FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 5. juli 1990 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i nærværende sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i medfør af Traktaten ved at betinge markedsføring af anden vegetabilsk spiseolie end olivenolie samt af margarine, og andre animalske og vegetabilske spisefedtstoffer end smør og svinefedt, der er indført fra de øvrige medlemsstater, af tilsætning af kromatisk reagerende sesamolie.

2. Det skal bemærkes, at der eksisterer en fælles markedsordning både i fedtstofsektoren [1] og i sektoren for mælk og mejeriprodukter [2]. Kommissionen har imidlertid ikke nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat bestemmelser i disse fælles markedsordninger. Dens påstand støttes alene på EØF-Traktatens artikel 30. Det er korrekt, at forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner er en del af de to fælles markedsordninger [3].

3. Den italienske regering har ikke bestridt, at forpligtelsen til at tilsætte de pågældende produkter sesamolie principielt må anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter betydningen i Dassonville-dommen [4].

Parterne er desuden enige om, at den omtvistede foranstaltning gennemføres uden forskel for indenlandske varer og for indførte varer af den omhandlede art.

Endelig er parterne også enige om, at tvisten skal afgøres i overensstemmelse med Domstolens faste praksis (jf. i første række »Cassis de Dijon«-dommen [5], hvorefter hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger, da der ikke findes en fælles ordning, må accepteres i det omfang, de bestemmelser, der er tale om, er uomgængeligt nødvendige af hensyn til bl. a. forbrugerbeskyttelse og god handelsskik, og i det omfang den hindring, der herved skabes for frie varebevægelser, ikke står i et misforhold til formålet med disse bestemmelser og dette formåls virkeliggørelse i det konkrete tilfælde.

4. I det foreliggende tilfælde får betingelsen om, at den nationale foranstaltning skal

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 136/66 af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193).

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

3 — Jf. artikel 3, stk. 1, i grundforordningen for oliesektoren og artikel 22, stk. 1, i grundforordningen for mælkesektoren.

4 — Dom af 11.7.1974, Dassonville, præmis 5 (sag 8/74, Sml. s. 837).

5 — Dom af 20.2.1979, Rewe (sag 120/78, Sml. s. 649).

være *nødvendig* for at varetage de nævnte hensyn en særlig betydning. Jeg har i et andet forslag til afgørelse[6] (i afsnit 8) forklaret, at denne betingelse indebærer to ting: På den ene side skal den pågældende foranstaltning være relevant, dvs. egnet til at bidrage til realiseringen af det tilstræbte formål, og på den anden side skal den være absolut nødvendig, i den forstand, at der ikke er noget alternativ til den, som er lige så egnet til at realisere det tilstræbte formål, og som begrænser de frie varebevægelser mindre.

Også den betingelse, at der skal være *proportionalitet* mellem foranstaltningen og det tilstræbte formål har interesse i det foreliggende tilfælde. For hermed er medlemsstaterne forpligtet til i givet fald at opgive en foranstaltning, der er »nødvendig« i den ovenfor angivne betydning, eller til at stille sig tilfreds med en mindre effektiv foranstaltning, når den først påtænkte foranstaltning står i et misforhold til det med den tilstræbte formål (afsnit 10 i ovennævnte forslag til afgørelse).

5. Den italienske regering har anført, at den omtvistede foranstaltning er retmæssig, idet den har til formål at beskytte forbrugerne og sikre redelig handelsskik. Sagsøgtes argumentation kommer klarest frem i omtalen af forholdene for anden vegetabilsk olie end olivenolie. Den italienske lovgivningsmagt udstedte i 1920'erne et forbud mod blanding af olivenolie og andre spiseolier i håb om dermed at sætte en stopper for en svigagtig praksis, der gik ud på at sælge varer opnået ved sådan blanding — der med de analysemetoder, der dengang stod til rådighed, vanskeligt lod sig fastslå — som ren olivenolie. I tilslutning til dette forbud blev der indført en forpligtelse til at tilsætte andre spiseolier end olivenolie sesamolie. Når sesamolie tilsættes i tilstrækkelig mængde til andre vegetabilske olier, indtræder der nemlig en farvning. På denne måde kan man »de visu« se forskel på olivenolie og en blanding af olivenolie og andre vegetabilske olier. Den omtvistede foranstaltning er, anføres det, derfor nødvendig for at imødegå visse svigagtige metoder i olievenoliesektoren, der har til formål at føre forbrugerne bag lyset. Dette formål kan ikke gennemføres ved hjælp af en passende etikettering. Foranstaltningen overflødiggør desuden laboratorieanalyser, hvis pålidelighed på det eksisterende tekniske udviklingstrin den italienske regering har draget i tvivl i sit indlæg. Endelig er foranstaltningen i Fællesskabets interesse, idet der til forbruget af olivenolie ydes støtte, der finansieres over Fællesskabets budget.

Den italienske regerings argumentation, for så vidt angår margarine og andre animalske og vegetabilske spisefedtstoffer end smør og svinefedt, indeholder alene følgende begrundelse: at hindre, at disse varer bringes i handelen under betegnelsen »smør«.

6. Jeg er enig med Kommissionen i, at pligten til at tilsætte sesamolie til andre vegetabilske spiseolier ikke giver nogen effektiv beskyttelse mod svigagtig blanding af olivenolie og andre olier. Kommissionen har korrekt anført, at vegetabilske olier, der ikke er tilsat sesamolie, kan købes uden vanskelighed. Faktisk gælder pligten til at tilsætte sesamolie udelukkende vegetabilsk olie til direkte forbrug, dvs. omkring 50% af produktionen, og Kommissionen har i øv-

6 — Forslag til afgørelse, fremsat den 20.3.1990 i sag C-169/89, straffesag mod Gourmetterie Van den Burg BV (dom af 23.5.1990, Sml. s. I-2143, I-2151).

rigt anført, at for sådanne typer spiseolie gennemføres der ingen kontrol med, om forpligtelsen til at tilsætte sesamolie er opfyldt. Desuden kan man frit i andre medlemsstater købe andre olier, der ikke er tilsat sesamolie.

På baggrund heraf er det lidet sandsynligt, at en producent, der agter at overtræde forbuddet mod blanding, vil være så naiv eller uvidende, at han vil iblande olivenolie sådanne vegetabilske olier, som er blevet tilsat sesamolie, og ikke andre vegetabilske olier, som ikke er blevet tilsat sesamolie, og som er frit til rådighed i handelen. Pligten til at tilsætte sesamolie giver altså ikke vished for, at en ufarvet olie, der er i handelen som olivenolie, virkelig er ren olivenolie. Den udgør omvendt for en hæderlig handlende en alvorlig hindring for handelen i Fællesskabet, idet den for indførsel til Italien af varer, der er i fri omsætning i andre medlemsstater, stiller krav om en ændring af disse varers sammensætning.

Af disse konstateringer fremgår, at den omtvistede foranstaltning *ikke* er egnet til gennemførelse af det tilstræbte formål (nemlig at undgå vildledning af forbrugerne) på effektiv måde — dvs. på en relevant måde, dvs. i kraft af årsagsforbindelse mellem den trufne foranstaltning og dette formål. Allerede af denne grund kan foranstaltningen ikke anses for »nødvendig« (jf. afsnit 4 ovenfor).

7. Den italienske regering har desuden ikke efter min mening i højere grad kunnet vinde gehør for det synspunkt, at pligten til at tilsætte sesamolie har været nødvendig, dvs. absolut påkrævet, idet det tilstræbte formål ikke har kunnet realiseres ved andre midler, der i mindre grad lægger hindringer i vejen for handelen, eller at denne pligt desuden stod i et passende forhold til det tilstræbte formål.

Jeg må i øvrigt i denne sammenhæng fremhæve, at jeg har vanskeligt ved at dele den italienske regerings tvivl med hensyn til muligheden for på pålidelig videnskabelig måde ved hjælp af den i dag eksisterende analyseteknik at fastslå sammensætningen af en blanding af olivenolie og anden vegetabilsk olie, når henses til, at nævnte analyseteknik er fastlagt i en fællesskabsforordning om konstatering af tilstedeværelse i olivenolie af anden olie[7]. Den italienske regerings befuldmægtigede har i retsmødet i øvrigt ikke gentaget dette argument. Men han har dog gjort gældende, at den italienske foranstaltning overflødiggør laboratorieanalyser.

Sidstnævnte synspunkt må efter min mening være tvivlsomt. Det eneste resultat, der eventuelt vil kunne følge af den af Italien pålagte pligt til at tilsætte sesamolie, er, at det bliver unødvendigt at stikprøveanalysere olier, som er blevet tilsat sesamolie, idet disse oliers farve gør det muligt på forhånd at fastslå, at der ikke er tale om ren olivenolie. Men som anført ovenfor, vil man i så fald antagelig have med en hæderlig handlende at gøre, der har opfyldt pligten til at tilsætte sesamolie, og om hvem man må kunne forestille sig, at han også uden en bestående pligt til at tilsætte sesamolie ville have udbudt de pågældende varer, ikke som ren olivenolie, men under deres korrekte varebetegnelse. I en sådan situation er pligten til at tilsætte sesamolie lige så overflødig

7 — Se artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1058/77 af 18.5.1977 om særlige kendetegn for olivenolier og visse varer, der indeholder olivenolie, og om ændring af Nomenklaturen i Den Fælles Toldtarif, for så vidt angår olivenolie (EFT L 128, s. 6).

som en stikprøveanalyse, og en korrekt etikettering vil være tilstrækkelig til at hindre vildledning af forbrugerne[8].

Herved når jeg til det tillægsresultat, at den italienske regering, også selv om den nationale foranstaltning skulle være relevant, hvilket den ikke er, *ikke* har kunnet opnå anerkendelse af det synspunkt, at foranstaltningen også er absolut nødvendig.

8. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at det heller ikke er blevet godtgjort, at den nationale foranstaltning, der udgør en alvorlig hindring for handelen i Fællesskabet, har været et *passende middel* til realiseringen af det tilstræbte formål, der her angives at være beskyttelse af forbrugerne mod svigagtig blanding af levnedsmidler. Kravet herom må i øvrigt også tages i betragtning for det tilfælde, at der bliver tale om at lægge vægt på analyser (selv stikprøvevis gennemførte analyser) som kontrolmiddel. Også i dette tilfælde må det godtgøres, at sådanne stikprøveanalyser uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer og ikke finder sted i et omfang, der fører til et misforhold mellem mål og midler.

9. Der er ikke noget større behov for en undersøgelse af pligten til at tilsætte sesamolie til margarine og andre fedtstoffer end smør og svinefedt. Den italienske regerings indsigelser på dette punkt har en alt for summarisk karakter. Den har som eneste begrundelse for denne pligt til at tilsætte sesamolie anført, at man derved kan forhindre, at de pågældende varer bringes i handelen under betegnelsen »smør«.

Da der ikke fra den italienske regerings side er blevet fremført andre argumenter og bevisgrunde, lægger jeg her principielt til grund, at det tidligere om olivenolie anførte også har gyldighed for de omhandlede varer.

Forslag til afgørelse

10. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det statueres, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-Traktatens artikel 30 ved at betinge markedsføring af anden vegetabilsk spiseolie end olivenolie samt af margarine, og andre animalske og vegetabilske spisefedtstoffer end smør og svinefedt, der er indført fra de øvrige medlemsstater, af tilsætning af kromatisk reagerende sesamolie.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

8 — Jf. dom af 10.11.1982, Rau (sag 261/81, Sml. s. 3961), hvori Domstolen fastslog, at forveksling af smør med margarine kunne undgås lige så effektivt ved regler om etikettering som ved obligatoriske regler om de omhandlede varers indpakning.