følge af den tyske lov om det såkaldte »Reinheitsgebot« for importen af øl, der var lovligt fremstillet i andre medlemsstater, på grundlag af i) andre råvarer end bygmalt (særlig ris og majs) eller ii) indeholdende tilsætningsstoffer, der var tilladt i fremstillingsmedlemsstaten, af 11.10.1990, sag C-210/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3697, præmis 9, konstatering af potentielle hindringer som følge af forbuddet mod markedsføring i Italien af ost, hvis fedtindhold var lavere end det i loven foreskrevne minimum, for importen af produkter fra andre medlemsstater — som f.eks. Frankrig — hvori de var lovligt fremstillet og bragt i omsætning. Jeg bemærker, at det ikke skyldes nogen tilfældighed, at Kommissionen i en lang række af de sager, jeg netop har nævnt, har »startet« traktatbrudsproceduren efter anmeldelse fra de berørte erhvervsdrivende eller andre medlemsstater.

industriel og handelsmæssig praksis [45]. Det er nemlig tilstrækkeligt i nærværende sag at bemærke, at det alene er at regne fra den dag, hvor man kan sige, at der i Fællesskabet eksisterer en varig og loyal produktion af tilberedninger på grundlag af foie gras — der adskiller sig fra den franske produktion og konkurrerer med denne — at man kan tale om potentielle varestrømme i form af import til det franske marked, over for hvilke dekretet vil være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en indførselsrestriktion.

Denne betingelse var — gentager jeg — derimod ikke opfyldt i 1994 ved udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Domstolen har gentagne gange fastslået, at det, for at foranstaltninger, der er vedtaget af medlemsstaten, skal findes stridende mod traktatens artikel 30, er tilstrækkeligt at bevise »blot at de kan hindre 'import, *der uden disse foranstaltninger ikke ville have kunnet finde sted*'« [46]. Man må i den foreliggende sag efter min opfattelse konkludere, at den import, der kunne have fundet sted, hvis dekretet ikke fandtes, ikke i mængdemæssig henseende ville have afveget så meget som en ton fra den, der registres, mens dette dekret er gældende.

I den foreliggende sag forsøger den pågældende tekniske og handelsmæssige regulering ikke — på grundlag af et subjektivt og vilkårligt kvalitetsbegreb — at påtvinge de franske forbrugere den nationale opskrift på tilberedninger på grundlag af foie gras ved at ophøje den til en fællesskabsopskrift på bekostning af andre tilberedninger, der afviger fra denne i henseende til sammensætning og fremstillingsmåde, der er udbredt og værdsat i andre medlemsstater. I realiteten synes det fælles begreb »alment kendt«, der benyttes for de pågældende produkter, at være sammenfaldende med og fuldt dækket af det franske begreb, og det viser sig, at sædvanerne inden for forbruget af tilberedninger på grundlag af foie gras i medlemsstaterne i lang tid havde »udkrystalliseret sig« førend udstedelsen af dekretet. Beviset herpå er, at den erhvervsdrivende, der til Frankrig importerede tilberedninger på grundlag af foie gras fra andre medlemsstater, ikke i december 1994 stødte på og ej heller i dag

45 — Det er ikke helt rationelt at udstrække området for pligten til gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af planen for det fælles virke på det pågældende lovgivningsområde til at omfatte området for *traditionen* — der er et begreb, som er uden indholdsmæssig værdi for så vidt angår kvalitet, der pr. definition indebærer, at der ikke findes kontrolforanstaltninger i oprindelseslandet (jf. Heydebrand og der Lasa's ovenfor i fodnote 35 nævnte værk, s. 409 og 410). Man kan nemlig givet kun plausibelt forklare Domstolens domme på området på baggrund af den faktiske sammenhæng i hver enkelt sag, hvoraf man kan udlede, at den vægt, der lægges på det importerede produkts traditionelle karakter, i hvert enkelt tilfælde var beregnet på at forkaste det — mere eller mindre slørede argument fra importmedlemsstatens myndigheder — om, at det pågældende produkt netop var fremstillet med henblik på i importmedlemsstaten at markedsføre et produkt af ringere kvalitet og til en lavere pris, der var tiltrækkende for forbrugerne på dette marked, under udnyttelse af fordelen ved den manglende lovgivning af teknisk og kommerciel karakter i oprindelsesmedlemsstaten (jf. O. Brouwer, »Free movement of foodstuffs and quality requirements: Has the Commission Got it Wrong?«, Common Mkt. L. Rev., 1988, s. 237, særlig s. 253, note 39). Generaladvokat Sir Gordon Slynn bemærkede i den i fodnote 44 nævnte sag 179/85, s. 3892 og 3893), at »mens prøven med 'rimelig og traditionel brug' kan være passende i tilfælde som Prantl-sagen, hvor spørgsmålet om indirekte angivelse af oprindelsesstedet opstod, mener jeg ikke, at det skal bevises i alle tilfælde. Hvis det var nødvendigt, ville udvikling og markedsføring af nye produkter blive undertrykt«.
Yderligere er kriteriet ækvivalens mellem traditionelle produkter som bemærket af den franske regering under denne sag så vagt, at det er uforeneligt med det grundlæggende krav om retssikkerhed. Hverken Domstolen eller Kommissionen har endnu redegjort for »i hvilke mængder eller hvor lang tid et produkt skal have været fabrikeret og markedsført, førend det kan opfylde denne betingelse« (jf. Brouwer's ovenfor nævnte værk, s. 254, og Oliver's ovenfor i fodnote 26 anførte værk, s. 241).

46 — Jf. blandt talrige andre, dom af 20.2.1975, sag 12/74, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 181, præmis 14, og af 16.12.1986, sag 124/85, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3935, præmis 7 (mine fremhævelser).

støder på problemet med pligt til tilpasning af den betegnelse og/eller etikettering, med hvilken produktet markedsføres i fremstillingsmedlemsstaten.

Man kan således ikke hævde, at manglen på en bestemmelse om gensidig anerkendelse i dekretet strider imod fællesskabsretten.

39. Jeg vil ikke i dette forslag til afgørelse på ny fremsætte tanken om en de minimis-regel, som Domstolen allerede har haft lejlighed til at forkaste [47].

Derimod må man anerkende, at der findes en sondring — der utvivlsomt ikke fastsætter klare grænser, men som i princippet er ubestridelig — mellem anlæggelse af sag i medfør af traktatens artikel 169 til (tilladt) påtale af en statslig foranstaltning, der aktuelt kan skabe hindringer for samhandelen, og (ikke tilladt) påtale af en statslig foranstaltning, der kun kan afføde sådanne hindringer i fremtiden, eventuelt på betingelse af, at retstilstanden og de underliggende økonomiske forhold undergår ændringer i forhold til dem, der fandtes ved udløbet af fristen ifølge den begrundede udtalelse.

40. På grundlag af ovennævnte argumentation finder jeg ikke, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktatens artikel 30.

## IV — Forslag til afgørelse

På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at

— frifinde Den Franske Republik og

— tilpligte Kommissionen at betale sagens omkostninger.

47 — Jf. dom af 21.3.1991, sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575, præmis 6, og af 17.11.1992, sag C-105/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871, præmis 20.