Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 16. marts 2016 [1]

Sag C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
mod
Freistaat Sachsen

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Sachsen, Tyskland))

»Kommissionens forordning (EF) nr. 543/2008 — handelsnormer for fjerkrækød — gyldighed af artikel 5, stk. 4, litra b) — fersk fjerkrækød i færdigpakninger — forpligtelse til at anføre salgspris og pris pr. vægtenhed på færdigpakningen eller på en dertil fastgjort etiket i detailsalgsleddet — artikel 15, stk. 1, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — frihed til at udøve et frit valgt erhverv — frihed til at oprette og drive egen virksomhed — proportionalitet — artikel 40, stk. 2, TEUF — forbud mod forskelsbehandling«

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i Kommissionens forordning (EF) nr. 543/2008 [2], som indfører en mærkningspligt for fersk fjerkrækød. I henhold til denne bestemmelse skal fersk fjerkrækød i detailsalgsleddet være forsynet med en angivelse af salgsprisen og prisen pr. vægtenhed på færdigpakningen eller på en dertil fastgjort etiket (herefter »mærkningspligten«).

2. Den forelæggende ret har spurgt Domstolen, om mærkningspligten er i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Eftersom mærkningspligten kun gælder for fersk fjerkrækød, men ikke for andre typer kød, anmodes Domstolen også om at præcisere, hvorvidt artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 er forenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 2, TEUF.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 16.6.2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød (EUT L 157, s. 46).

I – **Retsgrundlag**

A – *EU-retten*

3. Artikel 121, litra e), nr. iv), i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 [3] bestemmer, at Kommissionen for så vidt angår afsætning af fjerkrækød har ret til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, der navnlig kan vedrøre »regler vedrørende de yderligere oplysninger, der skal anføres i de ledsagende forretningspapirer, mærkning, præsentationsmåde og reklame i forbindelse med fjerkrækød bestemt for den endelige forbruger samt den varebetegnelse, produktet sælges under, jf. artikel 3, stk. 1, nr. 1, i direktiv 2000/13/EF«.

4. Forordning nr. 543/2008, som er baseret på artikel 121, litra e), og artikel 4 i forordning nr. 1234/2007, fastlægger gennemførelsesbestemmelser for anvendelsen af forordning nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød.

5. I tiende betragtning til forordning nr. 543/2008 anføres: »For at give forbrugerne tilstrækkelige, entydige og objektive oplysninger om de produkter, der udbydes til salg, og for at sikre produkternes frie bevægelse i hele Fællesskabet bør der drages omsorg for, at handelsnormerne for fjerkrækød, i det omfang det er praktisk muligt, er i overensstemmelse med Rådets direktiv 76/211/EØF af 20. januar 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om emballering af visse varer efter vægt eller volumen i færdigpakninger«.

6. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 bestemmer, at »[m]ærkning af og præsentationsmåde og reklame for fjerkrækød bestemt for den endelige forbruger skal, foruden at overholde de nationale bestemmelser, som er fastsat i henhold til direktiv 2000/13/EF, opfylde de yderligere krav, der er fastsat i stk. 3 og 4 i denne artikel«.

7. Artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008, som omfatter indholdet af artikel 5, stk. 3, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 1906/90 [4], bestemmer: »For færdigpakket fjerkrækød skal desuden anføres nedenstående oplysninger på færdigpakningen eller på en dertil fastgjort etiket: […]for fersk fjerkrækød, den samlede pris og pris pr. vægtenhed i detailsalgsleddet« [5].

8. Direktiv 2000/13 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler indeholdt ingen bestemmelser om prismærkningsforpligtelsen.

3 — Rådets forordning af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1). Denne forordning er ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (EUT L 347, s. 671). Den bestemmelse, der ligger til grund for forordning nr. 543/2008, artikel 121, litra e), nr. iv), i forordning nr. 1234/2007, er imidlertid blandt de bestemmelser, der fortsat finder anvendelse i henhold til artikel 230, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1308/2013. I henhold til artikel 230, stk. 2, i forordning nr. 1308/2013 gælder henvisninger til forordning nr. 1234/2007 som henvisninger til forordning nr. 1308/2013 og forordning (EU) nr. 1306/2013 og læses efter sammenligningstabellen i bilag XIV til forordning nr. 1308/2013.

4 — Forordning af 26.6.1990 om handelsnormer for fjerkræ (EFT L 173, s. 1) ophævet ved forordning nr. 1234/2007.

5 — I henhold til artikel 2, litra c), i forordning nr. 543/2008 forstås ved »færdigpakket fjerkrækød«: fjerkrækød, hvis præsentation opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20.3.2000 (EFT L 109, s. 29). I henhold til artikel 1, stk. 3, litra b), i direktiv 2000/13 forstås ved »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«. Direktiv 2000/13 er blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25.10.2011 om fødevareinformation til forbrugerne (EUT L 304, s. 18). Artikel 2, stk. 2, litra e), i forordning nr. 1169/2011 bevarer imidlertid den tidligere definition og tilføjer, at begrebet færdigpakket fødevare ikke omfatter »fødevarer, der pakkes på salgsstedet på anmodning af forbrugeren eller er færdigpakkede med henblik på direkte salg«.

9. I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 98/6/EF om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med angivelse af priser på forbrugsvarer [6] skal »[s]algsprisen og prisen pr. måleenhed [...] angives for alle de varer, der er nævnt i artikel 1, idet angivelsen af prisen pr. måleenhed dog er omfattet af bestemmelserne i artikel 5. Prisen pr. måleenhed skal ikke angives, når den er identisk med salgsprisen.«

II – De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de forelagte spørgsmål

10. Lidl GmbH & Co. KG (sagsøgeren) er en detailhandelsvirksomhed, som driver fødevarediscountforretninger i hele Tyskland. Sagsøgeren udbyder i nogle af sine handelsfilialer i regionen omkring Lampertswalde bl.a. fersk fjerkrækød i færdigpakninger til salg. Prisen på fersk fjerkrækød er ikke mærket direkte på selve pakningen. I stedet er prismærkningerne fastgjort til hylderne.

11. Efter at have observeret denne prismærkningspraksis ved forskellige kontrolbesøg fandt den daværende landbrugsmyndighed for delstaten Sachsen (Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft, nu det regionale kontor for landbrug, miljø og landområder i delstaten Sachsen – Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie), at denne praksis var i strid med artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1906/90, som fandt anvendelse på kontroltidspunktet, som svarer til den nugældende artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008.

12. I 2007 anlagde sagsøgeren sag med påstand om, at det anerkendes, at sagsøgerens prismærkning af fersk fjerkrækød i færdigpakninger er forenelig med mærkningspligten som fastsat i artikel 5, stk. 3, litra 3), i forordning nr. 1906/90, og efterfølgende i artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008. Sagsøgeren gjorde gældende, at artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 er ugyldig, fordi den er i strid med retten til fri erhvervsudøvelse i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 15, stk. 1. Mærkningspligten udgør efter sagsøgerens opfattelse et uforholdsmæssigt indgreb i retten til fri erhvervsudøvelse. Sagsøgte blev frifundet ved dom afsagt af Verwaltungsgericht Dresden (forvaltningsdomstolen i Dresden) i 2010.

13. Sagsøgeren har appelleret dommen ved den forelæggende ret, Sächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Sachsen). I forelæggelsesafgørelsen sår den forelæggende ret tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 af to grunde.

14. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om det indgreb, der følger af mærkningspligten, er begrundet med hensyn til chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16. Den har anført, at mærkningspligten ikke antaster de omhandlede frihedsrettigheders og rettigheders væsentlige indhold, at den faktisk opfylder målet om at styrke forbrugerbeskyttelsen, som er en almen interesse, der er anerkendt af Unionen, og at den synes også at være egnet til og nødvendig for dette formål. Det er imidlertid efter den forelæggende rets opfattelse tvivlsomt, om der er opnået en passende balance mellem de implicerede interesser.

15. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om mærkningspligten med hensyn til fjerkrækød er forenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 2, TEUF. I forelæggelsesafgørelsen fremhæves det, at der ikke findes en tilsvarende mærkningspligt for andre færdigpakkede kødvarer, såsom oksekød, kalvekød, svinekød, fårekød og gedekød, for hvilke forordning nr. 1308/2013 også fastlægger en fælles markedsordning. Med den mærkningspligt, der gælder for fersk fjerkrækød, foreligger der ifølge den forelæggende ret en forskelsbehandling, idet to ensartede forhold behandles forskelligt. Den forelæggende ret har navnlig udtrykt tvivl om, hvorvidt en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet i det almene hensyn til forbrugerbeskyttelsen.

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF af 16.2.1998 (EFT L 80, s. 27).

16. Under disse omstændigheder har Sächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Sachsen) udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Er artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 forenelig med artikel 6, stk. 1, første punktum, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16?

2) Er artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 forenelig med artikel 40, stk. 2, andet punktum, TEUF?«

17. Skriftlige indlæg blev indleveret af Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Delstaten Sachsen, sagsøgte i hovedsagen) og Kommissionen, som alle afgav mundtlige indlæg på retsmødet den 13. januar 2016.

III – **Vurdering af de forelagte spørgsmål**

A – *Det første spørgsmål: mærkningspligtens forenelighed med chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16*

18. Med henblik på at foreslå en afgørelse af det første præjudicielle spørgsmål vil jeg først udpege den relevante bestemmelse i chartret, der bør lægges til grund for vurderingen af gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 (første del). Jeg vil derefter vurdere mærkningspligtens forenelighed med den specifikke bestemmelse i chartret (anden del) og undersøge, om denne begrænsning er lovfæstet og er i overensstemmelse med kernen i denne ret [litra a)], og om den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [litra b)].

1. Den gældende bestemmelse: chartrets artikel 15, stk. 1, eller artikel 16?

19. Efter den forelæggende rets opfattelse bør mærkningspligtens gyldighed undersøges i lyset af både chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16. Den forelæggende ret har anført, at sagsøgerens frie erhvervsudøvelse og ret til frit at udøve erhvervsvirksomhed er berørt af mærkningspligten. Sagsøgeren er ligeledes af den opfattelse, at mærkningspligten udgør en begrænsning af de friheder og rettigheder, der er garanteret ved chartrets artikel 15, stk. 1, og 16. Fristaten Sachsen har også henvist til begge bestemmelser i sine bemærkninger. Kommissionen har omvendt gjort gældende, at kun chartrets artikel 16 er relevant for denne sag.

20. Som det fremgår af Domstolens retspraksis, er de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16, snævert forbundet. Dette fremgår umiddelbart af retspraksis fra tiden inden Lissabontraktatens ikrafttræden. På daværende tidspunkt anvendte Domstolen forskellige formuleringer til at henvise til den frie udøvelse af handel, arbejde og andre former for erhvervsmæssig virksomhed, retten til fri erhvervsudøvelse eller erhvervsfriheden [7] i deres egenskab af almindelige retsprincipper. Domstolen anerkendte, at disse begreber overlapper hinanden og bemærkede, at erhvervsfriheden »falder sammen med retten til fri erhvervsudøvelse« [8].

7 — Jf. bl.a. for de forskellige formuleringer domme Nold mod Kommissionen (4/73, EU:C:1974:51, præmis 14), Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 32), Eridania (230/78, EU:C:1979:216, præmis 21), Biovilac mod EØF (59/83, EU:C:1984:380, præmis 21), Keller (234/85, EU:C:1986:377, præmis 8), Finsider mod Kommissionen (63/84 og 147/84, EU:C:1985:358, præmis 24), Rau Lebensmittelwerke m.fl. (133/85 – 136/85, EU:C:1987:244, præmis 19), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, præmis 15), Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest (C-143/88 og C-92/89, EU:C:1991:65, præmis 76), Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, præmis 16), Tyskland mod Rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 81) og Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, præmis 22).

8 — Dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 51).

21. Denne overlapning fremgår også af retspraksis fra tiden efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16 er ofte blevet påberåbt og fortolket samlet sammen med chartrets artikel 17 (ejendomsretten) [9]. Alle disse bestemmelser kan anses for at beskytte den enkeltes økonomiske interesser.

22. Det forhold, at chartret i dag indeholder to særskilte bestemmelser, antyder imidlertid, at der i et vist omfang bør sondres mellem »retten til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv« (artikel 15, stk. 1) og »friheden til at oprette og drive egen virksomhed« (artikel 16).

23. På et strukturelt plan er sondringen mellem de to bestemmelser ikke uvæsentlig. Som Kommissionen og Fristaten Sachsen har anført, fastsætter artikel 16 en bredere skønsmargen med hensyn til bestemmelser, der kan gribe ind i friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Dette fremgår af denne bestemmelses ordlyd, som i modsætning til andre friheder i chartrets afsnit II henviser til *EU*-retten og *national* lovgivning og praksis. Domstolen har desuden fastslået, at »friheden til at oprette og drive egen virksomhed [kan] undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed« [10].

24. Denne forholdsvis brede skønsmargen for staterne, når de regulerer økonomiske aktiviteter, afspejles også i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis (herefter »EMRD«). Ved fortolkning af artikel 1 i protokol 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) har EMRD anerkendt, at stater har en bred skønsmargen til »at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse […]« [11].

25. Der er således ingen tvivl om, at chartrets artikel 16 med hensyn til gyldige begrænsninger tillader en større grad af statslig indgriben end chartrets artikel 15, stk. 1. Selv om der er en klar sondring med hensyn til potentielle begrænsninger, der kan indføres for hver frihed, afklarer dette ikke den *oprindelige* definition af anvendelsesområdet for selve retten. De to artikler beskytter selve den individuelle selvstændighed inden for de snævert forbundne erhvervsmæssige og forretningsmæssige områder. Begge hænger uløseligt sammen med udøvelsen af en erhvervsaktivitet. Der er således ingen klare kriterier, der abstrakt kan lægges til grund for at sondre mellem de to artiklers anvendelsesområde eksempelvis på grundlag af de berørte personers juridiske eller fysiske karakter eller på grundlag af de omhandlede erhvervsaktiviteters uafhængige eller afhængige karakter [12].

26. Selv om der ikke findes præcise kriterier, som afgrænser anvendelsesområdet for chartrets artikel 15, stk. 1, og artikel 16, kan der dog udledes visse generelle retningslinjer. Artikel 15, stk. 1, fokuserer på den ene side på elementet af valg og personlig selvstændighed, som er snævert forbundet med personlige rettigheder og deres udvikling. Henvisningen til »arbejde« understreger en mere relevant, men ikke eksklusiv, indvirkning på fysiske personer og ansættelsesforhold [13]. Friheden til at oprette og drive egen virksomhed i artikel 16 er på den anden side tættere forbundet med

9 — Jf. eksempelvis domme Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 44 ff.), Interseroh Scrap og Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, præmis 43) og Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 57 ff.).

10 — Domme Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46) og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 123).

11 — Jf. EMRD's domme af 23.9.1982, Sporrong og Lönnroth, series A nr. 52, § 61, af 24.10.1986, AGOSI mod Det Forenede Kongerige, serie A nr. 108, s. 18, § 52, af 25.10.1989, Allan Jacobsson mod Sverige (nr. 1), sag nr. 10842/84 A163, § 55, og af 20.8.2007 J.A. Pye (Oxford) LTD og J.A. Pye (Oxford) Land LTD mod Det Forenede Kongerige, sag nr. 44302/02 2007-III, § 55. Jf. også afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedskommission i sagen Pinnacle Meat Processors Company m.fl. mod Det Forenede Kongerige, sag nr. 33298/96, 21.10.1998.

12 — Som generaladvokat Wahl har anført i sit forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 69) tilkommer den rettighed, der er knæsat i chartrets artikel 15, enhver virksomhed.

13 — Jf. i denne retning generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punkt 24).

erhvervsvirksomhed og har stærkere forbindelse til ejendomsretten [14]. Det materielle anvendelsesområde for chartrets artikel 16, som det progressivt er fastlagt i Domstolens retspraksis, har således mere fokus på det økonomiske aspekt af erhvervsvirksomhed. Det omfatter udøvelse af økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence, det frie valg af medkontrahent og friheden til at fastsætte prisen for en ydelse [15]. Friheden til at oprette og drive egen virksomhed omfatter desuden også retten til frit at kunne disponere over sine økonomiske, tekniske og finansielle ressourcer [16].

27. Der er kort sagt større sandsynlighed for, at chartrets artikel 15, stk. 1, finder anvendelse, hvis den pågældende situation vedrører fysiske personer og spørgsmål såsom adgang til beskæftigelse og valg af erhverv. Omvendt er chartrets artikel 16 mere relevant for juridiske personer og den måde, hvorpå en allerede etableret virksomhed eller et allerede valgt erhverv udføres og reguleres [17].

28. Generelle retningslinjer, som afgrænser de respektive parametre for artikel 15, stk. 1, og artikel 16 udelukker imidlertid ikke løbende overlapninger eller potentiel fælles overvejelse af chartrets artikel 15 og 16 i en relevant sag. Eksempler på situationer, hvor fælles overvejelse kan være hensigtsmæssigt, omfatter regler, som begrænser adgangen til et erhverv gennem krav om tilladelser eller autorisationer, eller situationer, hvor virksomheder pålægges meget byrdefulde krav.

29. I denne sag har Lidl GmbH & Co. KG gjort gældende, at kravene vedrørende mærkningen af virksomhedens varer griber ind i den måde, hvorpå den ønsker at udøve sin erhvervsvirksomhed. Mærkningspligten begrænser på ingen måde sagsøgerens ret til at vælge og udøve et frit valgt erhverv. Den vedrører blot den måde, hvorpå en virksomhed kan udøve en (allerede valgt) erhvervsaktivitet.

30. Med hensyn til anvendelsen af ovennævnte generelle retningslinjer finder jeg derfor, at sagen bør vurderes på grundlag af chartrets artikel 16.

2. Mærkningspligtens forenelighed med chartrets artikel 16

31. Som Kommissionen og Fristaten Sachsen med rette har påpeget, er friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke en absolut rettighed. Den skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet [18]. Chartrets artikel 52, stk. 1, giver mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er »nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder« [19].

32. Jeg vil nu undersøge, om mærkningspligten opfylder disse krav.

14 — Jf. eksempelvis dom Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, præmis 32). Som generaladvokat Cruz Villalón har anført i sit forslag til afgørelse Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:82, punkt 51), beskytter den grundlæggende ejendomsret og friheden til at oprette og drive egen virksomhed til trods for denne nære forbindelse imidlertid forskellige retlige situationer.

15 — Jf. eksempelvis domme Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42 ff.), Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 32 ff.) og Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 25).

16 — Dom UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, præmis 49 og 50).

17 — Jf. tilnærmelsen i domme Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771), McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661) eller Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

18 — Jf. eksempelvis domme Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 45) og Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 54).

19 — Jf. eksempelvis dom Volker und Markus Schecke og Eifert (C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 65).

a) De gyldige begrænsninger af retten til oprette og drive egen virksomhed

33. Som sagsøgeren i sine skriftlige indlæg har medgivet, er der ingen tvivl om, at mærkningspligten *er lovfæstet*.

34. Domstolen har allerede fastslået, at selv om Unionens regler for etikettering inden for et klart afgrænset område påfører de berørte erhvervsdrivende visse begrænsninger for deres erhvervsmæssige virksomhed, »sker der ikke herved nogen krænkelse af det væsentlige i retten til den frie udøvelse af denne virksomhed« [20]. Situationen i denne sag er ikke anderledes. Jeg er derfor enig med Kommissionen og Fristaten Sachsen i, at mærkningspligten ikke berører *det væsentlige* i friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

b) Proportionalitet

35. Det skal på dette punkt stadig undersøges, om mærkningspligten er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

i) Generelle betragtninger

36. Domstolen har fastslået, at »rækkevidden af EU-lovgivers skønsbeføjelse kunne være begrænset under hensyn til en række faktorer, herunder navnlig det omhandlede område, karakteren af den omhandlede rettighed, som er sikret ved chartret, karakteren og alvoren af indgrebet samt formålet hermed« [21].

37. Dette betyder, at strengheden af Domstolens kontrol og navnlig rækkevidden af kontrollen med forholdsmæssigheden kan variere fra sag til sag. To faktorer er særligt relevante med henblik på at afgøre den tilgang, der bør anvendes i denne sag: det berørte materielle område af EU-retten og karakteren af de omhandlede rettigheder.

38. Med hensyn til det berørte område har Domstolen konsekvent fastslået, at EU-lovgiver på landbrugspolitikkens område har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF-43 TEUF [22]. Det følger heraf, at Domstolens prøvelse er begrænset til at fastslå, at lovgiver ikke *åbenbart* har overskredet grænserne for sit vide skøn [23].

39. Kommissionens vide skøn bekræftes i denne sag også af karakteren af den omhandlede rettighed. Som Domstolen har fastslået, kan »friheden til at oprette og drive egen virksomhed undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed« [24].

20 — Dom Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, præmis 9). Jf. også domme Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 57 og 58) og Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 71).

21 — Dom Digital Rights Ireland (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 47).

22 — Jf. eksempelvis domme Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, præmis 14), Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, præmis 22) eller Spanien mod Rådet (C-310/04, EU:C:2006:521, præmis 96 ff.).

23 — Jf. bl.a. domme Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 48) og AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 80).

24 — Jf. bl.a. dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 28).

40. Forholdsmæssighed er generelt undersøgelsen af overensstemmelsen mellem de(t) anførte mål og det eller de valgte midler. For at overholde proportionalitetsprincippet bør de vedtagne retsakter være *egnet* og må ikke gå videre end *nødvendigt* for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (*intern afvejning* eller *forholdsmæssighed i snæver forstand*) [25].

41. Den trefasede analyse af forholdsmæssighed er i vid udstrækning internt fleksibel. Den kan udføres med forskellige grader af strenghed, således at det spillerum, der tillægges lovgiver, varierer. Samtidig bør forholdsmæssighed dog omfatte alle tre faser. Det forhold, at en retsakt er blevet vedtaget inden for et område, hvor Kommissionen har vide skønsbeføjelser, som det er tilfældet på landbrugsområdet, indebærer efter min opfattelse ikke, at Domstolens kontrol af forholdsmæssighed skal begrænses til en vurdering af egnetheden. I stedet kræver det en større grad af spillerum *inden for* den samme test. Denne test begrænser således sig selv til at finde *åbenbare fejl* [26]. Men den omfatter behørig undersøgelse af hver af de tre individuelle faser.

42. I fuld overensstemmelse med de argumenter, der allerede er udførligt undersøgt af andre generaladvokater [27], gælder standarden for »åbenbart uegnethed« for alle tre faser af analysen af forholdsmæssighed. Som generaladvokat Kokott for nylig har tilkendegivet [28], er domstolskontrol i sådanne sager begrænset til at kontrollere, at foranstaltningen ikke er *åbenbart* uegnet til at nå de tilsigtede mål, at den ikke *åbenbart* går videre end nødvendigt for at nå disse mål, eller at den ikke medfører *åbenbart* uforholdsmæssige byrder i forhold til de tilsigtede mål.

43. Der er desuden to bredere forfatningsmæssige argumenter, der understøtter behovet for en mere undersøgende kontrol af EU-institutionernes retsakter, som indebærer en komplet kontrol af forholdsmæssighed i tre faser. Lissabontraktaten forhøjede for det første chartret om grundlæggende rettigheder til traktatsniveauet. Derved satte den kontrollen af EU-retsakter for overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder i forgrunden.

44. Uden ekstern kontrol [29] har alene Domstolen for det andet mandat til at kontrollere foreneligheden af EU-institutionernes retsakter med de grundlæggende rettigheder. For at opfylde dette mandat kræver det høje beskyttelsesniveau, som chartret tilsigter, at der gennemføres en udførlig og effektiv intern kontrol af EU-retten og af EU-institutionernes retsakter.

45. I lyset af ovennævnte vil jeg nu overveje, om mærkningspligten er i overensstemmelse med det trestrengede proportionalitetsprincip.

ii) Proportionalitet anvendt i denne sag

46. Kommissionen og Fristaten Sachsen har anført, at mærkningspligten er egnet og forholdsmæssig med hensyn til det legitime mål om at styrke forbrugerbeskyttelsen.

25 — Jf. bl.a. domme Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 81), Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, præmis 42), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 29) eller Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, præmis 58).

26 — Jf. i denne retning generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse ABNA m.fl. (C-453/03, EU:C:2005:202, punkt 57).

27 — Jf. bl.a. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:142, punkt 74 ff.) og Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, punkt 61) og generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punkt 40).

28 — Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2015:848, punkt 89), Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, punkt 58) og Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2015:853, punkt 150). Jf. i denne retning også generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, punkt 80 ff.).

29 — Jf. i denne retning udtalelse 2/13 (EU:C:2014:2454).

47. Forbrugerbeskyttelse er faktisk et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, navnlig i artikel 114, stk. 3, TEUF, artikel 169 TEUF og chartrets artikel 38. Forbrugerbeskyttelse er imidlertid ikke, som ved en række andre mål og værdier, et absolut mål. Domstolen har ofte anerkendt behovet for at sikre en rimelig balance mellem beskyttelsen af forbrugere og andre værdier, herunder friheden til at oprette og drive egen virksomhed [30].

48. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg henvist til tiende betragtning til forordning nr. 543/2008. Denne betragtning omhandler behovet for at sikre, at handelsnormerne for fjerkrækød, »i det omfang det er praktisk muligt«, er i overensstemmelse med Rådets direktiv 76/211/EØF [31], med henblik på at give forbrugerne »tilstrækkelige, entydige og objektive oplysninger om de produkter, der udbydes til salg [...]«. Jeg er derfor enig i, at denne og andre betragtninger, selv om de ikke direkte vedrører den i denne sag omtvistede mærkningspligt, angiver, at målet om at give forbrugere bedre oplysninger er udtrykkeligt anerkendt i forordning nr. 543/2008 [32].

49. Sagsøgeren har imidlertid anført, at mærkningspligten ikke i praksis fremmer målet om forbrugerbeskyttelse. Den gør det vanskeligere at foretage spontane prisjusteringer, hvilket begrænser muligheden for priskonkurrence inden for en kort tidsramme, hvilket i sidste ende muligvis ikke er i forbrugernes interesse.

50. Selv om sagsøgerens argumenter muligvis er relevante for vurderingen af mærkningspligtens overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, er der næppe tvivl om, at angivelsen af oplysninger om priser på etiketter fremmer målet om forbrugerbeskyttelse. Mærkningspligten kræver, at prisen pr. vægtenhed og den samlede pris angives på færdigpakningen eller på en dertil fastgjort etiket. Den øger derfor de oplysninger, der er tilgængelige for forbrugerne, ved at give dem en nøjagtig og klar angivelse af prisen, så de kan træffe informerede valg. Fra dette synspunkt er mærkningspligten bestemt ikke åbenbart uegnet til at nå det legitime mål om at give forbrugere bedre oplysninger.

51. Med hensyn til elementet af nødvendighed fremgår det umiddelbart af Domstolens retspraksis, at mærkning generelt anses for en af de mindst indgribende former for regulering [33].

52. Sagsøgeren har imidlertid anført, at virksomhedens praksis med at fastgøre prisskilte på hylder udgør en mindre byrdefuld løsning i overensstemmelse med forskrifterne, som er egnet til at nå målet om forbrugerbeskyttelse. Den generelle forpligtelse, der følger af artikel 3, stk. 1, i direktiv 98/6, som kræver angivelse af salgsprisen og prisen pr. måleenhed (uden at angive hvor), opfylder ifølge sagsøgeren allerede målet om at give forbrugerne tilstrækkelige oplysninger.

53. Selv om sagsøgerens praksis blev anset for en egnet løsning til at give prisoplysninger, er denne praksis efter min opfattelse ikke *lige så* effektiv som mærkningspligten. Der kan tænkes en række situationer, hvor angivelsen af prisen pr. måleenhed og salgsprisen på en etiket direkte på færdigpakningen er en mere effektiv metode til at informere kunden.

54. Mærkningspligten sikrer for det første, at prisoplysningen er tilgængelig gennem hele købsprocessen. Den giver mulighed for prissammenligning, når varen er fjernet fra hylden. Den beskytter også forbrugerne, hvis varer er blevet placeret forkert.

30 — Jf. eksempelvis domme McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 63) og Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 74).

31 — Direktiv af 20.1.1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om emballering af visse varer efter vægt eller volumen i færdigpakninger (EFT L 46, s. 1).

32 — Jf. navnlig 6., 11. og 12. betragtning.

33 — Jf. eksempelvis vedrørende varernes frie bevægelighed dom Rau Lebensmittelwerke (C-261/81, EU:C:1982:382, præmis 17).

55. Angivelsen af salgsprisen og prisen pr. måleenhed er for det andet endnu mere relevant, når der er tale om færdigpakninger af ikke-standardiseret vægt. I denne sammenhæng bidrager mærkningspligten uden tvivl til målet om forbrugerbeskyttelse. Den garanterer nøjagtigheden af prisoplysninger og sikrer, at forbrugerne kan træffe et informeret valg.

56. Med hensyn til pakninger af ikke-standardiseret vægt indebærer overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 98/6 ganske vist i forvejen, at salgsprisen og prisen pr. måleenhed angives på færdigpakningen.

57. Som allerede anført, har Kommissionen imidlertid et vidt skøn på dette område. På denne baggrund er det min opfattelse, at Kommissionen ikke åbenbart gik videre end, hvad der var nødvendigt for nå målet om at styrke forbrugerbeskyttelsen.

58. Endelig skal det sikres, at mærkningspligten ikke pålægger de erhvervsdrivende, der er genstand for den, åbenbart uforholdsmæssige byrder.

59. Sagsøgeren har fremhævet de finansielle og organisationsmæssige byrder, som mærkningspligten medfører, og har anført, at der ikke er sikret en hensigtsmæssig balance mellem modstridende interesser.

60. Som det fremgår af Fristaten Sachsens mundtlige indlæg, medfører mærkningspligten imidlertid i praksis ikke væsentlige yderligere tids- eller omkostningsmæssige byrder for producenterne. Omfanget og detaljeringsgraden af de oplysninger, der anføres på etiketten, kan uden væsentlige meromkostninger ændres elektronisk på en fleksibel måde på produktionstidspunktet.

61. De yderligere omkostninger til eventuel ommærkning i detailforretningen i tilfælde af senere prisjusteringer eller salgsfremstød er desuden beskedne. Som Kommissionen og Fristaten Sachsen har anført i retsmødet, er det antal varer, der er berørt af sådanne handlinger, for det første relativt lavt. For det andet ville ommærkning i tilfælde af prisændringer uden tvivl medføre yderligere arbejde for detailforretningerne. Som Fristaten Sachsen har anført i retsmødet, vil et klæbemærke påsat den oprindelige etiket imidlertid sikre overensstemmelse med mærkningspligten. Dette kan ikke siges at medføre uforholdsmæssige omkostninger med hensyn til målet om at informere forbrugerne om prisændringen.

62. Jeg er derfor af den opfattelse, at mærkningspligten ikke indebærer åbenbart uforholdsmæssige byrder med hensyn til sagsøgerens interesser og ikke er uforholdsmæssig i forhold til at nå målet om forbrugerbeskyttelse. Mærkningspligten medfører derfor ikke en ugyldig begrænsning af friheden til at oprette og drive egen virksomhed efter chartrets artikel 16.

63. I lyset af ovennævnte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmål på følgende måde: Overvejelsen af det forelagte spørgsmål har ikke påvist faktorer, der påvirker gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 i lyset af chartrets artikel 16.

B – *Det andet spørgsmål: mærkningspligtens forenelighed med artikel 40, stk. 2, TEUF*

64. Som Domstolen konsekvent har fastslået, finder det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på landbrugsområdet udtryk i artikel 40, stk. 2, TEUF[34]. Det gælder for erhvervsdrivende, som er omfattet af en fælles markedsordning[35]. Denne bestemmelse er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet[36].

65. Det bør indledningsvis understreges, at besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål ikke foregriber analysen af mærkningspligtens forenelighed med princippet om forbud mod forskelsbehandling. Vurdering af mærkningspligtens forenelighed med friheden til at oprette og drive egen virksomhed i chartrets artikel 16 er en »*vertikal*« kontroltype: Det erklærede mål om forbrugerbeskyttelse undersøges i forhold til midlet, som er mærkningspligten, men kun med hensyn til det omhandlede produkt, nemlig fersk fjerkrækød. En sådan kontrol gennemføres i vid udstrækning isoleret fra andre produkter og sektorer. I modsætning dertil kræver princippet om forbud mod forskelsbehandling under artikel 40, stk. 2, TEUF en anden kontroltype, som er af »*horisontal*« karakter: Udgør mærkningspligten, som kun og udelukkende gælder for fersk fjerkrækød, en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer? Hvis ja, kan en sådan behandling være objektivt begrundet?

1. Sammenlignelighed

66. Det indledende problem er sammenlignelighed: Hvilke producenter, forbrugere og via dem produkter kan siges at være i samme situation for så vidt angår artikel 40, stk. 2, TEUF? Meningerne herom er delte.

67. Den forelæggende ret og sagsøgeren har på den ene side en bred opfattelse af sammenlignelighed. De har anført, at artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 indebærer forskelsbehandling, idet andre typer kød, eksempelvis svine-, okse-, lamme- eller gedekød, ikke er omfattet af samme forpligtelse. De har anført, at alle disse typer fersk kød er sammenlignelige for så vidt angår mærkning.

68. Kommissionen har på den anden side en snævrere opfattelse af sammenlignelighed og har anført, at fersk fjerkrækød ikke er i samme situation som andre kødprodukter. Kommissionens hovedargument for denne holdning er historisk: Den har henvist til en detaljeret gennemgang af udviklingen af de forskellige retlige rammer, som har været gældende for de forskellige kødsektorer. Kommissionen har anført, at EU-lovgiver har været mindre indgribende i sektoren for fjerkrækød end i andre kødsektorer. Blandt de få foranstaltninger, som EU har vedtaget med henblik på at støtte fjerkrækødsektoren, er handelsnormer, som eksempelvis mærkningspligten. Kommissionen har bekræftet, at denne forpligtelse ved at beskytte forbrugerne stimulerer salget og dermed fremmer målet om at forbedre landbrugernes indtjening.

34 — Jf. bl.a. dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

35 — Jf. i denne henseende dom Tyskland mod Rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 68).

36 — Jf. bl.a. domme Ruckdeschel m.fl. (117/76 og 16/77, EU:C:1977:160, præmis 10), Moulins et huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne (124/76 og 20/77, EU:C:1977:161, præmis 22), Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, præmis 51) eller Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

69. Der er efter min opfattelse en række problemer forbundet med Kommissionens argumenter. Spørgsmålet om sammenlignelighed er først og fremmest af *objektiv* karakter. Det undersøger, om sammenligningselementerne (personer, produkter osv.) i forhold til en bestemt kvalitet (dvs. tertium comparationis, som kan være en værdi, et mål, en handling osv.) udviser flere ligheder eller flere forskelle. Når en sådan vurdering udføres, er tidligere *subjektive* lovgivningsmæssige valg ganske vist relevante, navnlig ved definitionen af tertium comparationis [37]. De er dog ikke nødvendigvis afgørende.

70. Det er dog ikke nødvendigt at besvare de ganske komplekse spørgsmål vedrørende sammenlignelighed på tværs af landbrugssektorer i denne sammenhæng af en simpel grund: Selv om Kommissionens argumenter vedrørende manglende sammenlignelighed mellem kødprodukter fra forskellige sektorer blev accepteret, står det fast, at artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 kun indfører mærkningspligten for ét produkt, nemlig fersk fjerkrækød. Som sagsøgeren har påpeget, er andre fjerkrækødprodukter, som også er omfattet af forordning nr. 543/2008, som eksempelvis frosset og dybfrosset fjerkrækød [38], ikke omfattet af mærkningspligten [39].

71. Selv om det snævre syn på sammenlignelighed, som Kommissionen har fremført, accepteres kun at gælde for fjerkrækød, er der stadig tale om forskelsbehandling *inden for* kun fjerkrækødsektoren.

2. Objektiv begrundelse

72. Eftersom forskelsbehandlingen allerede er fastlagt, vil jeg nu undersøge, om denne forskelsbehandling kan være objektivt begrundet.

73. Kommissionen har henvist til sine skønsbeføjelser med hensyn til opnåelsen af den fælles landbrugspolitiks mål. Som allerede bemærket ovenfor i punkt 38 i dette forslag til afgørelse, har Domstolen konsekvent anerkendt EU-institutionernes vide skønsmargen på landbrugsområdet. Ved undersøgelser af påstande om princippet om forbud mod forskelsbehandling på landbrugsområdet begrænser Domstolen følgelig sin kontrol til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [40].

74. Forskelsbehandling på dette område skal dog stadig for ikke at være diskriminerende kunne berettiges ud fra *objektive* grunde, som ikke er *åbenbart uegnede* [41]. Det påhviler EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af sådanne objektive kriterier og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier [42].

37 — Sammenlignelighed skal faktisk »navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører en forskellig behandling« (jf. dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Med hensyn til de særlige forhold i forbindelse med anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem forskellige sektorer inden for den fælles landbrugspolitik henvises til: R. Barents, »The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention«, Mélanges H. G. Schermers, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers 1994, s. 527, særlig s. 538.

38 — I henhold til del B, punkt III, nr. 2, i bilag XIV til forordning nr. 1234/2007 kan fjerkrækød og tilberedninger baseret på fjerkrækød udbydes til salg i tre former: fersk, frosset eller dybfrosset. Denne bestemmelse findes nu i del V, punkt III, i bilag VII til forordning nr. 1308/2013.

39 — Det skal desuden bemærkes, at Rådets forordning (EF) nr. 1047/2009 af 19.10.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød (EUT L 290, s. 1) har udvidet anvendelsesområdet for handelsnormerne for fjerkrækød til at omfatte »fjerkrækødbaserede tilberedninger og produkter«.

40 — Jf. bl.a. domme Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 43) og AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 80).

41 — Jf. bl.a. domme Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 58) og Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 44 ff.).

42 — Jf. i denne henseende eksempelvis domme Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 78) og Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 48, og den deri nævnte retspraksis).

75. Til trods for gentagne spørgsmål til Kommissionen i retsmødet står det fast, at Kommissionen ikke klart har angivet objektive grunde, der kan berettige indførelsen af en mærkningspligt, der kun gælder for fersk fjerkrækød, men ikke for andre former for fjerkrækød. Kommissionen har fremført to potentielle objektive grunde: for det første forbrugerbeskyttelse som sådan og for det andet styrket forbrugerbeskyttelse som et middel til at fremme målet om at øge landbrugernes indtjening.

76. Jeg har vanskeligt ved at acceptere disse argumenter som gyldige begrundelser for den omtvistede forskelsbehandling.

77. Selv om en mærkningspligt i sig selv kan anses for egnet til at opnå en høj grad af forbrugeroplysning, er der ikke anført objektive grunde, som forklarer, hvorfor denne forpligtelse kun bør gælde for fersk fjerkrækød og ikke også for andre typer fjerkrækød, der er omfattet af den omtvistede forordning.

78. For ferske produkter kan letfordærvelighed hypotetisk generelt begrunde visse forskelle med hensyn til de oplysninger, der skal angives på etiketter fastgjort på færdigpakninger af kødprodukter [43]. Der er imidlertid ikke henvist til særlige karakteristika for at begrunde forskellige mærkningskrav med hensyn til *prisangivelser* [44]. Tværtimod har sagsøgeren og Fristaten Sachsen i retsmødet bekræftet, at de anførte særlige karakteristika ved fersk fjerkrækød med hensyn til konservering, transport, slagtning, opskæring, salg og størrelse ikke har betydning for produktionen af pakninger af standardiseret vægt. Disse specifikke karakteristika, hvis de foreligger, ville under alle omstændigheder ikke være specifikke for fersk fjerkrækød, men ville også gælde for andre typer fjerkrækød, der ikke er omfattet af mærkningspligten.

79. Kommissionen har videre anført, at artikel 3, stk. 1. i direktiv 98/6 mindsker forskellene mellem de retsregler, der gælder for fjerkrækød og for andre typer kød, da denne bestemmelse, navnlig med hensyn til produkter af ikke-standardiseret vægt, kræver, at prisen angives på færdigpakninger. Kommissionen har anført, at den omstændighed, at der findes en generel ordning, ikke betyder, at beskyttelsesniveauet i fjerkrækødsektoren bør reduceres. I denne retning har Fristaten Sachsen også gjort gældende, at anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke bør føre til det laveste beskyttelsesniveau og har analogt henvist til Domstolens praksis på området for dyresundhed og folkesundhed [45].

80. Disse argumenter giver efter min opfattelse heller ikke en gyldig begrundelse for forskelsbehandling.

81. Kommissionens argument om, at forskelsbehandlingen »reduceres« af den generelle forpligtelse, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 98/6, er for det første ikke relevant. Den berettiger på ingen måde den »resterende« forskelsbehandling, og den begrunder slet ikke forskelsbehandlingen i sig selv.

82. Denne sag bør for det andet vurderes særskilt fra sagen ABNA m.fl., som Fristaten Sachsen har nævnt. I sagen ABNA m.fl. undersøgte Domstolen foreneligheden af et krav i direktiv 2002/2/EF med princippet om forbud mod forskelsbehandling [46], nemlig at producenter af fodermidler var underlagt en informationsordning, der ikke fandt anvendelse på fødevarer til mennesker. Domstolen fastslog i denne forbindelse, at det forhold, at så restriktive foranstaltninger ligeledes kunne retfærdiggøres i sektorer,

43 — Som omhandlet i eksempelvis forordning nr. 1169/2011, citeret i fodnote 5.

44 — Denne sag adskiller sig derfor fra situationerne i sager som eksempelvis Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, præmis 51 ff.) og Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, præmis 73).

45 — Dom ABNA m.fl. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 65).

46 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 28.1.2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF (EFT L 63, s. 23).

hvor sådanne foranstaltninger endnu ikke var blevet truffet, ikke udgør en tilstrækkelig grund til at antage, at de pågældende foranstaltninger ikke er legitime på grund af deres diskriminerende karakter. Domstolen fastslog, at »[d]er kunne ellers være risiko for, at beskyttelsesniveauet for folkesundheden ville blive tilpasset de eksisterende bestemmelser, der giver den mindste beskyttelse« [47].

83. Situationen i denne sag adskiller sig tydeligt fra situationen i sagen ABNA m.fl. Den sag vedrørte for det første ikke forskelsbehandling af produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning under den fælles landbrugspolitik. Direktiv 2002/2 var i stedet baseret på artikel 152, stk. 4, litra b), EF [nu artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF] – et retsgrundlag, der vedrørte vedtagelse af foranstaltninger med henblik på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. I modsætning til sagen ABNA m.fl. indfører den i denne sag omtvistede mærkningspligt en forskelsbehandling mellem landbrugsprodukter, der tilhører den samme sektor, nemlig fjerkrækødsektoren, som defineret ved forordning nr. 1234/2007 og gennemførelsesforordning nr. 543/2008. Som generaladvokaten påpegede i den nævnte sag, kunne den strengere bestemmelse for fodermidler være objektivt begrundet i den tættere forbindelse mellem fodermidler og sundhedskriserne med BSE og dioxin, der dannede baggrunden for vedtagelsen af direktiv 2002/2 [48].

84. Det andet led i Kommissionens potentielle begrundelse vedrører målet om forbrugerbeskyttelse, denne gang dog ikke som et mål i sig selv, men som en overgangsværdi hen imod det endelige mål om at forbedre landbrugernes indtjening. Dette argument udfolder sig på følgende måde: Ved at give brugerne flere oplysninger styrker prisoplysningerne på færdigpakningen forbrugernes tillid til produktet. Styrket forbrugertillid medfører øget salg, hvilket jo i sidste ende forbedrer landbrugernes indtjening.

85. Dette argument er ikke overbevisende. Det må fornuftsmæssigt antages, at sagsøgeren og andre detailhandlende også er interesseret i at stimulere netop salget. Som sagsøgeren ganske detaljeret har påpeget, vil de yderligere omkostninger, der er forbundet med mærkningspligten, med sandsynlighed kunne medføre større byrder for detailhandlende, når de skal foretage prisjusteringer og promoverer salget af fersk fjerkrækød, hvilket kan hæmme salget af netop dette produkt. Det er derfor vanskeligt at se, hvordan yderligere mærkningsforpligtelser kan bidrage til øget salg i denne henseende.

86. Selv om der ses bort fra den samfundsmæssige virkelighed og forbrugeropfattelsen, har Kommissionen stadig ikke fremlagt en objektiv begrundelse, der kan forklare, hvorfor – selv om det blev antaget, at mærkningspligten medvirker til at forbedre landbrugernes indtjening – en sådan foranstaltning kun skal gælde for fersk fjerkrækød og ikke for andre typer fjerkrækød.

87. Efter min opfattelse begrunder hverken den første eller den anden grund, som Kommissionen har fremført, derfor de forskellige mærkningskrav i fjerkrækødsektoren.

88. Endelig har Kommissionen henvist til Domstolens praksis, hvorefter lovligheden af en unionsretsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt [49]. I retsmødet anførte Kommissionen, at bestemmelserne muligvis ville have været anderledes, hvis den skulle vedtage dem i dag. En del af Kommissionens skøn omfattede således angiveligt en historisk dimension: Kommissionen burde have mulighed for at gennemføre ændringer gradvist. Inden for disse rammer bør det ikke tilfalde Domstolen at gribe ind og ugyldiggøre sådanne bestemmelser.

47 — Dom ABNA m.fl. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 65).

48 — Generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse ABNA m.fl. (C-453/03, EU:C:2005:202, punkt 138).

49 — Jf. eksempelvis dom Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

89. Der kan gives et tostrenget svar på dette argument: et konkret svar, der er specifikt for denne sag, og et bredere forfatningsmæssigt svar. På denne sags konkrete plan er det tilstrækkeligt at påpege, at mærkningspligten, som oprindeligt var fastlagt i artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1906/90 [50], blev gennemført på ny ved den omtvistede gennemførelsesforordning, som blev vedtaget i 2008. Lovgiver kunne således på en måde anses for igen at træffe de samme lovgivningsmæssige valg i 2008. Der er ikke fremlagt oplysninger for Domstolen, som gør det muligt at fastslå, at tekniske eller andre objektive grunde, som gjorde sig gældende på daværende tidspunkt, kunne begrunde den i denne sag omtvistede forskelsbehandling.

90. På det mere overordnede plan kan EU-institutionernes vide skøn på visse områder efter min opfattelse ikke opfattes som en tidsmæssigt ubegrænset »blankocheck«, hvorefter tidligere lovgivningsmæssige valg bør opfattes som en permanent og tilstrækkelig begrundelse for deres fortsatte anvendelse på betydeligt forandrede markeds- og samfundsforhold. Lovgiver skal billedligt talt som en skovbruger jævnligt tilse lovgivningsskovens tilstand. Han kan ikke blot blive ved med at plante nye træer, men skal også jævnligt udtynde skoven og fjerne dødtræ. Hvis han ikke gør det, kan det ikke overraske ham, at andre er nødt til at gribe ind.

91. Af alle disse grunde, og selv om Kommissionens vide skønsmargen anerkendes, og der kun foretages en overfladisk domstolskontrol, må jeg konkludere, at Kommissionen ikke har fremlagt objektive kriterier, der kan begrunde forskelsbehandlingen med hensyn til mærkningskrav mellem de forskellige typer fjerkrækød.

92. Domstolen bør derfor efter min opfattelse besvare det andet spørgsmål på følgende måde: Artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 er ugyldig, for så vidt som bestemmelsen indfører forskelsbehandling mellem forskellige typer fjerkrækød i strid med artikel 40, stk. 2, TEUF.

IV – **Forslag til afgørelse**

93. I lyset af ovennævnte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål forelagt af Sächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Sachsen) på følgende måde:

»1) Overvejelsen af det første forelagte spørgsmål har ikke påvist faktorer, der påvirker gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i Kommissionens forordning af 16. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød i lyset af artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2. Artikel 5, stk. 4, litra b), i forordning nr. 543/2008 er ugyldig, for så vidt som bestemmelsen indfører forskelsbehandling mellem forskellige typer fjerkrækød i strid med artikel 40, stk. 2, TEUF.«

50 — Det skal bemærkes at Kommissionens forslag til Rådets forordning (EØF) om handelsnormer for fjerkrækød (KOM (89)580 endelig af 23.11.1989) i artikel 5, stk. 3, omhandlede mærkningspligten for »færdigpakket fjerkrækød« generelt. De eneste specifikke forpligtelser vedrørende mærkning af fersk fjerkrækød vedrørte sidste anvendelsesdato.