FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 17. marts 1988 *

Høje Domstol.

Efter fransk lov, udstedt til gennemførelse af den internationale konvention om anvendelse af oprindelses- og varebetegnelser for oste, den såkaldte »Stresa-konvention« af 1. juni 1951, som blandt andet Frankrig og Nederlandene har tiltrådt, men ikke Forbundsrepublikken Tyskland, er det forbudt at bringe et osteprodukt i omsætning under betegnelsen »Edam«, medmindre dets indhold af tørstof udgør mindst 52% og dets indhold af fedtstof mindst 40%. Gérard Deserbais, som er direktør for det franske selskab Fromex SARL, har importeret ost til Frankrig hidrørende fra Forbundsrepublikken Tyskland, som indeholdt 50,4% tørstof og 34,3% fedtstof. Den pågældende ost var emballeret ved indførslen og indeholdt følgende oplysninger på etiketten (på fransk):

»Tysk Edam-ost
30% fedtstof
importeret af Fromex Strasbourg«.

Deserbais blev som følge heraf tiltalt for uretmæssig anvendelse af en varebetegnelse, som kunne vildlede køberen om varens art og indhold. Tiltalte ankede førsteinstansens dom til cour d'appel de Colmar under henvisning til, at det efter EF-retten var tilladt at importere den pågældende ost til Frankrig under betegnelsen »Edam«, da den på redelig vis var fremstillet og bragt i omsætning under denne betegnelse i Forbundsrepublikken Tyskland.

For at kunne afgøre tvisten har cour d'appel de Colmar ved dom af 30. oktober 1986 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EØF-Traktatens artikler 30 ff. fortolkes således, at en national ordning for beskyttelse af en bestemt varebetegnelse udgør en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning, såfremt den

1) udelukker fabrikanter fra de øvrige medlemsstater fra at anvende betegnelsen, men ikke de indenlandske fabrikanter og fabrikanter fra en anden medlemsstat;

2) kræver, at et bestemt osteprodukt, der importeres fra en anden medlemsstat, skal have et vist mindsteindhold af fedt, for at kunne bære en bestemt varebetegnelse, skønt produktet på redelig og traditionel vis er fremstillet og bragt i omsætning i oprindelsesstaten i overensstemmelse med de dér gældende afvigende tekniske og kvalitative krav?«

Tiltate har med støtte i Domstolens praksis vedrørende Traktatens artikel 30 gjort gældende, at hensynet til beskyttelse af forbrugerne er sikret ved tilstrækkelige oplysninger på etiketten, og at det præjudicielle spørgsmål bør besvares således, at en natio-

* Oversat fra engelsk.

nal ordning, som kræver, at et osteprodukt skal have et vist mindsteindhold af fedt for at kunne bære en bestemt varebetegnelse, ikke må bringes i anvendelse af en medlemsstat på samme type produkter importeret fra en anden medlemsstat, når de importerede osteprodukter på redelig og traditionel vis er fremstillet i henhold til de afvigende tekniske og kvalitative krav, der gælder i oprindelsesstaten og bragt i omsætning under den samme varebetegnelse dér, og når der er sikret køberne fornøden information.

Den nederlandske regering har gjort gældende, at selv om betegnelsen »Edam« i dag anvendes på oste, som er fremstillet uden for Edam-egnen i Nederlandene, bør den forbeholdes osteprodukter, som opfylder visse tekniske krav, herunder navnlig kravet om et mindsteindhold af fedtstof på 40%. Stresa-konventionen og Codex Alimentarius er resultatet af internationale bestræbelser på at sikre, at den ost, der bærer betegnelsen »Edam«, virkelig indeholder de for dette produkt karakteristiske bestanddele. For at sikre opretholdelsen af de traditionelle metoder for fremstilling af »Edam«-ost, der er fastsat og anerkendt på internationalt niveau, er det nødvendigt, at EF's medlemsstater forbyder import heraf fra de andre EF-lande, hvor produktionen ikke opfylder disse traditionelle krav, også selv om forbrugeren er informeret om, at produktet har en anden sammensætning. Den nederlandske regering foreslår derfor, at det præjudicielle spørgsmål besvares således, at EF-retten ikke er til hinder for en national ordning, som kræver, at det pågældende osteprodukt skal opfylde visse krav såsom de i Stresakonventionen og Codex Alimentarius angivne, for at kunne påføres varebetegnelsen.

Kommissionen fortolker bestemmelserne om de frie varebevægelser på samme måde som tiltalte. Vedrørende internationale konventioners retsvirkning henviser Kommissionen til Traktatens artikel 234 og til sag 812/79, Burgoa (Sml. 1980, s. 2787, 2802) og til sag 121/85, Conegate (Sml. 1986, s. 1007, 1024 og 1025), og gør med støtte heri gældende, at en medlemsstat ikke i sine indbyrdes forbindelser med andre medlemsstater kan retfærdiggøre restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet ved at henvise til en konvention, som er indgået forud for EØF-Traktatens ikrafttræden. Følgelig kan man ikke med støtte i Stresa-konventionen udelukke anvendelsen af Traktatens artikel 30. Kommissionen har på grundlag heraf foreslået, at det præjudicielle spørgsmål besvares således, at en national ordning for beskyttelse af en bestemt varebetegnelse — som forbyder omsætning af et osteprodukt, der har et andet fedtindhold end det i ordningen foreskrevne, og som er importeret fra en anden medlemsstat, hvor det på redelig og traditionel vis er bragt i omsætning under den samme varebetegnelse, men fremstillet i overensstemmelse med andre kvalitetskrav — er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i strid med EØF-Traktatens artikel 30, når produktets sammensætning og oprindelse klart fremgår af dets etikette og udseende.

Det er fast retspraksis, at en handelshindring, som beror på en begrænsning i anvendelsen af en bestemt varebetegnelse, uden direkte at udelukke produktets import, kan udgøre en restriktion i EØF-Traktaten artikel 30's forstand. Jeg skal her eksempelvis henvise til dommen af 26. november 1985 i sag 182/84, Miro (Sml. s. 3731) og dommen af 12. marts 1987 i sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland (sagen om »Reinheitsgebot«, Sml. s. 1227).

En national ordning som den franske hindrer rent faktisk salg af varer importeret fra andre medlemsstater eller kan hindre den, hvorfor den udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion efter den definition af dette begreb, der er knæsat i Domstolens praksis (navnlig i dommen i sag 8/74, Dassonville, Sml. 1974, s. 837). Ordningen er følgelig i strid med EØF-Traktatens artikel 30, medmindre den omfattes af en af undtagelserne i artikel 36 eller udgør et af de »tvingende hensyn«, som Domstolen har anerkendt lovligheden af i sag 120/78, Rewe mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Sml. 1979, s. 659) (»Cassis de Dijon«-sagen) og i senere afsagte domme.

Som den nederlandske regering har erkendt, er betegnelsen »Edam« ikke længere forbeholdt ost fremstillet i egnen omkring Edam i Nederlandene og har i lang tid ikke været det, hvorfor denne betegnelse ikke kan anses for en oprindelsesbetegnelse. Den er heller ikke optaget blandt »oprindelsesbetegnelserne« i Stresa-konventionen, men blandt »varebetegnelserne« for oste, som ikke nyder en så udstrakt beskyttelse. »Edam« er altså en betegnelse for en bestemt ostetype, som ikke længere er geografisk begrænset til det sted, hvor den oprindeligt blev fremstillet.

Det fremgår af flere af Domstolens afgørelser, at en medlemsstat ikke må begrænse en artsbetegnelse til en indenlandsk sort af et bestemt produkt, når dette er til skade for de sorter, der fremstilles lovligt i andre medlemsstater. Dette fremgår af dommene i sag 12/74, Kommissionen mod Tyskland (Sml. 1975, s. 181) (»Sekt« og »Weinbrand«), sag 193/80, Kommissionen mod Italien (Sml. 1981, s. 3019) (»Eddike«), sag 182/84, Miro (»Gin« eller »Genever«) samt sagen om det tyske »Reinheitsgebot«. Det er vanskeligt at sige, hvornår en betegnelse, som oprindeligt var begrænset til en bestemt egn, blev til en artsbetegnelse, men der synes ikke at være tvivl om, at betegnelsen »Edam« i dag har karakter af en artsbetegnelse og dermed omfattes af nævnte regel. I hvert fald er betegnelsen »Edam« ikke omfattet af bestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 36 om beskyttelse af den industrielle og kommercielle ejendomsret.

På fællesskabsrettens nuværende stadium findes der ingen fælles EF-forskrifter om vare- eller oprindelsesbetegnelser for de forskellige ostetyper i Fællesskabet, og så længe der ikke findes sådanne fælles forskrifter, »tilkommer det medlemsstaterne at anordne alle de regler, der på deres område skal gælde for fremstilling og afsætning (af det pågældende produkt) ...«, ligesom »hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af de pågældende produkter, må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse« (se herved præmis 8 i »Cassis de Dijon«-dommen).

Blandt medlemsstaterne har kun Danmark, Frankrig, Italien og Nederlandene tiltrådt Stresa-konventionen og de i konventionen indeholdte standardbeskrivelser af »Edam«-ost. De lovregler i Forbundsrepublikken Tyskland, som indeholder tilladelse til fremstilling af »Edam«-ost med et så lavt fedtindhold som 30%, stammer åbenbart fra 1934, dvs. de har været i kraft i 54 år.

»Edam«-ost med et fedtindhold på 30% udgør omkring en tredjedel af Tysklands samlede produktion af »Edam«-ost inden for de senere år. Under disse omstændigheder finder jeg ikke, at der foreligger sådanne tvingende hensyn til god markedsføringsskik, som kan retfærdiggøre en medlemsstats forbud mod salg af en »Edam«-ost fra en anden medlemsstat, der indeholder 30% fedt.

Hvad angår hensynet til beskyttelse af forbrugerne, er det fast retspraksis (jfr. eksempelvis Domstolens dom om »Reinheitsgebot«), at et sådant totalforbud ikke står i rimeligt forhold til formålet om beskyttelse af forbrugerne mod bedrageri, når det samme formål kan tilgodeses ved mindre restriktive midler, såsom ved oplysninger på etiketten. Denne regel må også finde anvendelse i den foreliggende sag, hvor det fremgår af forelæggelsesdommen, at det omhandlede osteprodukt var påført de fornødne oplysninger på etiketten. Desuden må hensynet til at beskytte forbrugerne mod vildledning afvejes over for reglen om, at den nationale lovgivning ikke må »medvirke til at fastlåse de givne forbrugsvaner med henblik på at fastholde en fordel, som de virksomheder, der tilfredsstiller behovet, har opnået« (jfr. dommen om »Reinheitsgebot«, præmis 32).

Det er dog ikke tilstrækkeligt at anføre oplysninger på etiketten, såfremt det pågældende produkt er væsensforskelligt fra det produkt, som i importmedlemsstaten er almindeligt anerkendt som »Edam«-ost (f. eks. roquefort eller flødeost). Dette er dog ikke tilfældet i denne sag. Man skal vare sig for ikke at overvurdere argumentet om, at den særlige »Cassis de Dijon«-regel om de frie varebevægelser vil åbne sluserne for importerede produkter med helt uegnede varebetegnelser, idet det importerede produkt for at kunne bære den pågældende varebetegnelse nemlig for det første skal være »lovligt fremstillet og bragt i omsætning« i eksportmedlemsstaten. Denne betingelse må i de fleste tilfælde antages at sikre, at produktet ikke påføres en fuldstændig uegnet varebetegnelse, hvilket der også synes at være sikkerhed for i den foreliggende sag. For det andet gælder, at i de eventuelle undtagelsestilfælde, hvor lovgivningen i eksportmedlemsstaten indeholder hjemmel til fremstilling og omsætning af et produkt under en varebetegnelse, der reelt kan tænkes at vildlede forbrugerne i importmedlemsstaten, vil det tvingende hensyn til beskyttelsen af forbrugerne begrunde gennemførelsen af mere restriktive foranstaltninger end et simpelt etiketteringskrav. Disse foranstaltninger skal dog være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (»uomgængeligt nødvendige af hensyn til...«, jfr. herom præmis 8 i »Cassis de Dijon«-dommen). Jeg mener derfor ikke, at anvendelsen af den særlige »Cassis de Dijon«-regel om de frie varebevægelser på varebetegnelser for oste vil indebære nogen reel risiko for, at disse varebetegnelser mister deres betydning.

Der er i sagen blevet henvist til det af Domstolen i sag 16/83, Prantl, (Sml. 1984, s. 1299) og i Miro-sagen anvendte kriterium om respekt af en »traditionel sædvane, der anvendes loyalt«. Jeg er ikke i tvivl om, at dette kriterium ville kunne betragtes som opfyldt i den foreliggende sag under hensyn til den lange tradition i Tyskland for produktion og omsætning af »Edam«-ost med et fedtindhold på under 40%. Jeg finder imidlertid ikke, at kriteriet bør benyttes i denne sag. Det vil nemlig i en sag som den foreliggende medføre en unødvendig begrænsning af de betingelser, som gælder efter Traktatens artikel 30 og Cassis de Dijon-dommen for at bringe princippet om de frie varebevægelser i anvendelse. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sag

179/85, Kommissionen mod Tyskland (sagen om »pétillant de raisin«), 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. Den rette prøve i et tilfælde som det foreliggende er efter min mening den, der blev fastslået i 'Cassis de Dijon'-dommen — nemlig om produktet blev 'lovligt fremstillet og bragt i omsætning' i en medlemsstat. Hvis det er tilfældet, kan det bringes i omsætning i en anden medlemsstat under overholdelse af uomgængeligt nødvendige krav af den i 'Cassis de Dijon'-dommen anførte art og med forbehold af bestemmelserne i Traktatens artikel 30«. I dommen i nævnte sag (af 4. december 1986) henviste Domstolen til det førnævnte kriterium om en »traditionel sædvane, der anvendes loyalt«, men gentog ikke dette i den senere dom om det tyske »Reinheitsgebot« (af 12. marts 1987), hvori den fastslog, at de tyske restriktioner for udenlandsk øl var uretmæssige, alene fordi produkterne var lovligt fremstillet og bragt i omsætning i oprindelsesmedlemsstaten. Efter min opfattelse bør samme fremgangsmåde følges i denne sag.

Af de grunde, jeg tidligere har nævnt, finder jeg ikke, at en national ordning som den her i sagen omhandlede kan begrundes i nogle af de tvingende hensyn, der er nævnt i »Cassis de Dijon«-dommen eller i nogen af hensynene efter Traktatens artikel 36. Følgelig kan et forbud som det i den franske ordning omhandlede ikke med føje bringes i anvendelse på et produkt som den tyske »Edam«-ost, eftersom denne var lovligt fremstillet og bragt i omsætning i oprindelsesmedlemsstaten.

Tilbage står at undersøge, om Stresa-konventionen kan ændre ved dette resultat. Det mener jeg ikke er tilfældet.

Den nederlandske regering har gjort gældende, at Stresa-konventionen og Codex Alimentarius indeholder internationalt anerkendte kvalitetsstandarder, som bør beskyttelses i EF-retten. Da flere medlemsstater, og i særdeleshed Forbundsrepublikken Tyskland, ikke har anerkendt disse standarder, kan man efter min opfattelse vanskeligt hævde, at de har rang af EF-forskrifter, som fraviger eller begrænser artikel 30's anvendelsesområde.

Som Domstolen fastslog i dommen af 11. marts 1986 i sagen Conegate mod Customs and Excise (Sml. s. 1007, jfr. dommens præmis 26 og domskonklusionens punkt 2), skal EØF-Traktatens artikel 234 fortolkes på den måde, at en medlemsstat ikke kan retfærdiggøre restriktioner for samhandelen mellem medlemsstaterne ved at henvise til en konvention, der blev indgået forud for EØF-Traktatens ikrafttræden (hvilket var tilfældet med Stresa-konventionen).

Såfremt den i sagen omhandlede varebetegnelse havde været en oprindelses- eller herkomstbetegnelse, burde andre argumenter have været taget med i betragtning.

På grundlag af det anførte skal jeg sammenfattende foreslå Domstolen at besvare det forelagte spørgsmål på følgende måde:

»En national ordning for beskyttelse af en bestemt varebetegnelse, som

1) udelukker fabrikanter fra de øvrige medlemsstater fra at anvende betegnelsen, men ikke de indenlandske fabrikanter og fabrikanter fra en anden medlemsstat;

2) kræver, at et bestemt osteprodukt, der importeres fra en anden medlemsstat, skal have et vist mindsteindhold af fedt for at kunne bære den pågældende varebetegnelse, skønt det på redelig og traditionel vis er fremstillet og bragt i omsætning i oprindelsesmedlemsstaten i overensstemmelse med de dér gældende afvigende tekniske og kvalitative krav;

er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i strid med EØF-Traktatens artikel 30.«

Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om de af tiltalte afholdte udgifter. Kommissionens og den nederlandske regerings udgifter kan ikke godtgøres.