Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 16 mars 2016[1]

Mål C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
mot
Freistaat Sachsen

(begäran om förhandsavgörande från Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen i Sachsen, Tyskland))

”Kommissionens förordning nr 543/2008 — Handelsnormer för fjäderfäkött — Giltighet av artikel 5.4 b — Konsumentförpackat färskt fjäderfäkött — Skyldighet att på konsumentförpackningen eller en etikett som fästs på denna ange försäljningspris och priset per viktenhet i detaljhandelsledet — Artiklarna 15.1 och 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna — Frihet att utöva ett fritt valt yrke — Näringsfrihet — Proportionalitet — Artikel 40.2 FEUF — Icke-diskriminering”

1. Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 5.4 b i kommissionens förordning (EG) nr 543/2008,[2] som föreskriver en märkningsskyldighet för färskt fjäderfäkött. I nämnda bestämmelse anges att försäljningspriset och priset per viktenhet i detaljhandelsledet ska anges på konsumentförpackningen på färskt fjäderfäkött eller på en etikett som fästs på denna (nedan kallat märkningsskyldigheten).

2. Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida märkningsskyldigheten är förenlig med artiklarna 15.1 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den hänskjutande domstolen har också framfört en önskan att domstolen ska fastställa huruvida artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008 är förenlig med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40.2 FEUF, eftersom märkningsskyldigheten endast avser färskt fjäderfäkött och inte andra typer av kött.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Kommissionens förordning av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött (EUT L 157, s. 46).

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

3. I artikel 121 e iv i förordning nr 1234/2007 [3] anges att kommissionen, med avseende på märkning av fjäderfäkött, ska fastställa ”tillämpningsföreskrifter om de kompletterande uppgifter som ska anges på de medföljande handelsdokumenten, märkning, presentation och marknadsföring av fjäderfäkött som är avsett för slutkonsumenten samt det namn under vilket produkten säljs i den mening som avses i artikel 3.1.1 i direktiv 2000/13/EG”.

4. Kommissionens förordning nr 543/2008, vars rättsliga grund är artiklarna 121 e och 4 i förordning nr 1234/2007, innehåller tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött.

5. I skäl 10 i förordning nr 543/2008 föreskrivs följande: ”För att ge konsumenten tillräckliga, entydiga och objektiva upplysningar om sådana produkter som bjuds ut till försäljning, samt för att inom hela gemenskapen säkerställa den fria rörligheten för dessa produkter, är det nödvändigt att så långt som möjligt säkerställa att det i handelsnormer för fjäderfäkött tas hänsyn till bestämmelserna i rådets direktiv 76/211/EEG av den 20 januari 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om färdigförpackning av vissa varor efter vikt eller volym.”

6. I artikel 5.2 i förordning nr 543/2008 föreskrivs att ”[f]örutom att den nationella lagstiftning som antagits i enlighet med direktiv 2000/13/EG ska iakttas, skall märkningen, presentationen och saluföringen av fjäderfäkött som är avsett för slutkonsument uppfylla de ytterligare krav som anges i punkt 3 och 4 i denna artikel”.

7. I artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008, där innehållet i artikel 5.3 b i rådets förordning (EEG) nr 1906/90 [4] ingår, anges att ”[f]ör konsumentförpackat fjäderfäkött ska även följande uppgifter anges på konsumentförpackningen eller en etikett som fästs på denna: För färskt fjäderfäkött, försäljningspriset och priset per viktenhet i detaljhandelsledet”. [5]

8. Direktiv 2000/13/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel innehöll inte några bestämmelser om märkningsskyldigheter avseende pris.

3 — Rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 299, s. 1). Denna förordning har upphävts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (EUT L 347, s. 671). Den bestämmelse som utgjorde den rättsliga grunden för förordning nr 543/2008, nämligen artikel 121 e iv i förordning nr 1234/2007, är dock en av de bestämmelser som ska fortsätta att tillämpas i enlighet med artikel 230.1 c i förordning nr 1308/2013. Enligt artikel 230.2 i förordning nr 1308/2013 ska hänvisningar till förordning (EG) nr 1234/2007 anses som hänvisningar till förordning nr 1308/2013 och förordning (EU) nr 1306/2013 och läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga XIV till förordning nr 1308/2013.

4 — Förordning av den 26 juni 1990 om vissa handelsnormer för fjäderfä (EGT L 173, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 38) som upphävdes genom förordning nr 1234/2007.

5 — I artikel 2 c i förordning nr 543/2008 definieras ”konsumentförpackat fjäderfäkött” som fjäderfäkött som presenteras i enlighet med de villkor som fastställs i artikel 1.3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 (EGT L 109, s. 29). Enligt artikel 1.3 b i direktiv 2000/13 ska ”färdigförpackat livsmedel” förstås som ”varje enskild vara som i oförändrat skick är avsedd att tillhandahållas konsumenter och storkök och som består av ett livsmedel och den förpackning i vilket det placerades innan det erbjöds till försäljning, oavsett om förpackningen omsluter livsmedlet helt eller endast delvis, men förutsatt att förpackningen omsluter livsmedlet på sådant sätt att innehållet inte kan ändras utan att förpackningen öppnas eller ändras”. Direktiv 2000/13 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (EUT L 304, s. 18). Den tidigare definitionen finns dock kvar i artikel 2.2 e i förordning nr 1169/2011, men med tillägget att ”livsmedel som förpackas på försäljningsstället på konsumentens begäran eller är färdigförpackade för direkt försäljning” inte ska anses vara färdigförpackade livsmedel.

9. I artikel 3.1 i direktiv 98/6/EG om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenter,[6] anges att ”[f]örsäljningspriset och jämförpriset skall anges för alla varor som avses i artikel 1, dock så att angivandet av jämförpris omfattas av artikel 5. Jämförpriset behöver inte anges om det är identiskt med försäljningspriset”.

II – **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

10. Lidl GmbH & Co. KG (nedan kallad klaganden) är ett detaljhandelsföretag som driver lågprisbutiker för livsmedel runtom i Tyskland. I en del av sina butiker i regionen Lamperswalde saluför klaganden bland annat konsumentförpackat färskt fjäderfäkött. Fjäderfäköttets pris anges inte direkt på den etikett som är fäst vid själva produkten, utan på prisetiketter som fästs vid hyllorna.

11. Dåvarande Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (nu Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie) (jordbruksmyndigheten i Sachsen, nu delstatsmyndigheten för miljö, jordbruk och geologi) konstaterade i samband med olika kontroller att denna praxis för prismärkning tillämpades och fann att detta åsidosatte artikel 5.3 b i förordning nr 1906/90, som gällde vid tidpunkten för kontrollerna, vilken motsvarar nuvarande artikel 5.4 b i förordning 543/2008.

12. Under 2007 väckte klaganden talan om fastställelse av att dess praxis för prismärkning av konsumentförpackat färskt fjäderfäkött uppfyller märkningsskyldigheterna i artikel 5.3 b i förordning nr 1906/90 och, sedermera, artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008. Klaganden hävdade att artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008 var ogiltig, eftersom den stred mot artikel 6.1 FEU jämförd med artikel 15.1 i stadgan. Enligt klaganden utgör märkningsskyldigheten ett oproportionerligt ingrepp i friheten att utöva yrkesverksamhet. Verwaltungsgericht Dresden (förvaltningsdomstolen i Dresden) meddelade dom 2010, genom vilken klagandens talan ogillades.

13. Klaganden har överklagat domen till den hänskjutande domstolen (Sächsisches Oberverwaltungsgericht) (Högsta förvaltningsdomstolen i Sachsen). I beslutet om hänskjutande har den hänskjutande domstolen ifrågasatt giltigheten av artikel 5.4 b i förordning (EG) nr 543/2008 på två grunder.

14. För det första söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida den inskränkning som märkningsskyldigheten medför är motiverad med avseende på artiklarna 15.1 och 16 i stadgan. Den hänskjutande domstolen anser att märkningsskyldigheten inte påverkar det faktiska innehållet i de berörda friheterna och rättigheterna, att den uppfyller målet att stärka konsumentskyddet, som är ett allmänintresse som erkänns av unionen, och att den förefaller lämplig och nödvändig för syftet. Den hänskjutande domstolen är dock tveksam till huruvida en lämplig avvägning av de berörda intressena har genomförts.

15. För det andra ifrågasätter den hänskjutande domstolen giltigheten av märkningsskyldigheten för fjäderfäkött mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40.2 FEUF. I beslutet om hänskjutande betonas att det inte finns någon sådan märkningsskyldighet för annat konsumentförpackat kött, såsom exempelvis nötkött, kalvkött, fläskkött eller får- och getkött, som också omfattas av regler för den gemensamma organisationen av marknaden i förordning (EG) nr 1308/2013. Den hänskjutande domstolen finner därför att märkningsskyldigheten för färskt fjäderfäkött medför en olikhet i behandlingen, eftersom jämförbara situationer behandlas olika. Den hänskjutande domstolen finner det tveksamt, särskilt, huruvida denna olikhet i behandlingen motiveras av allmänintresset för konsumentskydd.

6 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 februari 1998 konsumenter (EGT L 80, s. 27).

16. Mot denna bakgrund beslutade Sächsisches Oberverwaltungsgericht att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till domstolen:

”1) Är artikel 5.4 b i förordning (EG) nr 543/2008 förenlig med artikel 6.1 första stycket FEU jämförd med artiklarna 15.1 och 16 i stadgan?

2) Är artikel 5.4 b i förordning (EG) nr 543/2008 förenlig med artikel 40.2 andra stycket FEUF?”

17. Skriftliga yttranden har ingetts av Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (motparten i målet i den nationella domstolen) och kommissionen. Dessa tre parter yttrade sig även vid förhandlingen den 13 januari 2016.

III – **Bedömning av tolkningsfrågorna**

A – *Den första frågan: Märkningsskyldighetens förenlighet med artiklarna 15.1 och 16 i stadgan*

18. Innan jag föreslår ett svar på den första frågan ska jag avgränsa den relevanta bestämmelsen i stadgan, som giltigheten av artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008 ska bedömas mot (avsnitt 1). Därefter ska jag bedöma märkningsskyldighetens förenlighet med den specifika bestämmelsen i stadgan (avsnitt 2), och undersöka huruvida begränsningen är föreskriven i lag och uppfyller kärnan i denna rättighet (underpunkt a) och huruvida den uppfyller proportionalitetsprincipen (underpunkt b).

1. Tillämplig bestämmelse: Artikel 15.1 eller artikel 16 i stadgan?

19. Den hänskjutande domstolen har gjort gällande att märkningsskyldighetens giltighet ska undersökas mot bakgrund av såväl artikel 15.1 som artikel 16 i stadgan. Enligt nämnda domstol påverkas klagandens frihet att utöva ett yrke och att idka näringsverksamhet av märkningsskyldigheten. I linje med detta har klaganden gjort gällande att märkningsskyldigheten innebär en begränsning av de friheter och rättigheter som garanteras genom artiklarna 15.1 och 16 i stadgan. Fristaten Sachsen har också hänvisat till båda bestämmelserna i sina yttranden. Kommissionen däremot har gjort gällande att endast artikel 16 i stadgan är relevant i förevarande mål.

20. Såsom följer av domstolens praxis, är de i artiklarna 15.1 och 16 i stadgan föreskrivna rättigheterna och friheterna nära sammankopplade. Detta framgår klart av den rättspraxis som föregick ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Vid denna tidpunkt använde domstolen olika formuleringar för att hänvisa till – i deras egenskap av allmänna rättsprinciper – friheten att fritt utöva handel, arbete och annan förvärvsverksamhet, rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, rätten att starta och driva näringsverksamhet, eller friheten att utöva en ekonomisk verksamhet.[7] Domstolen har erkänt att dessa principer överlappar varandra och angett att näringsfriheten ”sammanfaller med rätten att fritt utöva yrkesverksamhet”.[8]

7 — Se, bland annat, för de olika formuleringarna, dom Nold/kommission (4/73, EU:C:1974:51, punkt 14), dom Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkt 32), dom Eridania (230/78, EU:C:1979:216, punkt 21), dom Biovilac/EEG (59/83, EU:C:1984:380, punkt 21), dom Keller (234/85, EU:C:1986:377, punkt 8), dom Finsider/kommission (63/84 och 147/84, EU:C:1985:358, punkt 24), dom Rau Lebensmittelwerke m.fl. (133/85–136/85, EU:C:1987:244, punkt 19), dom Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 15), dom Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (C-143/88 och C-92/89, EU:C:1991:65, punkt 76), dom Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, punkt 16), dom Tyskland/rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 81) och dom Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, punkt 22).

8 — Dom Spanien och Finland mot parlamentet och rådet (C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkt 51).

21. Denna överlappning är tydlig även i den rättspraxis som har utvecklats efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Artiklarna 15.1 och 16 i stadgan har ofta åberopats och tolkats gemensamt, i tillsammans med artikel 17 i stadgan (äganderätten).[9] Alla dessa bestämmelser kan anses skydda enskildas ekonomiska intressen.

22. Emellertid antyder det faktum att stadgan i dag innehåller två skilda bestämmelser att det bör göras viss åtskillnad mellan ”rätten att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke” – artikel 15.1 – och ”näringsfriheten” – artikel 16.

23. Ur strukturell synvinkel är skillnaden mellan dessa bestämmelser inte helt utan konsekvenser. Såsom kommissionen och fristaten Sachsen har angett, medger artikel 16 i stadgan ett större utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om bestämmelser som kan utgöra ett ingrepp näringsfriheten. Detta följer av bestämmelsens ordalydelse, som till skillnad mot de andra friheterna i avdelning II i stadgan, hänvisar till *unions*rätten samt *nationell* lagstiftning och praxis. Vidare har domstolen angett att ”[n]äringsfriheten kan … bli föremål för myndighetsingrepp, som i det allmännas intresse begränsar hur näringar får bedrivas”.[10]

24. Detta relativt stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna tillerkänns vid reglering av näringsverksamhet återspeglas också i Europadomstolens praxis. Vid tolkningen av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europadomstolen erkänt att staterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om ”kontroll av användning av egendom i enlighet med det allmänna intresset…”.[11]

25. Det råder således ingen tvekan om att artikel 16 i stadgan, i fråga om tillåtna begränsningar, ger staten större utrymme för ingrepp än artikel 15.1. Även om det är stor skillnad mellan de eventuella begräsningar som kan införas rörande respektive frihet, ger detta inte mycket ledning när det kommer till den *ursprungliga* avgränsningen av rättighetens omfattning i sig. Båda artiklarna skyddar sfären för enskildas självbestämmanderätt i de närliggande områdena yrkesverksamhet och näringsverksamhet. Båda är nära förknippade med utövandet av ekonomisk verksamhet. Det är därför inte möjligt att fastställa några tydliga principiella kriterier som kan användas för att skilja mellan de två artiklarnas tillämpningsområden, till exempel beroende på om de berörda parterna är juridiska eller fysiska personer eller om den aktuella ekonomiska verksamheten utförs självständigt eller inte.[12]

26. Även om det saknas närmare kriterier för avgränsningen av tillämpningsområdet för artiklarna 15.1 och 16 i stadgan, kan vissa ungefärliga riktlinjer skönjas. Å ena sidan fokuserar artikel 15.1 på valfrihet och personlig självständighet, som är nära förknippat med personliga rättigheter och utvecklingen av dessa. Hänvisningen till att ”arbeta” betonar en mer relevant, om än inte exklusiv, inverkan på enskilda och anställningsförhållanden.[13] Å andra sidan ligger näringsfriheten i artikel 16 närmare entreprenörsverksamhet, som har starkare band till principen om egendom.[14] Det följer därför att det

9 — Se, exempelvis, dom Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 44 och följande punkter), dom Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punkt 43) och dom Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 57 och följande punkter).

10 — Dom Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 46) och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 123).

11 — Se Europadomstolens dom av den 23 september 1982 i målet Sporrong och Lönnroth mot Sverige, serie A nr 52, § 61, av den 24 oktober 1986 i målet AGOSI mot Förenta staterna, serie A nr 108, § 52, av den 25 oktober 1989 i målet Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1), ansökan nr 10842/84 A163, § 55, och av den 20 augusti 2007 i målet J.A. Pye (Oxford) LTD och J.A. Pye (Oxford) Land LTD mot Förenade kungariket, ansökan nr. 44302/02 2007-III, § 55. Se även Europakommissionens för de mänskliga rättigheterna dom av den 21 oktober 1998 i målet Pinnacle Meat Processors Company m.fl. mot Förenade kungariket, ansökan nr 33298/96.

12 — Så har också generaladvokaten Wahl i sitt förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 69), angett att företag åtnjuter den rättighet som föreskrivs i artikel 15 i stadgan.

13 — Se generaladvokaten Wahls förslag till avgörande Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punkt 24).

14 — Se, exempelvis, dom Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, punkt 32). Såsom generaladvokaten Cruz Villalón angav i sitt förslag till avgörande i målet Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:82, punkt 51), skyddar rätten till egendom och näringsfriheten olika rättsliga situationer, trots denna nära koppling.

materiella tillämpningsområdet för artikel 16 i stadgan, såsom det gradvis har kommit att avgränsas genom domstolens praxis, är mer centrerat på de ekonomiska aspekterna av entreprenörsverksamhet. Det omfattar utövandet av ekonomisk eller kommersiell verksamhet, inklusive avtalsfriheten och den fria konkurrensen, friheten att välja affärspartner och friheten att bestämma priset för tillhandahållande av en tjänst. [15] Dessutom omfattar näringsfriheten rätten att fritt disponera över sina ekonomiska, tekniska och finansiella resurser. [16]

27. Kort sagt är det mer sannolikt att artikel 15.1 i stadgan är tillämplig om den aktuella situationen avser fysiska personer och frågor såsom rätten att arbeta och att välja ett yrke. På motsvarande sätt är artikel 16 i stadgan mer relevant för juridiska personer och det sätt på vilket en redan etablerad verksamhet, eller ett redan valt yrke, genomförs och regleras. [17]

28. Ungefärliga riktlinjer som avgränsar de olika parametrarna i artiklarna 15.1 och 16 utesluter dock inte löpande överlappningar eller eventuella gemensamma överväganden avseende artiklarna 15 och 16 i stadgan i ett visst mål. Exempel på situationer där det kan vara lämpligt med gemensamma överväganden är bestämmelser som begränsar möjligheten att utöva ett yrke genom krav på licens eller tillstånd eller mycket långtgående krav som ställs på verksamheter.

29. I förevarande mål har Lidl GmbH & Co. KG gjort gällande att kraven rörande märkningen av dess produkter utgör ett ingrepp i det sätt på vilket företaget önskar genomföra sin kommersiella verksamhet. Märkningsskyldigheten begränsar inte på något sätt klagandens rätt att välja eller utöva ett fritt valt yrke, utan den rör endast sättet på vilket ett företag kan bedriva (en redan vald) verksamhetsgren.

30. Vid en tillämpning av de ovan beskrivna allmänna riktlinjerna, är det därför min uppfattning att målet ska bedömas enligt artikel 16 i stadgan.

2. Märkningsskyldighetens förenlighet med artikel 16 i stadgan

31. Såsom kommissionen och fristaten Sachsen helt riktigt har påpekat, är näringsfriheten inte absolut. Den ska bedömas i förhållande till sin funktion i samhället. [18] Enligt artikel 52.1 i stadgan är det tillåtet att införa begränsningar av utövandet av de i stadgan erkända rättigheterna och friheterna, under förutsättning att de föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är ”nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”. [19]

32. Jag ska nu i tur och ordning undersöka om märkningsskyldigheten uppfyller dessa krav.

a) De tillåtna begränsningarna av näringsfriheten

33. Såsom klaganden har medgett i sina skriftliga yttranden är det klarlagt att märkningsskyldigheten är *föreskriven i lag*.

15 — Se, exempelvis, dom Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 42 och följande punkter), dom Alemo-Herron m.fl. (C-426/11, EU:C:2013:521, punkt 32 och följande punkter) och dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 25).

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

17 — Se den ståndpunkt som intogs i dom Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771), dom McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), dom Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), samt dom Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

18 — Se, exempelvis, dom Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 45) och dom Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 54).

19 — Se, exempelvis, dom Volker und Markus Schecke och Eifert (C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 65).

34. Vidare har domstolen redan slagit fast att även om unionens bestämmelser om märkning innebär vissa inskränkningar för de berörda näringsidkarnas affärsverksamhet i ett klart avgränsat hänseende, ”påverkar de inte på något sätt kärnan i friheten att driva den verksamheten”. [20] Situationen i förevarande mål är densamma. Jag delar därför kommissionens och fristaten Sachsens uppfattning att märkningsskyldigheten inte påverkar *kärnan* i näringsfriheten.

b) Proportionalitet

35. Det ska vidare avgöras huruvida märkningsskyldigheten är förenlig med proportionalitetsprincipen.

i) Allmänna överväganden

36. Domstolen har fastställt att ”unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning … [kan] vara begränsat på grund av ett antal omständigheter, såsom bland annat det område som berörs, beskaffenheten av den rättighet som garanteras genom stadgan, ingreppets beskaffenhet och allvar samt ingreppets syfte”. [21]

37. Detta innebär att domstolsprövningens stränghet kan variera från fall till fall, särskilt när det gäller hur ingående proportionalitetsbedömningen är. Särskilt två aspekter är relevanta för att avgöra vilket angreppssätt som bör tillämpas i förevarande mål. Den materiella unionsrätt som berörs och beskaffenheten av rättigheterna i fråga.

38. Med avseende på det berörda området har domstolen flera gånger godtagit att unionslagstiftaren på jordbruksområdet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 40–43 FEUF. [22] Således ska domstolens prövning begränsas till en kontroll av att lagstiftaren inte på ett *uppenbart* sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [23]

39. Kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning fastställs också i förevarande mål genom de berörda rättigheternas natur. Såsom domstolen har angett kan näringsfriheten ”bli föremål för myndighetsingrepp, som i det allmännas intresse begränsar hur näringar får bedrivas”. [24]

40. I allmänhet utgörs proportionaliteten av en avvägning mellan angivna mål och valda metoder. För att uppfylla proportionalitetsprincipen ska de åtgärder som antas vara *lämpliga* för att uppnå de legitima mål som eftersträvas och inte gå utöver vad som är *nödvändigt* för att uppnå dessa mål (när det finns olika alternativ till lagstiftning ska den väljas som är minst ingripande) och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen) (*intern avvägning* eller *proportionalitet i strikt bemärkelse*). [25]

41. Denna proportionalitetsbedömning i tre steg är i stor utsträckning flexibel isig. Den kan genomföras med olika stränghet och därmed medge lagstiftaren olika utrymme för skön. Samtidigt bör dock alla tre steg krävas för proportionalitet. Det faktum att en åtgärd har antagits på ett område på vilket kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, såsom är fallet på jordbruksområdet, innebär enligt min uppfattning inte att domstolens proportionalitetsbedömning ska

20 — Dom Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, punkt 9). Se även dom Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punkterna 57 och 58), samt dom Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 71).

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

22 — Se, exempelvis, dom Fédesa m.fl. (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 14), dom Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, punkt 22) och dom Spanien mot rådet (C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 96 och följande punkter).

23 — Se, bland annat, dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 48), och dom AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 80).

24 — Se, bland annat, dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 28).

25 — Se, bland annat, dom Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 81), dom Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, punkt 42), dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 29) och dom Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punkt 58).

begränsas till att kontrollera i vilken mån åtgärden är lämplig. Det är snarare så att det krävs att mer aktsamhet iakttas *inom* bedömningen. Bedömningen begränsar sig då självt till att identifiera *uppenbara brister*.[26] Det krävs dock fortfarande en relevant analys genomförs avseende vart och ett av de tre stegen.

42. I enlighet med den argumentation som flera generaladvokater redan har gett klart uttryck för,[27] ska ”uppenbart olämpligt”-testet tillämpas på alla tre steg i proportionalitetsbedömningen. Såsom generaladvokaten Kokott nyligen angav,[28] ska domstolsprövningen i sådana fall endast fastställa huruvida åtgärden är *uppenbart* olämplig i förhållande till de legitima mål som eftersträvas, huruvida åtgärden *uppenbarligen* går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål och huruvida åtgärden medför nackdelar som *uppenbarligen* är oproportionerliga i förhållande till dessa mål.

43. Dessutom finns det två mer generella konstitutionella argument som ger stöd för att det krävs en mer grundlig prövning av unionsinstitutionernas rättsakter och antyder att en fullständig trestegsprövning ska genomföras. För det första blev stadgan om de grundläggande rättigheterna bindande primärrätt i och med Lissabonfördraget. Detta medförde att prövningen av unionsrättsakternas förenlighet med grundläggande rättigheter ställdes i förgrunden.

44. För det andra faller uppgiften att pröva unionsinstitutionernas rättsakters förenlighet med grundläggande rättigheter, i avsaknad av en extern prövning,[29] på domstolen. När domstolen utövar denna uppgift kräver den höga skyddsnivå som stadgan eftersträvar att domstolen ska genomföra en fullständig och verksam intern prövning av unionsrätten och unionsinstitutionernas rättsakter.

45. Mot bakgrund av det ovanstående ska jag nu övergå till att bedöma huruvida märkningsskyldigheten är förenlig med den tredelade proportionalitetsprincipen.

ii) Proportionalitet tillämpad i förevarande mål

46. Kommissionen och fristaten Sachsen har gjort gällande att märkningsskyldigheten är lämplig och proportionell med hänsyn till det legitima målet konsumentskydd.

47. Konsumentskyddet är mycket riktigt ett mål av allmänintresse som erkänns av unionen, särskilt i artiklarna 114.3 och 169 FEUF samt artikel 38 i stadgan. Liksom är fallet med många andra mål och värderingar, är det dock inte ett absolut mål. Behovet att uppnå en rimlig avvägning mellan konsumentskyddet och andra värderingar, bland annat näringsfriheten, har ofta erkänts av domstolen.[30]

26 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande ABNA m.fl. (C-453/03, EU:C:2005:202, punkt 57).

27 — Se, bland annat, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:142, punkt 74 och följande punkter) och förslag till avgörande Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, punkt 61) och generaladvokaten Wahls förslag till avgörande Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punkt 40).

28 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande Polen/parlamentet och rådet (C-358/14, EU:C:2015:848, punkt 89), Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854 punkt 58), och i målet Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2015:853, punkt 150). Se ,i detta avseende, även generaladvokaten Trstenjaks förslag till avgörande Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, punkt 80 och följande punkter).

29 — Se yttrande 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Se, exempelvis, dom McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 63) och dom Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 74).

48. I sina skriftliga yttranden har kommissionen hänvisat till skäl 10 i förordning nr 543/2008. Enligt detta skäl är det nödvändigt att ”så långt som möjligt” säkerställa att det i handelsnormer för fjäderfäkött tas hänsyn till bestämmelserna i rådets direktiv 76/211,[31] i syfte att ge konsumenten ”tillräckliga, entydiga och objektiva upplysningar om sådana produkter som bjuds ut till försäljning…”. Jag delar därför uppfattningen att även om de inte har ett direkt samband med den aktuella märkningsskyldigheten, så antyder såväl skäl 10 som andra skäl att målet att tillhandahålla bättre information till konsumenter uttryckligen erkänns i förordning nr 543/2008.[32]

49. Klaganden har dock gjort gällande att märkningsskyldigheten i praktiken inte främjar konsumentskyddsmålet. Märkningsskyldigheten gör det svårare att genomföra spontana justeringar och begränsar därför möjligheten för priskonkurrens inom en kort tidsram, vilket kanske inte, i slutänden, är i konsumenternas bästa intresse.

50. Även om klagandens argument är relevanta för bedömningen av märkningsskyldighetens förenlighet med icke-diskrimineringsprincipen, kan det inte ifrågasättas att det främjar konsumentskyddsobjektivet att tillhandahålla prisuppgifter genom märkning. Märkningsskyldigheten kräver att det ska finnas uppgifter om priset per viktenhet och försäljningspriset på konsumentförpackningen eller en etikett som fästs på denna. Det utökar därför informationen som finns tillgänglig för konsumenterna genom att ge en precis och tydlig uppgift om priset, vilket ger dem möjlighet att göra informerade val. Från denna ståndpunkt är märkningsskyldigheten definitivt inte uppenbart olämpligt för att uppnå det legitima målet att tillhandahålla bättre information till konsumenter.

51. Med hänsyn till nödvändighetskravet följer det av domstolens praxis att märkning rent generellt anses vara en av de minst ingripande regleringsåtgärderna.[33]

52. Klaganden har dock gjort gällande att metoden att fästa prisetiketter på hyllor är ett mindre betungande regleringsalternativ som är lämpligt för att uppnå konsumentskyddsmålet. Enligt klaganden uppfyller den allmänna skyldigheten i artikel 3.1 i direktiv 98/6, som kräver att försäljningspriset och jämförpriset anges (utan att precisera var), redan målet att tillhandahålla tillräcklig information till konsumenterna.

53. Även om denna metod kan ses som ett lämpligt sätt att tillhandahålla prisinformation, är den enligt min uppfattning inte *lika* effektiv som märkningsskyldigheten. En mängd olika situationer kan förutses där en angivelse av priset per viktenhet och försäljningspriset på en etikett direkt på konsumentförpackningen är ett mer effektivt sätt att informera konsumenten.

54. För det första säkerställer märkningsskyldigheten att prisinformationen är tillgänglig under hela köpet. Det gör det möjligt att jämföra priser även efter att produkten har tagits från hyllan. Märkningsskyldigheten skyddar också kunden i händelse av felplacering av produkter.

55. För det andra är angivelsen av försäljningspriset och priset per enhet ännu mer relevant i fråga om konsumentförpackade varor som inte har en standardiserad vikt. I detta avseende bidrar märkningsskyldigheten utan tvekan till konsumentskyddsmålet. Den garanterar prisinformationens riktighet och säkerställer att konsumenten kan göra ett informerat val.

56. Visst är det riktigt, i fråga om förpackningar med standardiserade vikter, att uppfyllelse av bestämmelserna i direktiv 98/6 redan kräver att försäljningspriset och priset per enhet ska anges på konsumentförpackningen.

31 — Rådets direktiv (EEG) av den 20 januari 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om färdigförpackning av vissa varor efter vikt eller volym (EGT L 476, s. 1).

32 — Se, särskilt, skäl 6, 11 och 12.

33 — Se, exempelvis, inom ramen för fri rörlighet av varor, dom Rau Lebensmittelwerke (C-261/81, EU:C:1982:382, punkt 17).

57. Icke desto mindre har kommissionen, såsom angetts ovan, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Med detta i åtanke är det min uppfattning att kommissionen inte uppenbarligen gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet att förbättra konsumentskyddet.

58. Slutligen ska det fastställas huruvida märkningsskyldigheten medför nackdelar som uppenbarligen är oproportionerliga för de näringsidkare som omfattas av den.

59. Klaganden har betonat den ekonomiska och organisatoriska börda som märkningsskyldigheten medför och har anfört att en lämplig avvägning mellan de konkurrerande intressena inte har uppnåtts.

60. Det är dock uppenbart till följd av de förklaringar som fristaten Sachsen har framfört till domstolen i sina muntliga yttranden att märkningsskyldigheten i praktiken inte medför någon betydande extra börda för producenterna när det gäller tid eller kostnader. Vid produktion kan mängden av och innehållet i den information som anges på etiketten ändras på ett praktiskt sätt på datorn, utan några betydande merkostnader.

61. Vidare är merkostnaderna för eventuell om-märkning i butik i händelse av efterföljande prisändringar eller priskampanjer begränsade. För det första skulle, såsom kommissionen och fristaten Sachsen angav vid förhandlingen, endast en mindre mängd varor beröras av sådana åtgärder. För det andra skulle om-märkning i händelse av prisändringar visserligen ge upphov till visst merarbete för butikerna. Som fristaten Sachsen dock angav vid förhandlingen, skulle märkningsskyldigheten kunna uppfyllas genom en klisterlapp som fästs vid ursprungsetiketten. Detta kan inte anses medföra kostnader som är oproportionerliga i förhållande till målet att informera konsumenten om prisändringen.

62. Av dessa skäl anser jag att märkningsskyldigheten inte medför nackdelar som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till klagandens intressen och att den inte är oproportionerlig i fråga om att uppnå konsumentskyddsmålet. Således utgör märkningsskyldigheten inte en otillåten begränsning av näringsfriheten enligt artikel 16 i stadgan.

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den första tolkningsfrågan på följande sätt. En bedömning av tolkningsfrågan har inte röjt någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 5.4 b i kommissionens förordning (EG) nr 543/2008, mot bakgrund av artikel 16 i stadgan.

B – *Den andra frågan: Märkningsskyldighetens förenlighet med artikel 40.2 FEUF*

64. Det följer av domstolens fasta praxis att icke-diskrimineringsprincipen, på jordbruksområdet, kommer till uttryck i artikel 40.2 FEUF.[34] Den är tillämplig på näringsidkare som omfattas av en gemensam marknadsorganisation.[35] Bestämmelsen ger specifikt uttryck för den allmänna principen om icke-diskriminering som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.[36]

34 — Se, bland annat, dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

35 — Se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland mot rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 68).

36 — Se, bland annat, dom Ruckdeschel m.fl. (C-117/76 och C-16/77, EU:C:1977:160, punkt 10), dom Moulins et huileries de Pont-à-Mousson och Providence agricole de la Champagne (C-124/76 och C-20/77, EU:C:1977:161, punkt 22), dom Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, punkt 51) och dom Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

65. Det ska från början understrykas att svaret på den första preliminära frågan inte påverkar bedömningen av märkningsskyldighetens förenlighet med icke-diskrimineringsprincipen. Bedömningen av märkningsskyldighetens förenlighet med näringsfriheten, som föreskrivs i artikel 16 i stadgan, är en ”*vertikal*” prövning. Konsumentskyddsmålet jämförs med metoden för märkningsskyldighet, men endast med avseende på den aktuella produkten, det vill säga färskt fjäderfäkött. Bedömningen sker i stor utsträckning isolerat från andra produkter och marknader. Till skillnad från detta kräver icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 40.2 FEUF en annan typ av prövning, en ”*horisontell*” prövning, närmare bestämt – innebär märkningsskyldigeten, som endast och uteslutande är tillämplig på färskt fjäderfäkött, att lika situationer behandlas olika? Om detta är fallet, finns det sakliga skäl för olikbehandlingen?

1. Jämförbarhet

66. Den preliminära frågan är jämförbarhet. Vilka producenter, konsumenter och, genom dem, produkter kan sägas vara i samma situation inom ramen för artikel 40.2? Det finns olika uppfattningar om detta.

67. Å ena sidan intar den hänskjutande domstolen och klaganden en extensiv ståndpunkt i fråga om jämförbarhet. De har gjort gällande att artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008 innebär olikbehandling av andra typer av kött som inte omfattas av samma skyldighet, till exempel fläskkött, nötkött, lammkött och getkött. De menar att alla dessa typer av färskt kött är jämförbara med avseende på märkning.

68. Å andra sidan har kommissionen en mer begränsad syn på jämförbarheten och har gjort gällande att färskt fjäderfäkött inte är i samma situation som andra köttprodukter. Kommissionens huvudsakliga argument för sin ståndpunkt är historiskt. Kommissionen har lämnat en detaljerad beskrivning av utvecklingen av olika regelverk som har varit tillämpliga på de olika köttmarknaderna. Kommissionen menar att unionslagstiftaren har agerat mindre ingripande på marknaden för fjäderfäkött än på andra köttmarknader. Bland de få åtgärder som unionen har vidtagit för att stöda marknaden för fjäderfäkött är handelsnormer som märkningsskyldigheten. Kommissionen har bekräftat att denna skyldighet, genom att skydda konsumenterna, uppmuntrar försäljning och därmed främjar målet att öka jordbrukarnas intäkter.

69. Jag kan se ett antal problem med kommissionens argument. Framför allt är frågan om jämförbarhet dock till sin natur en *objektiv* bedömning. Den innebär en undersökning av huruvida föremålen för bedömning (personer, produkter, med mera), i förhållande till en viss bestämd kvalitet (det vill säga en jämförelsegrund (*tertium comparationis*), som kan vara ett värde, ett mål en åtgärd, med mera), uppvisar mer likheter eller mer skillnader. Visst är *subjektiva* historiska regleringsval relevanta vid en sådan bedömning, särskilt när jämförelsegrunden (*tertium comparationis*) fastställs.[37] De är dock inte nödvändigtvis avgörande.

37 — Förvisso, jämförbarheten ”bör bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den gemenskapsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling” (se dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 26 och där angiven rättspraxis). Utförligare information om tillämpningen av icke-diskrimineringsprincipen på olika sektorer inom jordbruksområdet finns i 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, särskilt s. 538.

70. Emellertid behöver de relativt komplicerade frågorna om jämförbarhet mellan flera olika sektorer på jordbruksområdet inte tas upp här, av ett enkelt skäl: Även om kommissionens argument att köttprodukter från olika sektorer inte är jämförbara skulle godtas, kvarstår det förhållandet att märkningsskyldigheten i artikel 5.4 b i förordning nr 543/2008 endast omfattar en produkt, nämligen färskt fjäderfäkött. Såsom klaganden har gjort gällande, omfattas andra fjäderfäköttprodukter, exempelvis fryst eller snabbfryst fjäderfäkött, [38] inte av märkningskravet. [39]

71. Således, även om man godtar den restriktiva syn på jämförbarhet som kommissionen har gjort gällande, som medför att endast fjäderfäkött är jämförbart, förekommer det fortfarande olikbehandling *inom* fjäderfäsektorn i sig.

2. Sakliga skäl

72. Det har redan fastställts att det förekommer olika behandling. Jag ska nu undersöka om det finns sakliga skäl för denna olika behandling.

73. Kommissionen har åberopat sitt utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Det är riktigt att domstolen i sin tidigare praxis, såsom anmärkts ovan i punkt 38 i förevarande förslag, flera gånger har erkänt det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har på jordbruksområdet. Till följd av detta begränsar domstolen sin prövning av huruvida icke-diskrimineringsprincipen har iakttagits till en kontroll av huruvida åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär maktmissbruk, eller av att den ifrågavarande myndigheten inte på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [40]

74. Trots det föregående måste det, för att en olikbehandling på detta område inte ska anses vara diskriminerande, finnas *sakliga skäl* för olikbehandlingen som inte är *uppenbart olämpliga*. [41] Det ankommer särskilt på den institution som har upprättat rättsakten att bevisa att det finns sakliga skäl och att ge domstolen lämplig information för att bedöma dessa kriterier. [42]

75. Trots upprepade frågor till kommissionen vid förhandlingen, är det fortfarande är oklart vilka sakliga skäl som skulle kunna motivera en märkningsskyldighet enbart för färskt fjäderfäkött, men inte andra typer av fjäderfäkött. Två möjliga sakliga skäl har framställts av kommissionen; dels konsumentskyddet som sådant, dels stärkt konsumentskydd som en tillfällig målsättning för att främja målet att öka jordbrukarnas intäkter.

76. Jag finner det svårt att godta dessa argument som giltiga skäl för den ifrågavarande olikbehandlingen.

38 — Enligt punkt III.2 i del B i bilaga XIV till förordning (EG) nr 1234/2007 kan fjäderfäköttberedningar saluföras i tre tillstånd: färskt, fryst eller djupfryst. Bestämmelsen finns numera i bilaga VII del V punkt III i förordning (EU) nr 1308/2013.

39 — Dessutom ska det anmärkas att rådets förordning (EG) nr 1047/2009 av den 19 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna vad gäller handelsnormerna för fjäderfäkött (EUT L 290, s. 1) har utökat tillämpningsområdet för marknadsnormerna för fjäderfäkött så att de nu omfattar ”fjäderfäköttberedningar” och ”fjäderfäköttprodukter”.

40 — Se, bland annat, dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 43) och dom AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 80).

41 — Exempelvis dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 58) och dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 44 och följande punkter.)

42 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis, dom Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 78) och dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 48, och där angiven rättspraxis.)

77. Även om märkningsskyldigheten i sig kan lämpa sig för att uppnå en bra nivå på konsumentinformation, så har inte några objektiva skäl åberopats som förklarar varför märkningsskyldigheten endast bör tillämpas på färskt fjäderfäkött och inte andra typer av fjäderfäkött som omfattas av den berörda förordningen.

78. I fråga om färskvaror kan ömtålighet ofta rent principiellt motivera vissa skillnader i fråga om den information som ska finnas på etiketter som fästs på konsumentförpackade köttprodukter.[43] Det har dock inte åberopats några särskilda egenskaper som motiverar olika märkningskrav i fråga om *pris* angivelser.[44] Tvärtom. Vid förhandlingen bekräftade klaganden och fristaten Sachsen att de påstådda särskilda egenskaperna för färskt fjäderfäkött i fråga om konservering, transport, slakt, styckning, marknadsföring och storlek inte har någon inverkan på framställningen av förpackningar för standardiserade vikter. I alla händelser skulle dessa eventuella särskilda egenskaper inte bara omfatta färskt fjäderfäkött utan också andra typer av fjäderfäkött som inte omfattas av märkningsskyldigheten.

79. Kommissionen har också angett att artikel 3.1 i direktiv 98/6 minskar skillnaderna mellan de regelsystem som gäller för fjäderfäkött och andra typer av kött, eftersom denna bestämmelse, särskilt i fråga om produkter som inte har standardiserade vikter, föreskriver en skyldighet att ange priset på konsumentförpackningen. Kommissionen har angett att omständigheten att det finns ett sådant allmänt system inte innebär att skyddsnivån i sektorn för fjäderfäkött ska sänkas. I linje med detta argument har fristaten Sachsen också gjort gällande att en tillämpning av icke-diskrimineringsprincipen inte bör leda till den lägsta skyddsnivån, med hänvisning analogt till domstolens praxis på området för djur- och folkhälsa.[45]

80. Enligt min uppfattning utgör inte heller dessa argument sakliga skäl för olikbehandling.

81. För det första saknar kommissionens argument att olikbehandlingen ”minskas” genom det allmänna kravet i artikel 3.1 i direktiv 98/6 relevans. Till att börja med utgör det inte på något sätt sakliga skäl för den ”kvarstående” olikbehandlingen och utgör definitivt inte sakliga skäl för olikbehandlingen som sådan.

82. För det andra bör förevarande mål särskiljas från den av fristaten Sachsen åberopade domen i målet ABNA m.fl. I nämnda dom undersökte domstolen huruvida ett krav enligt direktiv 2002/2 var förenligt med icke-diskrimineringsprincipen,[46] nämligen kravet att tillverkare av djurfoder var skyldiga att ange uppgifter som livsmedelsproducenter inte var skyldiga att ange. I detta sammanhang angav domstolen att den omständigheten att så restriktiva åtgärder även kan vara motiverade på andra, ännu inte reglerade, områden inte utgjorde en tillräcklig anledning för att anse att de åtgärder som vidtagits på det område som var föremål för de ifrågavarande åtgärderna inte var lagenliga på grund av att de var diskriminerande. Domstolen fann att ”[o]m så inte vore fallet, skulle det leda till att skyddsnivån för folkhälsan anpassas efter den lägsta skyddsnivån i den föreliggande lagstiftningen”.[47]

83. Situationen i förevarande mål skiljer sig tydligt från situationen i målet ABNA m.fl. För det första handlade det i det målet inte om olikbehandling av produkter som omfattades av en gemensam marknadsorganisation på området för den gemensamma jordbruksmarknaden. Tvärtom grundade sig direktiv 2002/2 på artikel 152.4 b EG (nu, artikel 168.4 FEUF) – en rättslig grund som är kopplad till antagandet av rättsakter för att säkerställa en hög nivå av hälsoskydd för människor. Till skillnad från situationen i målet ABNA m.fl. medför den märkningsskyldighet som är föremål för bedömning i

43 — Såsom, exempelvis, anges i förordning (EU) nr 1169/2011, fotnot 5.

44 — Förevarande mål skiljer sig därför från situationerna i mål som, exempelvis, Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, punkt 51 och följande punkter) och mål Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 73).

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

46 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG (EGT L 63, s. 23).

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

förevarande mål olikbehandling av jordbruksprodukter som tillhör samma sektor, nämligen sektorn för fjäderfäkött, såsom den har definierats i förordning nr 1234/2007 och genomförandeförordning nr 543/2008. För det andra, såsom generaladvokaten påpekade i målet ABNA m.fl., är det så, att de strängare bestämmelserna för djurfoder skulle kunna ha sakliga skäl i den nära kopplingen mellan sektorn för djurfoder och krisen rörande spongiform encefalopati samt dioxinkrisen som antagandet av direktiv 2002/2 var förknippat med. [48]

84. Den andra grenen för eventuella sakliga skäl som kommissionen har gjort gällande har att göra med konsumentskyddsmålet, denna gång dock inte som ett mål i sig, utan som en övergående värdering mot det slutliga målet att förbättra jordbrukarnas intäkter. Argumentet kan förklaras på följande sätt. Genom att tillhandahålla extra information till konsumenterna stärker prisinformationen på förpackningen konsumenternas förtroende för produkten. Ett starkare konsumentförtroende leder till ökad försäljning och därigenom till ökade intäkter för jordbrukarna.

85. Detta argument förmår inte övertyga. Det följer av sunt förnuft att klaganden och andra detaljhandelsföretag också skulle ha ett intresse i att uppmuntra just denna försäljning. Såsom klaganden dock har påpekat, i relativt omfattande utsträckning, är extrakostnaderna i samband med märkningsskyldigheten ägnade att lägga en större börda på detaljhandelsföretagen när de justerar priser och vidtar säljfrämjande åtgärder för färskt fjäderfäkött och motverkar därigenom försäljning av just den produkten. Det är därför svårt att se hur ytterligare märkningsskyldigheter skulle bidra till ökad försäljning i detta avseende.

86. Om vi bortser från spekulationer om social verklighet och konsumentförväntningar, har kommissionen emellertid fortfarande inte lyckats framlägga sakliga skäl som skulle förklara varför märkningsskyldigheten, även om man godtar att den bidrar till att förbättra jordbrukarnas intäkter, endast bör omfatta färskt fjäderfäkött och inte andra typer av fjäderfäkött.

87. Enligt min uppfattning kan därför varken kommissionens första eller andra argument utgöra sakliga skäl för olika märkningskrav i sektorn för fjäderfäkött.

88. Slutligen har kommissionen åberopat praxis från domstolen av vilken det följer att en unionsrättsakts lagenlighet ska bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg den dag då rättsakten antogs. [49] Vid förhandlingen angav kommissionen att om det hade varit aktuellt att anta liknande bestämmelser i dag, skulle de kanske ha sett annorlunda ut. Kommissionen gjorde därvid gällande att en del av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning omfattar en historisk dimension och att kommissionen bör ha rätt att genomföra ändringar gradvis. Inom ramen för detta bör det inte vara domstolens uppgift att träda in och ogiltigförklara sådana bestämmelser.

89. Detta argument kan bemötas på två sätt; dels med ett konkret argument som avser just det förevarande målet, dels med ett mer allmänt, konstitutionellt argument. När det gäller det konkreta argumentet räcker det att anmärka att märkningsskyldigheten, som ursprungligen föreskrevs i artikel 5.3 b i förordning nr 1906/90, [50] antogs på nytt år 2008, i form av den berörda genomförandeförordningen. Således kan lagstiftaren anses ha upprepat sitt lagstiftningsval år 2008. Det finns inget i handlingarna i förevarande mål som stöder en bedömning att tekniska eller andra sakliga skäl som förelåg vid den tidpunkten skulle ha motiverat den i detta mål aktuella olikbehandlingen.

48 — Generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande ABNA m.fl. (C-453/03, EU:C:2005:202, punkt 138).

49 — Se, exempelvis, dom Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, punkt 45, och där angiven rättspraxis).

50 — Det ska anmärkas att kommissionen, genom förslag till rådets förordning (EEG) om vissa marknadsföringsnormer för fjäderfäkött (KOM(89) 580 slutlig av den 23 november 1989), övervägde att införa en märkningsskyldighet i artikel 5.3 för ”konsumentförpackat fjäderfäkött” rent allmänt. De särskilda bestämmelserna rörande märkning av färskt fjäderfäkött rörde sista förbrukningsdagen.

90. Vad gäller det mer allmänna argumentet kan unionsinstitutionernas stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt min uppfattning inte tolkas som en oinskränkt rättighet som innebär att tidigare lagstiftningsval rörande marknadens organisation utgör permanent och tillräcklig motivering för att fortsätta att tillämpa det i en marknadssituation och en social situation som har ändrat sig avsevärt. Bildligt uttryckt måste en lagstiftare, ungefär som en skogvaktare, hela tiden ta hand om lagstiftningsskogens tillstånd. Han kan inte bara plantera nya träd hela tiden, utan måste också med jämna mellanrum tunna ut skogen och ta bort träd och grenar som vissnat. Om han inte gör det bör han inte bli förvånad om någon annan finner det nödvändigt att träda emellan.

91. Mot bakgrund av det som har angetts ovan är jag böjd att dra slutsatsen att kommissionen, även om det godtas att den har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och även om den prövning som görs inte är alltför genomträngande, inte har framfört några sakliga skäl som kan motivera olikbehandlingen mellan olika typer av fjäderfäkött när det gäller märkningskraven.

92. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan på följande sätt. Artikel 5.4. b i kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 är ogiltig, eftersom den innebär en diskriminering mellan olika typer av fjäderfäkött i strid med artikel 40.2 FEUF.

IV – **Förslag till avgörande**

93. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har framställts av Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen i Sachsen) på följande sätt:

1) En bedömning av den första tolkningsfrågan har inte röjt någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 5.4 b i kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött, mot bakgrund av artikel 16 i stadgan.

2) Artikel 5.4. b i kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 är ogiltig, eftersom den innebär en diskriminering mellan olika typer av fjäderfäkött i strid med artikel 40.2 FEUF.