FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Giuseppe Tesauro
fremsat den 2. oktober 1990 *

Hr. afdelingsformand,
de herrer dommere,

1. I denne præjudicielle sag har Tribunal de grande instance de Paris forelagt Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt artikel 10, stk. 1, i lov nr. 88-14 af 5. januar 1988 samt anordning af 11. marts 1988 er forenelige med EØF-Traktatens artikel 30, for så vidt som de indeholder et forbud mod enhver oplysning, der vækker forestilling om sukkers fysiske eller kemiske egenskaber eller om dets næringsværdi, og mod enhver anvendelse af ordet sukker i mærkningen af syntetiske sødemidler og i forbindelse med reklame for disse produkter.

For så vidt angår sagens retlige grundlag og faktiske omstændigheder, skal jeg henvise til retsmøderapporten.

2. Inden jeg behandler realiteten i det forelagte spørgsmål, finder jeg det nødvendigt kort at gøre følgende bemærkninger.

For det første forekommer det mig klart, at den nationale rets spørgsmål må omformuleres.

Det er fast retspraksis, at Domstolen ikke under en præjudiciel sag kan træffe afgørelse om, hvorvidt en national retsregel er forenelig med fællesskabsretten. Når en præjudiciel anmodning er upræcist formuleret, kan Domstolen imidlertid præcisere spørgsmålet om fællesskabsretten således, at den har mulighed for at udtale sig herom.

Som Kommissionen korrekt har anført, er det nødvendigt at henvise til bestemmelserne i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler [1] for at kunne meddele den forelæggende ret de relevante oplysninger. Som angivet i retspraksis kan Domstolen således med henblik på at give den forelæggende ret den fornødne vejledning ved besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål inddrage fællesskabsretlige regler, som den nationale retsinstans ikke har henvist til i spørgsmålet [2].

3. Nævnte direktiv, der fastsætter generelle og horisontale fællesskabsregler for levnedsmidler, blev udstedt for at forbedre markedets funktion og den frie omsætning af varer og samtidig sikre forbrugerne en korrekt information og en tilstrækkelig beskyttelse [3].

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 33, s. 1.
2 — Dom af 20.3.1986, Tissier, præmis 9 (35/86, Sml. s. 1207).
3 — Jf. anden, tredje, fjerde og syvende betragtning.

Dets anvendelsesområde, som defineret i artikel 1, stk. 1, er tilsyneladende sammenfaldende med de omtvistede franske bestemmelser, der ligeledes vedrører produkter, der er bestemt til den endelige forbruger[4].

Af selve titlen til lov nr. 88-14 fremgår, at den omhandler anerkendte forbrugersammenslutningers søgsmålskompetence og forbrugeroplysning.

Direktivet synes endvidere at omfatte såvel den situation, hvor syntetiske sødemidler er bestemt til salg i uforarbejdet stand, som hvor disse indgår i et andet levnedsmiddel, der er bestemt til salg til den endelige forbruger (artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 1).

4. Der kan imidlertid herske nogen tvivl om, hvorvidt der er et fuldstændigt sammenfald mellem direktivet og de franske bestemmelser, for så vidt angår forbuddet mod reklame for disse produkter, da dette forhold kun er sporadisk nævnt i fællesskabsbestemmelserne.

Jeg skal imidlertid understrege, at de franske bestemmelser ikke ex professo regulerer salgsmåder og salgsfremmende metoder, men alene bestemmer, at de forbud, der er fastsat for mærkning af de pågældende produkter, også gælder for reklame, samt at selve direktivet opstiller visse krav med hensyn til reklame, bl. a. kravet om en korrekt information af forbrugeren (artikel 2).

4 — Det bemærkes, at direktiv 79/112/EØF blev ændret ved direktiv 89/395/EØF af 14.6.1989 (EFT L 186, s. 17), hvorved direktivets anvendelsesområde blev udvidet til at omfatte levnedsmidler, der er bestemt til etablissementer, så som restauranter, hospitaler og kantiner.

Det er således min opfattelse, at den pågældende nationale lovgivning i sin helhed henhører under direktivets anvendelsesområde.

5. Af de i medfør af fællesskabsretten fastsatte bestemmelser følger navnlig, jf. artikel 2, at mærkningen og dennes nærmere udformning [stk. 1, litra a], samt levnedsmidlers præsentationsmåde og reklame (stk. 3) ikke må være af en sådan art, at den vildleder køberen, især med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, eller ved at tillægge det virkninger eller egenskaber, som det ikke har, eller endelig ved at give køberen indtryk af, at det pågældende levnedsmiddel har særlige egenskaber, når alle lignende levnedsmidler har samme egenskaber.

I artikel 3 er der derefter opregnet de obligatoriske oplysninger, som mærkning af levnedsmidler skal omfatte, dog bortset fra visse betingelser og undtagelser, der er fastsat i de følgende artikler.

Artikel 15 bestemmer endelig, at medlemsstaterne ikke ved anvendelse af ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som opstiller regler for mærkning af og præsentationsmåde for bestemte levnedsmidler, kan forbyde handel med levnedsmidler, som er i overensstemmelse med direktivets regler, bortset fra tilfælde, der er begrundet i bl. a. hensynet til den offentlige sundhed eller bekæmpelse af illoyal konkurrence, hvad der er af særlig interesse for denne sag.

6. For så vidt angår de pågældende bestemmelser, skal jeg med det samme sige, at et så generelt forbud mod anvendelsen af ordet

sukker, som det, den franske lovgiver har udstedt, der endog forbyder oplysningen »sødet med« eller varemærker, der er dannet ved hjælp af ordstammen »suc« (f.eks. Maxi-suc, Pouss-suc, Sucredulcor), forekommer mig at være langt mere vidtgående end krævet efter direktiv 79/112, specielt direktivets artikel 2.

Et så omfattende og generelt forbud kan i stedet for at sikre forbrugerne korrekt information i realiteten have den modsatte virkning, idet det kan være til hinder for en tilfredsstillende og fuldstændig information.

Et sådant forbud afskærer f. eks. fra at angive, at et levnedsmiddel ikke indeholder sukker, hvilket ofte er netop det, køberen vil vide.

Ved at forbyde oplysning om, at et produkt er blevet »sødet med«, eller at et sødemiddel har »sødeevne«, vanskeliggør man helt klart forståelsen af syntetiske sødemidlers virkning, eftersom der i det franske sprog ikke findes tilsvarende udtryk, der er let forståelige for størstedelen af befolkningen. Dette bevises af, at den nationale lovgiver, når der tales om syntetiske sødemidler, selv må anvende ordet »sødeevne»[artikel 10, litra a)].

Selve den undtagelse, der er hjemlet i de franske bestemmelser, og hvorefter det er tilladt at bibeholde betegnelser og fabriksmærker for sødemidler, der er bragt i handelen af lægemiddelsektoren før den 1. december 1987, udgør på den ene side en potentiel forskelsbehandling — markedsforholdene taget i betragtning — da den tilsyneladende giver franske produkter en bedre stilling, men gør på den anden side argumentet om forbrugerbeskyttelse (sammen med de øvrige fremførte begrundelser) lidet troværdigt, idet det, såfremt der er mulighed for forveksling, er uforståeligt, hvorfor nogle produkter må bibeholde de tidligere anførte oplysninger og andre ikke.

7. Hvis det således på grundlag af det oven for anførte må lægges til grund, at de franske bestemmelser er mere vidtgående end tilladt efter direktivets artikel 2 af hensyn til forbrugerbeskyttelse, kan de kun delvis være begrundet i de førnævnte undtagelser, jf. artikel 15, stk. 2.

Særligt for så vidt angår hensynet til bekæmpelse af illoyal konkurrence har Chambre syndicale des raffineurs et conditionneurs de sucre i det væsentlige gjort gældende, at enhver anvendelse af ordet sukker i mærkningen af et hvilket som helst konkurrerende produkt er udtryk for illoyal konkurrence, når henses til at sukker har været genstand for gentagne nedvurderende kampagner.

Dette argument hører helt klart ikke til de mest underbyggede eller overbevisende. Jeg har svært ved at dele den opfattelse, at angivelsen »sukkerfri« i sig selv er en nedvurdering af sukker, der kan medføre, at forbrugeren tillægger det således nævnte produkt sundhedsskadelige virkninger.

Hvis man tilslutter sig denne betragtning, må det ligeledes antages, at omtale af en koffeinfri eller alkoholfri drik ikke er tænkt som oplysning af køberen, men har til formål at nedvurdere koffein og alkohol.

Lad mig også tilføje, at det anførte argument tilsyneladende beror på en undervurdering af forbrugernes opfattelsesevne og kritiske sans.

Endelig kan jeg ikke forstå, hvorledes de pågældende bestemmelser, som den franske regering har gjort gældende, kan være begrundet i hensynet til »at forhindre uredelig handelsskik« (indlægget s. 11), da et sådant forbud under alle omstændigheder forekommer at stå i et klart misforhold til det angivne mål.

Såfremt uredelig handelsskik forekommer, kan denne forhindres gennem generelle regler om forbrugerbeskyttelse eller illoyal konkurrence.

Det er indlysende, at fællesskabsretten ikke er til hinder for bekæmpelse af en illoyal konkurrence, der består i at nedvurdere et konkurrerende produkt ved mere eller mindre udtrykkeligt at tilskrive det helbredsskadelige virkninger. Men efter min opfattelse er det ikke det, der er tale om i nærværende sag.

8. Med hensyn til en mulig begrundelse ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, (der i et vist omfang fremgår af selve forelæggelseskendelsen), forekommer dette mig ikke særlig velovervejet, da angivelsen af ordet sukker eller henvisningen hertil i produktets mærkning, som før nævnt, ikke i sig selv kan vildlede forbrugeren, men derimod vil give denne mulighed for at foretage et fuldt bevidst valg.

De bestemmelser i den franske lovgivning, der skal sikre denne beskyttelse, er således heller ikke de bestemmelser, der er omdiskuteret under nærværende sag, men andre særlige bestemmelser, der f.eks. vedrører obligatorisk oplysning om eventuel forekomst af phenylalanin og kravet om, at det anbefales gravide kvinder at indtage begrænsede mængder heraf.

9. Inden jeg fremsætter min konklusion, vil jeg bemærke, at det ikke vil føre til et andet resultat, selv om Domstolen finder, at de pågældende bestemmelser med hensyn til reklame bør vurderes på baggrund af artikel 30.

Hertil skal jeg for det første bemærke, at forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som er forbudt i henhold til Traktatens artikel 30, ifølge Domstolens faste praksis[5] omfatter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

En lovgivning, som begrænser eller forbyder visse former for reklame og visse salgsfremmende metoder, kan, selv om den ikke direkte påvirker indførslerne, begrænse disses omfang, fordi den påvirker mulighederne for afsætning af de indførte varer. Det kan ikke udelukkes, at den omstændighed, at den pågældende erhvervsdrivende er tvunget til enten at anvende forskellige reklamesystemer eller salgsfremmende metoder, alt efter hvilken medlemsstat det drejer sig om,

5 — Jf. navnlig dom af 11.7.1974, Dassonville, præmis 5 (8/74, Sml. s. 837).

eller opgive et system, som han anser for særlig effektivt, kan udgøre en hindring for importen, selv om en sådan lovgivning gælder såvel for indenlandske som indførte varer[6].

Endelig skal jeg, som Domstolen gentagne gange har fastslået siden Rewe-dommen[7], understrege, at når der ikke findes en fælles ordning for handel med de pågældende produkter, må hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger, accepteres i det omfang, disse uden forskel finder anvendelse på indenlandske og importerede produkter, og i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige til varetagelse af generelle hensyn, som de i Traktatens artikel 36 anførte, f. eks. hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed eller bydende nødvendige hensyn, såsom forbrugerbeskyttelse og redelig handelsskik. Som jeg allerede har anført, forekommer disse hensyn ikke i nærværende sag.

10. På baggrund af det således anførte skal jeg foreslå, at det spørgsmål, der er forelagt af den nationale domstol, besvares således:

»Direktiv 79/112/EØF, navnlig artiklerne 2 og 15, skal fortolkes således, at direktivet er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter enhver angivelse af ordet sukker eller enhver oplysning, der vækker forestillinger om sukkers fysiske eller kemiske egenskaber eller om dets næringsværdi, er forbudt i mærkningen af syntetiske sødemidler og i reklame herfor, når der er tale om egenskaber, som disse produkter også har.«

6 — Dom af 15.12.1982, Oosthoek's, præmis 15 (286/81, Sml. s. 4575).

7 — Dom af 20.2.1979, 120/78, præmis 8, Sml. s. 649.