Sag 281/83

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber
mod
Den italienske Republik

»Foranstaltninger med tilsvarende virkning — eddike«

Sammendrag

En stats traktatbrud — dom for traktatbrud — virkninger — den dømte medlemsstats forpligtelser — fuldstændig opfyldelse af dommen — bestemt tilfælde
(EØF-traktaten, art. 169 og art. 171)

Konstateringen i en dom, der fastslår, at der foreligger et traktatbrud, idet en medlemsstat »ved at forbeholde betegnelsen 'eddike' for vineddike« har undladt at opfylde sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30 ff., forpligter vedkommende medlemsstat til at gennemføre foranstaltninger, der fuldstændig ophæver bestemmelser eller praksis i national ret, der forbeholder nævnte betegnelse alene for eddike fremstillet af vin.

En ændring af lovgivningen, ved hvilken den sædvanlige betegnelse (»aceto«) fortsat forbeholdes vineddike, idet der samtidigt indføres en ny generisk betegnelse (»agro«) kan ikke anses for en nøjagtig og fuldstændig opfyldelse af dommen, idet der for andre eddiketyper kun kan anvendes betegnelser, der er mindre kendte og værdsatte af forbrugerne på vedkommende nationale marked.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 12. juni 1985 *

Høje Domstol.

1. Domstolen fastslog i dom af 9. december 1981 i sag 193/80, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. s. 3019, at

» ved at forbyde markedsføring og indførsel af eddike fremstillet af landbrugsprodukter,

* Oversat fra fransk.

bortset fra vineddike, samt ved at forbeholde betegnelsen 'eddike' for vineddike, har Den italienske Republik undladt at opfylde sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 30 ff«.

Hermed blev det statueret, at den italienske lov nr. 991 af 9. oktober 1964 samt dekret nr. 162 af 12. februar 1965 fra republikkens præsident var i strid med fællesskabsretten, idet de indeholdt et forbud mod markedsføring og salg af eddikeholdige varer, der ikke var fremstillet af vin eller piquettevin, og idet nævnte dekret forbeholdt betegnelsen »eddike« for varer, der var fremstillet af de nævnte produkter.

2. Efter afsigelsen af denne dom er udstedt italiensk lov nr. 527 af 2. august 1982 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 221 af 12.8.1982, s. 5735), der under titlen »Bestemmelser om fremstilling og markedsføring af eddikesyreholdige varer« (agri) i artikel 1 tillader indførsel og markedsføring »under betegnelsen 'aceto di...' efterfulgt af en angivelse af den anvendte råvare«, af »varer fremstillet af alkoholholdige landbrugsvarer, der kan anvendes som fødevarer...«.

Men ifølge stk. 3 i samme artikel skal »betegnelsen 'vineddike' (aceto) eller 'eddike fremstillet af vin' (aceto di vino)... ledsages af betegnelsen 'fremstillet af vin' (agro di vino)«. Når der er tale om vineddike skal samtidig betegnelsen »aceto di vino« anvendes.

Eddike fremstillet af vin skal altså ifølge denne lovgivning betegnes som »vineddike«. Eddike, der i øvrigt er fremstillet af landbrugsvarer, som f.eks. malt eller æbler, skal betegnes »eddike, fremstillet af æbler«, eller »eddike fremstillet af malt«, men ikke vineddike. Dette har Den italienske Republik erkendt, da Kommissionen efter kundgørelse af nævnte lov i medfør af traktatens artikel 169 indledte en procedure i henhold til traktatens artikel 171.

3. Kommissionen har gjort gældende, at den italienske lov af 2. august 1982 er i strid med Domstolens dom af 9. december 1981, for loven forbeholder fremdeles betegnelsen »vineddike« for eddike fremstillet af vin, og betegnelsen er oven i købet gjort obligatorisk for sådan eddike. Dermed foreligger der en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jfr. EØF-traktatens artikel 30.

Ifølge Den italienske Republik indeholdt Domstolens dom i sag 193/80 to påbud. For det første skulle forbudet mod indførsel og markedsføring af anden eddike end eddike fremstillet af vin ophæves, og dette skete ved lov af 2. august 1982. På den anden side skulle spørgsmålet vedrørende betegnelsen for de nævnte varer, der var nye for den italienske forbruger, bringes i orden. Forbrugerne, der som følge af de tidligere gældende regler kun kendte til eddike fremstillet af vin, skulle altså have rigtig og loyal oplysning.

Betegnelsen »eddikesyreholdigt produkt« (agro) er en *generisk* betegnelse (artsbetegnelse), der anvendes på al eddike, der er fremstillet af landbrugsvarer (druer, æbler osv.), mens betegnelsen vineddike er en *speciel* betegnelse, der skal ledsage, ikke erstatte betegnelsen eddike fremstillet af vin (agro di vino). Som anført af Kommissionen har Domstolen i dommen af 9. december 1981 anset betegnelsen »vineddike« for en

artsbetegnelse, altså en betegnelse for de typer eddike, der er fremstillet af landbrugsvarer, men i Italien, hvor alene eddike fremstillet af vin blev bragt i handelen, var der efter betegnelsen ingen forskel mellem denne eddike og anden eddike. Ved benyttelsen af den i den fælles toldtarif anvendte betegnelse »eddike« (aceto) har Domstolen, der ikke har haft nogen anden reference, fundet, at det var denne betegnelse, der var artsbetegnelsen.

Den italienske lovgiver har imidlertid benyttet den kompetence, den retmæssigt har til at udstede bestemmelser om betegnelse og mærkning af varer, og har på baggrund af den traditionelle anvendelse i Italien af betegnelsen »vineddike« (aceto) indført en ny artsbetegnelse, nemlig betegnelsen »agri«, der skal benyttes om alle eddiketyper i stedet for den af Domstolen benyttede betegnelse »vineddike«. Hermed har betegnelsen »vineddike« fået en særlig betydning af hensyn til beskyttelsen af forbrugerne, der er vant til denne betegnelse. Dette hensyn har Domstolen anerkendt som retmæssigt, idet den i dommen i sag 193/80 har anerkendt, at

» ... den italienske regerings ønske om at beskytte forbrugeren [kan] være berettiget«

og dette hensyns betydning fremhæves også i sjette betragtning til Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 (EFT L 33 af 8.2.1979).

Betegnelsen vineddike gælder således fortsat som en handelsbetegnelse, ved hjælp af hvilken den italienske forbruger under anvendelse af sædvanlig sprogbrug skal identificere en vare, som han er vant til. Den forskel, der består mellem denne nye artsbetegnelse og den gældende toldterminologi, er ikke så stor, at førstnævnte betegnelse kommer i strid med fællesskabsbestemmelserne.

Kommissionen har heroverfor indvendt, at Domstolen allerede har forkastet denne argumentation, idet den har udtalt, at artsbetegnelsen »eddike« blev brugt om alle de eddiketyper, der var fremstillet af landbrugsvarer, og at beskyttelsen af forbrugerne kunne sikres ved krav om en passende etikettering, »der angiver arten af det solgte produkt [med tilføjelse af et adjektiv eller anden bestemmelse], som viser, hvilken eddiketype der udbydes til salg« (jfr. Domstolens dom i den tidligere nævnte sag 193/80, præmis 27). Med kravet om en anden artsbetegnelse, nemlig betegnelsen »agri«, som de italienske forbrugere ikke kender, *bevirker* lov nr. 527, at der opstår forvirring, og denne lovs formål er da også fortsat for enhver pris at forbeholde betegnelsen eddike for vineddike. Og uanset de benyttede ord er det udelukket at fortolke direktiv 79/112 som indeholdende en legitimering af forhold, der er i strid med bestemmelserne i traktaten, og navnlig i dennes artikel 30.

4. Som bekendt har den italienske regering fremsat et lovforslag, der, såfremt det var blevet vedtaget, afgjort ville have bragt det af Kommissionen kritiserede forhold til ophør. Parlamentet har endnu ikke behandlet dette lovforslag.

5. Det er sjældent, at der anlægges sag i henhold til traktatens artikel 171. Så vidt jeg ved, er det tredje gang det sker.

I medfør af traktatens artikel 171 skal en medlemsstat, såfremt Domstolen fastslår, at den ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

Kommissionen har i nærværende sag nedlagt følgende påstand:

» Det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 171 i trak-

taten, idet den fortsat forbeholder alene eddike fremstillet af vin betegnelsen 'aceto', selv om der hermed som fastslået af Domstolen i dommen i sag 193/80 af 9. december 1981, foreligger et efter EØF-traktatens artikel 30 retsstridigt forhold«.

Jeg skal allerede nu bemærke, at mit forslag til afgørelse følger Kommissionens påstand.

Domstolen har tidligere fastslået, at vineddike er en »typisk indenlandsk produktion« i Italien (dom i sag 193/80, præmis 20). De af Den italienske Republik omtalte særlige forhold på det italienske marked, hvor man som følge af den tidligere gældende restriktive lovgivning kun kendte til og handlede med vineddike, har Domstolen altså allerede beskæftiget sig med.

Domstolen har ganske vist fastslået, at

» ... Såfremt der ikke findes en fælles ordning for markedsføring af et produkt, tilkommer [det] medlemsstaterne at anordne alle de regler, der på deres område skal gælde for markedsføring af det pågældende produkt, ligesom alle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, som følger heraf, må accepteres« (præmis 21 i ovennævnte dom).

Domstolen fastslog imidlertid i umiddelbar fortsættelse heraf, at sådanne bestemmelser skal være uomgængeligt nødvendige af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, forbrugerbeskyttelse eller god handelsskik, og at de italienske bestemmelser om eddike fremstillet af landbrugsvarer ikke på denne baggrund kunne anses for nødvendig. Domstolen har været opmærksom på, at de italienske forbrugere har kunnet vænne sig til, at betegnelsen »aceto« i handelen udelukkende anvendes for vineddike, hvilket forhold Den italienske Republik i nærværende sag på ny har anvendt i sin argumentation, og har samtidig anerkendt, at der kunne være grundlag for den italienske regerings ønske om at beskytte forbrugerne, idet det dog i den forbindelse (i præmis 27) udtales, at det herved vil være tilstrækkeligt at benytte andre midler, blandt andet

» krav om en passende etikettering, der angiver arten af det solgte produkt med tilføjelse af et adjektiv eller anden bestemmelse, som viser, hvilken *eddiketype*, der udbydes til salg, under forudsætning af, at denne bestemmelse anvendes på *alle eddiketyper*, herunder *vineddike*« (understregningerne er mine).

Denne udtalelse følger efter en udtalelse i præmis 26 i samme dom, hvori det hedder, at

»betegnelsen eddike er en artsbetegnelse«

hvortil føjes, at

» det ville være uforeneligt... især med det grundlæggende princip om de frie varebevægelser, hvis en national lov kunne forbeholde en artsbetegnelse for en enkelt national produkttype på bekostning af andre typer, der blandt andet fremstilles i andre medlemsstater«.

Hermed anerkendte Domstolen, at der kunne gennemføres en differentiering ved angivelse af den ved eddikefremstillingen anvendte *råvare*, men ikke ved anvendelsen af varens artsbetegnelse ved markedsføringen.

Det må spørges, om Den italienske Republik ved at påbyde anvendelsen af ordene »agro« eller »aceto« som artsbetegnelse blot har gennemført en banal terminologisk ændring, der falder inden for rammerne af Domstolens afgørelse.

Dette spørgsmål må efter min mening besvares benægtende. Og det er herved ufornødent at gennemføre en længere semantisk analyse. Det kan i al enkelthed

fastslås, at ordet »aceto«, når det bibeholdes som betegnelse for vineddike som følge af den af den italienske regering i nærværende sag påberåbte »århundredgamle tradition« fortsat i forbrugernes bevidsthed opfattes artsbetegnende, mens det ifølge den ændrede italienske lov er ordet »agro«, der skal fungere som artsbetegnelse. Når betegnelsen »aceto« obligatorisk forbeholdes eddike fremstillet af vin er der derfor tale om en bibeholdelse af den situation, som Domstolen i dom af 9. december 1981 erklærede for retsstridig.

Det var ikke dette resultat, der til gennemførelse af traktatens artikel 171 kunne forventes at foreligge, efter at Domstolen havde truffet nævnte afgørelse, der tager sigte på, at en artsbetegnelse uantastet tillægges den den globale betydning, den har.

Hensynet til beskyttelsen af forbrugerne kan sikres ved andre midler blandt andet de midler Domstolen har angivet, og jeg kan derfor ikke anbefale Domstolen at tilslutte sig Den italienske Republiks opfattelse.

6. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at kende for ret

— at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 171 i EØF-traktaten, ved lov nr. 527 af 2. august 1982 at forbeholde alene eddike fremstillet af vin betegnelsen »aceto«, selv om der hermed som fastslået i dommen af 9. december 1981 i sag 193/83 (Sml. s. 3019) foreligger et efter EØF-traktatens artikel 30 retsstridigt forhold;

— det pålægges Den italienske Republik at afholde sagens omkostninger.