for varer, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater. For sådanne varers vedkommende kan nødvendigheden af at beskytte forbrugerne ikke berettige et indførselsforbud, når dette hensyn kan tilgodeses ved andre midler, såsom egnede oplysninger, der udgør en mindre hindring for samhandelen mellem medlemsstater.

I sag 51/83

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Alberto Prozzillo som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato, som befuldmægtiget ad hoc, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgt,

angående en af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 30, ved at begrænse indførslen af levnedsmidler indeholdende gelatine af animalsk oprindelse, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformanden, Y. Galmot, samt dommerne P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. I medfør af det italienske sundhedsministeriums bekendtgørelse af 20. oktober 1978 (ordinært tillæg til Gazzetta Ufficiale nr. 337 af 2. 12. 1978) om tilladte kemiske tilsætningsstoffer ved fremstilling og konservering af levnedsmidler er anvendelsen af gelatine af animalsk oprindelse ved fremsstilling og forhandling af levnedsmidler begrænset:

— for kødkonserves (carni cotte) til højst 0,4 %

— for is højst 1,0 %

— for sukkervarer (prodotti dolciari) højst 1,0 %.

Kommissionen anså bestemmelsen for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som indførselstold som omhandlet i EØF-traktatens artikel 30, idet bestemmelsen var til hinder for indførslen af levnedsmidler med højere procentindhold af gelatine af animalsk oprindelse, der lovligt blev fremstillet og forhandlet i en anden medlemsstat.

Efter forud at have henledt den italienske regerings opmærksomhed på spørgsmålet blev denne af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 ved skrivelse af 24. marts 1982 opfordret til at fremsætte sine bemærkninger. I nævnte skrivelse henviste Kommissionen til retspraksis vedrørende de frie varebevægelser, herunder Domstolens dom af 20. februar 1979 i sag 120/78 (Cassis de Dijon), hvori det fastslås, at en medlemsstat ikke kan modsætte sig indførsel af varer, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætningen i en anden medlemsstat, og at de hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger må accepteres i det omfang, de pågældende bestemmelser er nødvendige af hensyn til især beskyttelsen af den offentlige sundhed og til beskyttelsen af forbrugerne.

Kommissionen henviste endvidere til bestemmelsen i artikel 9, litra d) i Rådets direktiv 74/329/EØF af 18. juni 1978 (EFT L 189 af 12. 7. 1974, s. 1) om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler, hvorefter artikel 2 i nævnte direktiv ikke fandt anvendelse på gelatine af animalsk oprindelse, således at spørgsmålet ikke var omfattet af nogen harmonisering, hvorfor den nævnte retspraksis fandt anvendelse.

Endelig gjorde Kommissionen gældende, at de italienske myndigheder ikke kunne hævde, at den pågældende italienske bestemmelse havde til formål at forhindre, at forbrugeren blev vildledt og markedet fordrejet på grund af omkostningsforskellen mellem varer med et stort indhold af bestanddele af ringe værdi og

dyrere varer med et højere indhold af nærende bestanddele, idet, selv om hensynet til forbrugernes beskyttelse efter Domstolens nævnte praksis kan berettige en begrænsning af de frie varebevægelser, den pågældende nationale bestemmelse ikke kunne antages at være begrundet i et sådant hensyn. Endvidere gjorde Kommissionen gældende, at, selv om et sådant hensyn forelå, måtte det erindres, at det i Domstolens seneste praksis vedrørende spørgsmålet om forbrugerbeskyttelse hedder, at »forbrugeren let kan sikres en rimelig oplysning ved hensigtsmæssige midler, såsom indførelse af et krav om mærkning, der f.eks. indeholder oplysning om vægt og den særlige sammensætning af det importerede produkt« (dom af 19. 2. 1981 i sag 130/80, Kelderman, Sml. 1981, s. 527).

Kommissionen var således af den opfattelse, at de nævnte bestemmelser i den nationale italienske lovgivning var foranstaltninger, »som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt hindrer handelen mellem medlemsstaterne« vedrørende de pågældende varer, således at de omhandlede bestemmelser i den ministerielle bekendtgørelse af 20. oktober 1978, der tillader anvendelse af spiseligt gelatine med højst 1 % ved fremstilling og forhandling af sukkervarer, måtte anses for stridende mod artikel 30 i EØF-traktaten.

I sit svar af 21. april 1982 bestred den italienske regering Kommissionens opfattelse, idet den navnlig gjorde gældende, at gelatine af animalsk oprindelse faldt ind under anvendelsesområdet for direktiv 74/329/EØF blandt andet i medfør af direktivets titel og dettes artikel 2.

Hvad angik det af Kommissionen anførte vedrørende direktivets artikel 9 henviste den italienske regering til, at virkningen af den nævnte bestemmelse, hvorefter artikel 2 ikke finder anvendelse på gelatine, var, at forbudet i artikel 2 heller ikke fandt anvendelse, således at gelatine burde sidestilles med de i direktivets bilag I nævnte stoffer. Direktivets artikel 4, hvorefter Rådet snarest muligt træffer bestemmelse om de levnedsmidler, der må tilsættes de i det pågældende bilag nævnte stoffer og betingelserne herfor, var således anvendelig på gelatine og de bestående forskelle mellem de gældende nationale lovgivninger måtte følgelig accepteres indtil de i artikel 4 nævnte harmoniseringsbestemmelser blev vedtaget.

Det af den italienske regering anførte ændrede ikke Kommissionens opfattelse. Kommissionen indrømmede, at gelatine i princippet falder ind under direktivets anvendelsesområde, men at det som andre stoffer var undtaget fra begrænsningerne i artikel 2 i medfør af artikel 9, og konkluderede, at medlemsstaterne frit kan anvende nationale bestemmelser vedrørende anvendelse af gelatine i levnedsmidler, dog forudsat at disse ikke strider mod andre bestemmelser, herunder traktatens artikel 30.

I medfør af traktatens artikel 169, stk. 2, opfordrede Kommissionen herefter ved begrundet udtalelse af 24. november 1982 Den italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne inden for en frist af én måned fra udtalelsens meddelelse.

I sin svarskrivelse af 7. februar 1983 anerkendte den italienske regering modtagelsen af den begrundede udtalelse, men henviste til de tidligere fremsatte bemærkninger, der fortsat var gældende, hvorefter spørgsmålet om forhandlingen i en medlemsstat af levnedsmidler, der ikke var i overensstemmelse med den i denne medlemsstat gældende lovgivning, men i overensstemmelse med andre medlemsstaters lovgivning, burde drøftes og afgøres på politisk plan. Den italienske regering henviste endvidere til den ejendommelige retstilstand, der kunne være følgen af Kommissionens nævnte opfordring, hvorefter den italienske regering skulle tillade forhandlingen af varer, der i mangel af en fællesskabsretlig harmonisering på området vel var i overensstemmelse med de i andre medlemsstater gældende regler, men ikke med den italienske lovgivnings regler. Dette var efter den italienske regerings opfattelse det samme som at tvinge det italienske sundhedsministerium til at udstede bestemmelser hidrørende fra andre nationale lovgivninger, uden på nogen måde selv og efter sit frie skøn at kunne påvirke bestemmelsernes udformning.

Den italienske regering gjorde endvidere for så vidt angår de i Kommissionens skrivelse af 24. marts 1982 omhandlede sukkervarer gældende, at sundhedsministeriet af egen drift havde besluttet at afskaffe den pågældende begrænsning, ganske uafhængigt af opfordringen i den begrundede udtalelse af 24. november 1982 og uden at dette indebar nogen anerkendelse af en forpligtelse hertil.

2. Da Kommissionen imidlertid ikke anså dette for at være en tilstrækkelig imødekommelse af opfordringen til den italienske regering om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe den pågældende overtrædelse til ophør, har den anlagt nærværende sag ved stævning registreret på Domstolens justitskontor den 29. marts 1983. Skriftvekslingen er forløbet normalt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog opfordret Kommissionen til at fremlægge en oversigt over de forskellige nationale bestemmelser i Italien og i de andre medlemsstater om anvendelsen af gelatine og om eventuelle højeste tilladte indhold heraf i de omhandlede varer. Kommissionen har efterkommet opfordringen inden for den fastsatte frist, men kun for så vidt angår de i Belgien gældende bestemmelser og senere for så vidt angår bestemmelserne i de øvrige medlemsstater.

II — Parternes påstande

1. *Kommissionen* har nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved at begrænse indførslen af levnedsmidler indeholdende gelatine af animalsk oprindelse, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat, ikke har overholdt forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 30.

2. *Den italienske Republik* har nedlagt påstand om:

— at det anerkendes, at de i Italien gældende grænser for anvendelse af gelatine af animalsk oprindelse i bolsjer er afskaffet;

— frifindelse i øvrigt;

— sagsøger tilpligtes at bære sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har i stævningen gjort gældende, at Rådets direktiv 74/329/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler, ikke er anvendelig i nærværende tilfælde, idet det i direktivets artikel 9, litra d) bestemmes, at artikel 2, der begrænser anvendelsen af visse emulgatorer, ikke finder anvendelse på gelatine til levnedsmiddelbrug. Det følger heraf, at det står medlemsstaterne frit at bringe egen lovgivning i anvendelse for så vidt angår benyttelse af gelatine i levnedsmidler, dog forudsat at de almindelige retsregler i øvrigt, herunder traktatens artikel 30, overholdes.

Hvad angår hensynet til beskyttelsen af forbrugeren og hensynet til redelig handelsbrug, der kunne begrunde en anvendelse af de nationale italienske regler på indførte varer, er Kommissionen af den opfattelse, at de nævnte hensyn kan tilgodeses på en anden for samhandelen mindre byrdefuld måde, såsom ved mærkning med f.eks. oplysning om varens sammensætning, jfr. den af Domstolen den 19. februar 1981 afsagte dom i sag 130/80 (Kelderman, Sml. 1981, s. 527).

2. *Den italienske regering* har i sit svarskrift henvist til, at det af Kommissionens skrivelse af 24. marts 1982 fremgår, at den sag, der nu er indbragt for Domstolen, udelukkende vedrører sukkervarer, dvs. »indførsel af bolsjer indeholdende gelatine af animalsk oprindelse«.

I den forbindelse har den italienske regering for så vidt angår bolsjer under henvisning til det i dens skrivelse af 7. februar 1983 til Kommissionen anførte, gjort gældende, at grænsen på 1 % for anvendelse af gelatine af animalsk oprindelse er blevet afskaffet og anvendelsen af gelatine af animalsk oprindelse i bolsjer er nu tilladt »i overensstemmelse med god industriel fremgangsmåde« (ministeriel bekendtgørelse af 14. 4. 1983, artikel 4, stk. 2, afsnit II, Gazzetta Ufficiale nr. 120 af 4. 5. 1983, s. 3409) og at den retlige interesse for Kommissionen i en afgørelse af sagen for så vidt angår bolsjer er bortfaldet.

Den italienske regering har bemærket, at Kommissionen, som det fremgår af den begrundede udtalelse af 24. november 1982 og af selve stævningen, tilsyneladende anfægter samtlige begrænsninger for anvendelsen af gelatine af animalsk oprindelse, der indeholdes i førnævnte bekendtgørelse af 20. oktober 1979: dvs. grænsen for kødkonserves (højst 0,4 %), for is (højst 1 %) og for sukkervarer i øvrigt (højst 1 %).

I den forbindelse har den italienske regering anført, at begrænsningerne for anvendelse af gelatine af animalsk oprindelse ikke er til hinder for indførslen til Italien af varer af den omhandlede art.

Den italienske regering har ligeledes henvist til, at Kommissionen hverken forud for sagens anlæg eller i stævningen nærmere har angivet i hvilke andre medlemsstater og i medfør af hvilke bestemmelser de pågældende varer (dvs. kødkonserves, is og andre sukkervarer end bolsjer) lovligt forhandles, selv om de er tilsat gelatine af animalsk oprindelse i større mængder end tilladt efter den ministerielle bekendtgørelse af 20. oktober 1978.

Den italienske regering har gjort gældende, at under alle omstændigheder må gelatine af animalsk oprindelse anses for omfattet af definitionen af »fortykningsmiddel« eller »geleringsmiddel« i

artikel 1 i direktiv 74/329/EØF, hvorfor det må høre til de stoffer, hvis anvendelse efter tredje betragtning til direktivet er kritisk på grund af nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed, nødvendigheden af at beskytte forbrugerne mod vareforfalskninger samt, inden for de grænser, som sættes af sundhedsbeskyttelseshensyn, af den økonomiske og teknologiske nødvendighed.

Den italienske regering har i så henseende anført, at det er uden betydning, at det i direktivets artikel 9 bestemmes, at artikel 2 ikke finder anvendelse på gelatine til levnedsmiddelbrug, og at dette ikke nævnes i direktivets bilag 1, der angiver de stoffer, medlemsstaterne kan tillade anvendt til behandling af levnedsmidler.

Afgørende er efter den italienske regerings opfattelse, at gelatine til levnedsmiddelbrug også i direktivet anses som et stof, hvis anvendelse er kritisk på grund af nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed og af at beskytte mod vareforfalskninger, og, selv om bestemmelserne vedrørende anvendelse af gelatine af animalsk oprindelse endnu ikke er harmoniseret, som i øvrigt bestemmelserne vedrørende alle de i bilag 1 nævnte stoffer, kan den manglende harmonisering vedrørende stoffer som gelatine til levnedsmiddelbrug ikke have de retsvirkninger, Kommissionen påstår.

Derimod kan begrundelsen efter den italienske regerings opfattelse for de forskellige, eventuelt afvigende, nationale bestemmelser om disse stoffers anvendelse netop bero på, at de ifølge direktiv 74/329/EØF må anses som stoffer, der nødvendiggør en nærmere harmonisering som omhandlet i tredje og fjerde betragtning til direktivet.

Det er den italienske regerings opfattelse, at medlemsstaterne bevarer friheden til at fastsætte sådanne bestemmelser, og når de nationale myndigheder i nærværende sag har ment, at der ikke for bolsjers vedkommende forelå nogen anerkendt nødvendighed af at beskytte den offentlige sundhed og derfor har ophævet grænsen for benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse i denne vare, forholder det sig anderledes for de øvrige varer, der omfattes af den ministerielle bekendtgørelse af 20. oktober 1978, eller i hvert fald kan overvejelserne i den forbindelse ikke afgøres på et rent abstrakt plan, hverken i henseende tilbeskyttelsen af den offentlige sundhed eller i henseende til beskyttelsen af forbrugerne.

Der må efter den italienske regerings opfattelse foretages en konkret sammenligning af den i Italien gældende ordning og den i andre medlemsstater eventuelt gældende ordning for at afgøre, med hensyn til den enkelte vare, om de italienske bestemmelser er mere restriktive og i givet fald nærmere undersøge begrundelsen herfor.

Af samme grund og stadig vedrørende de øvrige af bekendtgørelsen af 20. oktober 1978 omfattede varer er det nuværende grundlag efter den italienske regerings opfattelse utilstrækkeligt til at undersøge forholdsmæssigheden af den nationale foranstaltning og den eventuelle mulighed for at opnå samme resultat ved hjælp af f.eks. mærkning af varen.

Den italienske regering finder derfor, at det er nødvendigt, at sagsøgeren fremkommer med konkrete oplysninger om forekomsten i andre medlemsstater af varer, der lovligt indeholder større mængder af gelatine af animalsk oprindelse end tilladt efter bekendtgørelsen af 20. oktober 1978.

3. *Kommissionen* har i sin replik anført, at den italienske regering påberåber sig en delvis ophævelse af de bestemmelser,

der er søgsmålets genstand, dvs. alene vedrørende én art sukkervarer og ikke samtlige varer, der berøres af benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse.

Hvad angår den italienske regerings opfordring til at fremlægge oplysninger om lovbestemmelserne i andre medlemsstater, der tillader forhandlingen af de pågældende varer selv med tilsætning af en mængde gelatine af animalsk oprindelse, der er større end den, der er tilladt efter den italienske lovgivning, har Kommissionen svaret, at ifølge en rapport udfærdiget af en sammenslutning af producenter:

— anses gelatine i samtlige medlemsstater med undtagelse af Italien som et levnedsmiddel og ikke som et tilsætningsstof, hvorfor benyttelsen af gelatine i levnedsmidler er tilladt uden begrænsning;

— indeholder talrige levnedsmidler, der forhandles normalt i Fællesskaberne, et procentindhold af gelatine, der er højere end den efter den italienske lovgivning tilladte.

Hvad angår den italienske regerings synspunkt om, at gelatine til levnedsmiddelbrug skal betragtes som et »kritisk« stof i henseende til beskyttelsen af den offentlige sundhed og beskyttelsen af forbrugerne har Kommissionen gentaget, at den italienske regering er i sin gode ret til at tilgodese de nævnte hensyn, men under overholdelse af fællesskabsretten, herunder EØF-traktatens artikel 30.

Sammenfattende har Kommissionen anført, at den italienske regering har ændret sin lovgivning under hensyn til den i andre medlemsstater gældende retstilstand; at denne ændring angår gelatinerede bolsjer under varegruppen »sukkervarer«; at for disse varer er benyttelsen af gelatine begrænset til 1 %; at indholdet på nævnte 1 % er det højst tilladte efter den italienske lovgivning; at benyttelsen i gelatinerede bolsjer af gelatine af animalsk oprindelse ikke længere er begrænset; at sundhedstilstanden hos forbrugere af gelatinerede bolsjer er lige så beskyttelsesværdig som sundheden hos forbrugere af andre sukkervarer, af is og af kødkonserves; at ændringen i den italienske lovgivning følgelig viser, at bestemmelserne ikke er nødvendige af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed; at de varer, hvis forhandling er forbudt i Italien, endvidere lovligt forhandles i de andre medlemsstater; at forbudet mod indførsel af bolsjer indeholdende gelatine viser, at den italienske regering agter at anvende de pågældende bestemmelser tillige på varer, der lovligt forhandles i andre medlemsstater og, at dette er tilstrækkeligt til at udgøre en potentiel hindring for samhandelen i Fællesskabet, hvorfor de pågældende italienske bestemmelser følgelig er ulovlige.

4. *Den italienske regering* har i sin duplik gentaget, at begrænsningen i den ministerielle bekendtgørelse af 2. oktober 1978 med hensyn til anvendelse af gelatine af animalsk oprindelse rent faktisk ikke medfører forbud mod indførsler til Italien af kødkonserves, is og andre sukkervarer (end gelatinerede bolsjer), og at Kommissionen ikke på dette punkt er fremkommet med oplysninger om det modsatte i replikken.

Hvad angår Kommissionens svar på opfordringen til at fremkomme med nærmere oplysninger om i hvilke medlemsstater og i medfør af hvilke bestemmelser de pågældende varer lovligt forhandles selv om de er tilsat gelatine af

animalsk oprindelse i mængder, der er større end de i Italien tilladte, har den italienske regering anført:

det andet svar indeholder ikke de efterlyste bevisligheder og oplysninger, idet svaret faktisk alene er en utilstrækkelig almindelig holdt påstand, der ikke kan være noget konkret sammenligningsgrundlag for bedømmelsen af de omtvistede italienske betemmelser efter Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 30, og at det første svar ligeledes er for generelt, idet den omstændighed, at gelatine af animalsk oprindelse anses som et levnedsmiddel og ikke som et tilsætningsstof, ikke nødvendigvis og konkret medfører at benyttelsen heraf i levnedsmidler kan ske uden begrænsning.

At anse gelatine af animalsk oprindelse som et levnedsmiddel er endvidere efter den italienske regerings opfattelse ikke i overensstemmelse med det, direktiv 74/329/EØF af 18. juni 1974 bestemmer i så henseende.

I den forbindelse har den italienske regering anført, at gelatine af animalsk oprindelse utvivlsomt er et »fortykningsmiddel« eller »geleringsmiddel« som omhandlet i direktivets artikel 1, og, da den nævnte artikel definerer »fortykningsmidler« og »geleringsmidler« som »stoffer, der tilsat et levnedsmiddel« har visse nærmere anførte virkninger, medfører dette, at efter direktivets artikel 1 kan gelatine af animalsk oprindelse ikke være et levnedsmiddel, hvortil det kan tilsættes som »fortykningsmiddel« eller »geleringsmiddel«.

Den italienske regering har henvist til, at samme resultat følger af artikel 9 i direktiv 74/329/EØF, der udtrykkeligt adskiller de levnedsmidler, der har visse nærmere egenskaber (litra a)) og gelatine m.v. til levnedsmiddelbrug (litra d)), hvoraf fremgår, at gelatine af animalsk oprindelse ikke efter direktivet er et levnedsmiddel, samt at, selv om gelatine ansås som et levnedsmiddel, er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med at benyttelsen heraf »i levnedsmidler« konkret skulle være tilladt uden begrænsning.

Den italienske regering gentager således argumentet, hvorefter gelatine til levnedsmiddelbrug i direktiv 74/329/EØF anses som et kritisk stof under hensyn til nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed og af at beskytte forbrugerne mod vareforfalskninger og har henvist til, at, når dette anerkendes på fællesskabsplan, berettiger dette nationale bestemmelser, der i mangel af en fuldstændig harmonisering, fastsætter regler for eller begrænser benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse i levnedsmidler.

Heraf slutter den italienske regering, at det følgelig ikke påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre nogen foreliggende »nødvendighed« af at beskytte den offentlige sundhed eller at beskytte forbrugerne, da nødvendigheden heraf allerede er fastslået og anerkendt på fællesskabsplan, hvorfor det indtil en fuldstændig gennemført harmonisering står medlemsstaterne frit at begrænse anvendelsen af gelatine af animalsk oprindelse i levnedsmidler.

I øvrigt er nødvendigheden af at beskytte forbrugerne i forbindelse med benyttelse af gelatine af animalsk oprindelse i levnedsmidler efter den italienske regerings opfattelse under alle omstændigheder åbenbar.

Den italienske regering har anført, at gelatine af animalsk oprindelse (til hvis fremstilling også kan bruges sådanne råmaterialer som biprodukter fra garvning af huder) fortykker vand i mængder på 10 til 15 og indtil 20 gange sit eget rumfang og at det følgelig bør forhindres, at forbrugeren tilbydes varer, som f.eks. kødkonserves, der i virkeligheden

indeholder en meget stor mængde vand fortykket ved ubegrænset brug af gelatine af animalsk oprindelse.

Det gøres endvidere gældende, at det eneste virksomme middel mod sådanne forfalskninger er at fastsætte grænser for anvendelsen af gelatine af animalsk oprindelse og dermed automatisk og i samme omfang for tilsætningen af vand.

Det anførte gælder navnlig for kødkonserves, men gælder tillige, om end i mindre grad, for is og sukkervarer.

I den sammenhæng har den italienske regering anført, at samme resultat ikke vil kunne opnås ved oplysning til forbrugerne. Der henvises i den forbindelse til artikel 6, stk. 5, litra a) i direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 (EFT L 33 af 8. 2. 1979), hvilken bestemmelse ikke påbyder mærkning på levnedsmidler af procentindholdet af de forskellige ingredienser, men alene bestemmer, at disse opregnes »... efter aftagende vægt henført til fremstillingstidspunktet« og at bestemmelsen, for så vidt angår tilsat vand, fastsætter, at tilsætningen heraf skal anføres, såfremt vandmængden overstiger 5 vægtprocent af færdigvaren, men ikke kræver, at det faktisk tilstedeværende procentindhold af tilsat vand skal anføres.

Under disse omstændigheder kan forbrugeren således efter den italienske regering stå over for to tilsyneladende identiske produkter, det ene bestående af 51 % konserveret kød og 49 % vand og gelatine af animalsk oprindelse og det andet bestående af 94,4 % konserveret kød, 5,1 % vand og 0,5 % gelatine.

Efter artikel 6, stk. 5, litra a) i direktiv 79/112/EØF skal de to produkter mærkes med identiske oplysninger om ingredienser, og forbrugerne vil således efter den italienske regerings opfattelse ikke blive oplyst om, at, i det nævnte eksempel, indeholder det første produkt kun 51 % konserveret kød, medens det andet indeholder mere end 90 %, hvortil kommer, at det efter det pågældende direktiv ikke vil være tilladt at gøre nogen forskel mellem de to produkter, idet konserveret kød for begges vedkommende skal angives som hovedingrediens (uanset om procentindholdet er 94,4 % eller kun 51 %) og det tilsatte vand som biingrediens (såfremt indholdet heraf overstiger 5 %, uanset om procentindholdet kun er 5,1 % eller 49 %).

Af det anførte følger, at hensynet til beskyttelsen af forbrugerne gør en national bestemmelse, der begrænser benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse, berettiget og nødvendig samt at hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed, navnlig for så vidt angår kødkonserves, tilgodeses ved fastsættelsen af en grænse for benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse, der også har til formål at hindre et ubegrænset brug i levnedsmidler af gelatine, der ikke er fremstillet med menneskelig fortæring for øje og er sundhedsfarlig.

Den italienske regering gør således gældende, at nødvendigheden af at beskytte forbrugerne og af at beskytte den offentlige sundhed må bedømmes særskilt for hvert enkelt levnedsmiddel og at det, selv om de nævnte hensyn ikke er fundet tilstrækkeligt tungtvejende for så vidt angår gelatinerede bolsjer, hvor begrænsningen i benytelse af gelatine af animalsk oprindelse er ophævet, ikke heraf kan sluttes, at de nævnte hensyn ikke gør sig tilstrækkeligt gældende for så vidt angår de øvrige af bekendtgørelsen af 20. oktober 1978 omfattede varer, herunder navnlig for kødkonserves.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 3. april 1984 har den italienske regering ved Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved A. Prozzillo, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. maj 1984.

Præmisser

1 Ved stævning indgået til Domstolens justitskontor den 29. marts 1983 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ikke har overholdt forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 30, ved at begrænse indførslen af sukkervarer, kødkonserves og konsumis indeholdende gelatine af animalsk oprindelse, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater.

Formaliteten

2 Den italienske Republik har gjort gældende, at Kommissionens skrivelse af 24. marts 1982, hvorved den opfordredes til at fremsætte sine bemærkninger til den angivne overtrædelse, udelukkende angik begrænsningen af brugen af gelatine i bolsjer, medens Kommissionens begrundede udtalelse af 24. november 1982 samt den til Domstolen indgivne stævning herudover angår alle sukkervarer, kødkonserves og is.

3 Det bemærkes, at efter traktatens artikel 169 kan Kommissionen kun indbringe en traktatbrudssag for Domstolen, såfremt den pågældende medlemsstat ikke retter sig efter den begrundede udtalelse inden for den deri fastsatte frist. Kommissionen kan først fremsætte en begrundet udtalelse efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger.

4 Det følger af hensigten med traktatbrudsprocedurens administrative fase, at åbningsskrivelsen har til formål at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar.

5 Som Domstolen udtalte i dom af 17. februar 1970 (sag 31/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 3) og i dom af 15. december 1982 (sag 211/81, Kommissionen mod kongeriget Danmark, Sml. 1982, s. 4547) er den pågældende stats mulighed for at fremsætte sine bemærkninger — selv om staten ikke ønsker at gøre brug heraf — en i traktaten sikret væsentlig garanti, hvis opfyldelse er en betingelse for lovligheden af traktatbrudsproceduren mod medlemsstaten.

6 Det fremgår af sagens bilag, at Kommissionen i åbningsskrivelsen af 24. marts 1982 angav, at Den italienske Republiks traktatbrud bestod i begrænsningen af benyttelsen af gelatine til levnedsmiddelbrug ved fremstillingen og forhandlingen af sukkervarer. Efter at den italienske regering havde fremsat sine bemærkninger til dette spørgsmål udvidede Kommissionen i sin begrundede udtalelse af 24. november 1982, der efterfulgtes af nærværende søgsmål, klagepunkterne mod Den italienske Republik ved herunder også at inddrage kødkonserves og is, hvilket var i strid med den Kommissionen påhvilende forpligtelse til at sikre den italienske regerings ret til forsvar.

7 Denne mangel kan ikke anses for afhjulpet ved den omstændighed, at Den italienske Republik efterfølgende har fremsat sine bemærkninger til den begrundede udtalelse af 24. november 1982.

8 Af det anførte følger, at søgsmålet kun kan antages til realitetsbehandling for så vidt det angår begrænsningen af benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse i sukkervarer, og at søgsmålet i øvrigt bør afvises.

9 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at begrænsningen af brugen af gelatine til levnedsmiddelbrug i bolsjer er blevet ophævet ved ministeriel bekendtgørelse af 14. april 1983 (GU af 4. 5. 1983). Det gøres derfor gældende, at »den retlige interesse for Kommissionen i en afgørelse af sagen ... er bortfaldet«.

10 I den anledning bemærkes, at den nævnte ministerielle bekendtgørelse kun angår bolsjer, således at andre sukkervarer ikke berøres. Kommissionen har således en fortsat interesse i sagens afgørelse.

Realiteten

11 Det bemærkes, at traktatens artikel 30 forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner for varer, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater.

12 Den italienske regering har i første række gjort gældende, at benyttelsen af gelatine til levnedsmiddelbrug nærmere reguleres i Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler (EFT L 189, s. 1), der stiller medlemsstaterne fuldstændigt frit med hensyn til fastsættelse af de bestemmelser, de finder egnede, således at medlemsstaterne ikke herved er forpligtede til at iagttage forbudet i traktatens artikel 30.

13 Dette anbringende bør forkastes. Selv om gelatine til levnedsmiddelbrug er nævnt i Rådets direktiv 74/329, fremgår det ikke af nogen af dettes bestemmelser, at medlemsstaterne i den grad er frit stillede, at de kan fravige forbudet i traktatens artikel 30 ved fastsættelse af bestemmelser om benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse.

14 Den italienske regering har dernæst gjort gældende, at de omtvistede nationale bestemmelser beror på nødvendigheden af at beskytte forbrugerne, der

ville kunne vildledes vedrørende indholdet af konserverede varer, hvis gelatine i ubegrænset omfang kunne indgå i disses sammensætning.

15 I den anledning bemærkes imidlertid, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, at det er muligt for medlemsstaterne at tilgodese sådanne hensyn ved egnede midler, der udgør den mindst mulige hindring for samhandelen mellem medlemsstater, såsom f.eks. rimelige oplysninger til forbrugerne.

16 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at de anfægtede nationale bestemmelser er nødvendiggjorte af hensynet til den offentlige sundhed på grund af den fare, den ubegrænsede benyttelse af gelatine af animalsk oprindelse i levnedsmidler udgør.

17 I den anledning bemærkes, at den italienske regering ikke til støtte herfor har fremlagt noget bevis eller indicium for, at der foreligger en reel fare for den offentlige sundhed ved benyttelsen af gelatine af animalsk oprindelse i større mængder end det indhold på 1 %, de anfægtede bestemmelser fastsætter.

18 Det må herefter statueres, at Den italienske Republik ved at begrænse indførslen af sukkervarer med indhold af gelatine af animalsk oprindelse på over 1 %, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater, ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 30.

Sagens omkostninger

19 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Er der flere tabende parter, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningernes fordeling.

20 Sagens to parter har delvis tabt sagen. Det bemærkes imidlertid, at Kommissionen ikke i sin stævning formelt har nedlagt påstand om, at Den italienske

Republik tilpligtes at bære sagens omkostninger; hertil kommer, at det af duplikken fremgår, at Kommissionnen gik ud fra, at samtlige medlemsstater med undtagelse af Italien tillod den ubegrænsede benyttelse af gelatine i levnedsmidler, hvilket ikke er godtgjort under sagen, hvorved det fremgår, at sagen ikke er blevet tilstrækkeligt undersøgt fra Kommissionens side før stævningens udtagelse. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, 2. punktum bør Kommissionen derfor tilpligtes at udrede samtlige sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har ved at begrænse indførslen af sukkervarer med indhold af gelatine af animalsk oprindelse på over 1 %, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater, ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 30.**

2. **Sagsøgte frifindes i øvrigt.**

3. **Kommissionen for De europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Mackenzie Stuart Galmot Pescatore

O'Keeffe Bosco Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1984.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident