DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. juni 2003 *

I sag C-420/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Lier og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den anvender en ordning på drikkevarer fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, der forbyder markedsføring i Italien af energiholdige drikkevarer med et koffeinindhold over en bestemt grænse, uden at have godtgjort, at denne grænse er nødvendig og forholdsmæssig af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne F. Macken (refererende dommer) og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. oktober 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den anvender en ordning på drikkevarer fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, der forbyder markedsføring i Italien af energiholdige drikkevarer med et koffeinindhold over en bestemt grænse, uden at have godtgjort, at denne grænse er nødvendig og forholdsmæssig af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Der findes ikke i Fællesskabets retsforskrifter bestemmelser om tilsætning af næringsstoffer, som eksempelvis koffein, i levnedsmidler til almindeligt forbrug.

Nationale retsforskrifter

3 Artikel 15, stk. 3, i republikkens præsidents dekret nr. 719 af 19. maj 1958, som har overskriften »Forordning om fastsættelse af almindelige regler om hygiejne ved fremstilling og markedsføring af kulsyreholdigt vand og alkoholfrie drikkevarer med og uden kulsyre, som tilvirkes i lukkede beholdere« (GURI nr. 178 af 24.7.1958, s. 3081, herefter »DPR nr. 719/58«), bestemmer:

»Tilsætning af andre stoffer end de, der er angivet i denne forordning, og som ikke tidligere er godkendt af Instituttet for Hygiejne og Folkesundhed, bør, efter forslag fra sundhedsmyndighederne i den provins, hvor virksomheden har hjemsted, og efter udtalelse fra sundhedsrådet i denne provins, godkendes fra gang til gang af nævnte institut.«

Den administrative procedure

4 Efter modtagelse af klager fra erhvervsdrivende blev Kommissionens opmærksomhed henledt på de hindringer for indførsel og markedsføring i Italien af visse energiholdige drikkevarer, der lovligt fremstilles og sælges i andre medlemsstater. Disse drikkevarer, som omfatter varemærkerne Red Bull, CULT og GUVI, er karakteriseret ved at have et koffeinindhold på mellem 250 og 320 mg/l og indeholder ofte andre stoffer, såsom taurin.

5 De italienske myndigheder forbød indledningsvis markedsføring af disse drikkevarer, navnlig de, der indeholder taurin, i medfør af lovdekret nr. 111 af 27. januar 1992 (GURI nr. 39 af 17.2.1992, almindeligt tillæg) og en udtalelse af 13. december 1995 fra Consiglio superiore della Sanità (den øverste italienske forvaltningsmyndighed med ansvar for sundhed, herefter »CSS«).

6 De italienske myndigheder ændrede herefter holdning og godkendte markedsføring af disse drikkevarer i Italien, dog på betingelse af, at koffeinindholdet ikke oversteg 125 mg/l.

7 Da Kommissionen fandt, at et sådant forbud udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en indførselsrestriktion i strid med artikel 28 EF og ikke var begrundet i henhold til artikel 30 EF, da der ikke fandtes videnskabeligt belæg for, at overskridelse af denne grænse indebar en risiko for folkesundheden, sendte Kommissionen den 4. oktober 1996 en åbningsskrivelse til den italienske regering.

8 Da Kommissionen fandt de italienske myndigheders svar af 8. januar 1997 utilfredsstillende, tilsendte den den 23. september 1997 Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede den til inden for en frist på to måneder efter den begrundede udtalelses meddelelse at træffe foranstaltninger med henblik på at efterkomme de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 28 EF.

9 Efter at have meddelt Kommissionen, at CSS efter fornyet konsultation havde fastslået, at de pågældende drikkevarer ikke på grundlag af den nuværende viden gav nogen anledning til bekymring for folkesundheden, tilsendte de italienske myndigheder den 18. juni 1998 Kommissionen sundhedsministerens cirkulære nr. 5 af 3. april 1998, der havde overskriften »Drikkevarer af fællesskabsoprindelse karakteriseret ved et højt indhold af koffein og taurin« (GURI nr. 101 af 4.5.1998, s. 72, herefter »cirkulæret af 1998«), som tillader markedsføring i Italien af sådanne drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater.

10 De erhvervsdrivende, der havde indgivet klage til Kommissionen, har bekræftet, at i praksis er den frie bevægelighed i Italien for drikkevarer fra andre medlemsstater, hvor drikkevarerne lovligt fremstilles og/eller bringes i omsætning, sikret i medfør af cirkulæret af 1998.

11 Efter adskillige påmindelser fra Kommissionen til de italienske myndigheder om, at de fortsat var forpligtet til så snart som muligt endeligt og i overensstemmelse med den sædvanlige procedure for gennemførelsen af en lovændring at ændre de omtvistede bestemmelser, meddelte myndighederne den 13. november 2000 endelig Kommissionen et lovforslag, som havde til formål at ajourføre den italienske lovgivning om fremstilling og markedsføring af alkoholfrie drikkevarer i almindelighed, herunder koffeinholdige drikkevarer. Lovforslaget indeholdt ligeledes en bestemmelse om gensidig anerkendelse, fra hvis anvendelsesområde alkoholfrie drikkevarer, som lovligt fremstilles og sælges i andre medlemsstater inden for Den Europæiske Union og i EØS-medlemsstaterne, var udelukket.

12 Kommissionen svarede de italienske myndigheder, at nævnte bestemmelse om gensidig anerkendelse i visse henseender burde ændres for at undgå tvetydighed. I mangel af et svar fra de italienske myndigheder spurgte Kommissionen i skrivelse af 9. april 2001 de italienske myndigheder, om de havde modtaget dens bemærkninger vedrørende det meddelte lovforslag, og om hvornår den italienske regering havde til hensigt at vedtage ændringsloven.

13 Da Kommissionen ikke modtog svar, antog den, at DPR nr. 719/58 stadig var gældende i sin oprindelige ordlyd, og at der endnu ikke var vedtaget nogen lovændring med henblik på at tilpasse den italienske lovgivning til fællesskabslovgivningen for så vidt angår spørgsmålet om anerkendelse af alkoholfrie drikkevarer, der fremstilles og sælges i andres medlemsstater. Kommissionen anlagde derfor nærværende søgsmål.

Søgsmålet

Parternes argumenter

14 Kommissionen har gjort gældende, at selv om det ikke er muligt helt klart at identificere retsgrundlaget for forbuddet mod indførsel og markedsføring i Italien af alkoholfrie drikkevarer, hvis koffeinindhold overstiger 125 mg/l, er det ubestridt, at et sådant forbud eksisterer. Ifølge Kommissionen bekræftes dette såvel af de klager, som visse fællesskabsproducenter af energiholdige alkoholfrie drikkevarer har tilsendt den, som af selve ordlyden af artikel 15, stk. 3, i DPR nr. 719/58, og af den omstændighed, at de italienske myndigheder selv har erkendt behovet for — hvis ikke pligten til — at ændre eller ophæve forskellige bestemmelser i den italienske lovgivning, der gælder på området for alkoholfrie drikkevarer, således som det fremgår af vedtagelsen af cirkulæret af 1998 og af det lovforslag, der er fremsendt til Kommissionen.

15 I lyset af Domstolens praksis vedrørende artikel 28 EF og 30 EF finder Kommissionen, at traktatbruddets reelle karakter ikke kan bestrides.

16 For det første kan de italienske myndigheder ikke både gøre gældende, at drikkevarer med et højt koffeinindhold kan frembyde en risiko for sundheden, og samtidig tillade markedsføring af nævnte drikkevarer, således som de gjorde det i medfør af cirkulæret af 1998.

17 Det er ifølge Kommissionen ikke muligt at forstå, på hvilket videnskabeligt grundlag de italienske myndigheder baserer vurderingen af de hensyn til beskyttelse af sundheden, som de har gjort gældende med henblik på at retfærdiggøre det omtvistede forbud, når henses til den omstændighed, at CSS i sin seneste udtalelse fandt, at drikkevarer, der har et højt koffeinindhold, ikke skader sundheden.

18 Endelig ville det være et effektivt middel til beskyttelse af personer i risikoområdet blot at pålægge producenterne af de pågældende drikkevarer en simpel pligt til at give forbrugerne korrekt information om koffeinindholdet.

19 Kommissionen finder således, at tvistepunktet i sagen snarere vedrører de foranstaltninger, der er truffet af Den Italienske Republik med henblik på at tilpasse sin lovgivning til Fællesskabets retsforskrifter, efter at det blev konstateret, at lovgivningen var uforenelig med fællesskabsretten.

20 Kommissionen har gjort gældende, at de berørte personer i strid med Domstolens praksis hverken gives mulighed for at få fuldt kendskab til deres rettigheder eller at gøre disse rettigheder gældende ved de nationale domstole i medfør af gældende bestemmelser i Italien. Cirkulæret af 1998 indebærer ikke en ændring af de omtvistede bestemmelser.

21 Den italienske regering har gjort gældende, at en maksimal grænse for koffeinindholdet er begrundet, navnlig i lyset af de undersøgelser, der er gennemført af de italienske sundhedsmyndigheder. Spørgsmålet må afgøres ud fra, om nævnte myndigheders videnskabelige indstilling er lovlig. Enhver anden løsning vil ifølge den italienske regering føre til, at artikel 30 EF tømmes for indhold, idet medlemsstaternes skønsmæssige ikke-arbitrære kompetence vil blive erstattet af en subjektiv vurdering anlagt af sundhedsmyndighederne i en anden medlemsstat, som helt sikkert er lovlig, men som på grund af sin art ikke kan anses for at være ubestridelig.

22 Den italienske regering har gjort gældende, at det påhviler Kommissionen at fremkomme med videnskabeligt belæg for, at fastsættelse af det maksimalt tilladte koffeinindhold i henhold til de gældende miljøkrav i Italien ikke opfylder betingelserne for en rimelig afvejning af de pågældende interesser.

23 Den italienske regering har dog oplyst, at en lov om ændring af de omtvistede bestemmelser er blevet udarbejdet. I kraft af cirkulæret af 1998 er det desuden blevet muligt at sælge produkter i Italien med et højere koffeinindhold end det, der i henhold til de gældende bestemmelser på området ville være tilladt.

Domstolens bemærkninger

24 De frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i traktaten, der kommer til udtryk gennem forbuddet i artikel 28 EF mod kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.

25 Det i artikel 28 EF fastsatte forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner omfatter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, den såkaldte »Reinheitsgebot-dom«, Sml. s. 1227, præmis 27).

26 Det fremgår af fast retspraksis, at inden for rammerne af et søgsmål i henhold til artikel 226 EF må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. dom af 5.11.2002, sag C-476/98, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 9855, præmis 42). I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagens akter, at ved udløbet af den frist på to måneder, der var fastsat i den begrundede udtalelse, gjaldt der et forbud i Italien mod markedsføring af energiholdige drikkevarer, der var lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, og hvis koffeinindhold overskred en vis grænse.

27 Selv om der trods den italienske regerings og Kommissionens besvarelse af det skriftlige spørgsmål, som Domstolen har stillet, stadig er usikkerhed med hensyn til retsgrundlaget for dette forbud i italiensk ret, har den italienske regering aldrig benægtet, at der på ovennævnte dato eksisterede et sådant forbud, og har endda udtrykkeligt erkendt dette forhold blandt andet i sit svar af 8. januar 1997 på åbningsskrivelsen.

28 Det er ubestridt, at et forbud mod markedsføring af energiholdige drikkevarer, hvis koffeinindhold overstiger en vis grænse, og som lovligt fremstilles og bringes i omsætning i andre medlemsstater, uanset om dette forbud er fastslået i retsforskrifter eller følger af en administrativ praksis, hindrer samhandelen inden for Fællesskabet og derfor i princippet er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i artikel 28 EF's forstand (jf. i denne retning dom af 13.12.1990, sag C-42/90, Bellon, Sml. I, s. 4863, præmis 10).

29 Et sådant forbud kan alene anses for begrundet, hvis det er nødvendigt for at beskytte de almene hensyn, der er anført i artikel 30 EF, såsom beskyttelse af menneskers liv og sundhed, eller for at tilgodese tvingende hensyn til, bl.a., forbrugerbeskyttelse.

30 Det følger af fast retspraksis, at det påhviler de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at deres retsforskrifter eller administrative praksis er begrundet i hensynet til beskyttelsen af de hensyn, der er anført i artikel 30 EF, eller til tvingende hensyn, og i givet fald, at markedsføring af de pågældende produkter indebærer en risiko for folkesundheden (jf. i denne retning dom af 6.5.1986, sag 304/84, Muller m.fl., Sml. s. 1511, præmis 25, Rheinheitsgebot-dommen, præmis 46, og af 4.6.1992, forenede sager C-13/91 og C-113/91, Debus, Sml. I, s. 3617, præmis 18).

31 I det foreliggende tilfælde har den italienske regering ikke godtgjort, at forbuddet mod markedsføring af energiholdige drikkevarer, hvis koffeinindhold overstiger en vis grænse, er nødvendigt og forholdsmæssigt af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden.

32 CSS's udtalelse af 13. december 1995, som de italienske myndigheder oprindeligt henviste til med henblik på at begrunde forbuddet mod markedsføring af disse drikkevarer, er nemlig faldet bort, eftersom CSS efterfølgende har fastslået, at nævnte drikkevarer ikke på grundlag af den nuværende viden, giver nogen som helt anledning til bekymring for så vidt angår folkesundheden.

33 Under alle omstændigheder kunne de italienske myndigheder ikke af CSS's udtalelse udlede, at det omtvistede forbud mod markedsføring var forholdsmæssigt med henblik på effektivt at beskytte den italienske befolknings sundhed, i lyset af, at udtalelsen vedrørte drikkevarer, som har et koffeinindhold på op til 320 mg/l, dvs. det dobbelte af den grænse på 125 mg/l, som forbuddet indførte.

34 For så vidt angår cirkulæret af 1998, som ifølge de italienske myndigheder tillod, at de pågældende energiholdige drikkevarer blev bragt i omsætning, og som således medførte, at det traktatbrud, som det foreliggende søgsmål vedrører, ophørte, skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. dom af 5.11.2002 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 42, og af 16.1.2003, sag C-122/02, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 833, præmis 11).

35 Eftersom cirkulæret af 1998 blev vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, skal Kommissionens påstande tages til følge, og det er ufornødent at vurdere, om vedtagelsen af dette cirkulære udgør en korrekt gennemførelse af de forpligtelser, der påhviler Den Italienske Republik i medfør af fællesskabsretten.

36 I lyset af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den anvender en ordning på drikkevarer fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, der forbyder markedsføring i Italien af energiholdige drikkevarer med et koffeinindhold over en bestemt grænse, uden at have godtgjort, at denne grænse er nødvendig og forholdsmæssig af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden.

Sagens omkostninger

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den anvender en ordning på drikkevarer fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, der forbyder markedsføring i Italien af energiholdige drikkevarer med et koffeinindhold over en bestemt grænse, uden at have godtgjort, at denne grænse er nødvendig og forholdsmæssig af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Macken Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. juni 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Tredje Afdeling