DOMSTOLENS DOM
23. februar 1988 *

I sag 216/84,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved D. Jacob og C. Durand, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik, ved F. Renouard, R. de Gouttes og B. Botte samt E. Belliard som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 ved at forbyde indførsel og salg af mælkepulvererstatning og kondensmælkerstatning, uanset produkternes betegnelser,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformanden J. C. Moitinho de Almeida, dommerne U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Fransk.

på grundlag af retssmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 18. maj 1986 og den 14. januar 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. april 1986 og den 14. januar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. august 1984, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 ved at forbyde indførsel og salg af mælkepulvererstatning og kondensmælkerstatning, uanset produkternes betegnelse.

2 Det nationale forbud, som Kommissionen har påtalt, findes i artikel 1 i lov af 29. juni 1934 om beskyttelse af mejeriprodukter (JORF af 1. 7. 1934).

3 Under proceduren forud for søgsmålet og som anbringende til støtte for sin påstand har Kommissionen i det væsentlige anført, at den pågældende bestemmelse medfører et absolut forbud mod i Frankrig at forhandle og indføre ethvert produkt, der er bestemt til at erstatte mælkepulver og kondensmælk, og som består af andre produkter end mælk, uanset under hvilken betegnelse produktet forhandles. Skønt dette absolutte forbud gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer, er det hverken berettiget af en af de i Traktatens artikel 36 grunde eller af et tvingende hensyn.

4 Den franske regering har til støtte for den anfægtede bestemmelse gjort gældende, at den er nødvendig både af hensyn til forbrugerbeskyttelsen og af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed, og at den er i overensstemmelse med Fællesskabets politik for mejeriprodukter. Desuden vil den franske regering påberåbe sig,

at artikel 5 i Rådets forordning nr. 1898/87 af 2. juli 1987 om beskyttelse af benævnelserne for mælk og mejeriprodukter i forbindelse med afsætning (EFT L 182, s. 36) har tilbagevirkende gyldighed.

5 Vedrørende sagens retlige baggrund, de faktiske omstændigheder, herunder genoptagelsen af den mundtlige forhandling, og parternes argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Indledningsvis bemærkes, at i mangel af fælles eller harmoniserede bestemmelser om fremstilling og forhandling af mælkeerstatningsprodukter tilkommer det hver enkelt medlemsstat på sit område at fastsætte regler for disse produkters sammensætning, fremstilling og forhandling.

7 Ifølge Domstolens faste praksis følger det imidlertid af EØF-Traktatens artikler 30 ff., at anvendelse af nationale bestemmelser på produkter, der indføres fra andre medlemsstater, kun er forenelig med Traktaten i det omfang, hvori disse bestemmelser er nødvendige for at varetage de almene hensyn, der opregnes i artikel 36, herunder en effektiv beskyttelse af menneskers sundhed, eller tvingende hensyn til blandt andet forbrugerbeskyttelse. Det fremgår endvidere af retspraksis, at en medlemsstat kun kan påberåbe sig disse almene eller tvingende hensyn som berettigelse for en foranstaltning til begrænsning af indførslen, såfremt samme formål ikke kan opnås ved nogen anden foranstaltning, der er mindre indgribende i de frie varebevægelser.

8 Der må derfor på baggrund af denne praksis tages stilling til den franske regerings forskellige indsigelser mod, at forbudet mod enhver kommerciel transaktion vedrørende det pågældende produkt opfattes som retsstridigt.

Forbrugerbeskyttelsen

9 I forbindelse med indsigelsen om forbrugerbeskyttelse har den franske regering i det væsentlige fremført tre særskilte argumenter, nemlig for det første problemerne ved at oplyse forbrugerne om, at det er erstatninger, de tilbydes, for det andet risikoen for en forveksling hos forbrugerne med hensyn til det pågældende produkts egenskaber og for det tredje muligheden for, at erstatningsprodukterne gradvis vil fortrænge de pågældende mejeriprodukter på grund af deres laveres prisniveau og således berøve forbrugerne ethvert valg.

10 Hertil bemærkes indledningsvis, at den franske regerings ønske om at påse, at forbrugerne informeres korrekt om de produkter, som de konsumerer, kan være berettiget. I det foreliggende tilfælde kan en sådan information imidlertid sikres, blandt andet ved en passende mærkning om det tilbudte produkts art, ingredienser og karakteristika. Som Kommissionen med rette har anført, kan en sådan information ligeledes gives, når produkterne sælges via drikkevareautomater samt i princippet i kantiner. Selv om fuldstændig og detaljeret information af forbrugerne ved brug af mælkeerstatningsprodukter i kantiner kan give anledning til vanskeligheder, må det bemærkes, at en sådan fuldstændig og detaljeret information heller ikke findes om andre sammensatte levnedsmidler og måltider, som tilbydes på disse steder. Der ses ikke at foreligge særlige grunde til, at forbrugerne skal have nøjagtigere information om mælkeerstatningsprodukter.

11 Vedrørende problemet om vildledende forbrugeroplysning fremgår det af Domstolens praksis (dom af 16. december 1980, Fietje, 27/80, Sml. s. 3839), at nationale foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre korrekte betegnelser af produkter, som hindrer enhver forveksling hos forbrugeren, og som sikrer loyale handelstransaktioner, kan træffes uden at tilsidesætte princippet om frie varebevægelser i Traktatens artikler 30 ff. Fællesskabsretten er altså ikke til hinder for en national foranstaltning, som garanterer forbrugerne korrekt information og således hindrer enhver forveksling. Den pågældende foranstaltning går dog ud over en sådan garanti.

12 Med hensyn til risikoen for, at mejeriprodukter skal blive fortrængt af erstatningsprodukter på grund af disses lavere priser, er det tilstrækkeligt at bemærke, at en

medlemsstat ikke under henvisning til et tvingende hensyn som for eksempel forbrugerbeskyttelse kan unddrage et produkt virkningerne af en priskonkurrence under påberåbelse af økonomiske vanskeligheder, som skyldes fjernelse af hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. Den pågældende bestemmelse garanterer heller ikke forbrugerens frie valg ved at forbyde forhandling af mælkeerstatningsprodukter. Det er tværtimod kun muligheden for at indføre disse erstatningsprodukter, som giver forbrugerne et reelt valg mellem blegemidler og mejeriprodukter.

13 Heraf følger, at et absolut forbud mod indførsel og salg af mælkeerstatningsprodukter ikke er nødvendigt for at beskytte forbrugerne, og at den franske regerings første indsigelse derfor ikke kan lægges til grund.

Beskyttelse af sundheden

14 Den franske regering har vedrørende dette spørgsmål henvist til to momenter, for det første erstatningsprodukternes næringsværdi, for det andet deres skadelige virkning for visse grupper af befolkningen.

15 Med hensyn til det første argument bemærkes, at en medlemsstat ikke under henvisning til den offentlige sundhed kan forbyde indførsel af et produkt, fordi det har en lavere næringsværdi eller et højere fedtindhold end et andet produkt, som allerede findes på det pågældende marked. Det er helt klart, at forbrugernes udvalg af fødevarer i Fællesskabet er så stort, at den blotte omstændighed, at et indført produkt, som måtte have en ringere ernæringsmæssig kvalitet, ikke medfører en reel fare for den menneskelige sundhed. Desuden findes der, som Kommissionen har påpeget uden at blive modsagt af den franske regering, på det franske marked produkter, som ligeledes har ringe næringsværdi eller i det væsentlige er sammensat af samme fedtstoffer som erstatningsprodukterne, uden at det er forbudt at forhandle dem. Dette argument kan følgelig ikke lægges til grund.

16 Hvad angår mælkeerstatningsprodukternes skadelige virkning for visse grupper i befolkningen, har Kommissionen med rette fremhævet, dels at mejeriprodukterne også indebærer risici for persongrupper, der lider af visse sygdomme, dels at spe-

cialisterne er åbenbart uenige om de reelle og potentielle farer ved animalske fedtstoffer og vegetabilske fedtstoffer for den menneskelige sundhed. I denne forbindelse må det påpeges, at en passende mærkning, som informerer forbrugerne om de tilbudte erstatningsprodukters art, ingredienser og karakteristika, gør det muligt for de personer, der kan være truet af erstatningsprodukternes vegetabilske eller andre bestanddele, selv at afgøre, om de vil anvende dem.

17 Under disse omstændigheder kan et absolut forbud mod indførsel af mælkeerstatningsprodukter af hensyn til beskyttelse af den menneskelige sundhed ikke være berettiget.

Den omtvistede foranstaltnings forenelighed med formålene med Fællesskabets politik på dette område

18 Hvad angår den franske regerings argumentation, hvorefter forbudet mod at forhandle mælkeerstatningsprodukter i Frankrig skulle være i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitik, bemærkes indledningsvis, at mejeriprodukter er omfattet af en fælles markedsordning, som har til formål at stabilisere mejerimarkedet, blandt andet ved anvendelse af interventionsforanstaltninger. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, som på det pågældende område griber ind i Fællesskabets kompetence. Det tilkommer altså Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på dette problem inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

19 I den sammenhæng må det tilføjes, at nationale foranstaltninger, selv sådanne, som støtter Fællesskabets fælles politik, ikke må være i strid med Fællesskabets grundlæggende principper, her princippet om frie varebevægelser, uden at være berettiget af grunde, som er anerkendt af fællesskabsretten.

20 Det fremgår af det foregående, at den omtvistede foranstaltning er omfattet af forbudet i EØF-Traktatens artikel 30 og ikke er berettiget hverken af et tvingende hensyn eller af en af de i Traktatens artikel 36 nævnte grunde.

Spørgsmålet, om den omtvistede foranstaltning er berettiget i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1898/87

21 Den franske regering har dernæst fortolket artikel 5 i forordning nr. 1898/87 — hvorefter medlemsstaterne i en vis periode »under overholdelse af Traktatens almindelige bestemmelser [kan] bibeholde deres nationale retsforskrifter, der begrænser fremstilling og afsætning på deres område af produkter, der ikke opfylder betingelserne i artikel 2 i denne forordning« — derhen, at den i sagen omhandlede franske lovgivning under alle omstændigheder fortsat kan være gældende.

22 Dette argument kan ikke lægges til grund. Endog uden at det er nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet, om den pågældende bestemmelse har tilbagevirkende gyldighed, er det tilstrækkeligt at konstatere, at den kun berettiger opretholdelse af nationale bestemmelser på betingelse af, at EØF-Traktatens almindelige regler overholdes. Som ovenfor konstateret er de pågældende bestemmelser i strid med EØF-Traktatens artikel 30 og opfylder følgelig ikke betingelserne i artikel 5 i forordning nr. 1898/87.

23 Herefter findes det godtgjort, at der foreligger et traktatbrud. Det tiltrædes derfor, at Den Franske Republik ved at forbyde dels indførsel af mælkepulvererstatning og kondensmælkerstatning, uanset produkternes betegnelse, dels salg af disse indførte produkter, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 30.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Ved at forbyde dels indførsel af mælkepulvererstatning og kondensmælkerstatning, uanset produkternes betegnelse, dels salg af disse indførte produkter, har Den Franske Republik tilsidesat en forpligtelse, som påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Mackenzie Stuart Moitinho de Almeida Everling

Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident