FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 16. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

1. Denne nye Rewe-sag giver lejlighed til at undersøge problemet vedrørende de grænser, inden for hvilke medlemsstaterne endnu frit kan gøre afsætningen af bestemte — indenlandske og indførte — kategorier af produkter betinget af, at der foreligger bestemte karakteristika, og derved hindre indførselen af udenlandske produkter, som henhører under disse kategorier, men ikke besidder de foreskrevne karakteristika.

De faktiske omstændigheder er enkle. I september 1976 ansøgte det tyske firma Rewe Bundesmonopolverwaltung für Branntwein om tilladelse til at indføre et parti af den kendte likør »Cassis de Dijon« fra Frankrig. Bundesmonopolverwaltung meddelte derefter, at en særlig tilladelse ikke var påkrævet, idet myndigheden ved bekendtgørelse af 8. april 1976 havde udstedt den ved lov foreskrevne tilladelse generelt. Samtidig meddelte Bundesmonopolverwaltung det pågældende selskab, at salget af »Cassis de Dijon«, som indeholder 15 til 20 rumfangsprocent alkohol, er forbudt i Tyskland i henhold til en anden bestemmelse i Branntweinmonopolgesetz, hvorefter spiritus til drikkebrug kun må bringes i omsætning, hvis det indeholder over 32 % alkohol (denne procentsats er desuden nedsat til 25 % for cassislikører). I en gennemførelsesforordning er visse likører undtaget fra denne bestemmelse; da »Cassis de Dijon« ikke er undtaget fra denne bestemmelse, meddelte Branntweinmonopolverwaltung, at den ikke anså sig for bemyndiget til at tillade salget på Forbundsrepublikken Tysklands område.

Firmaet Rewe anlagde sag mod denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Darmstadt, der henviste sagen til Hessisches Finanzgericht. Denne ret har ved kendelse af 28. april 1978 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Skal begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30 fortolkes således, at det også omfatter kravet i den tyske lov om spiritusmonopol om, at spiritus til drikkebrug skal indeholde over en vis procent alkohol, hvilket medfører, at gængse varer fra andre medlemsstater med et alkoholindhold under den fastsatte procent, ikke kan bringes i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland?

2. Kan fastsættelsen af et sådant mindsteindhold af alkohol falde ind under begrebet forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med

1 — Oversat fra italiensk.

hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår i EØF-traktatens artikel 37?«

2. Jeg skal først behandle det andet spørgsmål, og derefter koncentrere mig om det første, der forekommer mig at være det mest betydningsfulde. Det er klart, hvorfor Hessisches Finanzgericht anser det for hensigtsmæssigt også at henvise til EØF-traktatens artikel 37: Den grundlæggende bestemmelse, der fastsætter et mindsteindhold af alkohol som betingelse for, at spiritus kan bringes i omsætning i Tyskland, er — som allerede anført — indeholdt i Branntweinmonopolgesetz; artikel 37 vedrører som bekendt statslige handelsmonopoler. Jeg finder det ikke påkrævet udførligt at komme ind på Kommissionens opfattelse — som Rewe anfægter med flere argumenter — og hvorefter det tyske spiritusmonopol er blevet ophævet; loven af 2. maj 1976 har alene ændret denne ordning; den omstændighed, at monopolets tidligere eneret til at indføre spiritus er ophævet, indebærer efter min mening ikke, at monopolet ikke længere eksisterer. Det står fast, at der fortsat eksisterer en Bundesmonopolverwaltung med talrige vigtige beføjelser (denne myndighed er sagsøgt i hovedsagen!); det står envidere fast, at der samtidig med den foreliggende sag verserer en anden sag — sag 91/78 (Hansen) — ved Domstolen, hvori det tyske spiritusmonopols funktion skal bedømmes efter artikel 37.

Ikke desto mindre mener jeg, at det andet spørgsmål skal besvares benægtende, af to grunde. Det er for det første klart, at det ved den grundlæggende bestemmelse om et mindsteindhold af alkohol i spiritus, også selv om den er indeholdt i den tyske Branntweinmonopolgesetz, ikke drejer sig om en bestemmelse, der nødvendigvis er forbundet med monopolets eksistens: Den kan forblive i kraft uafhængig af monopolet; i andre stater gælder der tilsvarende bestemmelser, uden at der eksisterer et monopol. Som Kommissionen har anført, har den tyske Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts af 15. august 1974 allerede foreskrevet, at bestemmelsen i Branntweinmonopolgesetz vedrørende mindsteindholdet af alkohol skal afløses af bestemmelser i levnedsmiddellovgivningen. Det må dog ikke glemmes, at problemet i dette tilfælde skal behandles generelt ud fra de konkrete omstændigheder i hovedsagen; det forekommer mig imidlertid klart, at en restriktiv foranstaltning af den pågældende art generelt ikke falder ind under artikel 37.

Selv om det antages, at artikel 37, stk. 1, finder avendelse i det foreliggende tilfælde, mener jeg ikke, at fastsættelsen af et bestemt mindsteindhold af alkohol, der både gælder for indenlandske og indførte produkter, falder ind under begrebet »forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsyningsafsætningsvilkår« (artikel 37, stk. 1). Det står fast, at en forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere forudsætter en forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet; men når et bestemt mindsteindhold af alkohol udgør en betingelse for, at spiritus eller likører kan bringes i omsætning, bliver indenlandske og udenlandske

producenter formelt ligebehandlet ved overholdelsen af denne betingelse. Artikel 37 kan i givet fald spille en rolle for medlemsstaternes forpligtelse til at afholde sig fra at indføre nye foranstaltninger, som begrænser »rækkevidden af de artikler, der angår afskaffelse af ... kvantitative restriktioner« (stk. 2); dette synspunkt ligger dog uden for det andet spørgsmål fra den tyske ret; det vedrører derimod det første spørgsmål, som jeg herefter skal uddybe.

3. Vedrørende formuleringen af det første spørgsmål anfører sagsøgte i hovedsagen, at fremgangsmåden efter artikel 177 ikke tillader en undersøgelse af, om bestemte gyldige retsforskrifter i en medlemsstat er forenelige med fællesskabsretten. Det er sikkert rigtigt; sagsøgte har dog indrømmet, at spørgsmålet også rejser et generelt problem, nemlig om bestemmelser af den i Forbundsrepublikken gældende art er forenelig med EØF-traktatens artikel 30. Herefter kan spørgsmålet utvivlsomt undersøges inden for rammerne af den foreliggende sag.

Som bekendt har betydningen og rækkevidden af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner været genstand for en lang række afgørelser fra Domstolen. Jeg skal især henvise til dommen af 15. december 1976 (sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. 1976, s. 1921), hvorefter disse foranstaltninger omfatter »enhver af medlemsstaternes ordninger for handelen, som, direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet«. Denne dom er udtryk for en fast retspraksis: Ifølge mange andre afgørelser er den omstændighed, at en foranstaltning er egnet til indirekte at skabe en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, tilstrækkelig til at betragte den som stridende mod artikel 30 (jeg skal bl.a. henvise til dommene af 15. 12. 1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. 1976, s. 1871; af 20. 5. 1976, sag 104/75, de Peijper, Sml. 1976, s. 613, og af 8. 7. 1975, sag 4/75, Rewe, Sml. 1975, s. 843).

Ud fra denne retspraksis kan det umiddelbart forekomme berettiget uden videre at fastslå, at statslige foranstaltninger af den af Rewe anfægtede art falder ind under forbudet i artikel 30, idet kravet om, at indenlandsk og indført spiritus og likør skal indeholde over en vis procent alkohol for at kunne bringes i omsætning i en medlemsstat, utvivlsomt indirekte forhindrer indførselen af spiritus og likør med lavere alkoholindhold, der er fremstillet i andre medlemsstater.

En nærmere undersøgelse af spørgsmålet er dog nødvendig, da det i det foreliggende tilfælde drejer sig om nationale bestemmelser vedrørende sammensætningen af bestemte produkter (spiritus og likør), der henhører under det store område af tekniske bestemmelser, der regulerer afsætningen af drikkevarer og levnedsmidler. Kan man som den tyske Branntweinmonopolverwaltung, sagsøgte i hovedsagen, gå så vidt som at hævde, at medlemsstaterne på dette område har bevaret deres fulde lovgivningskompetence, og at det alene tilkommer Fællesskabet at foreskrive og derefter gennemføre harmoniseringsforanstaltninger (i henhold til EØF-traktatens artikel 100) via direktiver, således at artikel 30 kun

gælder for handelsforanstaltninger, der alene vedrører indførte varer?

Jeg skal med det samme anføre, at denne opfattelse er i overensstemmelse med Kommissionens direktiv af 22. december 1969 (70/50/EØF), der er udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 33, stk. 7, altså den bestemmelse, der overlader det til Kommissionen at fastsætte bestemmelser for fremgangsmåden og tempoet for afviklingen mellem medlemsstaterne af de foranstaltninger med tilsvarende virkning som kontingenter, der bestod på tidspunktet for traktatens ikrafttræden. Sagsøgerne i hovedsagen har også påberåbt sig dette direktiv; jeg finder det derfor påkrævet at tillægge det særlig opmærksomhed. Det vedrører for det første andre handelsforanstaltninger end dem, der anvendes uden forskel på indenlandske og importerede varer (betragtningerne 4-7 og artikel 2); for det andet omfatter det også foranstaltninger, der både gælder for indenlandske og indførte varer (betragtningerne 8-11 og artikel 3). Foranstaltningerne i den første gruppe, der ifølge den fjerde betragtning bevirker, »at indførsel enten er umulig eller mere vanskelig eller byrdefuld end afsætningen af de indenlandske produkter«, anses uden videre som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner. Derimod fastslår direktivets ottende betragtning vedrørende foranstaltningerne i den anden gruppe — hvortil de i den foreliggende sag omtvistede foranstaltninger utvivlsomt hører — at de i *princippet* ikke er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, »da disse virkninger normalt må henføres til uligheder i de af medlemsstaterne anvendte bestemmelser på det pågældende område«. Ikke desto mindre er sådanne foranstaltninger ifølge den niende og tiende betragtning samt artikel 3 i direktivet forbudt i henhold til traktatens artikel 30, dersom de har »restriktive virkninger for den frie omsætning af varer, som overskrider rammen for de virkninger, som disse bestemmelser bør have«, og således især, når »de restriktive virkninger på den frie omsætning af varer ikke står i forhold til det tilstræbte resultat«, samt når »et sådant mål fuldt ud ... kan nås ved et andet middel, som i mindre grad hæmmer samhandelen«. I det foreliggende tilfælde anfører den tyske Branntweinmonopolverwaltung, at de restriktive virkninger af de foranstaltninger, der gælder i Tyskland for mindsteindholdet af alkohol i spiritus og likører, står i et rimeligt forhold til målet, og at der heller ikke findes andre midler til at nå det tilstræbte mål, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed, beskyttelse af forbrugerne mod bedragerier og illoyal konkurrence. Selskabet Rewe mener naturligvis det modsatte.

4. Inden jeg undersøger disse to forskellige opfattelser, skal jeg fremføre nogle bemærkninger vedrørende de formål, der forfølges med direktiv 70/50, og jeg skal mere generelt behandle spørgsmålet om tekniske bestemmelser for afsætningen af varer.

For det første har jeg allerede anført, at direktiv 70/50 udtrykkeligt er udstedt i henhold til traktatens artikel 33, stk. 7. Det ligger således inden for tidsrummet for den gradvise ophævelse af kontingenter, der faldt sammen med overgangsperioden (artikel 32, stk. 2, er meget klar i denne henseende). Dette kan forklare

den forsigtige holdning, som Kommissionen indtog over for foranstaltninger vedrørende afsætningen af varer, der uden forskel fandt anvendelse på indenlandske og indførte varer; Kommissionen har i den ottende betragtning til det nævnte direktiv som allerede anført fastslået, at virkningerne af disse foranstaltninger »i princippet« ikke svarer til virkningen af kvantitative restriktioner. Den samme forsigtige holdning har Kommissionen i øvrigt indtaget (eller rettere sagt: Den fortolker artikel 30 indskrænkende), idet den i den tredje betragtning til direktivet har fastslået, at de formaliteter, hvis opfyldelse er nødvendig ved indførsel, »i princippet ikke [har] en tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner«; denne opfattelse har Domstolen forkastet i den allerede nævnte dom i sagen Donckerwolcke.

Efter overgangsperiodens udløb, dvs. efter at forbudet mod kontingenter og foranstaltninger med tilsvarende virkning gjaldt uindskrænket, kan en sådan forsigtig holdning ikke længere begrundes.

For det andet må direktivets tiende betragtning, hvorefter traktaten ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til at regulere handelen, forstås med et gran salt. Denne kompetence er ganske vist ikke blevet overført til Fællesskabet, men fællesskabsretten kan dog begrænse udøvelsen heraf; denne kompetence begrænses faktisk ved talrige bestemmelser, bl.a. artikel 30. I dommen i sagen Donckerwolcke anvendtes netop forbudet i artikel 30 på statslige handelsregler, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet. Følgelig er den opfattelse, hvorefter medlemsstaterne fuldstændigt frit kan fastsætte betingelser for afsætning, der kræver en bestemt sammensætning af varerne, og hvorefter fællesskabsretten ikke spiller nogen rolle på dette område, fuldstændig forkert.

For det tredje finder jeg, at den i direktivets ottende betragtning anførte begrundelse for, at foranstaltninger med hensyn til afsætning af indenlandske og indførte varer (i det mindste »i princippet«) ikke har samme virkning som kvantitative restriktioner, er lidet overbevisende: Som allerede anført er begrundelsen herfor, at virkningerne af sådanne foranstaltninger »normalt må henføres til uligheder i de af medlemsstaterne anvendte bestemmelser på det pågældende område«. Forskellene i bestemmelserne om afsætningen af varer kan utvivlsomt forvanske konkurrencevilkårene i fællesmarkedet (jf. EØF-traktatens artikel 101) og kan have virkninger for de frie varebevægelser, således at det er logisk at ophæve disse forskelle gennem harmoniseringsdirektiver; indtil dette sker må det imidlertid også undersøges, om en sådan statslig ordning indeholder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der falder ind under forbudet i artikel 30. Dette vil f.eks. ikke være tilfældet, hvis en medlemsstat gjorde afsætningen af visse på dens område fremstillede produkter afhængig af bestemte betingelser vedrørende sammensætning eller kvalitet, og samtidig tillod afsætning af indførte produkter af samme art, når disse er fornyet med en kontrolleret oprindelsesbetegnelse eller præcise oplysninger om deres sammensætning.

Faktisk er spørgsmålet om forholdet mellem EØF-traktatens artikler 30 ff på den ene side og artiklerne 100 til 102 på

den anden side (vedrørende tilnærmelse af lovgivningerne) forkert stillet, hvis det antages, at den omstændighed, at den anden gruppe af bestemmelser finder anvendelse på et bestemt område, er tilstrækkelig til at udelukke, at forbudet i artikel 30 gælder på det samme område. I det foreliggende tilfælde er sagsøgerne i hovedsagen tilsyneladende overbevist om, at fællesskabsretten — da det drejer sig om betingelser vedrørende varers kvalitet eller sammensætning — kun kan finde anvendelse i form af direktiver om tilnærmelse af lovgivningerne; sålænge der ikke er sket tilnærmelse med henblik på et bestemt produkt, kan medlemsstaternes foranstaltninger ifølge sagsøgerne ikke bedømmes efter artikel 30. Denne opfattelse kan ikke tiltrædes (og er desuden også i strid med direktiv 70/50). Når der er sket tilnærmelse af lovgivningerne, er det klart, at artikel 30 ikke længere finder anvendelse, alene fordi det da må antages, at de direktiver, der er udstedt i henhold til artiklerne 100 og 101, er i overensstemmelse med traktaten (herunder artikel 30); indtil der er sket tilnærmelse, finder artikel 30 imidlertid anvendelse på alle de former for lovgivning, der skal tilnærmes. Det er klart, at nationale bestemmelser, der eventuelt er i strid med forbudet i artikel 30, ikke kan tjene som udgangspunkt for en senere tilnærmelse.

Vedrørende problemet om nationale bestemmelser, hvis forskelle kan skabe tekniske handelshindringer, skal jeg anføre, at Rådet den 28. maj 1969 har vedtaget en almindelig plan for fjernelsen af disse hindringer (JO C 76 af 17. 6. 1969), og jeg skal især henvise til en resolution vedrørende levnedsmidler. Ifølge denne plan skulle Rådet før den 1. januar 1971 udstede direktiver inden for spiritussektoren. Til planen var føjet en aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, der indeholdt en foreløbig status quo-ordning. Den i maj 1969 vedtagne tidsplan blev senere erstattet af en anden, der var vedføjet Rådets resolution af 17. december 1973 (EFT C 117 af 31. 12. 1973), der udskød tidsgrænsen for Rådets vedtagelse af Kommissionens forslag vedrørende alkoholholdige drikkevarer til den 1. januar 1978. Der foreligger intet om, at der indtil nu er blevet forelagt Rådet noget forslag på dette område.

Jeg skal desuden tilføje, at fjernelsen af de tekniske handelshindringer dér, hvor der allerede er blevet udstedt harmoniseringsdirektiver (f.eks. i sektoren for frugtsaft: jf. Rådets direktiv 75/726 af 17. 11. 1975), er gennemført ved fastsættelsen af fælles regler, som ikke alene vedrører produkternes sammensætning og fabrikationskendetegn, men også anvendelsen af de dem forbeholdte betegnelser og etikettering. Inden der udstedes fælles regler kan det dog forekomme, at alle disse forhold er således reguleret i en medlemsstats lovgivning, at de har tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner; alt afhænger af formålet med den pågældende nationale ordning og måden, hvorpå afsætningen af indførte produkter er reguleret.

5. Undersøgelsen må nu rettes mod målsætningen for de bestemmelser, der gælder i Forbundsrepublikken Tyskland; det må undersøges, om disse er tilstrækkelige til at begrunde importhindringen. Sagsøgte i hovedsagen har angivet tre

formål som begrundelse for reglerne: Beskyttelse af den offentlige sundhed, beskyttelse af forbrugeren mod bedragerier, samt beskyttelse mod illoyal konkurrence. Kravet om et bestemt mindsteindhold af alkohol i spiritus og likør kan derfor undersøges ud fra kriterierne i artikel 3 i direktiv 70/50 med henblik på at fastslå, om deres restriktive virkninger ikke står i forhold til det tilstræbte resultat, og om de samme mål kan nås ved andre midler, som i mindre grad hæmmer samhandelen med udlandet. Den nævnte foranstaltning kan også undersøges ud fra EØF-traktatens artikel 36, der som bekendt — uanset artiklerne 30-34 — opretholder indførselsrestriktioner, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden og i beskyttelsen af menneskers sundhed.

Jeg skal anføre, at artikel 36 under hensyn til den tvivl, som jeg har ytret vedrørende foreneligheden af direktiv 70/50 med den nu fremherskende strenge fortolkning af artikel 30, utvivlsomt er en bedre målestok ved afgørelsen end dette direktiv. Jeg skal desuden understrege, at ifølge de i artikel 3 i direktiv 70/50 anførte kriterier formodes de mål, som staterne forfølger via handelsforanstaltninger, at være lovlige ud fra fællesskabsretten. Beskyttelsen af den offentlige sundhed er utvivlsomt et lovligt formål, som der formelt henvises til i artikel 36. Lige så lovlige er undtagelserne til artikel 30, der viser sig nødvendige for at beskytte producenterne og forbrugerne mod handelsmæssige svig: Dette har Domstolen fastslået i præmis 17 i sin dom af 20. februar 1975 (sag 12/74, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. 1975, s. 181). Derimod betvivler jeg, at bekæmpelsen af den illoyale konkurrence er et mål, der kan begrunde en undtagelse fra artikel 30; jeg finder det endnu mere tvivlsomt, om begrebet den offentlige orden i artikel 36 kan udstrækkes så vidt. Det kan dog forekomme hensigtsmæssigt at anføre, at det i artikel 12, stk. 1, i det nævnte direktiv 75/726 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om frugtsaft indeholdte forbud mod at hindre samhandelen inden for Fællesskabet med disse produkter gennem ikke harmoniserede nationale bestemmelser om sammensætning, fabrikationskendetegn, pakning eller etikettering, ifølge artikel 12, stk. 2, ikke finder anvendelse på bestemmelser, der er begrundet i hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, bekæmpelse af enhver form for vildledende oplysninger, beskyttelse af industriel samt handelsmæssig ejendomsret og bekæmpelse af illoyal konkurrence.

Jeg skal nu behandle de i det foreliggende tilfælde omtvistede foranstaltninger. Det forekommer mig meget vanskeligt at dele den tyske Branntweinmonopolverwaltung's opfattelse, hvorefter fastsættelsen af et vist mindsteindhold af alkohol i spiritus og likør tjener til at beskytte folkesundheden mod alkoholismens farer. Til støtte for denne opfattelse er det blevet anført, at spiritusforbruget stiger proportionalt med nedsættelsen af alkoholprocenten, og at indførte produkter under alle omstændigheder vil oversvømme markedet, så snart det ved kravet om et mindsteindhold af

alkohol opførte dige er gennembrudt, hvilket vil forøge fristelsen for forbrugerne. Jeg mener, at udbudet af varer med lavere alkoholindhold på markedet giver grundlag for at håbe, at forbrugerne indskrænker nydelsen af de på grund af det højere alkoholindhold skadeligere drikkevarer. For at blive ved den i sagen omtvistede likør: Der findes i Tyskland forbrugere af Cassis de Dijon, som i øjeblikket er tvunget til at drikke den specielt for det tyske marked producerede likør, der har et alkoholindhold på 25 rumfangsprocent, fordi det er forbudt at sælge den originale Cassis de Dijon. Ville det måske ikke være bedre for folkesundheden, hvis de forbrugere, der sætter pris på en likør med cassissmag, foruden tilfredsstillelsen ved at drikke det originale produkt, havde mulighed for at indtage mindre alkohol? Og hvis det er korrekt, som den tyske Monopolverwaltung anfører, at det er forbrugernes vaner og krav, der bestemmer kvalitetsnormerne — således at forbrugerne på markedet kan finde hvad de ønsker og venter at finde, når de forlanger et bestemt produkt — er det da ikke også på den anden side korrekt, at et større udvalg er hensigtsmæssigt, ja endog nødvendigt, for at tilpasse og eventuelt ændre disse vaner? At bevæge offentligheden til at indtage drikkevarer med lavere alkoholindhold vidner — mener jeg — om en større omsorg for folkesundheden, end at tvinge offentligheden til at indtage drikkevarer, hvis mindsteindhold af den skadelige substans ikke må nedsættes.

Hvad angår handelsbedragerier, mener jeg, at det er vigtigt at forhindre salg af produkter, der fremstår som noget, de ikke er, og som bærer en betegnelse, som ikke tilkommer dem, og ikke klart angiver deres oprindelsessted eller sammensætning. Jeg mener derfor, at det efter fællesskabsretten er fuldt ud lovligt, at hver medlemsstat på hensigtsmæssig måde regulerer identificeringen af hvert produkt, dets benævnelse, dets oprindelse samt angivelsen af dets indhold. Alt dette har imidlertid intet at gøre med kravet om, at enhver form for spiritus og alle likører skal indeholde over en vis procent alkohol.

Det er blevet anført, at oplysningerne på etiketten kan udgøre en supplerende, omend ikke den eneste, garanti for forbrugerne (og derfor er de foreskrevet i tysk ret). Forbrugeren undersøger i almindelighed ikke de særlige kendetegn ved et produkt, men vælger næsten automatisk det billigste (i det foreliggende tilfælde produktet med det laveste alkoholindhold); forbrugeren er således udsat for bedragerier af enhver art. Men forestillingen om en sådan udbredt, om ikke generel, manglende opmærksomhed hos forbrugerne forekommer mig at dømme ethvert forsøg på at beskytte dem — medmindre man alene udbyder et enkelt nationalt produkt, hvis sammensætning er konstant og strengt kontrolleret — til at mislykkes. På den anden side hindrer fastsættelsen af et mindsteindhold af alkohol alene, at et produkt med lavere alkoholindhold kan sælges som spiritus eller likør. Men eksisterer der egentlig et begreb vedrørende spiritus eller likør, der nødvendigvis er forbundet med et bestemt alkoholindhold? Og er den alvorligste vildledning på området for spiritus, der skal forhindres med en streng lovgivningsmæssig skranke, et lavere alkoholindhold end forbrugeren forventer?

Denne tvivl får mig til at tro, at den egentlige begrundelse for den pågældende foranstaltning skal søges andetsteds, nemlig i en handelstradition, som de nationale producenter længe har fulgt, og som forbrugernes smag følgelig har tilpasset sig, endda i så høj grad, at man frygter en oversvømmelse af fremmede produkter med lavere alkoholindhold. Sagsøgte i hovedsagen har bestridt, at den pågældende ordning giver de nationale producenter fordele, idet den uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer; jeg mener, at ordningens væsentligste fordel ligger i indførselsrestriktionen for konkurrerende produkter, som allerede er kendt i oprindelseslandet, men ikke må sælges, fordi deres alkoholindhold ligger under den fastsatte procent. Sagsøgte har desuden anført, at hvis udenlandske produkter med et lavere alkoholindhold kunne bringes i omsætning, ville den samlede nationale produktion blive tilpasset denne type produkter, hvilket vil medføre, at det i staten med de laveste krav i denne retning foreskrevne mindsteindhold af alkohol vil træde i stedet for den oprindeligt foreskrevne. Denne tankegang er dog fuldt ud støttet på den opfattelse, at forbrugeren udelukkende ser på prisen, som er billigere for produkter med lavere alkoholindhold. Erfaringen inden for Fællesskabet viser dog, at dette ikke er tilfældet: I lande med et højt vinforbrug (for at nævne en drikkevare med et relativt lavt alkoholindhold) har dette ikke ført producenterne af brandy, grappa og andre former for spiritus til at nedsætte alkoholindholdet i disse produkter. Efter fællesskabsretten er der intet, der forhindrer en medlemsstat i at fastsætte et mindsteindhold af alkohol for indenlandsk produceret spiritus eller likør, og samtidig kræve, at de tilsvarende udenlandske produkter skal bære en klar angivelse af deres oprindelse og alkoholprocent (naturligvis uden at de må anvende de retmæssigt beskyttede nationale betegnelser).

Af alle disse grunde mener jeg, at foranstaltninger af den art, der gælder i Forbundsrepublikken Tyskland, som udgør en indirekte hindring for indførslerne og derfor er i strid med EØF-traktatens artikel 30, hverken er begrundet efter traktatens artikel 36 eller artikel 3 i Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969. Det mål, der består i at beskytte forbrugerne mod bedragerier, kan nemlig nås ved et andet middel, som i mindre grad hæmmer samhandelen; i forhold til dette mål er hindringerne for de frie varebevægelser overdrevne og uforholdsmæssige.

6. Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Hessisches Finanzgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har forelagt ved kendelse af 28. april 1978, således:

a) Begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner (EØF-traktatens artikel 30) omfatter også fastsættelsen af et mindsteindhold af alkohol for spiritus og likør, som ifølge en medlems-

stats lovgivning er en betingelse for, at varen kan bringes i omsætning, når den uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer og dermed hindrer indførselen af produkter fra andre medlemsstater med et lavere alkoholindhold end det fastsatte.

b) Statslige foranstaltninger af den nævnte art er ikke omfattet af begrebet »forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår« (EØF-traktatens artikel 37), heller ikke når de er truffet inden for rammerne af en national ordning vedrørende et spiritusmonopol.