DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

23. januar 2003 *

I de forenede sager C-421/00, C-426/00 og C-16/01,

angående en anmodning, som Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Østrig), Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Østrig) og Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte retter verserende straffesager mod

Renate Sterbenz (sag C-421/00),

og

Paul Dieter Haug (sagerne C-426/00 og C-16/01)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF samt af Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33,

* Processprog: tysk.

s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/4/EF af 27. januar 1997 (EFT L 43, s. 21),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne V. Skouris, F. Macken, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Renate Sterbenz ved Rechtsanwältin R. Hütthaler-Brandauer (sag C-421/00)

— den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget (sagerne C-421/00, C-426/00 og C-16/01)

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Shotter og J.C. Schieferer, som befuldmægtigede (sagerne C-421/00, C-426/00 og C-16/01),

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 8. november 2000, 15. november 2000 og 18. december 2000, indgået til Domstolen henholdsvis den 14. november 2000, den 20. november 2000 og den 15. januar 2001, har Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, Unabhängiger Verwaltungssenat Wien og Verwaltungsgerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF samt af Rådets direktiv 79/112/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/4/EF af 27. januar 1997 (EFT L 43, s. 21, herefter »direktiv 79/112«).

2 Disse spørgsmål er rejst under tre straffesager mod Renate Sterbenz og Paul Dieter Haug, som er tiltalt for at have markedsført levnedsmidler, der er mærket i strid med den østrigske lovgivning.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 28 EF bestemmer:

»Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.«

4 Artikel 30 EF bestemmer:

»Bestemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk

værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.«

5 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 79/112 bestemmer:

»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

ii) ved at tillægge det pågældende levnedsmiddel virkninger eller egenskaber, som det ikke har

iii) ved at give denne indtryk af, at det pågældende levnedsmiddel har særlige egenskaber, når alle lignende levnedsmidler har samme egenskaber

b) med forbehold af de fællesskabsbestemmelser, der gælder for naturligt mineralvand og for levnedsmidler bestemt til særlig ernæring, tillægge et levnedsmiddel egenskaber til forebyggelse, behandling og helbredelse af en menneskelig sygdom eller give indtryk af sådanne egenskaber.«

6 Artikel 15 i direktiv 79/112 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan ikke ved anvendelse af ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som opstiller regler for mærkning af og præsentationsmåde for bestemte levnedsmidler eller levnedsmidler i almindelighed, forbyde handel med levnedsmidler, som er i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i dette direktiv.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse på ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, der er begrundet i hensyn til:

— beskyttelse af den offentlige sundhed

— bekæmpelse af bedrageri, under forudsætning af at disse bestemmelser ikke vil kunne hæmme anvendelsen af de definitioner og regler, der er fastsat i dette direktiv

— beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret samt angivelse af det sted, varen kommer fra, oprindelsesbetegnelse og bekæmpelse af illoyal konkurrence.«

Nationale retsforskrifter

7 § 8, litra f), i Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (forbundslov om markedsføring af levnedsmidler, konsumvarer, tilsætningsstoffer, kosmetiske midler og almindelige forbrugsartikler, herefter »LMG«) af 23. januar 1975 bestemmer:

»Levnedsmidler, konsumvarer og tilsætningsstoffer er

[...]

f) urigtigt betegnet, såfremt de bringes i omsætning med angivelser, der er egnet til at vildlede forbrugerne, når de vedrører omstændigheder, der efter den almindelige opfattelse, navnlig forbrugernes forventninger, er væsentlige, såsom produkternes beskaffenhed, herkomst, anvendelighed, holdbarhed, fremstillingstidspunkt, art, indhold af værdibestemmende bestanddele, mængde, mål, antal og vægt, eller i en form eller emballage, som kan være vildledende, eller med sundhedsmæssige angivelser, som er forbudte.«

8 LMG's § 9, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Ved markedsføring af levnedsmidler, konsumvarer eller tilsætningsstoffer er det forbudt

a) at henvise til forebyggelse, lindring eller helbredelse af sygdomme eller sygdomssymptomer, eller til fysiologiske eller farmakologiske virkninger, navnlig sådanne, der holder én ung, hæmmer alderstegnene, gør én slank eller holder én sund, eller at give indtryk af en sådan virkning

b) at henvise til sygehistorier, lægelige anbefalinger eller lægelige udtalelser

c) at anvende sundhedsrelaterede, figurative eller stiliserede illustrationer af menneskelige organer, afbildninger af sundhedspersonale eller personale på kuranstalter eller andre afbildninger, der henviser til sundhedssektoren.

[...]

3. Forbundsministeren for sundhed og miljøbeskyttelse skal efter begæring ved afgørelse meddele tilladelse til at anvende sundhedsrelaterede angivelser for

bestemte levnedsmidler eller konsumvarer, såfremt dette er foreneligt med hensynet til at beskytte forbrugerne mod vildledning. Afgørelsen skal ophæves, såfremt betingelserne for tilladelsen ikke længere er opfyldt.«

9 LMG's § 74, stk. 1, bestemmer:

»Den, som betegner levnedsmidler, konsumvarer eller tilsætningsstoffer [...] urigtigt, eller som bringer urigtigt betegnede forbrugsartikler i omsætning, gør sig skyldig i en forseelse og pålægges en bøde af distriktsforvaltningsmyndigheden [...]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-421/00

10 Bürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt har rejst tiltale mod Renate Sterbenz for, som ansvarlig repræsentant for det østrigske selskab Biodiät Erzeugung und Vertrieb GmbH, Klagenfurt (Østrig), at have bragt pakninger af levnedsmidlet »Tartex veget, Pastete Champignon« i omsætning, som var urigtigt betegnet, da det var forsynet med en angivelse vedrørende sundheden, nemlig »ein guter Name für gesunden Genuß« (»et godt navn for en sund nydelse«), selv om det er forbudt ved markedsføring af levnedsmidler, konsumvarer eller tilsætningsstoffer at henvise til, at produkterne forebygger, lindrer eller helbreder sygdomme eller sygdomssymptomer, eller henvise til fysiologiske eller farmakologiske virkninger, herunder navnlig, at de virker foryngende, hindrer alders-

svækkelser, er slankende eller sundhedsbevarende, eller at give indtryk af, at de har en sådan virkning.

11 Renate Sterbenz har indgivet appel til Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten til prøvelse af afgørelsen, hvorved hun blev kendt skyldig i overtrædelse af LMG's § 9, stk. 1, litra a), og påstået afgørelsen i sagen udsat, indtil Domstolen har afsagt dom i sagen Kommissionen mod Østrig (C-221/00). I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/112 ved at fortolke og anvende LMG's § 9, stk. 1 og 3, således, at den indeholder et generelt og absolut forbud mod at benytte angivelser vedrørende sundheden på almindelige levnedsmidler og ved at gøre benyttelsen af sådanne angivelser betinget af en forudgående godkendelsesprocedure.

12 Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten har besluttet at udsætte sagen under henvisning til bestemmelserne i Verwaltungsstrafgesetz 1991 (østrigsk lov om proceduren i administrative straffesager) (BGBl. 1991/52), hvorefter appelretten skal træffe afgørelse inden en vis frist, da førsteinstansens afgørelse i modsat fald bortfalder, og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EF-traktatens artikel 28 [...], som ændret ved Amsterdam-traktaten, og artikel 2, stk. 1, litra b), samt artikel 15, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler [...] i den nugældende affattelse fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, hvorefter etiketten og emballagen for levnedsmidler, konsumvarer og tilsætningsstoffer til

almindeligt forbrug forsynes med angivelser vedrørende deres sundhedsmæssige værdi, medmindre der er givet særskilt godkendelse hertil? [LMG's § 9, stk. 1, litra a), b) og c), samt stk. 3 [...] med senere ændringer]?«

Sag C-426/00

13 Ved afgørelse truffet af Magistrat der Stadt Wien blev Paul Dieter Haug fundet skyldig i og pålagt straf for overtrædelse af LMG's § 74, stk. 1, jf. § 9, stk. 1, § 8, litra f), og § 7, stk. 1, litra c), da han havde bragt et levnedsmiddel i omsætning, som var urigtigt betegnet.

14 Haug indgav appel til prøvelse af denne afgørelse ved Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, som besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør LMG's § 9 en korrekt gennemførelse af artikel 2, stk. 1, litra b), i mærkningsdirektivet, Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978?

2) Indeholder artikel 2, stk. 1, litra b), i mærkningsdirektivet, Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978, en udtømmende ordning for ulovlig mærkning, eller er den en minimumsregel, som kan udvides ved udstedelse af nationale bestemmelser?

3) Skal artikel 2, stk. 1, litra b), i mærkningsdirektivet, Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978, fortolkes således, at det kun er lovligt at begrænse mærkningen (således som det er tilfældet med LMG's § 9, stk. 1, hvad angår sundhedsmæssige angivelser), hvis et forbud synes uomgængeligt nødvendigt for at forhindre vildledning af forbrugerne?

4) Kan LMG's § 9, stk. 1, fortolkes i overensstemmelse med direktivet, og kan den heri fastsatte begrænsning af mærkningen anses for at være i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra b), i mærkningsdirektivet, Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978? Dette kan tænkes at være muligt, da der ikke kræves noget forsæt til vildledning for så vidt angår hele bestemmelsen i mærkningsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), men dette er en anden betingelse for, at mærkningen er ulovlig.«

Sag C-16/01

15 Ved Unabhängiger Verwaltungssenat Wiens afgørelse af 12. oktober 1999 blev Paul Dieter Haug som repræsentant for det østrigske selskab Renatura Naturheilmittel GmbH, Wien (Østrig), kendt skyldig i at have bragt 240 pakninger af produktet »Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E, Blase und Prostata« (kapsler af græskarkerner, Renatura med vitamin E, blære og prostata) i omsætning, selv om dette levnedsmiddel var urigtigt betegnet, da etiketten indeholdt følgende angivelser vedrørende sundheden: »Til beskyttelse af cellemembranen mod frie radikaler«, »vigtig for mange enzymers virkning«, »vigtigt element for opbygningen af knogler og tænder«, »vigtig for væskebalancen (blærefunktionen)«. Disse angivelser fandtes at være i strid med bestemmelserne i LMG's § 9, stk. 1.

16 Da Verwaltungsgerichtshof fortolkede LMG's § 9, stk. 1, således, at den indeholder et forbud såvel mod angivelser vedrørende sundheden som mod angivelser vedrørende sygdomme, fandt den, at den sag, som Haug anlagde til prøvelse af nævnte afgørelse af 12. oktober 1999, rejste en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, hvorfor den udsatte afgørelsen i sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (nu kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20.3.2000, herefter »mærkningsdirektivet«), hvorefter mærkningen og dennes nærmere udformning med forbehold af de fællesskabsbestemmelser, der gælder for naturligt mineralvand og for levnedsmidler bestemt til særlig ernæring, ikke må tillægge et levnedsmiddel egenskaber til forebyggelse, behandling og helbredelse af en menneskelig sygdom eller give indtryk af sådanne egenskaber, til hinder for en national retsregel, i henhold til hvilken det er forbudt ved markedsføringen af levnedsmidler

a) at henvise til fysiologiske eller farmakologiske — herunder ungdomsbevarende, aldershæmmende, slankende eller sundhedsbevarende — virkninger eller give indtryk af en sådan virkning

b) at henvise til sygehistorier, lægelige anbefalinger eller sagkyndige udtalelser

c) at anvende sundhedsrelaterede, billedmæssige eller forenklede gengivelser af menneskelige organer, billeder af personale i sundhedssektoren eller ved kuranstalter eller andre afbildninger, der henviser til aktiviteter inden for sundhedssektoren?

2) Er mærkningsdirektivet eller artikel 28 EF og 30 EF til hinder for en national retsregel, hvorefter anvendelsen af sundhedsrelaterede angivelser, således som udtrykket er anvendt i spørgsmål 1, ved markedsføringen af levnedsmidler kun er tilladt efter vedkommende forbundsministers forudgående tilladelse, hvorved det er en forudsætning for tilladelsen, at de sundhedsrelaterede angivelser er forenelige med beskyttelsen af forbrugeren mod vildledning?«

17 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 16. januar og den 20. marts 2001 er sagerne C-421/00, C-426/00 og C-16/01 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt med henblik på dommen.

Indledende bemærkninger

18 Direktiv 79/112 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29). Sidstnævnte direktiv

trådte imidlertid ifølge artikel 27 først i kraft den 26. maj 2000, hvorfor det ikke kan finde anvendelse i hovedsagerne. Ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål fra de forelæggende retter skal Domstolen derfor henholde sig til direktiv 79/112.

19 Særligt hvad angår sag C-426/00 skal endvidere bemærkes, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder nogen beskrivelse af de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

20 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, og af 12.7.2001, sag C-368/98, Vanbraekel m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 21).

21 Da de faktiske omstændigheder i hovedsagen i sag C-426/00, som det fremgår af de akter, som er tilsendt Domstolen, er de samme som i sagerne C-421/00 og C-16/01, og da navnlig de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, også vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 79/112 og spørgsmålet om, hvorvidt ordningen efter LMG's § 9 er i modstrid med denne bestemmelse, har Domstolen imidlertid på grund af ligheden mellem de forelagte spørgsmål i de tre sager konkret mulighed

for at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar. Det er i øvrigt netop på grund af denne lighed, at Domstolens præsident har truffet afgørelse om at forene sagerne.

22 Følgelig må den anmodning om en præjudiciel afgørelse, som er indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, fremmes til realitetsbehandling.

De præjudicielle spørgsmål

23 I de tre nævnte sager ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 28 EF og 30 EF samt artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 1 og 2, i direktiv 79/112 er til hinder for en ordning som den, der er fastsat ved LMG's § 9, stk. 1 og 2, som indeholder et generelt forbud mod, at levnedsmidler ved mærkningen eller præsentationen forsynes med angivelser vedrørende sundheden, medmindre der er indhentet forudgående tilladelse hertil.

24 I så henseende skal bemærkes, at da der ved artikel 15, stk. 2, i direktiv 79/112 er foretaget en udtømmende harmonisering af de hensyn, som kan begrunde anvendelsen af nationale bestemmelser, som skaber hindringer for samhandelen med levnedsmidler, der er i overensstemmelse med direktivet, skal alle nationale foranstaltninger herom bedømmes på grundlag af de pågældende harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af artikel 28 EF og 30 EF (jf. bl.a. dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 32, af 24.10.2002, sag C-99/01, Linhart og Biffl, Sml. I, s. 9375, præmis 18, og dommen af dags dato i sag C-221/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. 2003, s. 1007, præmis 42).

25 Hvad i øvrigt angår den østrigske regerings argument om anvendeligheden af Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om vildledende og sammenlignende reklame (EFT L 250, s. 17), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/55/EF af 6. oktober 1997 (EFT L 290, s. 18), bemærkes, at artikel 2 og 15 i direktiv 79/112 indeholder et forbud mod angivelser, der kan vildlede køberen. Den foreliggende sag vedrører en særlig ordning til bekæmpelse af vildledende angivelser, der følgelig må fortolkes som en særbestemmelse i forhold til de generelle bestemmelser om beskyttelse mod vildledning i direktiv 84/450 (jf. i denne retning Linhart og Biffl-dommen, præmis 19 og 20, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 43).

26 Domstolen skal derfor ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål begrænse sig til at fortolke direktiv 79/112.

27 I så henseende bemærkes indledningsvis for det første, at ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i direktiv 79/112 må mærkningen af levnedsmidler og dennes nærmere udformning ikke være af en sådan art, at den vildleder køberen. For det andet bemærkes, at ifølge samme direktivs artikel 2, stk. 1, litra b), må mærkningen ikke tillægge et levnedsmiddel egenskaber til forebyggelse, behandling og helbredelse af en sygdom, med forbehold af de bestemmelser, der gælder for levnedsmidler bestemt til særlig ernæring.

28 Følgelig forbyder direktiv 79/112 angivelser vedrørende menneskelige sygdomme, uanset om de kan vildlede forbrugeren eller ej, og vildledende angivelser, som ikke indeholder nogen henvisninger til sygdomme, men derimod eksempelvis til sundheden.

29 Endvidere skal fremhæves, at medlemsstaterne ifølge artikel 15, stk. 1, i direktiv 79/112 ikke må forbyde handel med levnedsmidler, som er i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i direktivet.

30 Følgelig må levnedsmidler, hvis etikette indeholder angivelser vedrørende sundheden, som ikke er vildledende, antages at være i overensstemmelse med reglerne i direktiv 79/112, idet medlemsstaterne ikke kan forbyde markedsføringen heraf under henvisning til, at mærkningen eventuelt er retsstridig.

31 Som det fremgår af niende betragtning til direktiv 79/112, har medlemsstaterne imidlertid mulighed for på grund af direktivets generelle og horisontale karakter at fastsætte regler som supplement til direktivets bestemmelser. Grænserne for den beføjelse, der er overladt til medlemsstaterne, er fastsat i selve direktivet, da det i artikel 15, stk. 2, indeholder en udtømmende opregning af de hensyn, der kan begrunde anvendelsen af ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som forbyder handelen med levnedsmidler, der er i overensstemmelse med direktivet (jf. i denne retning dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 15, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 38). Disse hensyn omfatter bl.a. beskyttelsen af sundheden og forbrugerne.

32 LMG's § 9, stk. 1, forbyder ikke blot, at der ved markedsføring af levnedsmidler benyttes angivelser, som henviser til sygdomme, men også angivelser vedrørende sundheden.

33 Ifølge LMG's § 9, stk. 3, er alle angivelser vedrørende sundheden underkastet en procedure for indhentning af forudgående tilladelse, hvis formål er at udskille de angivelser, som er korrekte, fra dem, der kan vildlede forbrugeren. Hvorvidt det tillades eller forbydes at markedsføre de pågældende levnedsmidler, afhænger af, hvorledes de kompetente nationale myndigheder foretager denne udskillelse.

34 Ordningen efter LMG's § 9, stk. 1 og 3, som er kendetegnet ved et generelt forbud, — idet der dog kan indhentes forudgående tilladelse til at benytte angivelser vedrørende sundheden — er mere restriktiv end ordningen efter artikel 2, stk. 1, i direktiv 79/112. Følgelig afhænger denne ordnings forenelighed med fællesskabsretten af de hensyn, som den er begrundet i.

35 Det er i så henseende ubestridt, at den retlige ordning efter LMG er baseret på et princip om, at beskyttelsen af forbrugerne mod vildledning nødvendigvis indebærer, at de kompetente nationale myndigheder må foretage en forudgående undersøgelse af, om en angivelse vedrørende sundheden på et levnedsmiddels etikette er vildledende eller ej.

36 Det må derfor efterprøves, om artikel 15, stk. 2, i direktiv 79/112 indeholder hjemmel til at indføre en ordning for indhentning af forudgående godkendelse som den, der er fastsat ved LMG's § 9, stk. 3, for så vidt som direktivbestemmelsen tillader ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed og bekæmpelse af vildledende angivelser.

37 Selv om artikel 2, stk. 1, i direktiv 79/112 for det første indeholder et forbud mod angivelser om forebyggelse, behandling og helbredelse af en menneskelig sygdom, og for det andet mod vildledende angivelser vedrørende sundheden, må det fastslås, at beskyttelsen af den offentlige sundhed — såfremt der overhovedet må antages at være nogen sundhedsrisiko i en bestemt situation — ikke kan begrunde en ordning, der er så restriktiv for de frie varebevægelser som en procedure for indhentning af forudgående godkendelse af alle angivelser vedrørende sundheden, som figurerer på et levnedsmiddels etikette, herunder levnedsmidler, som er lovligt fremstillet i andre medlemsstater, og som befinder sig i fri omsætning dér.

38 Der findes nemlig mindre indgribende foranstaltninger til afværgelse af sådanne resterende sundhedsrisici, herunder bl.a. en forpligtelse for fabrikanten eller distributøren af det pågældende produkt til i tilfælde af tvivl at fremlægge bevis for rigtigheden af de på etiketten indeholdte oplysninger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 49).

39 Heller ikke det argument, som den østrigske regering har fremført under henvisning til beskyttelsen af forbrugerne, kan godtages.

40 Ordningen efter LMG's § 9, stk. 1 og 3, hvis formål er at forbyde vildledende angivelser vedrørende sundheden, indebærer nemlig i praksis, at levnedsmidler med angivelser vedrørende sundheden ikke kan bringes i fri omsætning i Østrig, selv om de ikke er af en sådan art, at de vildleder forbrugeren.

41 Den østrigske regering har ikke fremlagt noget bevis til godtgørelse af, at en ordning med efterfølgende kontrol af levnedsmidler, som i forvejen findes på markedet, såsom den ovenfor i dommens præmis 38 nævnte ordning, er ineffektiv, således som den hævder. Regeringen har begrænset sig til at anføre, uden at begrunde dette, at man har dårlige erfaringer med en sådan ordning i De Forenede Stater. Det generelle forbud i LMG's § 9, stk. 1 og 3, kan derfor ikke anses for at stå i rimeligt forhold til det tilstræbte formål.

42 Det skal tilføjes, at Domstolen i lignende sager om benyttelse af angivelser på emballagen for visse kosmetiske produkter, hvor de østrigske myndigheder ligeledes påberåbte sig hensynet til beskyttelsen af forbrugerne og bekæmpelse af

vildledende angivelser, fastslog, at nødvendigheden af at opnå en tilladelse efter LMG's § 9, stk. 3, udgør en begrænsning af den frie bevægelighed for de pågældende produkter, der er uden nogen som helst berettigelse (jf. dom af 28.1.1999, sag C-77/97, Unilever, Sml. I, s. 431, præmis 34, og Linhart og Biffl-dommen, præmis 45).

43 Hvad endelig angår den østrigske regerings argument om, at det i visse tilfælde er vanskeligt at fastslå, om en angivelse vedrørende sundheden er vildledende, må det konstateres, at det i tvivlstilfælde tilkommer de nationale retter at danne sig deres egen opfattelse heraf og i den forbindelse tage udgangspunkt i den formodede forventning hos en almindeligt oplyst, rimelig opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger (jf. i denne retning dom af 4.4.2000, sag C-465/98, Darbo, Sml. I, s. 2297, præmis 20).

44 De forelagte spørgsmål må herefter besvares med, at artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 1 og 2, i direktiv 79/112 er til hinder for en ordning som den, der er fastsat ved LMG's § 9, stk. 1 og 3, som indeholder et generelt forbud mod, at levnedsmidler ved mærkningen eller præsentationen forsynes med angivelser vedrørende sundheden, medmindre der er indhentet forudgående tilladelse hertil.

Sagsomkostningerne

45 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, Unabhängiger Verwaltungssenat Wien og Verwaltungsgerichtshof ved kendelser af henholdsvis 8. november 2000, 15. november 2000 og 18. december 2000, for ret:

Artikel 2, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/4/EF af 27. januar 1997, er til hinder for en ordning som den, der er fastsat ved § 9, stk. 1 og 3, i Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (forbundslov om markedsføring af levnedsmidler, konsumvarer, tilsætningsstoffer, kosmetiske midler og almindelige forbrugsartikler), som indeholder et generelt forbud mod, at levnedsmidler ved mærkningen eller præsentationen forsynes med angivelser vedrørende sundheden, medmindre der er indhentet forudgående tilladelse hertil.

Schintgen Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 2003.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling