FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 22 oktober 1998 *

1. Arnoldus van der Laan, som är tilltalad i målet vid den nationella domstolen, är företagsledare för ett företag som saluför köttprodukter, nämligen Th. S. v. d. Laan International, med säte i Almelo, Nederländerna. I Tyskland distribuerar han, genom bolaget Bentheimer Fleischwarenvertriebs GmbH, Bad Bentheim, tre köttprodukter. Målet vid den nationella domstolen rör huruvida dessa varor överensstämmer med den tyska lagstiftningen.

2. Dessa varor tillverkas i Nederländerna, där de lagligen saluförs. Varorna bär följande märkning:

"Lupack:

Holländsk pressad skinka av bogbitar, utan späck och svål. Produkt som innehåller 75 % fläskkött.

Ingredienser: fläskkött, vatten, salt, socker, stabiliseringsmedel E 450 (a), antioxidationsmedel E 301, konserveringsmedel E 250.

Bristol:

Köttprodukt: holländsk bogskinka [1] utan späck eller svål.

Ingredienser: fläskkött, salt, socker, stabiliseringsmedel E 450 (a), antioxidationsmedel E 301, konserveringsmedel E 250.

Benti:

Holländsk pressad skinka av bogbitar, utan späck eller svål. Produkt som innehåller 70 % fläskkött.

* Originalspråk: franska.

1 — Fotnoten saknar betydelse för den svenska översättningen.

Ingredienser: fläskkött, vatten, salt, socker, stabiliseringsmedel E 450 (a), antioxidationsmedel E 301, konserveringsmedel E 250."

3. Landkreis Grafschaft Bentheim ådömde Arnoldus van der Laan administrativa böter på 7 500 DM. Den behöriga regionala åklagarmyndigheten begärde därefter att åtal skulle väckas.

4. Landkreis och åklagarmyndigheten anser att märkningen av varorna är vilseledande och avviker så mycket från handelsbruk att det inte är möjligt att märka dem enligt § 17 första stycket punkt 2 b i Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (tysk lag om livsmedel och andra basvaror, nedan kallad LMBG). Den tilltalade i målet vid den nationella domstolen har således brutit mot tillämpliga nationella bestämmelser, särskilt förbudet mot bedrägeri i 17 § första stycket punkt 2 b och punkt 5 LMBG, jämförd med riktlinjerna för kött och köttprodukter i den tyska livsmedelslagstiftningen.

5. De relevanta bestämmelserna i LMBG har följande lydelse:

"17 §: Förbud i syfte att skydda konsumenter mot bedrägerier

1) Det är förbjudet att

...

2. ...

b) utan tillräcklig märkning yrkesmässigt saluföra livsmedel som innehållsmässigt avviker ifrån vad som är vedertaget och vars värde, i synnerhet näringsvärde eller bruksvärde, eller användbarhet är begränsad på ett icke försumbart sätt.

5. yrkesmässigt saluföra livsmedel med namn, uppgifter eller presentationer som kan vara vilseledande samt, allmänt och i enskilda fall, använda vilseledande reklam eller andra uttalanden av samma slag. Följande handlingar anses särskilt vilseledande:

a) att påstå att livsmedel har verkningar som de inte har enligt vetenskapen eller som inte kan anses vetenskapligt bevisade,

b) att använda namn, uppgifter, presentationer, reklammeddelanden eller andra vilseledande uttalanden, vad avser livsmedels ursprung, kvantitet, vikt, tillverknings- eller förpackningsdatum, hållbarhetstid eller andra uppgifter som är avgörande vid bedömningen av livsmedlet,

c) att presentera livsmedel som om de vore läkemedel.

...

33 §: Den tyska livsmedelslagstiftningen

1) Den tyska livsmedelslagstiftningen är en samling riktlinjer med föreskrifter om livsmedels tillverkning, sammansättning och andra särdrag, vilka är av betydelse för om varorna får saluföras.

2) Riktlinjerna antas av den tyska livsmedelskommissionen, med beaktande av internationella normer för livsmedel som stadfästs av förbundsregeringen.

3) Riktlinjerna offentliggörs av förbundsministeriet, i samverkan med förbundsjustitieministeriet och förbundsministerierna för livsmedel respektive jordbruk och skogsbruk, samt förbundsekonomiministeriet. Riktlinjerna kan förkastas eller dras tillbaka av juridiska skäl eller sakskäl.

...

47 a §: Produkter som kommer från andra medlemsstater eller andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

1) Med undantag från 47 § första stycket första meningen får produkter i denna lags mening, vilka lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat i Europeiska gemenskapen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska

samarbetsområdet, eller som kommer från tredje land och lagligen har saluförts i en medlemsstat i Europeiska gemenskapen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, införas och saluföras i landet, även om de inte uppfyller kraven i Förbundsrepubliken Tysklands föreskrifter om livsmedel. Den första meningen gäller inte för produkter som

1. inte är förenliga med förbuden i §§ 8, 24 eller 30, eller

2. inte uppfyller kraven i andra föreskrifter som har antagits av hälsoskäl, om det inte genom offentliggörandet i Bundesanzeiger av ett förbundsministerbeslut med allmän giltighet har erkänts att produkterna får saluföras i Förbundsrepubliken Tyskland.

2) Beslut med allmän giltighet skall, i enlighet med första stycket andra meningen punkt 2, antas av förbundsministeriet i samverkan med förbundsjustitieministeriet och förbundsministerierna för livsmedel respektive jordbruk och skogsbruk, samt förbundsekonomiministeriet, för det fall att tvingande hälsoskyddsskäl inte utgör hinder därför. Sådana beslut kan begäras av personer som har för avsikt att införa varor i landet. Vid bedömningen av huruvida en produkt medför hälsorisker skall förbundsministeriet beakta internationell forskning samt, vad avser livsmedel, matvanor i Förbundsrepubliken Tyskland. Beslut med allmän giltighet, i den mening som avses i första meningen, gäller för samtliga importörer av de berörda produkterna, om de kommer från andra medlemsstater eller andra stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

3) Till ansökan skall bifogas en exakt beskrivning av produkten samt tillgängliga uppgifter av vikt för beslutet. Ansökan skall bli till föremål för beslut inom en skälig tidsfrist. Om ett slutligt beslut rörande ansökan inte har meddelats inom nittio dagar, skall sökanden informeras om orsaken till dröjsmålet.

4) Om livsmedel avviker från bestämmelserna i denna lag eller tillämpningsföreskrifter för densamma, skall så anges på lämpligt sätt, om det är nödvändigt av konsumentskyddsskäl."

6. Den *nationella domstolen* som har att ta ställning till åtalet mot Arnoldus van der Laan enligt nämnda bestämmelser fann att de berörda myndigheternas tillämpning av bestämmelserna kunde antas strida mot artikel 30

och följande i EG-fördraget och ställde därför följande *tolkningsfråga* till domstolen:

"Strider det i förevarande fall mot artikel 30 och följande artiklar i EG-fördraget, närmare bestämt det där föreskrivna diskrimineringsförbudet, att Landkreis Grafschaft Bentheim respektive åklagarmyndigheten i Osnabrück tillämpar § 17 första stycket punkterna 2 b och 5 i Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, jämförd med punkt nr 2.19/2.3411 och följande punkter i riktlinjerna för kött och köttprodukter i den tyska livsmedelslagstiftningen?"

7. Kommissionen har inledningsvis anmärkt att domstolen inte är behörig att uttala sig i fråga om tillämpningen av nationell rätt, eftersom man med uttrycket "tillämpning" förstår en eller flera nationella abstrakta normers inverkan på konkreta sakomständigheter.

8. Vid denna definition av begreppet är endast de enligt nationell rätt i medlemsstaten i fråga behöriga organen behöriga vad avser "tillämpning" av nationell rätt.

9. Tolkningsfrågan från den nationella domstolen innebär emellertid att domstolen ombeds att avgöra om gemenskapsrätten skall tolkas så, att den utgör hinder för ett förbud att saluföra de ovan beskrivna importerade varorna, med tillämpning av de nämnda nationella bestämmelserna. En sådan tolkningsfråga omfattas utan tvekan av domstolens behörighet.

10. *Landkreis Grafschaft Bentheim* och *åklagarmyndigheten i Osnabrück* anser att det strider mot LMBG att saluföra de nämnda varorna av följande skäl.

11. De har för det första gjort gällande att den produkt som kallades Bristol inte är en naturlig produkt utan en saltad produkt av pressat kött ("Formfleischkochpökelware"), vilken, i enlighet med riktlinjerna för kött och köttprodukter i den tyska livsmedelslagstiftningen, i likhet med produkterna Lupack och Benti, borde ha varit märkt så att det framgick att det rörde sig om "pressad skinka av bogbitar". Som framgår ovan var denna produkt märkt med benämningen "Köttprodukt: holländsk bogskinka utan späck eller svål".

12. Övriga invändningar rör produkternas sammansättning.

13. Det görs gällande att produkterna Lupack och Benti endast innehåller 75 respektive 70 procent fläskkött. Det är dock brukligt att

saltade produkter består av 100 procent fläskkött. I begäran om förhandsavgörande anges inte procentandelen fläskkött för produkten Bristol. Det framgår emellertid att denna produkt har en vattenhalt på mellan 3,7 procent och 18 procent, varför inte heller den kan innehålla 100 procent fläskkött.

14. De båda myndigheterna drar därav slutsatsen att redan av detta följer att de omtvistade produkterna avviker så mycket från handelsbruk att det inte är möjligt att märka dem enligt § 17 första stycket punkt 2 b LMBG, och att dessa produkter därför lagligen inte får saluföras i Tyskland.

15. Det görs vidare gällande att köttproteinhalten ligger på mellan 87,9 och 88,1 procent för Bristol och på 87,9 procent för Benti, vilket "väsentligen" underskrider den minsta tillåtna halt på 90 procent som föreskrivs i den tyska livsmedelslagstiftningen.

16. Undersökta prover visar vidare på en proteinhalt på 15—18,2 procent i fettfria delar för Bristol och på 16,6—17,2 procent för Lupack, vilket utgör "en icke försumbar avvikelse" i förhållande till den proteinhalt på 19 procent som föreskrivs i den tyska livsmedelslagstiftningen.

17. De konstaterade halterna av tillsatt vatten, mellan 3,7 procent och 18 procent i Bristol och mellan 8,7 procent och 10,6 procent i Lupack, överstiger slutligen klart den nollsats som föreskrivs för saltade produkter.

Bedömning

18. Den nationella domstolens fråga rör således huruvida artikel 30 i fördraget tillåter nationella myndigheter att förbjuda saluförande av produkter av denna typ, i syfte att skydda konsumenterna, vilka, vad avser sådana produkter, har helt andra förväntningar på de omtvistade produkternas egenskaper.

19. Det följer av domstolens fasta rättspraxis [2] att i avsaknad av gemensamma regler för saluföringen av de berörda produkterna skall hinder för den fria rörligheten inom gemenskapen, som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas regler, godtas i den mån reglerna i fråga tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter och kan anses vara nödvändiga för att ta hänsyn till de allmänintressen som anges i artikel 36 i fördraget, såsom skydd för människors hälsa, eller tvingande hänsyn, bland annat avseende

2 — Se exempelvis dom av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland, även kallad "Reinheitsgebot"-domen (REG 1997, s. 1227; svensk specialutgåva, volym 9), punkt 28, och dom av den 14 juli 1988 i mål 298/87, Smanor (REG 1988, s. 4489), punkt 15.

konsumentskydd. Sådana regler måste dessutom stå i proportion till det avsedda ändamålet. Om en medlemsstat har möjlighet att välja mellan olika åtgärder för att uppnå samma mål skall den välja det medel som minst begränsar den fria rörligheten för varor.

20. Det skall för det första konstateras att det inte finns några gemensamma eller harmoniserade regler rörande tillverkning eller saluförande av produkter som framställs av skinka, med undantag för bestämmelser i lagstiftningen om handel med köttprodukter inom gemenskapen. (Se rådets direktiv 92/5/EEG av den 10 februari 1992 om ändring och uppdatering av direktiv 77/99/EEG om hygienproblem som påverkar handeln med köttprodukter inom gemenskapen och om ändring av direktiv 64/433/EEG [3]). I denna lagstiftning definieras emellertid inte sammansättningen av saltade produkter eller av pressad skinka av bogbitar.

21. Det framgår vidare av handlingarna i målet att produkterna i fråga lagligen framställs och saluförs i Nederländerna.

22. Det skall för det tredje understrykas att det inte har åberopats någon hänsyn till folkhälsan. Den nationella domstolen har till och med anmärkt att ett beslut med allmän giltighet har fattats den 28 oktober 1992, enligt vilket produkterna i fråga får saluföras, trots att de innehåller en tillsats som inte är tillåten i Tyskland.

23. Kommissionen har anmärkt att den kritik som de tyska myndigheterna har framfört mot vattenhalten i de berörda produkterna, och deras proteinhalt, saknar stöd i den tyska livsmedelslagstiftningens bestämmelser, vilka bifogats begäran om förhandsbesked, trots att livsmedelslagstiftningen anses stadfästa handelsbruk och samma myndigheter har åberopat livsmedelslagstiftningen som stöd för sin bedömning av tyska konsumenters förväntningar.

24. Kommissionen har vidare anmärkt att den tyska livsmedelslagstiftningen endast innehåller riktlinjer ("Leitsätze"), och att den är inte säker på huruvida de är tvingande.

25. Mot denna bakgrund kan man ställa sig frågan vad som utgör den exakta rättsliga grunden i inhemsk rätt för de båda myndigheternas talan vid den nationella domstolen.

26. Jag delar emellertid kommissionens slutsats i detta avseende, nämligen att det inte ankommer på domstolen att avgöra huruvida

3 — EGT L 57, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 46.

en av parternas talan vid en nationell domstol är grundad eller inte enligt nationell rätt. Domstolen har endast till uppgift att ge den nationella domstolen upplysningar som gör det möjligt för den att korrekt tolka gemenskapsrätten i den tvist som den har att avgöra.

27. Det framgår tydligt av domstolens rättspraxis att, vad rör produkter som lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat, kan konsumentskyddet i allmänhet säkerställas genom mindre ingripande åtgärder än ett förbud, särskilt genom lämplig märkning som ger nödvändig information om den berörda produktens sammansättning.

28. I detta sammanhang kan man nämna domen i målet Deserbais, [4] där domstolen förklarade att gemenskapsrätten hindrar att en nationell lagstiftning, enligt vilken rätten att använda en bestämd varubeteckning för en ostsort är beroende av att osten håller en lägsta fetthalt, tillämpas på produkter av samma slag som importeras från en annan medlemsstat, när produkterna lagligen framställts och saluförts under samma beteckning i denna medlemsstat och konsumenterna garanteras nödvändig information.

29. Domstolen har följt samma resonemang i sin dom i målet Bonfait, [5] vilken rörde en nederländsk regel, enligt vilken import av charkuterivaror från Tyskland hindrades, på grund av att de inte uppfyllde ett krav på högsta vattenhalt. Även där fann domstolen att konsumentskyddet kunde garanteras genom lämplig märkning.

30. Eftersom nämnda mål kan sägas vara en spegelbild av förevarande mål, bör samma resonemang tillämpas här. Detta särskilt som den nationella domstolen har angivit att tyska konsumenter inte har några särskilda förväntningar på hur produkterna i fråga skall vara sammansatta, eftersom det inte rör sig om traditionella livsmedel.

31. Man måste således — såsom domstolen har gjort i sin dom i målet kommissionen mot Tyskland, [6] vilken Arnoldus van der Laan har åberopat — utgå från att konsumenter i första hand ser till innehållsförteckningen. Om det

4 — Dom av den 22 september 1988 i mål 286/86 (REG 1988, s. 4907; svensk specialutgåva, volym 9).

5 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-269/89 (REG 1990, s. I-4169).

6 — Dom av den 26 oktober 1995 i mål C-51/94 (REG 1995, s. I-3599).

av denna tydligt framgår vad produkten har för sammansättning, är risken för att konsumenter vilseleds så liten att ett hinder mot saluförande av dessa produkter inte är berättigat.

32. Jag har därför att ta ställning till frågan huruvida märkningen av de omtvistade produkterna ger konsumenterna sådana upplysningar att artikel 30 i fördraget utgör hinder för nationella myndigheter att förbjuda saluförande av dessa produkter.

33. Vad gäller just märkning av livsmedel uttrycks kraven i artikel 30 i fördraget i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel [7] (nedan kallat märkningsdirektivet), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 91/72/EEG av den 16 januari 1991. [8] Det framgår nämligen av fast rättspraxis att om den nationella lagstiftningen i fråga omfattas av sekundärrättsliga bestämmelsers tillämpningsområde är det med hänsyn till dessa bestämmelser som gemenskapsrättens krav skall bestämmas.

34. Artikel 2 i märkningsdirektivet har följande lydelse:

"1. Märkningen och dess närmare utformning får inte

a) vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet

i) om vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess slag, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod,

..."

I artikel 3 anges följande:

"1. Om något annat inte följer av artikel 4—14, är endast följande upp-

7 — EGT L 33, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130.

8 — EGT L 42, s. 27; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 47.

gifter obligatoriska vid märkning av livsmedel:

1) Det namn under vilket varan säljs.

2) Ingrediensförteckning.

...”

Artikel 5.1 har följande lydelse:

”Det namn under vilket ett livsmedel säljs skall vara det namn som förbehållits livsmedlet i lag eller andra författningar som gäller för livsmedlet eller, om något sådant namn inte finns, det namn som är vedertaget i den medlemsstat där varan säljs till konsumenter, eller en beskrivning av livsmedlet och om det behövs av dess användning, som är tillräckligt klargörande för att informera köparen om livsmedlets verkliga art och som gör det möjligt för köparen att skilja livsmedlet från andra livsmedel som det skulle kunna förväxlas med.”

Artikel 6.5 har följande lydelse:

”a) Ingrediensförteckningen skall omfatta samtliga ingredienser i livsmedlet i fallande storleksordning efter den vikt som ingrediensen hade vid framställningstidpunkten. Den skall föregås av en lämplig rubrik som innehåller ordet ’ingredienser’.

Undantag:

— Tillsatt vatten och flyktiga ämnen skall anges i storleksordning efter vikt i den färdiga varan; den mängd vatten som tillsatts som ingrediens i ett livsmedel skall beräknas genom att den färdiga varans totala mängd minskas med den totala mängden av övriga använda ingredienser. Denna mängd behöver inte beaktas om den inte överstiger 5 % av den färdiga varans vikt ...”

I artikel 15 föreskrivs slutligen följande:

"1. Medlemsstater får inte förbjuda handel med livsmedel som följer reglerna i detta direktiv genom att tillämpa nationella icke harmoniserade bestämmelser för märkning och presentation av vissa livsmedel eller av livsmedel i allmänhet.

2. Punkt 1 gäller inte nationella icke harmoniserade bestämmelser som motiveras av att man vill

— skydda människors hälsa,

— förebygga oredlighet, såvida inte sådana bestämmelser kan befaras hindra tillämpningen av de definitioner och regler som fastställts genom detta direktiv,

— skydda industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt att förebygga illojal konkurrens."

35. Grundprincipen bakom märkningsdirektivet är enligt ovannämnda artikel 2 således att förbjuda märkning som skulle kunna vilseleda köparen om vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess slag, identitet och sammansättning. I detta syfte uppställs i de ovannämnda artiklarna 3 och 5 i märkningsdirektivet ett antal villkor som märkningen måste uppfylla vad avser det namn under vilket varan säljs och innehållsförteckning.

36. Jag kommer att i tur och ordning beröra dessa punkter.

Produkternas benämning

37. Det är ostridigt i målet att det inte föreligger någon gemenskapsrättslig bestämmelse om benämning av produkterna i fråga.

38. Den nationella domstolen har angivit att det i samtliga tre fall rör sig om "holländsk pressad skinka av bogbitar".

39. Denna benämning anges på produkterna Lupack och Benti, men inte på produkten Bristol, vilken beskrivs som "Köttprodukt:

holländsk bogskinka utan späck eller svål". Detta kan ge intrycket av att det handlar om en naturlig produkt bestående av en enda bit bogskinka, medan det i själva verket rör sig om pressad skinka som har framställts av flera olika bogbitar, för att likna en naturlig skinka. Dessa två produkter är således tveklöst inte av samma slag.

40. Att det anges att produkten Bristol är "holländsk" ger inte heller köparen upplysning om att det rör sig om pressad skinka.

41. Däremot anges det i märkningen att det rör sig om en "köttprodukt". En särskilt vaksam konsument kan kanske därav dra slutsatsen att Bristol inte uteslutande består av en enda bit av en bogskinka, utan att andra ingredienser ingår och att produkten är resultatet av en beredning.

42. Icke desto mindre ger denna benämning inte genomsnittskonsumenten möjlighet att lätt få reda på att det rör sig om pressad skinka.

43. Jag instämmer således i kommissionens åsikt att märkningen av produkten Bristol är sådan att konsumenten vilseleds i den mening som avses i artikel 2 i märkningsdirektivet.

Ingredienserna

44. Det påstås att produkterna Lupack och Benti inte innehåller 100 procent fläskkött, utan endast 75 procent respektive 70 procent, trots att sådana produkter i Tyskland alltid innehåller 100 procent fläskkött.

45. Vidare anges att produkten Lupack innehåller mellan 8,7 procent och 10,6 procent tillsatt vatten, vilket avviker från tyska konsumenters förväntningar, vilka utgår från att vattenhalten skall vara noll procent.

46. Vad avser produkten Benti innehåller handlingarna i målet inga uppgifter om andelen tillsatt vatten, men av uppgiften om produktens lägre halt av fläskkött följer att vattenhalten bör vara åtminstone densamma som för Lupack.

47. Det har emellertid inte ifrågasatts att märkningen av produkterna i fråga tydligt anger vilka ingredienser som ingår i dem, och särskilt andelen fläskkött och förekomsten av tillsatt vatten. Vad avser det tillsatta vattnet framgår det av artikel 3.1, jämförd med artikel 6.5 a i märkningsdirektivet (båda citerade ovan), att tillsatt vatten är en ingrediens som skall anges i märkningen om den färdiga varan innehåller mer än 5 procent tillsatt vatten.

48. Märkningsdirektivet föreskriver dessutom att ingredienser som måste anges skall anges i storleksordning. Eftersom tillsatt vatten står på andra plats i innehållsförteckningen för Lupack och Benti, kan köparen räkna ut att vattenhalten i produkten är mellan 5 procent och 25 procent för Lupack, och mellan 5 procent och 30 procent för Benti, och att vatten är den näst viktigaste ingrediensen i produkterna efter fläskkött.

49. De ovan nämnda produkternas innehållsförteckningar kan således inte kritiseras med stöd av märkningsdirektivet. Även för det fall det skulle visa sig att den tyske genomsnittskonsumenten har mycket bestämda förväntningar på att vatten inte skall förekomma i produkterna i fråga — vilket inte är fallet enligt den nationella domstolen — kan denne se att produkten avviker från denna förväntan och han kan således inte anses vilseledd i märkningsdirektivets mening.

50. Att tillsatt vatten, vilket inte får förekomma enligt den tyska lagstiftningen, förekommer i produkterna framgår tillräckligt klart av innehållsförteckningen, varför detta inte behöver anges i varubeteckningen.

51. Den ovan angivna presentationen av de två produkterna i fråga är följaktligen förenlig med märkningsdirektivet på dessa två punkter. De tyska myndigheterna får således inte fastställa att det föreligger en risk att konsumenterna vilseleds. Detta gäller även för det fall att myndigheterna finner att konsumenterna har förväntningar som gör att de utgår från att produkten i fråga har en annan sammansättning än vad som är fallet. Konsumenternas verkliga eller förmodade förväntningar saknar betydelse vid tillämpning av märkningsdirektivet.

52. Om märkningen anger produktens benämning och ingredienser på det sätt som anges i märkningsdirektivet, kan märkningen inte, trots detta, anses vara vilseledande vad avser produktens sammansättning.

53. Att öppna en sådan möjlighet skulle strida mot principen om gemenskapsrättens företräde och göra det svårare att uppnå de mål som eftersträvas i märkningsdirektivet, nämligen att "bidra till att den gemensamma marknaden fungerar smidigare" genom att minska de hinder som orsakas av skillnader mellan

medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av livsmedel. [9]

54. Det framgår visserligen klart av övervägandena i märkningsdirektivet att direktivet inte är uttömmande. [10] Detta medför att medlemsstaterna, under förutsättning att en gemenskapsprocedur iakttas, behåller rätten att fastställa nationella bestämmelser på området. [11]

55. Ovan nämnda artikel 15 i märkningsdirektivet anger under vilka villkor medlemsstaterna kan fastställa kompletterande nationella bestämmelser. Av de tre angivna fallen i artikel 15.2 är endast det andra av intresse här, nämligen att förebygga oredlighet. Som synes har det nämligen inte påstått att det i förevarande fall skulle föreligga ett hot mot folkhälsan. Skydd för industriella och kommersiella äganderätter och för uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar, vilket anges som det tredje fallet i artikel 15.2, har inte heller åberopats i förevarande fall.

56. Landkreis Grafschaft Bentheim har visserligen i sitt yttrande anfört att inhemska tillverkare drabbas av konkurrensnackdelar genom att de måste följa regeln att inget vatten får tillsättas, vilken inte gäller för tillverkare i andra medlemsstater.

57. Även om domstolen har fastställt att lojala affärstransaktioner är ett tvingande krav som kan berättiga importrestriktioner, [12] framgår det även av rättspraxis att ett sådant intresse inte kan utgöra grund för ett försäljningsförbud, när produkterna i fråga, som här är fallet, lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat och konsumenterna garanteras information på lämpligt sätt. [13]

58. Så långt komna i resonemanget är frågan således sammanfattningsvis huruvida de nationella regler som de tyska myndigheternas talan grundas på kan anses som icke harmoniserade nationella regler, vilka kan anses vara berättigade med hänsyn till skyddet mot oredlighet, i den mening som avses i artikel 15.2 i märkningsdirektivet.

59. Frågan är med andra ord huruvida de tyska myndigheterna, trots att märkningen av produkterna Benti och Lupack inte är vilseledande i den mening som avses i artikel 2 i märkningsdirektivet, ändå kan anse att skyd

9 — Se de tre första övervägandena.

10 — Se särskilt tionde och fjortonde övervägandet.

11 — Se tionde övervägandet och ovan nämnda artikel 15.

12 — Se exempelvis den ovannämnda "Reinheitsgebot"-domen (fotnot 2 ovan).

13 — Se exempelvis den ovannämnda domen i målet Bonfait, punkterna 16 och 17.

det mot oredlighet, vilket anges i artikel 15.2, i förevarande fall berättigar ytterligare krav för dessa produkter, på grund av att de i alltför hög grad skiljer sig från handelsbruk i Tyskland. I så fall skulle de nationella bestämmelserna anses vara berättigade av det skälet att märkningen i fråga, även om den inte objektivt sett är vilseledande, ändå kan anses vilseleda den tyske genomsnittskonsumenten, eftersom denne har särskilda och precisa förväntningar.

60. I så fall skall det bedömas hur artikel 30 i fördraget skall tillämpas på de omtvistade nationella bestämmelserna, och särskilt huruvida de är berättigade med hänsyn till det tvingande kravet på konsumentskydd.

61. Ett sådant tillvägagångssätt kan emellertid inte anses vara motiverat i förevarande fall.

62. Som framgår ovan har märkningsdirektivet som främsta syfte att bestämma de krav som måste ställas på märkningen av en produkt för att denna inte skall anses vara vilseledande. Dessa bestämmelser skulle förlora sin ändamålsenliga verkan om nationella myndigheter skulle ha rätt att beteckna en märkning som uppfyller märkningsdirektivets krav som vilseledande för konsumenterna vad avser produktens sammansättning.

63. Att märkningsdirektivet inte är uttömmande, och medlemsstaterna således har möjlighet att tillämpa eller anta kompletterande nationella bestämmelser, i de fall och med tillämpning av de procedurregler som anges i artiklarna 15 och 16 i direktivet, påverkar på intet sätt denna slutsats.

64. Denna frihet för medlemsstaterna får nämligen inte användas på ett sätt som gör att märkningsdirektivets bestämmelser blir verkningslösa.

65. I artikel 15.2 erinras dessutom om att nationella icke harmoniserade bestämmelser som förebygger oredlighet inte får "hindra tillämpningen av de definitioner och regler som fastställts genom detta direktiv". Just detta skulle emellertid bli fallet om man tillämpade kompletterande nationella krav för uppgifter om en produkts sammansättning på en märkning som uppfyller direktivets krav i detta avseende.

66. De nationella bestämmelser som är tillåtna enligt märkningsdirektivet i syfte att "förebygga oredlighet" i direktivets mening får således endast omfatta frågor som inte har reglerats i direktivet eller andra bestämmelser i sekundärrätten. De nationella bestämmelserna får särskilt inte omfatta uppgifter om de ingredienser som ingår i en produkt, med undantag för de särfall som anges i direktivet.

67. För det fall att de tyska myndigheterna skulle anse att konsumenterna har behov av exakta uppgifter om vattenhalten i sådana produkter när denna uppgift är av särskild vikt, har myndigheterna rätt att kräva att en sådan uppgift skall finnas med, under förutsättning att vissa villkor i märkningsdirektivet iakttas. I artikel 7 i direktivet anges i detta sammanhang att, för det fall det saknas gemenskapsbestämmelser, nationella bestämmelser för vissa livsmedel får innehålla föreskrifter om att kvantiteter av vissa ingredienser måste anges antingen i absoluta tal eller i procent. Sådana bestämmelser kan endast antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 16 i direktivet, vilket innebär att kommissionen och de andra medlemsstaterna skall underrättas, en viss tidsfrist skall iakttas och att kommissionen måste lämna sitt samtycke.

68. Eftersom sådana bestämmelser inte har antagits i enlighet med detta förfarande, skall det konstateras att, vad avser de ingredienser som ingår i produkterna Lupack och Benti, samt deras benämning, gemenskapsrätten inte ger de tyska myndigheterna möjlighet att framställa ovan beskrivna invändningar.

69. Produkten Bristol förtjänar ett särskilt omnämnande. I märkningen av Bristol anges nämligen, till skillnad från vad som är fallet med de två andra produkterna, inte att vatten finns med som ingrediens. Som ovan angivits kräver märkningsdirektivet att vatten skall nämnas som ingrediens om vatten utgör mer än 5 procent av den färdiga varan. Att denna uppgift inte finns med utgör i förekommande fall ett åsidosättande av direktivet, oavsett konsumenternas eventuella förväntningar i detta avseende.

70. Det ankommer således på den nationella domstolen att kontrollera huruvida andelen tillsatt vatten i de flesta fall överstiger 5 procent av den färdiga varans vikt. Den nationella domstolen har redan i begäran om förhandsavgörande angivit att andelen vatten i denna produkt varierar mellan 3,7 procent och 18 procent.

Proteinhalten

71. Övriga invändningar från de båda myndigheterna rör proteinhalten i produkterna Lupack, Bristol och Benti. Vad avser de två förstnämnda rör det sig om proteinhalten i fettfria delar och vad avser de två sistnämnda rör det sig om köttproteinhalten. Nämnda proteinhalter utgör, såsom kommissionen med rätta har anmärkt, inte ingredienser i produkten utan en av produktens egenskaper. Proteinhalterna i fråga måste således inte framgå av innehållsförteckningen enligt artiklarna 3 och 5 i märkningsdirektivet.

72. Om sådana uppgifter anges måste de däremot uppfylla kraven i artikel 2, varför de inte får vara vilseledande. Uppgifterna får således inte ge konsumenterna intrycket att dessa

produkter har en viss proteinhalt annat än om dessa uppgifter är riktiga.

73. I den omtvistade märkningen anges ingen proteinhalt, varför konsumenterna i förevarande fall endast kan vilseledas om de, med hänsyn till produkternas slag, har bestämda förväntningar vad avser dessa halter och om den omtvistade märkningen brister genom att den inte uppmärksammar konsumenterna på att produkterna Lupack, Benti och Bristol inte motsvarar dessa bestämda förväntningar.

74. Den nationella domstolen har emellertid angivit att tyska konsumenter inte har några bestämda förväntningar på ifrågavarande produkters sammansättning. Det vore således mycket förvånande om de däremot skulle ha bestämda förväntningar på proteinhalten i fettfria delar eller köttproteinhalten.

75. Även om man skulle anta att konsumenterna har förväntningar på proteinhalten i pressad skinka, vore det besynnerligt om dessa förväntningar skulle vara så bestämda att konsumenterna skulle finna sig vilseledda om de köper en produkt vars proteinhalt endast avviker med 2 procent eller mindre från den halt som krävs enligt de tyska myndigheterna.

76. Man kan för övrigt i detta sammanhang anmärka att den tyska livsmedelslagstiftningen, åtminstone enligt de bestämmelser som ingivits i målet, inte innehåller ett sådant krav, trots att denna lagstiftning anses stadfästa handelsbruk.

77. Min slutsats blir därför att varken frånvaron av märkning angående proteinhalt i fettfria delar eller köttproteinhalt, vad avser produkterna i fråga, kan anses strida mot märkningsdirektivet. Märkningsdirektivet innehåller inga bestämda regler om upplysning om dessa halter, varför det, i enlighet med det tidigare resonemanget ovan, finns anledning att avgöra huruvida de tyska bestämmelserna om dessa halter, med hänsyn till kraven i artikel 30 i fördraget, kan anses som kompletterande icke harmoniserade nationella bestämmelser som omfattas av tillämpningsområdet för ovan nämnda artikel 15 i märkningsdirektivet, vilka inte rör frågor som redan har reglerats i direktivet.

78. Jag anser att konsumentskyddet i förevarande fall inte motiverar ett krav på kompletterande märkning i syfte att uppmärksamma konsumenterna på en avvikelse från deras eventuella förväntningar på proteinhalt i pressad skinka och de omtvistade produkternas egenskaper.

79. De tyska myndigheterna har åberopat avvikelser mellan uppmätta halter och den norm som de tillämpar. Dessa avvikelser från konsumenternas förväntningar är, för det fall man skulle finna att konsumenterna verkligen har sådana förväntningar, mycket små, och således så obetydliga att de inte särskilt behöver anges till konsumenterna. Jag anser i likhet med kommissionen att ett *de minimis*-resonemang skall tillämpas i förevarande fall.

80. Att en märkning som är förenlig med märkningsdirektivets bestämmelser, vilka — jag vill understryka detta — i första hand syftar till att skydda konsumenterna mot vilseledande, ändå skall kunna anses vara vilseledande enligt en nationell bestämmelse måste logiskt sett vara ett undantagsfall, vilket för övrigt framgår av ordalydelsen i artikel 15.2. Av denna artikel framgår nämligen att eventuella nationella bestämmelser endast är tillämpliga i andra hand. Villkoren för tillämpning av nationella bestämmelser skall således tolkas strikt. I förevarande fall innehåller handlingarna i målet inget som skulle kunna utgöra grund för att anse att ett sådant särskilt undantagsfall här är för handen.

81. Det skall anmärkas att kommissionen — för att ge frågan en uttömmande behandling — har erinrat om att det synes framgå av handlingarna i målet att märkningen av produkterna i fråga inte innehåller en synlig och läslig hänvisning till den nationella standard eller lagstiftning som tillåter den använda varubeteckningen.

82. En sådan skyldighet följer emellertid av direktiv 92/5. I kapitel V, rörande inslagning, emballering och märkning, i bilaga B till direktivet, anges följande:

"4. Utöver kraven i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel ... skall följande uppgifter ... vara fullt synliga och läsliga på innerförpackningen eller på etiketten på köttprodukterna:

...

— Varubeteckning följd av uppgift om nationell standard eller lagstiftning ... som tillåter den."

83. Det framgår emellertid uttryckligen av tolkningsfrågan att den endast rör de invändningar som anförts av de nationella myndigheterna, varför denna brist inte omfattas. Det är för övrigt möjligt att denna brist ingår bland övriga överträdelser av de tyska reglerna om märkning, för vilka den nationella domstolen uttryckligen har angivit att de inte omfattas av tolkningsfrågan.

Förslag till avgörande

Mot denna bakgrund föreslår jag följande svar på den nationella domstolens fråga:

1) Artikel 30 i EG-fördraget utgör hinder för att nationella bestämmelser i en medlemsstat hindrar att livsmedel som lagligen framställts och saluförts i en annan medlemsstat släpps ut på marknaden i den förstnämnda staten med hänvisning till skydd för och information till konsumenter, då dessa syften tillgodoses genom märkning enligt bestämmelserna i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel, särskilt de som rör produktbeteckningar och ingrediensförteckningar.

2) Bruket av en försäljningsbeteckning som inte gör det möjligt för köparen i det land där produkten saluförs att avgöra ett livsmedels verkliga slag strider mot artiklarna 2 och 5 i direktiv 79/112.

   Om vatten har tillsatts i livsmedlet och den tillsatta mängden utgör mer än 5 procent av den färdiga varans vikt, har artikel 3, jämförd med artikel 6 i direktiv 79/112, åsidosatts om ordet 'vatten' inte ingår i ingrediensförteckningen.