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.

»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. december 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?«

En korrekt forståelse af dette spørgsmål forudsætter kendskab til bestemmelsen i artikel 51 i DPR nr. 162 fra 1965 (som ændret henholdsvis ved artikel 3 i lov nr. 207 af 6. 4. 1966 og artikel 18 i lov nr. 739 af 9. 10. 1970). Det hedder heri: »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«. Sidstnævnte bestemmelse som ændret ved artikel 14 i lov nr. 739 af 9. oktober 1970 foreskriver, at betegnelsen »eddike« eller »vineddike« er forbeholdt produkter fremstillet ved eddikegæring af vin med et vist samlet syre- og alkoholindhold. Endelig straffes ifølge artikel 94 i samme dekret overtrædelser af artikel 51 med bøde på mellem 2 og 20 millioner LIT — og under skærpende omstændigheder samt i gentagelsestilfælde — med fængsel i indtil tre år.

Kommissionen er af den opfattelse, at forbudet i nævnte artikel strider mod fællesskabsretten og har derfor ved skrivelse af 14. december 1978 i henhold til EØF-traktatens artikel 169 indledt en procedure mod den italienske regering og den 18. november 1978 fremsat begrundet udtalelse; den har imidlertid endnu ikke indbragt sagen for Domstolen, og Pretura di Bolzano har med sin anmodning om en vurdering af det omtalte forbud i lyset af EØF-traktatens artikel 30, i form af en anmodning om en præjudiciel afgørelse, stillet et spørgsmål, der nærmest ligger inden for rammerne af førnævnte artikel 169. Som bekendt, bliver der jo ikke i henhold til den ved EØF-traktatens artikel 177 fastlagte procedure tale om at afgøre internretlige reglers lovlighed efter fællesskabsretten, med derimod om at klarlægge fællesskabsretlige reglers betydning og rækkevidde.

Ikke desto mindre har Domstolen aldrig afslået at tage stilling til et spørgsmål som det, der er blevet formuleret i den foreliggende sag, når det har vist sig muligt at fastslå, at der forelå et almindeligt fortolkningsproblem. Jeg mener derfor, at det omtvistede punkt skal undersøges uanset den uheldige formulering, spørgsmålet har fået, således at dettes indhold præciseres i følgende vendinger: Tilhører en medlemsstats forbud mod transport, oplagring med henblik på salg, udbud eller anvendelse overhovedet i levnedsmidler af eddike, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, den i EØF-traktatens artikel 30 omhandlede kategori af kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

2. Efter min mening udgør en national regel med et indhold som det anførte en absolut hindring for handelen med den

pågældende vare i Fællesskabet. Når transport og enhver anvendelse i levnedsmidler af bestemte typer eddike er umulig, er det faktisk helt udelukket at indføre disse fra andre medlemsstater.

Der kan ikke herske tvivl om, at en sådan ordning er uforenelig med det i Rom-traktatens artikel 30 fastlagte forbud. Som bekendt, omfatter ifølge Domstolens faste praksis udtrykket »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner« enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. dommene af 15. 12. 1976 i sag 41/76 Donckerwolcke, Sml. 1976, s. 1921 og af 13. 3. 1979 i sag 119/78 Peureux, Sml. 1979, s. 975, præmis 22). Heraf følger, at en aktuel hindring for handelen afgjort udgør en overtrædelse af forbudet i artikel 30, også selv om det som i det foreliggende tilfælde drejer sig om en hindring, der følger af national regulering af den omtalte art.

Det forhold, at den nationale regel (som det er tilfældet i den sag, der har givet anledning til den foreliggende tvist) giver indførte og hjemmeproducerede varer samme behandling, bringer bestemt ikke denne overtrædelse til ophør. Det i relation til artikel 30 særligt relevante karakteristikon ved den nationale ordning er jo, at denne udgør en uovervindelig hindring for indførsel af en bestemt vare fra andre medlemsstater; alene herved og uanset om den pågældende ordning hindrer, at varen udbydes uden hensyn til, i hvilket land den er produceret, kan reglen om frie varebevægelser anses for overtrådt.

3. Trods forbudene i EØF-traktatens artikler 30 og 34 er medlemsstaterne ganske vist ikke helt berøvet adgangen til på bestemte betingelser at vedtage bestemmelser, der direkte eller indirekte er til hinder for handelen inden for Fællesskabet. I dommen af 20. februar 1979 i sag 120/78, Rewe mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Sml. 1979, s. 649) er det herom fastslået, at medlemsstaterne kan vedtage restriktioner, der er »uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse. Som nævnt i mit forslag til afgørelse af 27. september 1979 i sag 15/79, Groenveld mod Produktschap voor Vee en Vlees, er denne opregning (der i øvrigt, som anvendelsen af det indledende ord »især« viser, kun skal give nogle eksempler) kun delvis sammenfaldende med artikel 36 i traktaten, idet den i videre omfang anerkender, at de nationale bestemmelser lovligt kan tilsidesætte fællesskabsrettens forbud, når de »forfølger et sådant mål i almenhedens interesse, som går forud for hensynet til de frie varebevægelser, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper (præmis 14 i dom af 20. 2. 1978 nævnt ovenfor).

Jeg mener imidlertid ikke, at en ordning som den, der findes i den italienske lovgivning, som hovedsagen drejer sig

om, kan anses for begrundet ud fra de kriterier, der opstilles i Rewe-dommen af 20. februar 1980.

For det første kan forbudet mod forhandling og anvendelse i levnedsmidler af eddike, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, ikke anses for berettiget af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed. Navnlig er æbleeddike ikke sundhedsfarlig, og dette fremgår også af en undersøgelse gennemført i forbindelse med straffesagen ved den italienske ret. Og den italienske regering selv er ikke på noget tidspunkt i de bemærkninger, den fremsatte over for Kommissionen den 8. november 1979 (efter at denne institution, som nævnt, havde iværksat en procedure i medfør af artikel 169 i traktaten) inde på, at den pågældende italienske ordning skulle være nødvendig af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed.

For det andet kan umuligt antages, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er et middel, hvormed god handelsskik og forbrugerne skal beskyttes. De sidste kan gives en udmærket beskyttelse ved regler om etikettering, der påbyder en tydelig angivelse af de enkelte bestanddele af visse levnedsmidler, hvilket ikke bringer de frie varebevægelser i fare. Den førnævnte Rewe-dom af 20. marts 1979 skitserer netop en løsning af denne art; i denne sag skulle det afgøres, om en medlemsstat i henhold til fællesskabsretten frit kunne fastsætte et mindsteindhold af alkohol — over det gængse i Fællesskabet — i alkoholholdige drikkevarer, der bringes i omsætning på dens territorium, og Domstolen fastslog i den anledning, at det ikke kunne antages, »at en obligatorisk fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol på dette område er en væsentlig garanti for god handelsskik, idet forbrugeren let kan sikres en rimelig oplysning ved et krav om, at produktets emballage skal angive oprindelse og alkoholindhold.« Jeg mener for den foreliggende sag på grundlag af tilsvarende kriterier at kunne fastslå, at forbrugeren opnår en passende beskyttelse ved en tydelig på importlandets sprog affattet angivelse på eddikens emballage af, at denne ikke hidrører fra eddikegæring af vin. Enhver medlemsstat har naturligvis adgang til at kræve en sådan beskyttelsesforanstaltning truffet af de handlende.

Den italienske regering har i sine bemærkninger i anledning af den i medfør af artikel 169 indledte procedure anført, at forbudene i den italienske lovgivning er uomgængeligt nødvendige for effektivt at forebygge og modvirke svigagtige forhold i forbindelse med fremstilling og salg af eddike. Jeg tvivler på muligheden for at komme igennem med et sådant synspunkt (som der i øvrigt ikke foreligger bevismæssige holdepunkter for). Det vil være tilstrækkeligt at nævne, at anden eddike end vineddike i andre lande (f.eks. i Forbundsrepublikken) sælges i vidt omfang, uden at dette giver anledning til uoverstigelige problemer med opklaring af ulovligheder. Og jeg finder det også vanskeligt beviseligt, at eventuelle tekniske vanskeligheder ved en undersøgelse af produktets organoleptiske egenskaber kan udgøre tilstrækkelig begrundelse for en tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser.

Den italienske regering har i de førnævnte bemærkninger anført, at de restriktive bestemmelser er nødvendige for at »sikre afsætning af betydelige kvanta vin,

der ellers ville blive udbudt på markedet med alvorlige markedsproblemer og de dermed forbundne EUGFL påhvilende interventioner til følge«. Men, som jeg allerede har sagt i mit forslag til afgørelse i den tidligere nævnte sag 15/79, »tror jeg ikke, at beskyttelsen af den indenlandske produktion er blandt de almindelige retsgoder, af hensyn til hvis beskyttelse det ifølge Domstolens praksis er berettiget at tilsidesætte de frie varebevægelser inden for Fællesskabet«.

Det er vel endelig næsten overflødigt at nævne, at de beskatningsforhold, der kan begrunde foranstaltninger, der fraviger frihandelsprincippet, intet har at gøre med spørgsmålet om udelukkelse fra omsætningen af visse typer eddike.

4. Jeg mener derfor, at det spørgsmål, Pretura di Bolzano har stillet ved kendelse af 26. oktober 1979, bør besvares på følgende måde:

»Et forbud mod transport, oplagring med henblik på salg, salg eller anvendelse overhovedet i levnedsmidler af eddike, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, kan henføres til begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i traktatens artikel 30«.