På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, Economische Politierechter i Amsterdam har forelagt den ved kendelse af 28. marts 1980, for ret:

Begrebet »foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner« i traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at bestemmelsen rammer et krav i en medlemsstats lovgivning om, at tørstofindholdet i brød skal ligge inden for bestemte værdier, når lovgivningen anvendes på import af brød, der lovligt fremstilles og sælges i en anden medlemsstat.

Pescatore Touffait Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 18. DECEMBER 1981 [1]

Høje Domstol.

1. På ny er EØF-traktatens artikel 30 genstand for en anmodning om fortolkning indgivet i medfør af traktatens artikel 177. De faktiske omstændigheder er meget enkle. Firma Kelderman står tiltalt for at have overtrådt den hollandske brødbekendtgørelse (Broodbesluit af 21. december 1925), idet firmaet i Nederlandene har solgt »briocher« importeret fra Frankrig med et tørstofindhold, der ikke er i overensstemmelse med de i bekendtgørelsens

1 — Oversat fra italiensk.

artikel 10 foreskrevne værdier. For economische politierechter ved Arrondissementsrechtbank Amsterdam har tiltalte til sit forsvar gjort gældende, at den nævnte regel ikke længere har bindende virkning, fordi den strider mod EØF-traktatens artikel 30. Således foranlediget forelagde retten Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal udtrykket 'foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner', jf. EØF-traktatens artikel 30, fortolkes således, at det omfatter den i artikel 10 i Broodbesluit (Warenwet: [bekendtgørelse om brød (bestemmelser om næringsmidler)] vareloven) indeholdte betingelse om, at tørstofindholdet i brød skal ligge inden for bestemte værdier, hvilken betingelse har den følge, at traditionelle produkter fra andre medlemsstater ikke kan bringes i omsætning i Nederlandene, fordi indholdet af tørstof falder uden for de fastsatte grænser?«

2. Det er hensigtsmæssigt at fremkomme med et par forklarende bemærkninger vedrørende de hollandske bestemmelser, i henhold til hvilke der blev indledt straffesag mod firma Kelderman. Broodbesluit blev vedtaget til gennemførelse af artiklerne 14 og 15 i vareloven af 19. september 1919 (Warenwet), der bestemte, at der senere skulle vedtages regler for visse produkters betegnelser, udformning og sammensætning med henblik på at beskytte den offentlige sundhed og fremme god handelsskik. Broodbesluit's artikel 10 bestemmer i det væsentlige, at tørstofindholdet i brød skal veje mindre end 22 gram eller ligge inden for trinvise værdier (30-36 g, 60-70 g, 120-140 g, 240-265 g, 480-530 g, etc.). Undtaget er dels æggebrød og sukkerbrød, dels kiks.

Det kan synes overraskende, at de hollandske myndigheder, i stedet for at foreskrive bestemte minimums- og maksimumsprocenter for tørstoffet, i bekendtgørelsen foretrak systemet med bestemte værdier. Det er imidlertid ikke vanskeligt at forstå, at det pågældende system er knyttet til en række traditionelle brødformater, og det fremgår, at man ved begrebet også ville sikre bibeholdelsen af denne formatskala (små brød fra 50 op til 100 g; brød fra 200, 400, 800 g etc.). Det bør dog bemærkes, at mens mindsteindholdet af tørstof konstant ligger på 60 %, er maksimumsindholdet fastsat efter en faldende skala. I den konkrete sag vejer de af firma Kelderman indførte og solgte »briocher« 400 gram — hvorfor de svarer til en af de i Nederlandene typisk anvendte størrelser — men har et tørstofindhold på 301 gram, der således med 36 gram overstiger det maksimum, som efter bekendtgørelsens værdigrænse gælder for brød på 400 gram. Jeg skal i så henseende bemærke, at de hollandske myndigheder, der indgav politianmeldelse mod Kelderman, besynderligt nok gik ud fra, at de pågældende briocher har et for lille tørstofindhold, idet de henviser til de værdier, der gælder for brød på 800 gram. Denne besynderlighed i de faktiske omstændigheder har dog klart nok ingen indflydelse på den generelle problemstilling.

Der er en anden side ved nærværende sag, der giver anledning til forvirring: »briocherne« er blevet ligestillet med brød. Som Kommissionen har bemærket, forholder det sig sådan, at der i den fælles toldtarif sondres mellem almindeligt brød og brød med tilsætning af æg;

der er endvidere heller ingen tvivl om, at de to produkter er mærkbart forskellige ud fra et forbrugersynspunkt. I øvrigt er det dog også korrekt, at briocher ikke er blandt de former for brød, der udtrykkeligt er undtaget i den hollandske bekendtgørelse, som jeg drøfter her, således at det er sandsynligt, at den nationale ret vel kun kan kvalificere dem som en form for almindeligt brød. Under alle omstændigheder kan problemet kun løses af den ret, der behandler hovedsagen.

3. Det er utvivlsomt, at bestemmelser af den type, der er beskrevet ovenfor, i det mindste indirekte kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet. Hvis der fastsættes minimums- og maksimumsgrænser for tørstof med udtrykkelig henvisning til en bestemt skala for brødstørrelser, stilles der nemlig ikke blot krav, der er strengere end kravet om et procentvis fastsat minimumsindhold af tørstof (eller et procentvis fastsat størsteindhold af vand), som findes i lignende lovgivninger, men der forudsættes en strikte overholdelse af en størrelsesskala (eller af vægtmål), som afspejler lokal tradition. Det er således tilstrækkeligt, at der i en anden medlemsstat følges andre traditioner, eller at man dér ikke finder det nødvendigt at afgrænse maksimumsgrænserne for tørstof (som det sker i nærværende sag), for at salget af brødprodukter importeret fra en sådan stat vil blive hindret.

Hermed benægtes det ikke, at medlemsstaterne altid frit kan regulere fremstilling, distribution og salg af brød på deres områder. En fællesskabslovgivning på det pågældende område er nemlig endnu ikke vedtaget, den forudses blot i tredje fase af handlingsprogrammet med henblik på at fjerne de tekniske hindringer for handelen med levnedsmidler, der er vedtaget af Rådet den 28. maj 1969 (offentliggjort i JO af 17. 6. 1969 i C 76). Den 4. januar 1973 oversendte Kommissionen til Rådet et forslag til direktiv om tilnærmelse af lovgivningerne om brød; men forslaget blev ikke drøftet af Rådet, og til slut trak Kommissionen det tilbage i 1976. Det er dog klart, at staternes kompetence på dette område skal respektere de grænser, der sættes af EØF-traktatens artikel 30. I dom af 26. juni 1980 i sag 788/79, Gilli-Andres, fastslog Domstolen følgende (præmis 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.«

På denne baggrund skal nationale bestemmelser af den beskrevne type, for ikke at blive ramt af forbudet i artikel 30, enten falde ind under artikel 36 — navnlig ud fra synspunktet om beskyttelsen af menneskers sundhed — eller opfylde et af de andre uomgængelige hensyn, som i Domstolens praksis

antages at have forrang for det nævnte forbud: god handelsskik og forbrugerbeskyttelsen (jeg skal her henvise til dommene, hhv. af 20. 2. 1979 i sag 120/78, Rewe, Sml. 1979, s. 649, og af 26. 6. 1980 i sag 788/79, Gilli-Andres, der er nævnt ovenfor; jf. hhv. præmisserne 8 og 6). Det skal altså undersøges, om en af disse undtagelser gælder i nærværende sag.

4. Det formål at beskytte den offentlige sundhed berettiger med sikkerhed til principielt at vedtage en national foranstaltning, der fastsætter et bestemt minimumsindhold af tørstof i brød: det er evident, at en sådan foranstaltning skal sørge for, at brødet er nærende, og at vandindholdet heri ikke er for stort. Jeg vil derimod afvise, at det på samme grundlag kan være berettiget at fastsætte et maksimumsindhold af tørstof; det forekommer mig vanskeligt at hævde, at et brød, der er karakteriseret af et mindre vandindhold, er sundhedsfarligt. Her er der imidlertid også og navnlig tale om et værdigrænsesystem, der — som påvist — er tæt knyttet til fremstillingen af brødet i bestemte størrelser. Dette system — der er helt uden forbindelse med beskyttelsen af sundheden — bevirker en hindring af brød, der fremstilles i andre størrelser i andre medlemsstater, hvorfor systemet klart strider mod artikel 30.

Den hollandske regering, der har erkendt, at værdigrænsesystemet kræver, at brødet fremstilles i bestemte størrelser, har hævdet, at man herved fremmer god handelsskik og forbrugerbeskyttelsen: da brød normalt sælges uindpakket, vil forbrugeren efter regeringens opfattelse kunne være sikker på vægten, når henses til de forskellige brøds »standardstørrelser«. Selv om det antages, at dette hensyn er beskyttelsesværdigt, er der stadigvæk dog tilbage at undersøge, hvorfor man ikke kan tillade, at der sælges andre brød end dem, der har det typiske format, idet der kan stilles krav om indpakning med angivelse af vægt (i nærværende sag blev de omtvistede briocher netop solgt under sådanne betingelser).

Der må erindres om Kommissionens direktiv af 22. december 1969 (70/50/EØF) under henvisning til bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 33, stk. 7, om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner. Herunder falder ifølge direktivets artikel 3 »foranstaltninger, som regulerer afsætningen af varer, særlig med hensyn til form, dimension, vægt, sammensætning, præsentation, identifikation og indpakning, og som anvendes uden forskel på indenlandske varer og importerede varer, og hvis restriktive virkninger på den frie omsætning af varer overskrider rammen for virkninger, der er karakteristiske for bestemmelser for handelen«. Det hedder i samme artikels stykke 2: »Dette er navnlig tilfældet:

— når de restriktive virkninger på den frie omsætning af varer ikke står i forhold til det tilstræbte resultat;

— når det samme mål kan nås ved et andet middel, som i mindre grad hæmmer samhandelen med udlandet.«

Det forekommer mig nu at være indiskutabelt, at en national retsforskrift, der er udformet som den hollandske Broodbesluit's artikel 10, hindrer de frie varebevægelser i urimelig grad i forhold til de

forfulgte formål, der vil kunne opnås ved andre midler. Hvis tanken er, at forbrugeren skal have viden om arten og vægten af det produkt, som han præsenteres for i et andet format end det sædvanlige, vil en pligt for de handlende, til at sørge for, at de væsentlige oplysninger findes på en etiket, være et tilstrækkeligt middel til opnå det ønskede formål.

Endelig må der siges nogle ord om det af den hollandske regering fremførte argument om, at vareloven (Warenwet) giver den kompetente minister beføjelse til at meddele dispensation fra kravene i Broodbesluit. Jeg skal kun minde om det, som Domstolen allerede har haft lejlighed til at udtale i dommen af 24. januar 1978 i sag 82/77, van Tiggele (Sml. 1978, s. 25, præmis 19), og det er, at en foranstaltning, der falder ind under forbudet i traktatens artikel 30, ikke kan undgå at blive ramt af det nævnte forbud, blot fordi forvaltningen har mulighed for at meddele dispensation, ej heller når dispensationsadgangen udøves liberalt til fordel for de importerede produkter.

5. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at Domstolen i besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt den af economische politierechter ved Arrondissementsrechtbank Amsterdam ved kendelse registreret på justitskontoret den 29. maj 1980, bør kende for ret:

»Forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, jf. EØF-traktatens artikel 30, skal fortolkes således, at de rammer en medlemsstats foranstaltninger, der fastsætter minimums- og maksimumsgrænser for tørstoffet i brød og tilsvarende produkter, hvis foranstaltningerne er udformet således, at man herved udelukker import af produkter af den omhandlede art, der lovligt fremstilles og sælges i andre medlemsstater, ikke er sundhedsfarlige og udbydes til forbrugeren med passende oplysninger om varens art og vægt.«