FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
fremsat den 12. september 2006 [1]

I — Indledning

1. I den foreliggende sag anmoder Ufficio del Giudice di pace di Monselice (Italien) Domstolen om en fortolkning af artikel 2, 3 og 12 i direktiv 2000/13/EF [2]. I det væsentlige ønskes oplyst, hvem der efter fællesskabsbestemmelserne kan drages til ansvar for den omstændighed, at oplysningerne på etiketten af et færdigpakket levnedsmiddel — i det foreliggende tilfælde alkoholprocenten i en urtelikør — ikke er i overensstemmelse med den faktisk konstaterede værdi. Henset til omstændighederne i den foreliggende sag kan det enten være producenten af produktet, der er eneansvarlig for produktion og færdigpakning, eller den almindelige distributør af levnedsmidlet, der er etableret i en anden medlemsstat.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

2. Ved direktiv 2000/13 blev direktiv 79/112/EØF [3], der ved flere lejligheder var blevet underkastet omfattende ændringer, kodificeret og ophævet, således at dets bestemmelser kunne fremtræde klart og rationelt [4].

3. Sjette betragtning til direktiv 2000/13 har følgende ordlyd:

»Alle regler vedrørende mærkning af levnedsmidler bør først og fremmest opfylde kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne.«

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.3.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29, herefter »direktiv 2000/13«).

3 — Rådets direktiv af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 33, s. 1).

4 — Jf. første betragtning til direktiv 2000/13.

4. Det anføres i artikel 1, stk. 1, i direktiv 2000/13:

»Dette direktiv vedrører mærkning af levnedsmidler, der er bestemt til i uforandret stand at leveres til den endelige forbruger, samt visse aspekter i forbindelse med præsentationsmåde og reklame for sådanne levnedsmidler.«

Artikel 1, stk. 3, i direktiv 2000/13 indeholder begrebsdefinitioner. Ifølge disse definitioner[5] betegner »færdigpakket levnedsmiddel« »den salgsenhed, som er bestemt til salg i uforandret stand til den endelige forbruger og til etablissementer, og som består af et levnedsmiddel samt den emballage, hvori det er pakket, inden det udbydes til salg, hvad enten denne emballage omslutter varen helt eller delvis, men dog på en sådan måde, at indholdet ikke kan ændres, uden at emballagen åbnes eller ændres«.

5. Det anføres bl.a. i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/13:

»1. 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) [...]«

6. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/13 indeholder en udtømmende liste over de obligatoriske oplysninger, som mærkning af levnedsmidler skal indeholde. Disse oplysninger omfatter i henhold til nr. 7 »[n]avn

5 — Artikel 1, stk. 3, litra b).

eller firmanavn og adresse på fabrikanten eller pakkevirksomheden eller på en forhandler, der er etableret inden for Fællesskabet« og i henhold til nr. 10 »[f]or drikkevarer, der indeholder mere end 1,2 volumenprocent alkohol, angivelse af det virkelige alkoholindhold udtrykt i volumen«.

7. Det anføres i artikel 12 i direktiv 2000/13:

»De nærmere bestemmelser for angivelse af alkoholindhold udtrykt i volumen fastsættes for så vidt angår produkter henhørende under position 22.04 og 22.05 i den fælles toldtarif ved de særlige fællesskabsbestemmelser, som gælder for disse produkter.

For andre drikkevarer, der indeholder mere end 1,2 volumenprocent, fastsættes reglerne efter proceduren i artikel 20, stk. 2.«

8. De nærmere bestemmelser for angivelse af alkoholindhold i henhold til artikel 12 i direktiv 2000/13 findes i direktiv 87/250/EØF [6].

6 — Kommissionens direktiv af 15.4.1987 om angivelse af alkoholindholdet i volumen ved mærkning af alkoholholdige drikkevarer bestemt til den endelige forbruger (EFT L 113, s. 57).

9. Det anføres bl.a. i artikel 3, stk. 1, i direktiv 87/250:

»De tolerancer, udtrykt i absolutte værdier, som tillades ved angivelsen af alkoholindholdet, er følgende:

a) drikkevarer, som ikke er nævnt i det følgende:

0,3% vol

[...]«

10. Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2000/13 har følgende ordlyd:

»a) For så vidt angår færdigpakkede levnedsmidler, skal de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, omhandlede oplysninger være anført på færdigpakningen eller på en vedhæftet etiket.

b) Uanset litra a) og med forbehold af fællesskabsbestemmelser vedrørende angivelsen af nominelle mængder, er det, hvis de færdigpakkede levnedsmidler:

— er bestemt for den endelige forbruger, men markedsføres i et tidligere handelsled end salg til denne, og hvis i dette handelsled salget ikke sker til et etablissement

— er bestemt til levering til etablissementer, hvor de skal tilberedes, bearbejdes, deles eller snittes

tilstrækkeligt, at de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, nævnte oplysninger kun anføres i handelsdokumenterne for disse levnedsmidler, når disse dokumenter, der indeholder samtlige oplysninger vedrørende mærkningen, med sikkerhed enten ledsager de pågældende levnedsmidler eller er blevet fremsendt før leveringen eller samtidig med denne.

c) I de i litra b) omhandlede tilfælde skal de oplysninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, nr. 1, 5 og 7, samt i givet fald de i artikel 10 nævnte, ligeledes anføres på den yderste emballage, i hvilken levnedsmidlerne præsenteres ved markedsføringen.«

11. Endelig indeholder artikel 14 i direktiv 2000/13 følgende bestemmelse:

»For levnedsmidler, der udbydes til den endelige forbruger og til etablissementer uden at være færdigpakkede, eller for levnedsmidler, der pakkes på salgsstedet på anmodning af køberen eller er færdigpakkede med henblik på øjeblikkeligt salg, fastsætter medlemsstaterne de nærmere regler for angivelse af de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, omhandlede oplysninger.

Medlemsstaterne kan bestemme, at disse oplysninger eller nogle af dem ikke gøres obligatoriske, når blot oplysningen til køber tilgodeses.«

12. Endvidere skal forordning (EF) nr. 178/2002 [7] nævnes. Forordningens 30. betragtning har følgende ordlyd:

»Lederen af en fødevarevirksomhed er den person, der er bedst placeret til at kunne

7 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 28.1.2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31, s. 1, herefter »forordning nr. 178/2002«).

udvikle et sikkert system for levering af fødevarer og til sikring af, at den fødevare, virksomheden leverer, er sikker. Den pågældende skal derfor have det primære retlige ansvar for at garantere fødevaresikkerheden. Selv om dette princip gælder i visse medlemsstater og for visse områder af fødevarelovgivningen, er det på andre områder ikke udtrykkeligt fastslået, eller ansvaret påhviler medlemsstatens kompetente myndigheder gennem de kontrolforanstaltninger, de foretager. Sådanne forskelle kan skabe handelshindringer og konkurrenceforvridning mellem fødevarevirksomheder i de forskellige medlemsstater.«

13. Artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 178/2002 indeholder følgende begrebsdefinition:

»I denne forordning forstås ved: [...] »leder af en fødevarevirksomhed«: den eller de fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for, at fødevarelovgivningens bestemmelser overholdes i den fødevarevirksomhed, som er under vedkommendes ledelse.«

14. Artikel 17 i forordning nr. 178/2002 bærer overskriften »Ansvarsfordeling« og har følgende ordlyd:

»1. Ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder sikrer, at de krav i fødevarelovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for fødevarer og foder i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse, og kontrollerer, at de pågældende krav overholdes.

2. Medlemsstaterne håndhæver fødevarelovgivningen samt overvåger og kontrollerer, at lederne af fødevare- og foderstofvirksomheder overholder de relevante krav i fødevarelovgivningen i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled.

Til det formål opretholder medlemsstaterne et offentligt kontrolsystem samt andre aktiviteter, der efter omstændighederne er berettigede, herunder udsendelse af officielle meddelelser om fødevare- og fodersikkerhed og om eventuelle risici, samt overvågning af fødevare- og fodersikkerheden og andre overvågningsaktiviteter omfattende alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled.

Medlemsstaterne fastsætter også bestemmelser om, hvilke foranstaltninger og sanktioner der skal bringes i anvendelse i tilfælde af, at fødevare- og foderlovgivningen overtrædes. Foranstaltningerne og sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

B — *De nationale bestemmelser*

15. Decreto legislativo (lovdekret) nr. 109 af 27. januar 1992 til gennemførelse af direktiverne 89/395/EØF og 89/396/EØF om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler [8] blev ændret ved decreto-legge nr. 181 af 23. juni 2003 til gennemførelse af direktiv 2000/13/EF om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler [9] (herefter »lovdekret nr. 109/92«).

16. Det anføres i artikel 12, stk. 3, i lovdekret nr. 109/92:

»For alkoholindholdet gælder følgende maksimums- og minimumstolerancer, udtrykt i absolutte værdier:

[...]

d) 0,3% vol for andre drikkevarer end de under litra a), b) og c) nævnte.«

8 — GURI nr. 39 af 17.2.1992, supplemento ordinario.
9 — GURI nr. 167 af 21.7.2003.

17. Det anføres i lovdekretets artikel 18, stk. 3:

»Overtrædelse af bestemmelserne [i artikel 12] straffes med bøde på fra 600 til 3 500 EUR.«

III — Faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18. Den 13. marts 2003 udfærdigede ansatte ved ULSS (Unità Locale Socio Sanitaria) nr. 17 Azienda Autonoma Conselve-Este Monselice-Montagnana (herefter »Azienda ULSS nr. 17«) en påtale i forbindelse med udtagning af fem prøver af en urtelikør med betegnelsen »amaro alle erbe« fra varesortimentet i butikken, via Colombo 33, i Monselice, tilhørende sagsøgeren i hovedsagen, Lidl Italia Srl (herefter »Lidl Italia«). Det fremgår af påskriften på etiketten, at den alkoholholdige drik er fremstillet i Tyskland af Jürgen Weber GmbH.

19. De udtagne prøver blev den 17. marts 2003 analyseret hos provinskontoret i Padova under ARPAV (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto). Analyserne udviste en alkohol-

procent på under 35%, hvilket var angivet af producenten på etiketten for den amaro, Lidl Italia sælger. De målte værdier lå uden for den tolerancegrænse på 0,3%, der gælder for denne type drikkevarer.

20. Yderligere analyser foretaget af Lidl Italia ved et af sundhedsmyndighederne autoriseret laboratorium viste derimod et alkoholindhold i overensstemmelse med det, der er anført på etiketten af amaroens producent. Den senere efterprøvelse af analyserne foretaget af Istituto Superiore di Sanità bekræftede dog, at alkoholprocenten var lavere, ganske vist meget lidt, i forhold til det, der var angivet på produktets etiket.

21. På grundlag af ovenstående analyser fastslog Azienda ULSS nr. 17 den 3. juli 2003 over for Lidl Italia, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 12, nr. 3, litra d), i lovdekret nr. 109/92. Efter en forvaltningssag pålagde Direttore Generale del Comune di Arcole den 23. december 2004 Lidl Italia at betale en bøde på 3 115,00 EUR.

22. Betalingspålægget blev anfægtet af Lidl Italia med henvisning til, at tilsidesættelsen ikke kunne henføres til Lidl Italia, eftersom firmaet ikke fremstiller det pågældende produkt, men alene sælger produktet i sine butikker.

23. Den forelæggende ret, Giudice di pace di Monselice, finder, at sagens afgørelse afhænger af fortolkningen af artikel 2, 3 og 12 i direktiv 2000/13. Den forelæggende ret har derfor besluttet at udsætte sagen og har ved kendelse af 12. juli 2005, der er indgået på Domstolens Justitskontor den 12. august 2005, anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1 Skal 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 hvad angår levnedsmidler bestemt til salg i uforandret stand som defineret i artikel 1 i direktiv 2000/13/EF fortolkes således, at de heri formulerede krav, navnlig kravene i artikel 2, 3 og 12, skal anses for udelukkende at være pålagt producenten af levnedsmidlet?

2) Såfremt der svares bekræftende på det første spørgsmål, spørges: Skal artikel 2, 3 og 12 i direktiv 2000/13/EF fortolkes således, at de udelukker, at den almindelige forhandler, der er etableret i en medlemsstat, af et levnedsmiddel bestemt til salg i uforandret stand (som defineret i artikel 1 i direktiv 2000/13/EF) fremstillet af en erhvervsdrivende etableret i en anden medlemsstat kan anses for ansvarlig for en overtrædelse fastslået af en offentlig myndighed, bestående i uoverensstemmelse vedrørende værdien (i denne sag alkoholindholdet) som angivet af producenten på etiketten af levnedsmidlet,

og følgelig sanktioneres, selv om nævnte forhandler nøjes med at markedsføre levnedsmidlet, således som det er mærket af producenten?«

IV — Om de præjudicielle spørgsmål

A — *Indledende bemærkninger*

24. Det bemærkes først, at ifølge den kompetencefordeling mellem den nationale ret og Domstolen, som er indført ved den præjudicielle procedure, tilkommer det den nationale ret at fastslå og vurdere sagens faktiske omstændigheder, mens det er Domstolens opgave at give den nationale ret de vejledende oplysninger vedrørende fortolkningen, der er nødvendige for, at denne kan afgøre den konkrete tvist.

25. I den foreliggende sag ønskes i det væsentlige oplyst, hvem der henset til fællesskabsrettens lovgivning vedrørende mærkning af levnedsmidler er ansvarlig for, at oplysningerne på et færdigpakket levnedsmiddels etiket er korrekte. Mens det første præjudicielle spørgsmål således drejer sig om producentens ansvar, omhandler det andet præjudicielle spørgsmål det ansvar, der påhviler den almindelige distributør af et sådant levnedsmiddel. Da svaret på det andet spørgsmål afhænger af svaret på det første spørgsmål, kan begge præjudicielle spørgsmål behandles under ét.

26. I modsætning til den italienske regerings opfattelse skal det andet præjudicielle spørgsmål i øvrigt ikke afvises, fordi det vedrører medlemsstaternes strafferetlige politik. Det tilkommer for så vidt ikke Domstolen at undersøge, om de krav, der gælder i henhold til direktivet, kan henføres til den nationale strafferet eller endog til forvaltningsretten.

B — *De væsentligste argumenter*

27. *Lidl Italia* er af den opfattelse, at direktivets krav til de obligatoriske oplysninger på etiketten, der skal beskytte forbrugeren, kun kan opfyldes af producenten af levnedsmidlet. Det er ifølge Lidl Italia klart, at en forhandler, der alene er ansvarlig for distributionen af produktet, aldrig kan have kendskab til oplysninger, som udelukkende vedrører produktionsprocessen. Kun distributører, der er involveret i den forudgående emballering af produktet, kan drages til ansvar. Efter Lidl Italias opfattelse er det i henhold til direktivet derimod helt klart udelukket, at der påhviler distributøren nogen form for objektivt ansvar.

28. Efter den *italienske regerings* opfattelse kan det ud fra hensynet til princippet dels om beskyttelse af den berettigede forventning, dels om god tro, der gælder til fordel for distributøren af et sådant produkt, forventes af producenten af et produkt, at denne overholder de gældende harmoniserede krav i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Den italienske regering gør gældende, at dette princip finder anvendelse, medmindre der findes mere specielle regler, f.eks. forordning nr. 178/2002.

29. Efter den *franske regerings* opfattelse kan en medlemsstat med rette forlange, at sælgeren af et levnedsmiddel forvisser sig om, at oplysningerne på etiketten er korrekte. Den franske regering gør gældende, at det bidrager til opfyldelse af kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne, navnlig når producenten af produktet er etableret i en anden medlemsstat. Det anføres, at distributørens ansvar i importstaten derimod ikke fritager den stat, hvor producenten er etableret, fra dennes forpligtelse til at overvåge, at producenten opfylder kravene til korrekt mærkning. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan yde hinanden bistand i så henseende.

30. Den *spanske regering* fremhæver ud fra et forbrugerbeskyttelsessynspunkt, at man ikke som udgangspunkt kan udelukke et ansvar, der gælder for alle forhandlere, som medvirker i en af de faser, der er nødvendige med henblik på at bringe produktet ud på markedet for varer eller tjenesteydelser, inden produktet stilles til rådighed for den endelige forbruger. Det påhviler den nationale ret at undersøge, om betingelserne for at iværksætte sanktioner imod den pågældende virksomhed er opfyldt, samt om virksomheden har handlet retsstridigt og culpøst. Ifølge den spanske regering udelukker fortolkningen af direktivet dog ikke, at adfærd udvist af distributøren af et produkt kan sanktioneres, uanset om der eventuelt iværksættes sanktioner over for producenten, ikke mindst fordi distributøren er tættere på forbrugeren.

31. Den *nederlandske regering* indtager det standpunkt, at de gældende krav efter direktivets ordlyd og mål henvender sig generelt til alle forhandlere, der sælger færdigpakkede levnedsmidler. Det gøres gældende, at personer, der ikke selv anbringer etiketten på produktet, af hensyn til forbrugerbeskyttelsen også er omfattet heraf.

32. *Kommissionen* lægger til grund, at direktivet ikke indeholder udtrykkelige regler vedrørende ansvaret. Derfor er det enten kun producenten af den alkoholholdige drik, der er forpligtet til at overholde kravene til oplysningerne på etiketten, eller også påhviler der alle, som driver virksomhed inden for levnedsmiddelbranchen, et ikke nærmere defineret ansvar. Ud fra hensynet til forbrugersikkerheden og artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 17/2002 er den sidstnævnte fortolkningsmulighed at foretrække.

33. Kommissionen anfører dog, at et sådant forhandleransvar forudsætter, at forhandleren er i stand til at undersøge, om det faktiske alkoholindhold svarer til det på etiketten anførte. Det påhviler den nationale ret at undersøge dette. Det kan ifølge Kommissionen meget vel tænkes, at distributøren af et produkt i visse tilfælde også har mulighed for at foretage en sådan kontrol.

C — *Stillingtagen*

34. Med sine præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvem der i henhold til direktiv 2000/13 er ansvarlig for oplysningerne på et færdigpakket levnedsmiddels etiket og dermed kan drages til ansvar, såfremt disse oplysninger ikke er korrekte.

35. Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2000/13 ikke fastsætter udtrykkelige regler om ansvaret for ukorrekte oplysninger. I den forbindelse bemærkes, at valget af sanktioner over for en overtrædelse af kravene i direktiv 2000/13 i princippet bestemmes af den nationale ret. I så henseende må der henvises til Domstolens praksis, hvorefter »medlemsstaterne [har] et skøn med hensyn til valget af sanktioner, men de skal dog drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning« [10].

36. Det henhører derimod under fællesskabsretten at fastlægge, hvem de pågældende krav henvender sig til. Det bemærkes dog, at det ikke nævnes, hvem kravene i direktiv 2000/13 — og navnlig direktivets artikel 2 og 3 — henvender sig til.

37. I modsætning til Lidl Italias opfattelse kan man dog ikke alene på grundlag heraf udlede, at den almindelige distributør af et produkt under ingen omstændigheder kan drages til ansvar for ukorrekte oplysninger, da et sådant ansvar i al fald ikke forekommer udelukket. Ellers kunne man også argumentere på tilsvarende måde til fordel for alle andre, der kunne komme i betragtning som ansvarlige, og som ligeledes ikke nævnes udtrykkeligt.

38. Det bør imidlertid være uomtvistet, at eksistensen af et ansvar for ukorrekte oplys-

10 — Jf. navnlig dom af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi, Sml. I, s. 3565, præmis 65, med yderligere henvisninger.

ninger i væsentligt omfang bidrager til en effektiv opfyldelse af de formål, der er anført i direktiv 2000/13.

39. Der er således behov for en fortolkning af direktivets bestemmelser på grundlag af meningen og formålet med dette for at fastslå, hvem kravene i direktiv 2000/13 henvender sig til.

1. Producentens eneansvar?

40. Det antages først, at producenten af det færdigpakkede produkt har eneansvaret.

41. Uanset at direktiv 2000/13 ikke indeholder en bestemmelse herom, kunne denne antagelse støttes på bestemmelser inden for andre områder af fællesskabsretten.

42. I så henseende kan der henvises til artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/37/EF [11]. I denne forbindelse har Domstolen for kort tid siden fastslået, at det »ikke [svarer] til direktivets opbygning, særligt ikke til artikel 7, stk. 3, såfremt flere personer kan anses for ansvarlige for maskinens overensstemmelse med standarderne« [12].

43. Ikke desto mindre må der tages hensyn til, at direktiv 2000/13, som finder anvendelse her, netop ikke indeholder en sådan udtrykkelig bestemmelse. Navnlig skal den førnævnte opbygning af artikel 7, stk. 3, i direktiv 98/37 ses på baggrund af, at bestemmelsen udtrykkeligt omtaler foranstaltninger over for den, der har foretaget mærkningen eller udarbejdet erklæringen.

44. Hertil kommer, at direktiv 98/37 har et andet formål, nemlig at simplificere fremgangsmåden for fastlæggelse af maskinernes overensstemmelse med standarderne og dermed sikre den frie bevægelighed for maskiner i det indre marked. Derimod er hovedformålet med direktiv 2000/13 i henhold til direktivets sjette betragtning »at oplyse og beskytte forbrugerne«. Mens det således ville bringe det formål, som direktiv 98/37 forfølger, i fare, såfremt erhvervsdrivende i senere afsætningsled — særligt importører af maskiner fra en anden medlemsstat — også kunne anses for ansvarlige for maskinernes overensstemmelse med standarderne, ville det kunne fremme for-

11 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.6.1998 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om maskiner (EFT L 207, s. 1).

12 — Dom af 8.9.2005, sag C-40/04, Yonemoto, Sml. I, s. 7755, præmis 44.

brugerbeskyttelsen, at flere erhvervsdrivende er ansvarlige, for så vidt som dette skaber et incitament i alle led af distributionskæden til at sikre korrekte oplysninger på etiketter og udvider forbrugernes handlingsmuligheder.

45. Artikel 1 i direktiv 85/374/EØF [13] placerer imidlertid også i princippet produktansvaret hos producenten, idet det i anden betragtning fremhæves, at kun hvis der pålægges producenten et objektivt ansvar, opnås der en hensigtsmæssig løsning på det problem, som er karakteristisk for nutidens stadige tekniske udvikling, og som består i at foretage en rimelig placering af ansvaret for de risici, som den moderne tekniske produktion indebærer.

46. Producentens principielle ansvar i henhold til artikel 1 i direktiv 85/374 gælder dog ikke ubetinget. Det er karakteristisk, at det med henvisning til beskyttelsen af forbrugerne anføres i fjerde og femte betragtning, at enhver, der har andel i produktionsprocessen, skal kunne gøres ansvarlig, for så vidt som et færdigt produkt eller et delprodukt af et sådant eller et leveret materiale lider af en defekt, og såfremt flere personer hæfter for den samme skade, skal skadelidte kunne kræve fuld skadeserstatning hos hver enkelt.

I henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 85/374 udvides således for det første producentbegrebet til at omfatte enhver person, der med henblik på videresalg, udlejning, leasing eller enhver anden form for distribution som led i sin erhvervsvirksomhed indfører et produkt i Fællesskabet. For det andet påhviler der i henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 85/374 leverandøren et subsidiært ansvar, såfremt producenten af produktet ikke kan identificeres.

47. Hertil kommer også, at direktiv 85/374 var baseret på EØF-traktatens artikel 100 (efter ændring EF-traktatens artikel 100, nu artikel 94 EF) og således udgør et direktiv om det indre marked — og ikke et direktiv efter artikel 153 EF [14].

48. Sammenfattende virker det i lyset af meningen og formålet med direktiv 2000/13 ikke overbevisende, at producenten af et produkt skulle være eneansvarlig for ukorrekte oplysninger i mærkningen. Den spanske, franske og nederlandske regering, men også Kommissionen, har efter min opfattelse med rette fremhævet den beskyttelse af forbrugerne, som direktiv 2000/13

13 — Rådets direktiv af 25.7.1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (EFT L 210, s. 29).

14 — Jf. herom dom af 25.4.2002, sag C-52/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3827, præmis 14.

tager sigte på. Ifølge Domstolens faste praksis [15] skal der i så henseende ved fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

2. Ansvar for andre eller samtlige personer, der er involveret i produktions- og distributionsprocessen?

49. Spørgsmålet er således, om andre eller samtlige personer, der indgår i produktions- og distributionsprocessen, kan antages at være ansvarlige.

50. Navnlig artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed i almindelighed [16] fastsætter, at alle, der er involveret i produktions- og distributionsprocessen, er ansvarlige. I henhold til denne bestemmelse sikrer medlemsstaterne, at producenter og distributører overholder deres forpligtelser i medfør af dette direktiv på en sådan måde, at markedsførte produkter er sikre. Dog kan det også her indvendes, at en sådan ordning mangler i selve direktiv 2000/13.

51. For så vidt angår mærkning af kosmetiske produkter og levnedsmidler har Domstolen [17] selv tidligere med henblik på beskyttelse af sundheden nævnt den mulighed at pålægge både fabrikanten og distributøren af et produkt forpligtelse til i tilfælde af tvivl at fremlægge bevis for rigtigheden af de på etiketten indeholdte oplysninger.

52. Mellem producentens eneansvar og et ansvar, der gælder for alle led i produktions- og distributionskæden, kan man dog forestille sig forskellige mellemløsninger, som det f.eks. fremgår af opregningen af valgmuligheder i artikel 3, stk. 1, nr. 7, i direktiv 2000/13, hvorefter mærkningen af levnedsmidler obligatorisk skal indeholde navn eller firmanavn og adresse på fabrikanten eller pakkevirksomheden *eller* (min fremhævelse)

15 — Jf. f.eks. dom af 14.10.1999, sag C-223/98, Adidas, Sml. I, s. 7081, præmis 23, af 18.5.2000, sag C-301/98, KVS International, Sml. I, s. 3583, præmis 21, af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 50, af 14.6.2001, sag C-191/99, Kvaerner, Sml. I, s. 4447, præmis 30, af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 203, og af 13.11.2003, sag C-294/01, Granarolo, Sml. I, s. 13429, præmis 34, alle med yderligere henvisninger.

16 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.12.2001 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT 2002 L 11, s. 4).

17 — Dom af 28.1.1999, sag C-77/97, Unilever, Sml. I, s. 431, præmis 35, vedrørende mærkningen af kosmetiske produkter. Jf. også dom af 23.1.2003, forenede sager C-421/00, C-426/00 og C-16/01, Sterbenz og Haug, Sml. I, s. 1065, præmis 38, vedrørende mærkningen af levnedsmidler, og dom af 15.7.2004, sag C-239/02, Douwe Egberts, Sml. I, s. 7007, præmis 42.

på en forhandler, der er etableret inden for Fællesskabet.

53. Det bemærkes, at den tidligere ordning — dvs. direktiv 79/112 — var udstedt med det formål at sikre den endelige forbruger af levnedsmidler fornøden information og beskyttelse med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, og især dets art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet kommer fra, samt fremstillings- eller frembringelsesmåde [18]. Dette forekommer at være af betydning, for så vidt som det fremgår af første betragtning til direktiv 2000/13, at formålet med direktivet ikke er en omfattende reform, således at en ændring af den nævnte målsætning vel kan udelukkes.

54. Artikel 3, stk. 1, nr. 7, i direktiv 2000/13 har først og fremmest til formål at gøre det muligt for forbrugeren at optage kontakt med dem, der er ansvarlige for fremstillingen eller salget af varen, for eventuelt at kunne give dem en positiv eller negativ kritik vedrørende den købte vare [19]. Dette formål kan dog kun opfyldes, såfremt den endelige forbruger let kan identificere de pågældende.

55. I den forbindelse har Domstolen i Degasagen fastslået [20], at der på dette punkt er forskel mellem fabrikanten og pakkevirksomheden på den ene side og forhandleren på den anden side. Som hovedregel er producenten og pakkevirksomheden nemlig faste erhvervsdrivende, som let kan identificeres, hvorfor den omstændighed, at de i givet fald er etableret uden for Fællesskabet, ikke volder nogen vanskeligheder. Forhandlerne derimod er normalt mindre erhvervsdrivende og derfor vanskeligere at identificere, navnlig når de er etableret uden for Fællesskabet. Det er grunden til, at fællesskabslovgiver ved udstedelsen af bestemmelser om mærkning af levnedsmidler har fastsat forskellige regler for de erhvervsdrivende afhængig af, om de er fabrikanter eller pakkevirksomheder på den ene side eller forhandlere på den anden side. De relevante oplysninger vedrørende en fabrikant eller en pakkevirksomhed kan således angives uden forskel på etiketten af en emballage i henhold til artikel 3, stk. 1, nr. 7, i direktiv 2000/13, uanset om vedkommende er etableret i eller uden for Fællesskabet, hvorimod de relevante oplysninger vedrørende en forhandler kun kan angives, såfremt vedkommende er etableret i Fællesskabet.

56. Til støtte for, at ikke kun producenten af produktet kan drages til ansvar i tilfælde af mangelfuld mærkning, kan endvidere anfø-

18 — Jf. dom af 14.7.1988, sag 298/87, Smanor, Sml. s. 4489, præmis 30, og af 17.9.1997, sag C-83/96, Dega, Sml. I, s. 5001, præmis 16.

19 — Dega-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 17, om den tidligere ordning i artikel 3, stk. 1, nr. 6, i direktiv 79/112 med henvisning til Kommissionens svar på skriftlig forespørgsel nr. E-2170/95 af 28.7.1995, EFT C 340, s. 19.

20 — Nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 18 og 19.

res det argument, som Kommissionen har fremført under henvisning til artikel 16 i direktiv 2000/13: Når oplysningerne på etiketten i henhold til denne bestemmelse kan affattes på et andet sprog end producentens, forekommer det logisk, at distributøren spiller en vigtig rolle med henblik på at garantere, at mærkningsreglerne overholdes, dvs. med henblik på at sikre, at den endelige forbruger får alle nødvendige oplysninger om det produkt, der udbydes til salg, på et sprog, som er let for forbrugeren at forstå, hvilket dog ganske vist ikke i sig selv siger noget om, hvorvidt distributøren også kan gøres ansvarlig for, om de pågældende oplysninger indholdsmæssigt er korrekte.

57. Til støtte for en fortolkning, hvorefter ikke kun producenten kan drages til ansvar for, at oplysningerne på etiketterne indholdsmæssigt er korrekte, kan også henvises til forordning nr. 178/2002. Domstolen har allerede i andre sager [21] fastslået, at denne forordning i forhold til direktiv 2002/46/EF [22] fungerer som et supplement, idet forordningen udgør en generel norm. Med hensyn til direktiv 2000/13, der er relevant i den foreliggende sag, forholder det sig næppe anderledes, når man betænker, at direktiv 2000/13 og forordning nr. 178/2002 har samme formål, nemlig at yde forbrugerne beskyttelse inden for levnedsmiddelområdet.

58. I henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 178/2002 [23] sikrer ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder, at de krav i fødevarelovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for fødevarer og foder i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse, og kontrollerer, at de pågældende krav overholdes.

59. I overensstemmelse hermed bør der på grund af det stadig mere omfattende og uoverskuelige net af indbyrdes forbindelser mellem producenter, tilvirkere og distributører i princippet snarere findes et sammenhængende end et individuelt ansvar [24].

21 — Dom af 9.6.2005, forenede sager C-211/03, C-299/03 og C-316/03 — C-318/03, HLH Warenvertrieb og Orthica, Sml. I, s. 5141, præmis 36 og 38.

22 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 10.6.2002 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud (EFT L 183, s. 51).

23 — Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 178/2002 inddrages som fortolkningsbidrag, men kan af tidsmæssige årsager ikke umiddelbart anvendes på hovedsagen, da bestemmelsen i henhold til forordningens artikel 65 først trådte i kraft den 1.1.2005.

24 — Herom også »Vejledning om gennemførelse af artikel 11, 12, 16, 17, 18, 19 og 20 i forordning (EF) nr. 178/2002 om den generelle fødevarelovgivning«, Konklusionerne fra den Stående Komité for Fødevarekæde og Dyresundhed, I.3.2., Ansvarsfordeling. Man skal ganske vist være opmærksom på, at dette dokument ikke har nogen formel retlig status, og at det endelige ansvar for fortolkning i tilfælde af tvister vil ligge hos Domstolen. Dette bør dog ikke forhindre, at udsagnene generelt inddrages i en fortolkning.

60. Det følger af ovennævnte, at artikel 2, 3 og 12 i direktiv 2000/13 ikke skal fortolkes således, at de heri formulerede krav skal anses for udelukkende at være pålagt producenten af det færdigpakkede levnedsmiddel. Der foreligger tværtimod mulighed for ansvar for alle personer, der er involveret i produktions- og distributionsprocessen.

3. Forudsætning for ansvar for andre personer, der er involveret i produktions- og distributionsprocessen

61. En person kan kun med rimelighed pålægges et ansvar for, at etiketter på levnedsmidler indholdsmæssigt er korrekte, såfremt den pågældende er i stand til at kontrollere, om oplysningerne på produktets etiket indholdsmæssigt er korrekte [25].

62. Lidl Italia gør herved med rette gældende, at distributøren af et produkt som regel ikke er i stand til at kontrollere den fremstillingsproces, som produkterne gennemgår [26].

63. Det er imidlertid ikke fuldstændig udelukket, at distributøren i visse tilfælde har mulighed for at udøve en sådan kontrol. Lidl Italia bestrider heller ikke selv dette, når det bemærkes, at en distributør, der er involveret i den forudgående emballering af produkterne, eventuelt kan drages til ansvar. Kommissionen anfører i så henseende, at nogle distributører (f.eks. store supermarkedskæder) har tilstrækkelig magt til at pålægge producenterne regler eller kvalitetskriterier vedrørende produktionen af levnedsmidler, hvis overholdelse f.eks. kan sikres gennem analyseprogrammer eller regelmæssige kontroller. Andre distributører bør i øvrigt endog direkte være i stand til effektivt at kontrollere, om oplysningerne på etiketten er korrekte [27].

64. Alt taget i betragtning tilkommer det den nationale ret at undersøge, om distributøren af den omhandlede alkoholiske drik rent faktisk er i stand til at kontrollere, om oplysningerne på etiketten er i overensstemmelse med det faktiske alkoholindhold.

25 — Jf. bl.a. bemærkningerne til artikel 17 i forordning nr. 178/2002 i det ovenfor i fodnote 24 nævnte dokument under I.2., Følger: »under deres kontrol«.

26 — Om dette også gælder for varer, der distribueres under distributørens »eget mærke«, kan lades ubesvaret her, da det produkt, som hovedsagen omhandler, ikke blev udbudt til salg under distributørens »eget mærke«.

27 — F.eks. indkøber visse grossister store mængder ikke-aftappet vin og tapper den først på flasker, når den skal sælges.

V — Forslag til afgørelse

65. På grundlag af ovenstående overvejelser foreslår jeg, at de præjudicielle spørgsmål besvares som følger:

»Artikel 2, 3 og 12 i 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 skal ikke fortolkes således, at de heri formulerede krav skal anses for udelukkende at være pålagt producenten af et færdigpakket levnedsmiddel. Der påhviler alle personer involveret i produktions- og distributionsprocessen et tilsvarende ansvar, som dog er betinget af, at disse personer rent faktisk er i stand til at kontrollere, om oplysningerne på levnedsmidlets etiket er korrekte. Det påhviler den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder.«