FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 30. januar 1985 *

Høje Domstol.

1. Denne traktatbrudssag drejer sig om, hvorvidt Trade Descriptions (Origin Marking) (Miscellaneous Goods) Order af 2. februar 1981 (herefter benævnt bekendtgørelsen) er forenelig med bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 30.

Detailhandel med følgende grupper af varer:

— tekstil- og beklædningsvarer,

— elektriske husholdningsapparater mv.,

— fodtøj,

— bestik mv.,

må ifølge denne bekendtgørelse, der er af generel rækkevidde, kun ske, såfremt varen er oprindelsesmærket, dvs. at fremstillingslandet er angivet [1]. »Varerne skal være mærket med eller ledsaget af« en sådan angivelse [2]. Ansvaret herfor påhviler detailhandleren. Hvad angår leverandøren, er denne forpligtet til senest på leveringstidspunktet at forsyne modtageren af varerne med en skriftlig angivelse om disses oprindelse [3], undtagen hvis selve varerne er mærket med eller ledsaget af en sådan angivelse [4]. I sådanne tilfælde er der selvsagt ikke længere nogen forpligtelse for detailhandleren at opfylde, idet denne allerede er blevet opfyldt fra leverandørens side.

2. Kommissionen mener på denne baggrund, at bekendtgørelsen giver detailhandleren mulighed for en anden løsning af problemet end den, der umiddelbart fremgår af bekendtgørelsen, idet han kan skubbe forpligtelsen fra sig og overvælte den på de tidligere distributionsled. Den pågældende byrde hviler i realiteten ikke på detailhandleren, men på de andre involverede erhvervsdrivende, og i sidste instans på fabrikanten selv.

Kommissionen anfører, at bekendtgørelsen indebærer ekstra udgifter i flere led for erhvervsdrivende, der eksporterer til Det forenede Kongerige, dels på grund af selve mærkningen, dels fordi der må oprettes særlige produktionsserier og lagre. Selv om de britiske bestemmelser finder anvendelse uden forskel på indenlandske og importerede varer, udgør de derfor i forhold til eksportørerne en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med artikel 30.

Heroverfor har Det forenede Kongerige i det væsentlige anført, at bekendtgørelsen ikke er rettet imod importen, men at den kun vedrører detailhandelen på det britiske marked. Det bestrides, at det som hævdet af Kommissionen er muligt at overvælte byrderne, altså at bekendtgørelsen lægger hindringer i vejen for importen. I denne forbindelse gøres det navnlig gældende, at oprindelsesmærkning, ligesom førelsen af særlige produktionsserier og lagre i fremstillingsleddet, er en almindeligt forekommende forretningsmæssig forteelse, og at de udgifter, ordningen giver anledning til, under alle omstændigheder er ubetydelige.

Subsidiært — for det tilfælde at det måtte blive antaget, at artikel 30 som udgangspunkt finder anvendelse på det foreliggende

* Oversat fra fransk.

1 — Artikel 1, stk. 3.

2 — Artikel 2, stk. 2, litra a).

3 — Artikel 3, stk. 2.

4 — Artikel 3, stk. 1, litra a).

forhold — gør Det forenede Kongerige gældende, at bekendtgørelsen er tilstrækkelig begrundet i forbrugerbeskyttelseshensyn. Under henvisning til Domstolens dom i »Cassis de Dijon«-sagen [5] anfører Det forenede Kongerige, at bekendtgørelsen er nødvendig for at varetage disse hensyn, der falder ind under begrebet afgørende offentlige hensyn, hvorfor bestemmelserne i artikel 30 kan fraviges.

Da det drejer sig om en fravigelse af grundsætningen om de frie varebevægelser, mener Kommissionen, at begrebet forbrugerbeskyttelseshensyn i denne forbindelse må fortolkes snævert. Begrebet kan derfor kun begrunde foranstaltninger, der har til formål at hindre en vildledning af forbrugerne. I denne forbindelse kan en oprindelsesmærkning ikke betragtes som nødvendig for en sådan beskyttelse.

3. Nærværende tvist rejser to spørgsmål, som jeg i det følgende vil undersøge, nemlig

— Medfører bekendtgørelsen, at der lægges hindringer i vejen for importen til Det forenede Kongerige af de varer, der er omfattet af bekendtgørelsen?

— I bekræftende fald, er den forpligtelse, bekendtgørelsen indebærer, tilstrækkeligt begrundet i afgørende hensyn, i det foreliggende tilfælde forbrugerbeskyttelseshensyn?

I — Hindringer for samhandelen

4. Ifølge Domstolens faste praksis må »enhver af medlemsstaternes bestemmelser..., som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, ... betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner« [6]. Domstolen har således fortolket begrebet hindring meget bredt.

5 — Sag 120/78, Rewe-Zentral (Sml. 1979, s. 649).

6 — Sag 8/74, Dassonville, præmis 5, (Sml. 1974, s. 837.

Det er i denne forbindelse uden betydning, om hindringen er en følge af en diskriminatorisk foranstaltning eller af en bestemmelse, der som her uden forskel finder anvendelse på både indenlandske og importerede varer [7].

Som generaladvokat Reischl på grundlag af en analyse af Domstolens praksis har fremhævet, kan der imidlertid kun antages at foreligge en hindring, såfremt den anfægtede nationale foranstaltning medfører »*særlige hindringer for samhandelen*« [8]. Dette kriterium må anses for at være lagt til grund i Domstolens dom i Blesgen-sagen [9] og igen i Domstolens dom i Prantl-sagen. I denne dom udtalte Domstolen således, »at også nationale regler for handelen med et produkt, der anvendes uden forskel på indenlandske og på importerede produkter, er omfattet af forbudet i traktatens artikel 30, såfremt«, blev det fremhævet, »reglerne *rent faktisk* har beskyttende virkninger, der er til gunst for en typisk indenlandsk produktion og i samme omfang til skade for bestemte produkter fra andre medlemsstater« [10].

For at falde ind under begrebet hindringer for samhandelen, jfr. artikel 30, skal en national foranstaltning, der anvendes uden forskel, således bevirke, at handelen med importerede varer stilles ringere end handelen med indenlandske varer, hvorfor foranstaltningen skal have en beskyttende virkning over for indenlandske varer. Denne konkrete måde at anskue problemet på viser, at det afgørende for Domstolen er den *faktiske* ændring — direkte eller

7 — Generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i sag 75/81, Blesgen (Sml. 1982, s. 1211), jfr. særligt s. 1235.

8 — Generaladvokat Reischl's førnævnte forslag til afgørelse, s. 1237.

9 — Den førnævnte sag 75/81, præmis 8-10; sag 193/80, Italien (Sml. 1981, s. 3019), præmis 20; se også sag 286/81, Oosthoek (Sml. 1982, s. 4575), præmis 15.

10 — Sag 16/83, Prantl (dom af 13. marts 1984), præmis 21, min understregning.

indirekte, aktuelt eller potentielt — der er sket i samhandelen inden for Fællesskabet.

5. Det må herefter påhvile Kommissionen — da den ønsker, at Domstolen skal anse en national foranstaltning, der finder anvendelse uden forskel, for omfattet af bestemmelserne i artikel 30 — at godtgøre, at denne foranstaltning medfører *særlige hindringer for samhandelen*. Dette kan ikke anses for godtgjort.

Til støtte for sin påstand har Kommissionen i det væsentlige henvist til Domstolens dom i sag »souvenirs fra Irland«, til to traktatbrudsprocedurer mod Frankrig, der imidlertid ikke blev ført til afslutning — idet denne medlemsstat efterkom Kommissionens begrundede udtalelse — og endelig til to skrivelser fra henholdsvis en britisk detailhandler af elektriske husholdningsapparater og »Groupement des industries françaises des appareils d'équipement ménager«.

Efter min opfattelse er henvisningen til sagen »souvenirs fra Irland« ikke relevant i denne forbindelse. Denne sag drejede sig nemlig om en foranstaltning, der var diskriminatorisk, idet den *kun* vedrørte importerede varer, som skulle være oprindelsesmærket ved at være forsynet med betegnelsen »foreign«. Endvidere fremgår det udtrykkeligt af dommen, at Domstolen ikke tog stilling til »Kommissionens opfattelse..., hvorefter det ikke vil være tilstrækkeligt at kræve, at også indenlandske varer skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse« [11], for at de pågældende bestemmelser kan antages at opfylde kravene i artikel 30. Af samme grund kan der efter min opfattelse heller ikke med henblik på den foreliggende sag udledes noget af de to »franske sager«, der også drejede sig om foranstaltninger, som udelukkende vedrørte importerede varer.

Hvad angår de af Kommissionen fremlagte skrivelser, bemærker jeg følgende: De vedrører kun varer i *én enkelt* af de fire grupper, der er omfattet af bekendtgørelsen — elektriske husholdningsapparater — og kun varer importeret fra *én enkelt* medlemsstat, nemlig Frankrig. Endvidere indeholder skrivelsen fra den nævnte franske erhvervssammenslutning om virkningerne af bekendtgørelsen kun påstande, uden at rigtigheden af, at de britiske forhandlere har udøvet »pression«, eller at »samtlige fabrikanter« er blevet påtvunget ændringer af deres produkter, på nogen måde er understøttet. Den anden skrivelse, som Kommissionen på Domstolens udtrykkelige forlangende har fremlagt, er endnu mindre væsentlig, da den hidrører fra én detailhandler.

Det, der er blevet fremført, og som Domstolen skal tage stilling på grundlag af, er i virkeligheden ret indholdsløst. Lad mig udtrykke det mere præcist. Jeg siger ikke, at bekendtgørelsen hverken har medført eller vil kunne medføre nogen hindringer for samhandelen. Jeg siger blot, at Kommissionen, som sagen foreligger oplyst, ikke på nogen måde har godtgjort, at der som hævdet sker en overvæltning af byrderne ved bekendtgørelsen, således at samhandelen rammes, og så meget mindre, at der derved lægges hindringer i vejen for denne.

Jeg mener på denne baggrund, at sagsøgte bør frifindes. Såfremt Domstolen ikke deler min opfattelse, må den undersøge det subsidiært af Det forenede Kongerige fremsatte anbringende.

II — Beskyttelse af forbrugerne

6. Ifølge Domstolens praksis må »hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af de pågældende produkter, ... accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især ... forbrugerbeskyttelse« [12].

11 — Sag 113/80, Irland (Sml. 1981, s. 1625), præmis 6.

12 — Den førnævnte sag 120/78, Rewe-Zentral, præmis 8.

Spørgsmålet bliver herefter, om det omhandlede påbud om oprindelsesmærkning er nødvendigt for at beskytte forbrugerne.

7. Dette hævdes af Det forenede Kongerige at være tilfældet, og det gøres gældende, at vurderingen heraf er et spørgsmål, der udelukkende henhører under den pågældende medlemsstat, idet det videre anføres, at det i det foreliggende tilfælde gennem opinionsundersøgelser er blevet godtgjort, at der hos de britiske forbrugere er et ønske om før en beslutning om køb af en vare at blive gjort bekendt med dennes oprindelse. Hertil kommer, at der ubestrideligt er en forbindelse mellem en vares geografiske oprindelse og den kvalitet, den har (f.eks. italiensk fodtøj og fransk parfume). Endelig er tvungen oprindelsesmærkning det middel, der i ringeste grad lægger hindringer i vejen for samhandelen, hvorfor det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Kommissionen har anført, at da forbrugerbeskyttelseshensyn kan begrunde en fravigelse af grundsætningen om de frie varebevægelser, må begrebet fortolkes snævert. Vurderingen af dette spørgsmål kan derfor ikke overlades til den enkelte medlemsstat. Kommissionen er af den opfattelse, at forbrugerbeskyttelseshensyn kun kan begrunde foranstaltninger, der har til formål at undgå, at der sker en vildledning af forbrugerne. Kommissionen henviser i denne forbindelse til Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse om et forslag til et direktiv om oprindelsesmærkning af visse tekstil- og beklædningsvarer, hvori der gives udtryk for den opfattelse, at en sådan mærkning ikke opfylder et virkeligt forbrugerbehov [13].

13 — Udtalelse offentliggjort i EFT C 185 af 27. 7. 1981, s. 32.

8. Som jeg under henvisning til Domstolens dom i »Cassis de Dijon«-sagen anførte før, kan medlemsstaterne, når der ikke findes nogen fælles ordning på det pågældende område, fastsætte de regler, der skal gælde for handelen på deres område med indenlandske og importerede varer. Spørgsmålet om de hindringer, der herved kan opstå for samhandelen, kan imidlertid ikke overlades til en skønsmæssig vurdering i den enkelte medlemsstat. Domstolens praksis er i denne forbindelse ganske klar. Sådanne hindringer er kun berettiget, såfremt de er »*uomgængeligt nødvendige* af hensyn til« [14] blandt andet beskyttelsen af forbrugerne.

Da det drejer sig om en fravigelse af grundsætningen om de frie varebevægelser, har Domstolen fastslået, at lovligheden af konkrete tilfælde af en sådan fravigelse kan prøves ved Domstolen. Domstolen udtalte således i dommen i sag 113/80, at påbudet om at forsyne de i sagen omhandlede varer med betegnelsen »foreign« ikke var tilstrækkeligt begrundet i hensynet til »forbrugerinteresserne«, og at disse interesser »og den gode handelsskik [kan ydes] *tilstrækkelig beskyttelse* hvis det overlades de indenlandske fabrikanter at træffe passende foranstaltninger, f.eks. ved — hvis de ønsker det — at forsyne deres egne varer eller emballager med en oprindelsesbetegnelse« [15]. Domstolen fastslog dermed både, at spørgsmålet om, hvorvidt en national foranstaltning er nødvendig af hensyn til beskyttelsen af forbrugerne, ikke er undtaget fra Domstolens prøvelsesret, og at en oprindelsesmærkning ikke i sig selv er i strid med fællesskabsretten, i hvert fald når spørgsmålet overlades til de erhvervsdrivende.

9. Der må derfor i det foreliggende tilfælde tages stilling til, om hensynet til

14 — Den førnævnte sag 120/78, præmis 8, min understregning.

15 — Den førnævnte sag 113/80, præmis 16, min understregning.

beskyttelsen af de britiske forbrugere ***nødvendiggør*** en national foranstaltning, der ***påbyder***, at ***alle*** de omhandlede varer, uanset deres oprindelse, har en angivelse af fremstillingslandet. Domstolen har i denne forbindelse udtalt, at »hvad særlig angår herkomstbetegnelserne bør den geografiske stedfæstelse af et produkts oprindelse indebære en kvalitet og nogle særlige egenskaber, som kan tjene til at individualisere produktet« [16].

Som generaladvokat Capotorti udtrykte det i sit forslag til afgørelse i sagen »souvenirs fra Irland«, skal der derfor være tale om »typiske produkter«, hvor køberen i forbindelse med sin beslutning om, hvorvidt han vil købe varen, kan blive vildledt, såfremt denne ikke er oprindelsesmærket. I sådanne tilfælde, fortsætter Capotorti, »er det derfor utvivlsomt nødvendigt — og således i overensstemmelse med fællesskabsretten — med en passende forbrugerbeskyttelse« [17].

Kriteriet om det typiske produkt, der er kendetegnet ved sin oprindelse, udviser efter min opfattelse den høje grad af formodning for en foranstaltnings berettigelse, der er nødvendig for at kunne begrunde, at der af forbrugerbeskyttelseshensyn sker en fravigelse af den nævnte grundsætning. Når henses til dens overordentlig brede anvendelsesområde, opfylder bekendtgørelsen imidlertid ikke dette kriterium. Til illustration heraf, og der kan anføres mange andre ekspempler på noget sådant, kan det nævnes, at varegruppen »tekstil- og beklædningsvarer« omfatter en hel række artikler, hvoriblandt »beklædningsgenstande af enhver art, af tekstil eller andre materialer«. På samme måde er enhver form for fodtøj omfattet af varegruppen med denne betegnelse.

Da det drejer sig om en bestemmelse med så omfattende en rækkevidde, kan den retlige forpligtelse til på varer at angive disses britiske oprindelse eller oprindelse i andre medlemsstater, uanset at de ikke nødvendigvis har de ovenfor anførte kendetegn, ikke anses for tilstrækkeligt begrundet i forbrugerbeskyttelseshensyn. Hertil kommer, at den blandede oprindelse af en række af de omhandlede varer kan medføre, at oprindelsesmærkningen bliver meningsløs eller endog vildledende for dem, man ønsker at beskytte. Jeg tvivler således på, at en foranstaltning med så uberegnelige virkninger kan betragtes som nødvendig for en sådan beskyttelse.

Såfremt Domstolen finder, at bekendtgørelsen er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, bør der derfor ikke gives Det forenede Kongerige medhold i, hvad det har anført til støtte for, at bekendtgørelsen er berettiget.

10. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå

— principalt, at Det forenede Kongerige frifindes i den af Kommissionen anlagte traktatbrudssag rettet imod opretholdelsen i Det forenede Kongerige af en bekendtgørelse, hvorefter de britiske detailhandlere er forpligtet til at angive oprindelsen af de varer, de handler med;

— subsidiært, for det tilfælde at Domstolen finder, at dette påbud udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med traktatens artikel 30, at der ikke gives Det forenede Kongeriges regering medhold i, hvad den har anført til støtte for, at dette påbud er tilstrækkeligt begrundet i forbrugerbeskyttelseshensyn.

16 — Sag 12/74, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1975, s. 181), præmis 7, s. 194.

17 — Den førnævnte sag 113/80, forslag til afgørelse, s. 1646.