DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
22. oktober 1998 *

I sag C-184/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Hendrik van Lier og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Gauthier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30, idet den har udstedt dekret nr. 93-999 af 9. august 1993 om tilberedninger på grundlag af foie gras uden at tage hensyn til Kommissionens bemærkning vedrørende gensidig anerkendelse i dens udførlige udtalelse og i den begrundede udtalelse,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne G. F. Mancini, J. L. Murray (refererende dommer), H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. juli 1997, hvorunder Kommissionen var repræsenteret af Jean-Francis Pasquier, og den franske regering var repræsenteret af ekspeditionssekretær Philippe Lalliot, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. maj 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30, idet den har udstedt dekret nr. 93-999 af 9. august 1993 om tilberedninger på grundlag af foie gras (herefter »dekretet«) uden at tage hensyn til Kommissionens bemærkning vedrørende gensidig anerkendelse i dens udførlige udtalelse og i den begrundede udtalelse.

2 I henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8) informerede de franske myndigheder den 31. oktober 1991 Kommissionen om et udkast til afgørelse fra Centre technique de la conservation des produits agricoles (teknisk center for bevarelse af landbrugsprodukter) om tilberedninger på grundlag af foie gras.

3 Efter en gennemgang af dette udkast gjorde Kommissionen ved en udførlig udtalelse af 1. februar 1992 indsigelse mod udkastet, for så vidt som det forbeholdt en række varebetegnelser for de tilberedninger på grundlag af foie gras, der opfyldte visse betingelser med hensyn til kvalitet og sammensætning, som fastsat i samme dekret, og for så vidt som det ikke indeholdt nogen bestemmelse om gensidig anerkendelse for produkter, der lovligt var markedsført i de andre medlemsstater.

4 Ved skrivelse af 5. maj 1992 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at de i det væsentlige opretholdt forbeholdene med hensyn til varebetegnelserne.

5 Ved skrivelse af 3. juli 1992 gentog Kommissionen over for de franske myndigheder, at det var nødvendigt at indsætte en bestemmelse om gensidig anerkendelse i det meddelte regelsæt.

6 Ved skrivelse af 18. marts 1993 udtrykte de franske myndigheder deres uenighed med hensyn til tilføjelsen af en sådan bestemmelse i det meddelte udkast.

7 Den 9. august 1993 udstedte de franske myndigheder dekretet, som forbeholder brugen af en række varebetegnelser for de tilberedninger på grundlag af foie gras, der opfylder de krav, som er fastsat i dekretet med hensyn til sammensætningen og kvaliteten for hver af disse produkter. Dekretet omhandler navnlig følgende betegnelser: foie gras entier, foie gras og bloc de foie gras — enten på grundlag af foie gras af gæs eller foie gras af ænder — parfait de foie, médaillon eller pâté de foie, galantine de foie og mousse de foie — enten på grundlag af foie gras af gæs, på grundlag af foie gras af ænder eller på grundlag af foie gras af gæs og ænder.

Dekretet angiver for hvert af de pågældende produkter minimumsindholdet af foie gras og de ingredienser, der er godkendt. Det fastsætter herudover for alle de omhandlede produkter det maksimale indhold af saccharose og krydderier, det maksimale procentindhold af frembragte fedtstoffer og homogenat og/eller den maksimale vandprocent, den maksimale fugtighedsgrad samt specifikke markedsførings- og emballeringsmåder. Dekretet indeholder ingen bestemmelser om gensidig anerkendelse.

8 Dekretets artikel 1 forbyder, at man med henblik på salg eller gratis distribuering under de betegnelser, som er omfattet af dekretet, er i besiddelse af tilberedninger på grundlag af foie gras, som ikke er i overensstemmelse med dekretets bestemmelser. Tilberedninger på grundlag af foie gras, der hidrører fra en medlemsstat, og som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne medlemsstat, kan kun markedsføres på fransk område under de betegnelser, der er fastsat i dekretet, hvis de opfylder de krav med hensyn til indhold af foie gras og til fremstillingsmetode, der er indført med dekretet. I modsat fald må de kun markedsføres under en betegnelse, der ikke er omfattet af dekretet.

9 Den 24. oktober 1994 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til de franske myndigheder, i hvilken den fastholdt, at de franske bestemmelser var uforenelige med traktatens artikel 30. Kommissionen opfordrede ligeledes Den Franske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe retstilstanden i overensstemmelse med den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens forkyndelse.

10 Ved skrivelse af 16. januar 1995 anfægtede de franske myndigheder grundlaget for Kommissionens opfattelse.

11 Kommissionen har herefter anlagt nærværende søgsmål.

12 Kommissionen har under sagen gjort gældende, at de krav til kvalitet og sammensætning af tilberedninger på grundlag af foie gras, som anvendelsen af de i dekretet omhandlede varebetegnelser er underkastet, kan forhindre varernes frie bevægelighed.

13 Kommissionen har bl.a. bebrejdet Den Franske Republik, at den ikke i dekretet har indsat en bestemmelse om gensidig anerkendelse, som tillader markedsføring på fransk område af tilberedninger på grundlag af foie gras, der lovligt er markedsført på en anden medlemsstats område. Kommissionen har ganske vist medgivet, at en sådan bestemmelse ikke ville have nogen umiddelbar virkning, hvilket skyldes, at der ikke findes tilsvarende lovgivninger i de andre medlemsstater, samt den respekt, som de andre fællesskabsproducenter må formodes at ville have for de franske forskrifter. Kommissionen har dog bemærket, at fremstillingen af tilberedninger på grundlag af foie gras i de andre medlemsstater — om end den er af beskeden betydning — er i konstant stigning.

14 Den franske regering har fremhævet, at det traktatbrud, som den bebrejdes, er af meget teoretisk og hypotetisk karakter, da produktionen af foie gras i de andre medlemsstater er meget lille, da de andre medlemsstater ikke har nogen særskilt regulering vedrørende tilberedninger på grundlag af foie gras, og da de varer, som hidrører fra disse stater, generelt er i overensstemmelse med de franske forskrifter.

15 Det bemærkes, at der eksisterer en — om end beskeden — produktion af foie gras i andre medlemsstater end Frankrig, og at en del af denne produktion importeres til Frankrig.

16 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at ifølge fast retspraksis (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5) omfatter det i traktatens artikel 30 fastsatte forbud enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

17 Denne bestemmelse kan således finde anvendelse ikke alene på en regulerings aktuelle virkninger, men også på dens potentielle virkninger. Der kan ikke ses bort fra bestemmelsen med den begrundelse, at der endnu ikke foreligger noget konkret tilfælde, der udviser en forbindelse med en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 7.5.1997, forenede sager C-321/94 — C-324/94, Pistre m.fl., Sml. I, s. 2343, præmis 44).

18 Under disse omstændigheder må en national regulering, som forbyder markedsføring under en bestemt betegnelse af et produkt hidrørende fra en medlemsstat, som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat, men som ikke fuldstændigt opfylder de krav, der er fastsat i reguleringen, anses for — i det mindste potentielt — at kunne hindre samhandelen mellem staterne.

19 Den franske regering har endvidere gjort gældende, at dekretet under alle omstændigheder er begrundet i tvingende hensyn til forbrugersbeskyttelse og til bekæmpelse af svig inden for handelen, og at det står i rimeligt forhold til disse hensyn.

20 For så vidt angår forbrugerbeskyttelse har den franske regering navnlig gjort gældende, at anvendelsen af visse betegnelser bør være reguleret, for at forbrugerne kan få kendskab til produkternes reelle karakter og for således at sikre dem en effektiv beskyttelse.

21 Det bemærkes, at det er lovligt at give forbrugerne, som forbinder specielle kvaliteter med produkter, som er fremstillet på grundlag af bestemte råvarer, eller som har et bestemt indhold af en karakteristisk ingrediens, muligheden for at foretage et valg under hensyn til dette kriterium.

22 Dette mål kan imidlertid nås ved andre midler end at forbeholde visse varebetegnelser for produkter med bestemte kvaliteter, og som i mindre grad begrænser markedsføringen af produkter hidrørende fra en medlemsstat og fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat, f.eks. passende etikettering med hensyn til det solgte produkts art og kendetegn (jf. i denne retning dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227, præmis 35).

23 For så vidt angår argumentet vedrørende nødvendigheden af at bekæmpe svig inden for handelen, bemærkes det, at Domstolen i præmis 13 i dommen af 22. september 1988 (sag 286/86, Deserbais, Sml. s. 4907) ikke udelukkede muligheden for, at medlemsstaterne kan kræve, at de pågældende ændrer betegnelsen for et levnedsmiddel, såfremt et produkt, som er frembudt under en bestemt betegnelse, er så radikalt anderledes med hensyn til sammensætning eller fremstilling i forhold til varer, der normalt bærer denne betegnelse inden for Fællesskabet, at det ikke kan antages at tilhøre samme varegruppe.

24 Det forhold, at en vare ikke fuldstændig er i overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat ved en national lovgivning om sammensætningen af visse levnedsmidler, der bærer en bestemt betegnelse, indebærer imidlertid ikke, at markedsføringen af varen kan forbydes.

25 Det er korrekt, at de kompetente nationale myndigheder har ret til at kontrollere tilberedninger med henblik på at efterprøve, at de angivelser med hensyn til anvendte råvarer og fremstillingsmetode, som er anført på etiketten, er overholdt, og med henblik på at forfølge de ansvarlige for markedsføringen af levnedsmidler, der anvender betegnelser, som er identiske med dem, der er fastsat i en national regulering, men hvis indhold er så anderledes, at man vil kunne fastslå, at der er tale om vildledning. Imidlertid omfatter denne mulighed kun den situation, hvor et

levnedsmiddel, som hidrører fra en medlemsstat, og som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat, afviger i betydelig grad fra de krav, der er fastsat i den berørte stats lovgivning.

26 Risikoen for, at en tilberedning på grundlag af foie gras, som hidrører fra en medlemsstat, og som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat, bærer en betegnelse, der er omfattet af dekretet, uden nøjagtigt at opfylde de betingelser med hensyn til indholdet af foie gras eller til fremstillingsmetoden, der er fastsat ved dekretet, kan ikke i sig selv begrunde et totalt forbud mod markedsføring af et sådant produkt på det franske område for at imødegå svig.

27 Det følger heraf, at dekretet ikke kan anses for at stå i rimeligt forhold til hensynet til bekæmpelse af svig.

28 Under hensyn til det ovenfor anførte må det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 30, idet den har udstedt dekretet uden at indføre en bestemmelse om gensidig anerkendelse af produkter, som hidrører fra en medlemsstat, og som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Franske Republik har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30, idet den har udstedt dekret nr. 93-999 af 9. august 1993 om tilberedninger på grundlag af foie gras uden at indføre en bestemmelse om gensidig anerkendelse af produkter, som hidrører fra en medlemsstat, og som er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af denne stat.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 1998.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling