FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 17. april 1986 *

Høje Domstol.

Artikel 1 i den franske lov af 29. juni 1934 om beskyttelse af mælkeprodukter (JORF, 1.7.1934) bestemmer: »Det er forbudt at fremstille..., sælge, indføre, ...

3) under navnet 'tørmælk', 'koncentreret mælk', med eller uden nærmere betegnelse, eller under noget specielt navn, et produkt med tørmælks eller koncentreret mælks udseende, som er bestemt til samme anvendelse, og som ikke udelukkende hidrører fra koncentration eller tøring af mælk eller skummetmælk, sødet eller usødet; navnlig er tilsætning af fremmede fedtstoffer forbudt.«

Kommissionen hævder, at denne bestemmelse har virkning som et forbud mod indførsel til Frankrig af produkter, der er bestemt til at erstatte tørmælk og koncentreret mælk, men som er fremstillet af andre stoffer, uanset hvad produktets varebetegnelse er. Den har følgelig anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Frankrig ved at opretholde og anvende disse bestemmelser har tilsidesat Traktatens artikel 30.

Frankrig har ikke bestridt, at forbudet er ensbetydende med et fuldstændigt forbud mod indførsel af sådanne produkter, men har gjort gældende, at forbudet er berettiget af tre grunde: a) den offentlige sundhed bør beskyttes; b) forbrugerne bør beskyttes mod vildledning; og c) hindringer for gennemførelsen af EØF-Traktatens artikel 39 bør undgås.

Der er ingen tvivl om, at denne bestemmelse for en umiddelbar betragtning falder ind under artikel 30 som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som defineret i sag 8/74, Procureur du Roi mod Dassonville (Sml. 1974, s. 837, 852), selv om den gælder både for indenlandske og for indførte varer (sag 120/78, Cassis de Dijon, Sml. 1979, s. 649).

Til støtte for det anførte om, at foranstaltningen er berettiget af hensyn til den offentlige sundhed, har Frankrig påberåbt sig både Traktatens artikel 36 og artikel 15 i direktiv 79/112/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979, L 33, s. 1), hvorefter medlemsstaterne af hensyn til den offentlige sundhed kan forbyde handel med levnedsmidler, som i øvrigt opfylder direktivets bestemmelser. Argumentet falder i tre dele. For det første anføres det, at mælkeerstatninger fremstillet af vegetabilske produkter har lavere næringsværdi end mælk. De har for eksempel et lavere indhold af protein, visse mineraler og vitaminer. Dette har Kommissionen accepteret med hensyn til nogle af råstofferne som for eksempel kokosnød og palmeolie, men ikke med hensyn til andre, såsom for eksempel soya. På det foreliggende grundlag kan det efter min mening ikke siges, at alle erstatningsprodukternes råvarer nødvendigvis er ringere. I hvert fald mener jeg ikke, at

* Oversat fra engelsk.

den blotte omstændighed, at ét produkt er bedre end et andet, nødvendigvis berettiger total udelukkelse af sidstnævnte. For det andet anføres det, at disse produkter er eller kan være direkte sundhedsfarlige. Der er åbenbart uenighed mellem læger og videnskabsmænd med hensyn til animalske og vegetabliske fedtstoffers respektive fordele og deres virkninger på for eksempel kolesterolniveauer og hjertesygdomme. Jeg mener ikke, at rigtigheden af anbringendet er blevet sandsynliggjort selv på det fremførte grundlag, nemlig at franskmændenes kost allerede er overfyldt med fedtstoffer, som mælkeerstatninger blot tjener til at forøge. Hvis dette var en gyldig grund, er det vanskeligt at se, hvorfor forbudet ikke også er absolut for margarine og andre vegetabilsk baserede produkter. For det tredje er det blevet fremført, at de pågældende produkter er særlig mangelfulde for sådanne grupper som små børn, gamle mennesker og gravide kvinder, som har brug for mælk. Det er nok muligt, men det kan ikke berettige et fuldstændigt forbud for hele befolkningen, selv hvis det nødsager disse grupper til at kræve særlige oplysninger for at sikre, at det er mælk de får.

Det andet anbringende, der er fremført, er at disse produkter må forbydes, da forbrugeren ellers aldrig vil vide, hvad han får. For så vidt skummetmælkserstatninger sælges separat direkte til forbrugeren i en butik, er det klart, at der ikke er noget problem. En klar mærkning, som i alle tilfælde kræves i henhold til direktiv 79/112/EØF, er tilstrækkelig beskyttelse. Det er vanskeligere, når tørmælken indgår i en sammensat drikkevare, der kommer ud af en møntautomat; køberen af pulveret som sådant er her ikke den endelige forbruger. Dette rejser dog efter min mening ikke uoverstigelige problemer. Den råvare, der sælges til mellemhandleren, kan mærkes, således at han ved, hvad han får, og der er intet til hinder for, at en medlemsstat kræver, at møntautomater klart skal være forsynet med oplysning om, hvorvidt der er anvendt tørmælk eller en erstatning. Det er imidlertid blevet anført, at den største vanskelighed opstår i kantiner eller restauranter, hvor pulvererstatninger kan bruges i kaffe eller the og ved tilberedningen af andre fødevarer. Dette er naturligvis et langt større problem end problemet vedrørende mælk — forbrugeren ved ikke, medmindre han spørger, om hans mad er sødet med sukker eller sakkarin, tilberedt med smør eller vegetabilsk baseret margarine, krydret med naturlige eller syntetiske produkter. Hvis det er af betydning for ham af hensyn til smag eller helbred, kan hans spørge. Hvis en medlemsstat lægger vægt herpå, kan den foreskrive, at restauranter og kantiner skal give klar oplysning om de særlige produkter, som de bruger. En sådan bemyndigelse er givet i direktivets artikel 1, stk. 2, skønt den efter min opfattelse består uafhængigt af direktivet.

En medlemsstat har klart ret til at forbyde brug af vildledende navne. Der kan for eksempel fremkaldes det indtryk, at et pulver for eksempel er fremstillet på grundlag af mælk, når det ikke er det, eller at det har mælks ernæringsmæssige egenskaber, som det ikke har. Det er efter min opfattelse tilstrækkelig beskyttelse, og et fuldstændigt forbud af denne grund er ikke berettiget.

Det er imidlertid blevet fremført, at mærkning ikke er tilstrækkelig af en særskilt grund. I virkeligheden har forbrugeren intet valg. Erstatningsprodukter er billigere; mellemhandleren eller detailhandlerens avancer er højere, således at alle møntautomater og kantiner vil bruge en pulvererstatning. Men dette er et tveægget argument. Hvis valgfrihed er den afgørende faktor, har den person, som ønsker erstatninger fremstillet på basis af vegetabilske produkter, i øjeblikket ikke noget valg i Frankrig, således at det på grundlag af det anførte argument burde være tilladt at indføre produkterne. Igen forekommer det mig imidlertid, at spørgsmålet bør overlades til forbrugerens afgørelse. Hvis han kun ønsker mælk, vil han bede om det i en restaurant og ikke drikke kaffe med mælk fra en maskine, som kun giver mælkeerstatning. Han må vælge mellem den lavere pris og det produkt, han virkelig ønsker. Hvis efterspørgslen efter mælk er så stor, som det anføres, så vil markedsføringspraksis ændre sig. Kun hvis det kunne godtgøres, at brugen af erstatninger var skadelig for sundheden, kunne et sådant forbud af hensyn til valgfriheden være berettiget. Det er ikke blevet godtgjort her.

Endelig er det blevet anført, at Fællesskabet har store mælke- og tørmælksoverskud. At lade vegetabilske erstatninger få adgang til markedet underminerer den fælles landbrugspolitik, da en stor procentdel af de vegetabilske erstatninger kommer fra tredjelande. Det bebyrder også fællesskabsbudgettet. Kommissionens svar er, at der nu produceres en stigende mængde olieholdige frø i Fællesskabet, og at salget af erstatningspulver er så begrænset, at det ikke kan have nogen mærkbar virkning på mælkelagrene.

Jeg mener, at afgørelsen af det spørgsmål, om et forbud mod indførsel og salg af et produkt er i strid med artikel 30, ikke kan afhænge af, om Fællesskabet på noget tidspunkt har overskud eller underskud af et andet produkt. Det tilkommer under alle omstændigheder Fællesskabet og ikke medlemsstaterne at beskæftige sig med dette problem som en del af den fælles landbrugspolitik.

Følgelig foreligger der med artikel 1 i den franske lov af 29. juni 1934 om beskyttelse af mælkeprodukter efter min mening en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførelsesrestriktion, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, for så vidt som bestemmelsen forbyder salg eller indførsel af et produkt med tørmælks eller koncentreret mælks udseende, som er bestemt til samme anvendelse, og som ikke udelukkende hidrører fra koncentration eller tørring af mælk eller af skummetmælk, uanset produktets navn (bortset fra et navn, som angiver, at produktet er eller er fremstillet på basis af mælk).

Kommissionens omkostninger i denne sag bør efter min mening betales af Frankrig.