æbleeddike med et indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, omfattes af denne bestemmelse, når der er tale om eddike, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat.

I sag 788/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Bolzano er indgivet til Domstolen for i straffesagen

mod

HERBERT GILLI OG PAUL ANDRES

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssektretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I tvisten i hovedsagen for Pretura di Bolzano har de tiltalte Herbert Gilli og Paul Andres rejst det problem, om visse

bestemmelser i den italienske ordning for fremstilling af og handel med eddike er forenelige med fællesskabsretten og navnlig med EØF-traktatens artikel 30.

I Italien er disse forhold især reguleret ved lov nr. 991 af 9. oktober 1964 (Gazzetta Ufficiale nr. 265 af 28. 10. 1964), der bemyndiger regeringen til at fastsætte regler til imødegåelse af ulovligheder ved fremstilling af og handel med druemost, vin og eddike. Artikel 2, stk. 6, i denne lov bestemmer, at der skal udstedes forbud mod direkte eller indirekte anvendelse i levnedsmiddelproduktionen af syntetisk fremstillet alkohol og af produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra gæring af vin eller piquettevin.

I overensstemmelse hermed bestemmer artikel 51 i bekendtgørelse nr. 162 af 12. februar 1965 fra republikkens præsident (Gazzetta Ufficiale nr. 73 af 23. 3. 1965) — herefter benævnt DPR 162 — at

»Transport, oplagring med henblik på salg, forhandling eller enhver brug i øvrigt med henblik på direkte eller indirekte anvendelse i levnedsmidler af syntetisk fremstillet ethylalkohol, af produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra gæring af vin eller piquettevin, samt af produkter hidrørende fra eddikegæring af vin eller piquettevin, der ikke i henhold til artikel 41 kan kvalificeres som vineddike, er forbudt«.

Artikel 51 i DPR 162 blev ændret ved lov nr. 739 af 9. oktober 1970 (Gazzetta Ufficiale nr. 270 af 24. 10. 1970), men kun således, at ordene »eller piquettevin« udgik.

Betegnelsen eddike er ifølge artikel 41 i DPR 162 forbeholdt »produkter fremstillet ved eddikegæring af vin« med

a) et samlet syreindhold på mindst 6 gram eddikesyre pr. 100 ml,

b) et alkoholindhold på højst 1,5 %.

Det skal endvidere anføres, at overtrædelser af artikel 51 i henhold til artikel 94 i DPR 162 straffes med bøde på mellem 2 og 20 millioner LIT og under skærpede omstændigheder med fængsel i indtil tre år.

Endelig bestemmer artikel 60 i DPR, at »bestemmelserne i nærværende bekendtgørelse finder også anvendelse på indførte produkter«.

Servizio Repressione Frodi i San Michele All'Adige har for Pretura di Bolzano rejst tiltale mod Herbert Gilli, fødevareimportør og -grosserer, med bopæl i Cornedo All'Isarco (provinsen Bolzano), og mod Paul Andres, handlende, med bopæl i Bolzano, for overtrædelse af artikel 51 i DPR 162.

Førstnævnte er tiltalt for handel med og oplagring med henblik på salg af æbleeddike med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, og som er fremstillet af selskabet Richard Hengstenberg i Esslingen (Forbundsrepublikken Tyskland), sidstnævnte for oplagring med henblik på salg af samme produkt.

Under retsforhandlingerne ved Pretura di Bolzano har Gilli's advokat gjort gældende, at det i artikel 51 i DPR 162 indeholdte forbud mod at indføre

æbleeddike fra Forbundsrepublikken Tyskland og mod at sælge denne vare i Italien udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er i strid med EØF-traktatens artikel 30, og han har afvist, at denne foranstaltning kan begrundes med støtte i EØF-traktatens artikel 36.

Pretura di Bolzano har derfor udsat sagen og har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal de i artikel 30 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab anvendte ord — kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning — fortolkes således, at det i artikel 51 i DPR nr. 162 af 12. februar 1965 indeholdte forbud mod at sælge produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 31. oktober 1979. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 14. januar 1980 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af A. Prozillo og R. Wägenbaur, som befuldmægtigede, den 25. januar s.å. af de tiltalte i hovedsagen, repræsenteret af advokat Roland Riz, Bolzano.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Domstolen har ved kendelse af 12. marts 1980 i henhold til procesreglementets artikel 95 besluttet at henvise nærværende sag til anden afdeling.

II — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen

A — Indlæg fra de tiltalte i hovedsagen

De tiltalte i hovedsagen har først anført, at selv om det ikke tilkommer Domstolen i henhold til fremgangsmåden efter traktatens artikel 177 at træffe afgørelse om nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten, har den dog kompetence til at forsyne den nationale ret med samtlige oplysninger vedrørende fællesskabsretten, således at retten kan afgøre, om de nævnte bestemmelser er forenelige med den pågældende fællesskabsretlige ordning. De tiltalte har derfor anført, at Domstolen »utvivlsomt kan afgøre det spørgsmål, den har fået forelagt«.

De tiltalte i hovedsagen hævder under henvisning til sag 41/76, Donckerwolcke, dom af 15. december 1976 (Sml., s. 1921), og sag 120/78, Rewe, dom af 20. februar 1979 (Sml., s. 649), at ordene »kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning« må forstås som »enhver erhvervsmæssig ordning i medlemsstaterne, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet«.

Ifølge de tiltalte i hovedsagen hindrer artikel 51 i DPR 162 indførsel til det nationale område af eddike, der ikke er fremstillet ved eddikegæring af vin. Denne bestemmelse modvirker således de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne i EØF. Den kan desuden ikke støttes på EØF-traktatens artikel 36.

Hvad nu for det første beskyttelsen af den offentlige sundhed angår, har æbleeddike ifølge de tiltalte i hovedsagen »gunstigere virkninger for helbredet end vineddike på grund af sit store indhold af kalium«, og den indeholder ingen skadelige stoffer. Æbleeddike udgør således ingen trussel for den offentlige sundhed, hvilket også Danilo Avancini, der er direktør for Provinslandbrugsinstituttet i San Michele all'Adige, har erklæret.

Hvad dernæst forbrugerbeskyttelsen angår, er beholderne til æbleeddike forsynet med en etikette, der tilstrækkelig klart angiver, at der er tale om æbleeddike, således at muligheden for forveksling med vineddike er udelukket. Der bliver altså ingen plads for en antagelse om en eventuel vildledning af forbrugerne med hensyn til produktets beskaffenhed i kraft af en forveksling med andre tilsvarende produkter.

Endelig er der, når det gælder kravet om loyal konkurrence, ikke i det foreliggende tilfælde nogen risiko for illoyal konkurrence mellem vineddikeproducenter, idet beholderne til æbleeddike ser helt anderledes ud end andre beholdere, og idet æbleeddike er væsentlig dyrere end vineddike.

De tiltalte i hovedsagen mener, at artikel 51 i DPR 162 skal beskytte de indenlandske producenter af vin og af produkter på basis af druer som f.eks. vineddike, og hævder, at en sådan beskyttelse af nationale interesser er i strid med et for EØF fundamentalt princip, nemlig princippet om frie varebevægelser, og dermed specielt med EØF-traktatens artikel 30.

De tiltalte i hovedsagen har afslutningsvis anmodet Domstolen om at fastslå, at ordene »kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning«, der er indeholdt i EØF-traktatens artikel 30, skal fortolkes således, at »også forbudet mod med henblik på salg at oplagre og mod at handle med produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, er omfattet af denne bestemmelse, når forbudet har form af et generelt for landbruget gældende forbud mod al indførsel til Italien, nemlig af anden eddike end den, der fremstilles ved eddikegæring af vin«.

B — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har over for Domstolen oplyst, at den efter klage fra en medlemsstat over den italienske lovgivning om eddike er nået til det resultat, at EØF-traktatens artikel 30 er overtrådt, og den har derfor indledt en procedure mod Italien.

Kommissionen mener, at det ved det spørgsmål, som Pretura har stillet, skal afklares, »om forbudet mod indførsel af produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, navnlig æbleeddike, udgør en med artikel 30 forenelig foranstaltning«.

Kommissionen anfører efter en henvisning til Domstolens faste praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 30, at den italienske ordning, hvorefter alene vineddike er tilladt og navnlig æbleeddike er udelukket, gør det umuligt at sælge anden eddike i Italien end vineddike; og da Forbundsrepublikken Tyskland — hvorfra den i det foreliggende tilfælde omhandlede æbleeddike stammer — tillader handel med enhver slags eddike, må den italienske ordning anses for en »absolut, direkte og aktuelt virkende

hindring for samhandelen inden for Fællesskabet og navnlig for eksport af æbleeddike af tysk oprindelse«.

Kommissionen undersøger dernæst den italienske ordning for at klargøre, om den som »uomgængeligt nødvendig af hensyn til ... beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse« (ovennævnte Rewe-sag, præmis 8) kan anses for berettiget.

Blandt formålene med lov nr. 991 af 9. oktober 1964 anføres ønsket om at skaffe forbrugerne sikkerhed for en eddikes oprindelse og kvalitet. Kommissionen hævder imidlertid, at forbrugerbeskyttelse ikke kan begrunde et forbud mod forskellig slags eddike, der frit kan sælges i de øvrige medlemsstater, eftersom der stilles et — i den foreliggende sag tilsyneladende opfyldt — krav om etikettering, hvorved forbrugeren oplyses om det pågældende produkts sammensætning og nærmere beskaffenhed, og da hensynet til den offentlige sundhed her er uden betydning.

Kommissionen anfører endelig, at forbudet mod anvendelse i levnedsmiddelproduktionen af andre eddiketyper end vineddike i det væsentlige må anses for begrundet i ønsket om at afskaffe overskudsproduktionen af vin. Men de interesser af landbrugspolitisk art, der således kan forklare den italienske regerings ønske om beskyttelse mod indførsel af konkurrerende produkter, kan imidlertid ikke fællesskabsretligt begrunde det omhandlede forbud.

Herudover anfører Kommissionen, at ophævelse af forbudet mod indførsel af eddike med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, ikke i sig selv er nok til at muliggøre fri handel med sådan eddike i Italien, når henses til ordlyden af artikel 41 i DPR 162, hvorefter betegnelsen »eddike« er forbeholdt produkter fremstillet ved eddikegæring af vin.

På baggrund af denne redegørelse foreslår Kommissionen følgende besvarelse af spørgsmålet fra Pretura di Bolzano:

»Det i EØF-traktatens artikel 30 indeholdte udtryk: foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner skal fortolkes således, at denne betemmelse også omfatter et af en medlemsstat udstedt forbud mod indførsel af og handel med eddike med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, navnlig æbleeddike, når det pågældende produkt er et i en anden medlemsstat lovligt fremstillet og forhandlet produkt«.

III — Mundtlig forhandling

De tiltalte i hovedsagen, repræsenteret af advokat Roland Riz, Bolzano, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sine befuldmægtigede Wägenbaur og Prozillo, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 8. maj 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. maj 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 26. oktober 1979, indgået til Domstolen den 31. oktober 1979 har Pretura di Bolzano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen det spørgsmål, om det i artikel 51 i bekendtgørelse nr. 162 fra republikkens præsident (DPR) af 12. februar 1965 (Gazzetta Ufficiale nr. 73 af 23. 3. 1965) — herefter benævnt DPR — som ændret ved lov nr. 739 af 9. oktober 1970, artikel 20, indeholdte forbud mod salg af produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i EØF-traktatens artikel 30.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en straffesag rejst af Servizio Repressione Frodi mod to handlende fra Bolzano, af hvilke den ene er tiltalt for handel med og oplagring med henblik på salg af tysk fremstillet æbleeddike med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, den anden for oplagring med henblik på salg af samme produkt; om disse strafbare overtrædelser handler artiklerne 51 og 94 i DPR 162, hvorefter det er forbudt i levnedsmidler at anvende bl.a. produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, også selv om der er tale om indførte produkter.

3 De tiltalte i hovedsagen har gjort gældende, at forbudet mod import fra Forbundsrepublikken Tyskland og mod forhandling i Italien af æbleeddike udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der strider mod artikel 30 i EØF-traktaten, og den nationale ret har derfor anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal de i artikel 30 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab anvendte ord — kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning — fortolkes således, at det i artikel 51 i DPR nr. 162 af 12. februar 1965 indeholdte forbud mod at sælge produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning?«

4 Den nationale ret anmoder altså om et fortolkningsbidrag, ved hjælp af hvilket den bliver i stand til at afgøre, om et forbud som det i DPR 162, artikel 51, omhandlede hører til den kategori af kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkninger, der er omfattet af artikel 30 i EØF-traktaten.

5 Da der ikke findes en fælles ordning vedrørende fremstilling og salg af det omhandlede produkt, tilkommer det medlemsstaterne at vedtage alle de regler, der på deres område skal gælde for fremstilling og afsætning heraf, idet de dog herved skal påse, at disse regler ikke direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

6 En national ordning, der uden forskel gælder for indenlandske og indførte produkter, kan kun være undtaget fra de krav, der følger af artikel 30, såfremt den kan begrundes som uomgængeligt nødvendig af hensyn til især beskyttelse af den offentlige sundhed, redelig handelsskik og forbrugerbeskyttelse.

7 Af sagens akter fremgår det imidlertid, at det er sikkert, for det første, at æbleeddike ikke indeholder skadelige stoffer og ikke er sundhedsfarlig, for det andet, at de beholdere, der anvendes til denne eddike, er forsynet med en etiket, der tilstrækkelig klart angiver, at der er tale om æbleeddike, således at risikoen for, at forbrugerne forveksler denne eddike med vineddike, er aldeles udelukket.

8 Der foreligger således intet forhold, hvormed en indførselsrestriktion for det omhandlede produkt gyldigt kan begrundes, det være sig ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, til redelig handelsskik eller til forbrugerbeskyttelse.

9 Det følger af det anførte, at bestemmelserne om forbud mod forskelsbehandling af produkter med indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra vin, ikke i den udformning, de har fået i DPR 162, artikel 51, forfølger et sådant almennyttigt formål, som går forud for hensynet til frie varebevægelser, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper.

10 I praksis virker sådanne bestemmelser især som en beskyttelse af den indenlandske produktion, idet de udelukker produkter fra andre medlemsstater, der ikke opfylder den nationale ordnings specielle krav, fra det nationale marked.

11 Der er derfor tale om en hindring for samhandelen, der er uforenelig med traktatens artikel 30, når en medlemsstat ved retsforskrifter ensidigt indfører et forbud mod forhandling af eddike, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin.

12 Spørgsmålet fra Pretura di Bolzano må derfor besvares således, at begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner« i traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at en medlemsstats forbud mod indførsel eller forhandling af eddike og navnlig æbleeddike med et indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, omfattes af denne bestemmelse, når der er tale om eddike, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

13 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, Pretura di Bolzano har forelagt den ved kendelse af 26. oktober 1979, for ret:

Begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner« i traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at

en medlemsstats forbud mod indførsel eller forhandling af eddike og navnlig æbleeddike med et indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, omfattes af denne bestemmelse, når der er tale om eddike, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat.

Touffait Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 29. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Domstolen har talrige gange haft lejlighed til at fortolke begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative (indførsels- eller udførsels) restriktioner« i EØF-traktatens artikler 30 og 34. I den foreliggende sag bliver det muligt at udbygge denne praksis vedrørende artikel 30 med en yderligere præcisering af denne bestemmelses indhold og anvendelsesområde.

Først de faktiske omstændigheder i sagen kort fortalt:

Herbert Gilli og Paul Andres, der er handlende (henholdsvis en gros og en detail) i levnedsmiddelbranchen i provinsen Bolzano står tiltalt for overtrædelse af artiklerne 51 og 94 i dekret nr. 162 af 12. februar 1965 fra præsidenten for Den italienske Republik, førstnævnte ved at have solgt og med henblik på salg oplagret et vist kvantum æbleeddike og sidstnævnte ved ligeledes med henblik på salg at have oplagret nævnte produkt. Straffesagen mod dem behandles ved Pretura di Bolzano, der under sagen ved kendelse af 26. oktober 1979 har indgivet anmodning til Domstolen for at opnå en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1 — Oversat fra italiensk.