FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 17. marts 2005 [1]

I — Indledning

1. Under det foreliggende traktatbrudssøgsmål anfægter Kommissionen nogle spanske retsforskrifter, som tillader, at produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler [2], forsynes med betegnelsen »bio«. Dette finder Kommissionen er i strid dels med bestemmelserne i nævnte forordning, dels bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler [3].

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsret*

2. De relevante bestemmelser i forordning nr. 2092/91 er blevet ændret flere gange, senest ved Rådets forordning nr. (EF) nr. 392/2004 af 24. februar 2004 om ændring af forordning (EØF) nr. 2092/91 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler [4]. Den for sagen relevante version er forordning nr. 2092/91, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1935/95 af 22. juni 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 2092/91 [5] og ved Rådets forordning (EF) nr. 1804/1999 af 19. juli 1999 om indføjelse af bestemmelser om animalsk produktion i forordning (EØF) nr. 2092/91 [6].

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 198, s. 1

3 — EFT L 109, s. 29.

4 — EFT L 65, s. 1.

5 — EFT L 186, s. 1.

6 — EFT L 222, s. 1. Denne forordning fandt anvendelse fra 24.8.2000. Angivelsen i den franske version af forordningen af, at den finder anvendelse fra den 24.8.2001, beror på en fejl.

3. Artikel 2 i forordning nr. 2092/91, som ændret ved forordning nr. 1804/1999, bestemmer:

»I denne forordning anses et produkt for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, når produktet, dets ingredienser eller fodermidler i mærkningen, reklamen eller handelsdokumenterne er beskrevet med angivelser, der normalt anvendes i hver enkelt medlemsstat, og som lader køberen formode, at produktet, dets ingredienser eller fodermidler er fremstillet efter de i artikel 6 anførte produktionsregler og navnlig med følgende betegnelser eller gængse deraf afledte ord (såsom bio, øko osv.) eller forkortelser, alene eller sammensat, medmindre disse ikke anvendes for landbrugsprodukter i levnedsmidler eller fodermidler eller tydeligvis ikke har nogen forbindelse med produktionsmetoden:

— på spansk:	ecológico
— på dansk:	økologisk
— på tysk:	ökologisch, biologisch
— på græsk:	βιολογικό
— på engelsk:	organic
— på fransk:	biologique
— på italiensk:	biologico
— på nederlandsk:	biologisch
— på portugisisk:	biológico
— på finsk:	luonnonmukainen
— på svensk:	ekologisk.«

4. Artikel 5, stk. 1 og 3, i forordning nr. 2092/91 fastsætter de betingelser, som et produkt skal opfylde for, at der i mærkningen eller reklamen for produktet må henvises til den økologiske produktionsmetode.

5. Artikel 10a, stk. 2, i forordning nr. 2092/91 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at undgå svigagtig anvendelse af de i artikel 2 og/eller bilag V omhandlede angivelser.«

6. Artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/13/EF lyder således:

»1. Mærkningen og dennes nærmere udformning må ikke:

a) være af en sådan art, at den vildleder køberen, især:

i) med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, og især dets art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet kommer fra, fremstillings- eller frembringelsesmåde; [...].«

B — *National ret*

7. I Kongeriget Spanien var reglerne om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler først indeholdt i »Real Decreto« nr. 1852/1993 af 22. oktober 1993 [7] (herefter »kongeligt dekret nr. 1852/1993«). Ifølge dennes artikel 3, stk. 1, blev et produkt i alle tilfælde anset for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, når produktet eller dets ingredienser var forsynet med betegnelsen »ecológico« i mærkningen, reklamen eller handelsdokumenterne. Endvidere bestemte artikel 3, stk. 1, at der også måtte anvendes følgende angivelser: »obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis« (fremstillet uden tilsætning af syntetisk/kemiske produkter), »biológico« (biologisk), »orgánico« (organisk), »biodinámico« (biodynamisk) ... samt angivelserne »eco« (øko) og »bio« (bio)

8. Det kongelige dekret nr. 1852/1993 blev ændret ved »Real Decreto« nr. 506/2001 af 11. maj 2001 [8] (herefter »kongeligt dekret nr. 506/2001«). Artikel 3, stk. 1, er nu affattet således:

»Et produkt anses i overensstemmelse med artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2092/91, som

7 — BOE (*Boletín oficial del Estado*) af 26.11.1993.
8 — BOE (*Boletín oficial del Estado*) af 26.5.2001.

affattet ved forordning (EF) nr. 1804/1999, i alle tilfælde for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, når produktet, dets ingredienser eller fodermidler er beskrevet i mærkningen, reklamen eller handelsdokumenterne med betegnelsen »ecológico« eller forkortelsen »eco« alene eller i kombination med produktets navn, ingredienser eller varemærke.«

9. I den selvstyrende region Navarra (Comunidad Foral de Navarra) indeholder Decreto Foral nr. 617/1999 af 20. december 1999 [9] (herefter »regionalt dekret nr. 617/1999«) bestemmelser om den økologiske produktionsmetode. Dekretets artikel 2 bestemmer, at et produkt anses for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, når produktet er forsynet med betegnelserne »ecológico«, »obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis«, »biológico«, »orgánico«, »biodinámico«, eller forkortelserne »eco« eller »bio«. Ved Decreto Foral nr. 212/2000 [10] (herefter »regionalt dekret nr. 212/2000«) blev der tilføjet en undtagelsesbestemmelse til artikel 1 i regionalt dekret nr. 617/1999, hvorefter den førnævnte ordning ikke finder anvendelse på mælkeprodukter, når de ikke er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode, men for hvilke udtrykket »bio« er blevet almindeligt og vedvarende anvendt.

9 — BO Navarra (*Boletín oficial de Navarra*) af 10.1.2000.
10 — BO Navarra (*Boletín oficial de Navarra*) af 10.7.2000.

III — Den administrative procedure og parternes påstande

10. Ved skrivelse af 18. juli 2001 opfordrede Kommissionen i medfør af artikel 226 EF Kongeriget Spanien til at fremsætte sine bemærkninger. Det gjorde heri gældende, at de ændringer af de spanske retsforskrifter, som var indført ved kongeligt dekret nr. 506/2001 og regionalt dekret nr. 212/2000 var i strid med artikel 2 i forordning nr. 2092/91, sammenholdt med henholdsvis artikel 5 og artikel 10a i samme forordning og med artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/13/EF. Kongeriget Spanien benægtede rigtigheden af denne opfattelse.

11. Kommissionen tilsendte derpå den spanske regering en begrundet udtalelse ved skrivelse af 24. april 2002 og fastsatte en frist for denne til at bringe det foreholdte traktatbrud til ophør inden to måneder. Den spanske regering var imidlertid fortsat af den opfattelse, at der ikke forelå noget traktatbrud.

12. Ved stævning af 17. marts 2003, som er indgået til Domstolen den 26. marts 2003, har Kommissionen herefter anlagt sag mod Kongeriget Spanien i medfør af artikel 226 EF.

13. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har

— tilsidesat sine forpligtelser dels efter Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler, dels efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler,

— da det i sin nationale retsorden og i sin praksis har opretholdt anvendelsen af udtrykket »bio«, alene eller i kombination med andre udtryk, for produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med en økologisk produktionsmetode, hvorved det har tilsidesat nævnte forordnings artikel 2, jf. artikel 5, som ændret ved forordning (EF) nr. 1935/95 og forordning (EF) nr. 1804/1999, da det ikke har vedtaget de nødvendige bestemmelser for at forhindre en retsstridig anvendelse af dette udtryk, hvorved det har tilsidesat artikel 2, jf. artikel 10a, i nævnte forordning, med senere ændringer, og da det ikke har truffet foranstaltninger til at undgå vildledning af forbrugere vedrørende metoden til fremstilling eller forarbejdning af levnedsmidlerne, hvorved det har tilsidesat artikel 2 i nævnte forordning, med senere ændringer, jf. nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i),

— da det i strid med de nævnte bestemmelser på Comunidad Foral de Navarra's område har opretholdt anvendelsen af udtrykket »bio«, alene eller i kombination med andre udtryk, for mejeriprodukter, for hvilke dette udtryk er blevet almindeligt og vedvarende anvendt, selv om de ikke er fremstillet i overensstemmelse med en økologisk produktionsmetode.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Retlig vurdering

15. Den foreliggende traktatbrudssag er atypisk, da Kommissionen kritiserer Spanien for at anvende nationale retsforskrifter, som er uforenelige med en fællesskabsforordning. Der anlægges ofte traktatbrudssøgsmål, som vedrører foreneligheden af nationale retsforskrifter med direktiver, hvorimod en

traktatbrudsprocedure ikke skulle være nødvendig i tilfælde, hvor der er vedtaget en forordning. Da forordninger gælder umiddelbart og har forrang for national ret vil man uden videre kunne tilsidesætte national ret, som er i strid hermed. Hermed tager man imidlertid ikke hensyn til, at uoverensstemmelser mellem en forordning og national ret vil kunne begrænse fællesskabsrettens faktiske effektivitet. Sådanne uoverensstemmelser kan navnlig skabe tvivl om, hvilken ret der gælder. Derfor må medlemsstaterne kun træffe foranstaltninger til gennemførelse af en forordning, hvis de respekterer dennes grænser, ikke skaber hindringer for dens umiddelbare anvendelighed og ikke skjuler dens fællesskabsretlige karakter [11]. Nationale foranstaltninger skal i overensstemmelse med de forpligtelser, der er fastslået i artikel 10 EF, generelt lette anvendelsen af en fællesskabsforordning og må ikke hindre gennemførelsen heraf [12]. Der kan også indledes en traktatbrudsprocedure vedrørende tilsidesættelsen af denne forpligtelse.

16. Kommissionen kritiserer, at betegnelsen »bio« ifølge de nye spanske retsforskrifter også må anvendes til angivelse af produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med forordning nr. 2092/91 om økologiske produktionsmetoder. Herved har Spanien efter Kommissionens opfattelse tilsidesat artikel 2 i forordning nr. 2092/91, sammenholdt dels med samme forordnings artikel 5 og artikel 10a, dels med artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/13.

17. Artikel 2 i forordning nr. 2092/91 fastlægger, hvornår et produkt anses for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode. Artikel 5 i forordning nr. 2092/91 bestemmer, hvilke produkter der må forsynes med sådanne angivelser. Ifølge artikel 10a i forordning nr. 2092/91 er medlemsstaterne forpligtet til at træffe foranstaltninger til at undgå svigagtige anvendelser af angivelser i henhold til forordningens artikel 2. Også ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/13 er medlemsstaterne forpligtet til at forebygge vildledende mærkninger.

18. Disse bestemmelser ville blive tilsidesat, hvis betegnelsen »bio« i Spanien må anses for at udgøre en henvisning til den økologiske produktionsmetode i den i artikel 2 i forordning nr. 2092/91 omhandlede forstand. Spanien ville nemlig i så fald være forhindret i at udstede regler, som de her i sagen omtvistede, der gør det muligt at anvende denne betegnelse for produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med de økologiske produktionsmetoder, som er fastsat i forordningen. Spanien er desuden forpligtet til at træffe foranstaltninger til at undgå en retsstridig anvendelse af begreberne.

11 — Jf. domme af 31.1.1978 i sag 94/77 (Zerbone, Sml. s. 99, præmis 22-27) og af 14.10.2004 i sag C-113/02 (Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9707, præmis 16).

12 — Dom af 14.10.1999 i sag C-223/98 (Adidas, Sml. I, s. 7081, præmis 25).

19. Vurderingen af spørgsmålet, om Kommissionen bør gives medhold i sagen, afhænger dermed hvad angår samtlige de påståede tilsidesættelser alene af fortolkningen af artikel 2 i forordning nr. 2092/91. Det må således afgøres, om et produkt, som er forsynet med betegnelsen »bio« i Spanien, ifølge artikel 2 i forordning nr. 2092/91 må anses for at være forsynet med en angivelse, der henviser til den økologiske produktionsmetode.

20. Artikel 2 i forordning nr. 2092/91 regulerer spørgsmålet om, hvornår et produkt må anses for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, ved en generel definition, som suppleres med en række konkrete betegnelser på hvert enkelt sprog. Ifølge den generelle definition, som er angivet først i bestemmelsen, anses et produkt for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode,

»når produktet [...] er beskrevet med angivelser, der normalt anvendes i hver enkelt medlemsstat, og som lader køberen formode, at produktet [...] er fremstillet efter de i artikel 6 anførte produktionsregler [...]«.

21. Denne generelle definition er således i det væsentlige baseret på den måde, hvorpå begreberne normalt anvendes, og på forbrugernes opfattelse, som har tæt sammenhæng hermed.

22. I den efterfølgende konkretisering, som er ordnet efter sprog, opregnes derpå enkelte betegnelser, hvis anvendelse — ligesom anvendelsen af betegnelser, der er afledt heraf, og forkortelser — anses for at betegne et produkt, der er forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode:

»[...] og navnlig med følgende betegnelser eller gængse deraf afledte ord (såsom bio, øko osv.) eller forkortelser, alene eller sammensat, medmindre disse ikke anvendes for landbrugsprodukter i levnedsmidler eller fodermidler eller tydeligvis ikke har nogen forbindelse med produktionsmetoden [...]«

23. Der følger en liste med betegnelser på de forskellige fællesskabssprog. På spansk, dansk, tysk, og svensk angives det begreb, som svarer til »økologisk«, mens der på tysk, græsk, fransk, italiensk, nederlandsk og portugisisk angives begrebet »biologisk«. På engelsk er begrebet »organisk« og på finsk »miljøvenlig«.

24. Ifølge denne opregning anses de betegnelser, der angives på en medlemsstats officielle sprog, i hvert fald som en henvisning til den økologiske produktionsmetode i den pågældende medlemsstat. På denne måde fastlægger artikel 2 i forordning nr. 2092/91 den pågældende forbrugeropfattelse.

25. I opregningen på de forskellige sprog er der imidlertid på spansk kun angivet begrebet »ecológico«, hvorimod begrebet »biológico«, der også ville omfatte forkortelsen »bio«, ikke er angivet på spansk.

26. På tysk og nederlandsk er derimod angivet begrebet »biologisch«, på fransk »biologique«, på græsk »βιολογικό«, på italiensk »biologico«, og også på portugisisk »biológico«, således at forkortelsen »bio«, som er afledt af disse begreber, i det mindste på disse sprog må anses for en betegnelse for produkter, der er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode.

27. Beskyttelsen af disse betegnelser afhænger ikke af de pågældende forbrugeres sprog, men af det sprog, der benyttes ved markedsføringen. Det vil derfor være ulovligt ikke blot i Frankrig, Belgien og Luxembourg, men også i alle de øvrige medlemsstater, at forsyne et produkt, som er markedsført på fransk, med betegnelsen »biologique«, hvis det ikke er fremstillet i overensstemmelse med forordningen. Det vil ligeledes være ulovligt at anvende forkortelsen »bio« på dette produkt.

28. Derimod er det ikke muligt at udvide denne beskyttelse af forkortelsen »bio« som forkortelse af de udtrykkeligt angivne oversættelser af »biologisk« til produkter, som udtrykkeligt markedsføres på et sprog, på hvilke der ikke er angivet nogen oversættelse af begrebet »biologisk«. Ved vurderingen af markedsføringsforanstaltninger tager Domstolen nemlig udgangspunkt i den formodede forventning hos en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger [13]. Hvad angår et produkt, som er markedsført på spansk, forstår denne typiske forbruger nemlig ikke begrebet »bio« som en forkortelse af en af de oversættelser af begrebet »biologisk«, som er nævnt i artikel 2, men som en forkortelse af det spanske udtryk »biológico« [14].

29. Kommissionens kritik er derfor kun velbegrundet, såfremt udtrykket »bio« som forkortelse af det spanske udtryk »biológico« må forstås som en henvisning til en produktionsmåde, der er i overensstemmelse med forordningen. Dette vil kunne fremgå af selve forordningen, men også skyldes den faktiske opfattelse hos den typiske køber af produkter, som markedsføres på spansk.

A — *Henvisningen til betegnelsen »biológico« ifølge forordning nr. 2092/91*

30. Listen i artikel 2 i forordning nr. 2092/91 giver ved en overfladisk betragtning indtryk

13 — Dom af 16.7.1998 i sag C-210/96 (Gut Springenheide og Tusky, Sml. 1998 I, s. 4657, præmis 31).

14 — Ved produkter, som markedsføres på flere sprog, kan det dog ikke udelukkes, at anvendelsen af udtrykket »bio« på spansk også kan påvirke en forbruger, som koncentrerer sig om en angivelse på et andet sprog, f.eks. fransk.

af, at kun de i listen anførte udtryk definerer, hvad der på det pågældende sprog skal forstås som en henvisning til den økologiske produktionsmetode. Dette er dog et fejlagtigt indtryk. Ganske vist angiver listen i artikel 2 i forordning nr. 2092/91 et eller to begreber på hvert sprog, der må forstås som en angivelse af en produktion, som er i overensstemmelse med forordningen, men listen er ikke udtømmende. Det fremgår nemlig af ordet »*navnlig*« i artikel 2, at der også kan anvendes andre betegnelser som angivelse for en økologisk produktionsmetode end de i bestemmelsen nævnte. Det kan dog samtidig udledes af denne udtrykkelige liste, at udvidelsen af begrebsbeskyttelsen til angivelser, der ikke er anført for det pågældende sprog, kræver en begrundelse. Den omstændighed, at der henvises til forskellige betegnelser på de forskellige sprog, taler nemlig ud fra en umiddelbar betragtning imod den opfattelse, at disse betegnelser skal anses for angivelser af den økologiske produktionsmetode på *alle* sprog.

31. Også forordning nr. 2092/91's tilblivelseshistorie taler som udgangspunkt snarere imod den opfattelse, at de udtrykkeligt opregnede betegnelser skal anses for en henvisning til den økologiske produktionsmetode på alle officielle sprog. Kommissionen foreslog nemlig i første omgang, at der blev anvendt et ensartet fællesskabsretligt begreb, nemlig »biologisk« eller »biologisk-dynamisk« [15], som dermed ville være forbeholdt produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode i alle oversættelser af disse betegnelser. I stedet for blev der imidlertid efter Parlamentets stillingtagen optaget en liste i forslaget til forordningen med sprogligt forskellige angivelser, som var baseret på begreberne »økologisk«, »biologisk« og »organisk« [16]. Det havde været mere logisk, såfremt man havde gennemført ensartede begreber på alle sprog, at bestemme, at de tre begreber »økologisk«, »biologisk« og »organisk« på alle sprog kun måtte anvendes til fremstilling af produkter i overensstemmelse med forordning nr. 2092/91 i stedet for at opstille en liste med ni begreber på ni forskellige sprog.

32. Derimod taler formålene med forordning nr. 2092/91 og selve princippet om det indre marked, som der skal tages hensyn til ved en fortolkning, som er forenelig med traktaten for, at betegnelserne på alle officielle sprog må anses for at henvise til den økologiske produktionsmetode.

33. Det er formålet med forordning nr. 2092/91 at fremme den økologiske produktionsmetode. Til opfyldelse af dette formål skal forordningen for det første beskytte forbrugerne mod vildledende angivelser. Forbrugerne skal let kunne identificere produkter, der er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode. For det andet skal forordningen imidlertid også beskytte producenterne af økologiske produkter mod illoyal konkurrence. De produkter, der fremstilles efter reglerne om den økologiske

15 — Forslag til Rådets forordning (EØF) om økologisk produktionsmetode og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler, EFT C 4, s. 4 (se s. 5).

16 — KOM(91) 112 endelig, s. 4 ff.

produktionsmetode, skal beskyttes mod konkurrence fra billigere produkter, der fremstilles inden for det traditionelle landbrug [17].

34. Det er i strid med disse formål, at den samme betegnelse såsom »bio« i en medlemsstat kun må anvendes for produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode, mens betegnelsen ikke er beskyttet i andre medlemsstater.

35. Hvis »bio« kun var beskyttet på nogle af fællesskabssprogene som angivelse for en økologisk produktionsmetode, kunne forbrugere ved indkøb i andre medlemsstater eller ved køb af produkter, som markedsføres på andre sprog, fejlagtigt tro, at det var produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode. I så fald ville produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode ved samhandel over grænserne også blive udsat for direkte konkurrence fra billigere produkter fra traditionelt landbrug. Hermed ville ikke blot forordningens formål om at forhindre illoyal konkurrence være i fare, men sådanne forskelle ved beskyttelsen af angivelserne kunne også forhindre den indre samhandel i Fællesskabet med produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode. En ensartet beskyttelse over hele Fællesskabet udelukker derimod ikke blot potentielle hindringer af de frie varebevægelser, men vil desuden fremme udviklingen af en ensartet anvendelse af betegnelser i Fællesskabet, som vil fremme handelen med disse produkter.

36. Det skal i denne sammenhæng også tages i betragtning, at det er muligt og normalt at anvende flersprogede etiketter i det indre marked, således at produkterne kan markedsføres i forskellige medlemsstater. Disse etiketter kan vildlede en forbruger i det tilfælde, hvor den angivelse af, at produktet er fremstillet i overensstemmelse med forordningen, som normalt anvendes på den pågældende forbrugers sprog, dukker op på et andet sprog for et produkt, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med forordningen. F.eks. ville det være vildledende, hvis der i Portugal blev solgt en spansk yoghurt med den spanske betegnelse »biológico« [18]. Der er ganske vist meget, der taler for, at en sådan flersproget mærkning på grund af forvekslingsrisikoen vil være uforenelig med forordningen [19]. Det kan imidlertid i praksis være vanskeligt at forbyde en sådan mærkning, når mange medlemsstater tillader en fri anvendelse af betegnelser, som i andre medlemsstater er forbeholdt produkter fremstillet i overensstemmelse med forordningen.

37. De mulige hindringer i det indre marked for handel med produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode understreges

17 — Jf. anden og femte betragtning til forordning nr. 2092/91.

18 — Ifølge forordningens artikel 2 er »biológico« på portugisisk betegnelsen for, at produktet er fremstillet i overensstemmelse med forordningen.

19 — Jf. ovenfor, punkt 27 ff.

af de resultater af en retssammenlignende undersøgelse, som er foretaget af Domstolens Forsknings- og Dokumentationstjeneste. Ifølge denne undersøgelse er det blandt medlemsstaterne [20] ud over Spanien kun Danmark og Storbritannien, som tillader anvendelsen af betegnelsen »bio« for produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med forordningen. I Danmark og Storbritannien kræves dog i det mindste en klar angivelse af, at varen ikke er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode. Man må derfor gå ud fra, at betegnelsen »bio« i det indre marked, med undtagelse af Spanien, opfattes som en henvisning til den økologiske produktionsmetode og kan anvendes hertil af producenterne.

38. Forordning nr. 392/2004, som endnu ikke finder anvendelse her i sagen, bekræfter den anlagte fortolkning, som er baseret på formålet med forordning nr. 2092/91. Med denne forordning har fællesskabslovgiver nemlig udtrykkeligt tilkendegivet, at også oversættelserne af de betegnelser, som er nævnt i artikel 2 i forordning nr. 2092/91 på Fællesskabets andre sprog må forstås som en henvisning til den økologiske produktionsmetode.

39. Med forordning nr. 392/2004 har Rådet bl.a. ændret affattelsen af artikel 2 i forordning nr. 2092/91. Ifølge den nye bestemmelse betragtes de angivne betegnelser »som angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode i hele Fællesskabet og *på et hvilket som helst fællesskabssprog* [21]«. Ifølge anden betragtning til forordning nr. 392/2004 gælder beskyttelsen af gængse afledninger eller forkortelser af betegnelserne, uanset hvilket sprog de anvendes på. Også Europa-Parlamentets rapportør erklærede udtrykkeligt, at den nye affattelse af artikel 2 ville udelukke anvendelsen af »bio« på produkter, som ikke er i overensstemmelse med den økologiske produktionsmetode [22]. Den spanske regering var tilsyneladende også bevidst om forordningens indhold på dette punkt, idet den stemte mod ændringsforordningen. Den fremhævede under henvisning til den foreliggende traktatbrudsprocedure, at betegnelsen »bio« ikke betegner en økologisk produktionsmetode på spansk, hvorfor ændringen ikke var nødvendig [23]. Det er hermed klarlagt, at anvendelsen af forkortelsen »bio« i hvert fald i dag på samtlige fællesskabssprog kun er lovlig for produkter, der er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode [24].

40. Det fremhæves i den anden betragtning til forordning nr. 392/2004, at den nævnte

20 — De baltiske stater, Malta og Ungarn er ikke medtaget i undersøgelsen.

21 — Min fremhævelse.

22 — Rapport fra parlamentsmedlemmet Danielle Auroi om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2092/91 af 6.11.2003 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler, A5-392/2003, s. 11.

23 — Erklæring nr. 16/04, som er indeholdt i den månedlige oversigt over Rådets retsakter for februar 2004, rådsdokument nr. 7712/04 af 24.3.2004, bilag II, s. 6.

24 — Se herved også mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-107/04, Comité Andaluz, punkt 20 ff.

ændring er foretaget for at fjerne enhver mulighed for *misfortolkning* med hensyn til beskyttelsens rækkevidde. Følgelig gik lovgiver ud fra, at en nægtelse af at indrømme beskyttelse for gængse afledninger eller forkortelser på andre sprog beroede på en fejlagtig fortolkning af artikel 2 i forordning nr. 2092/91 i den affattelse, der gjaldt inden ændringen.

41. Den angivne fortolkning af artikel 2 i forordning nr. 2092/91 medfører derfor, at enhver af de betegnelser, der er angivet på de enkelte sprog, tillige med disses forkortelser, ifølge forordningen principielt inden for hele Fællesskabet må anses for en angivelse af produkter, der er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode.

42. Forordningens artikel 2 indeholder dog udtrykkeligt en undtagelse for betegnelser, der »tydeligvis ikke har nogen forbindelse med produktionsmetoden«[25]. De generelle bestemmelser, som gjaldt tidligere i Spanien, og som jeg i det følgende skal behandle nærmere, og de regionale bestemmelser, der stadig er i kraft, og som bl.a. forbeholdt — og stadig forbeholder — betegnelsen »bio« for produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode[26], viser imidlertid, at denne betegnelse i Spanien stadigvæk har forbindelse med den økologiske produktionsmetode.

43. Følgelig er det uforeneligt med artikel 2 at tillade anvendelsen af betegnelsen »bio« for produkter, som ikke opfylder betingelserne i forordning nr. 2092/91.

B — *Subsidiært: forbrugernes opfattelse på det spanske marked*

44. Såfremt Domstolen ikke skulle være af den anførte opfattelse med hensyn til fortolkningen af artikel 2 i forordning nr. 2092/91, som ændret ved forordning nr. 1804/99, må det afgørende være, om forbrugerne ved markedsføringen af produktet på spansk opfatter betegnelsen »bio« som forkortelse for »biológico« som en henvisning til den økologiske produktionsmetode. Forbeholdet for anvendelse af betegnelser for produkter fremstillet efter en økologisk produktionsmetode omfatter nemlig ifølge artikel 2 ikke blot de betegnelser, som udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, men alle de »angivelser, der normalt anvendes i hvert enkelt medlemsstat, og som lader køber formode, at produktet, dets ingredienser eller fodermidler er fremstillet efter de [...] anførte produktionsregler«. Da bestemmelsen tager sigte på de enkelte medlems-

25 — Vedrørende den ændrede affattelse af denne undtagelse, se mit forslag til afgørelse i sagen Comité Andaluz (nævnt i fodnote 24, punkt 31 ff.).

26 — Se nedenfor, punkt 43 ff.

stater, er det afgørende, i modsætning til det af Kommissionen hævdede, ikke opfattelsen hos den typiske forbruger på det europæiske marked, men opfattelsen hos forbrugeren på det spanske marked.

45. Den spanske regering afviser, at spanske forbrugere forbinder begrebet »bio« med produkter fremstillet i overensstemmelse med forordningen. Heroverfor anfører Kommissionen, at ifølge den tidligere affattelse af kongeligt dekret nr. 1852/1993 — som kun gjaldt for vegetabilske produkter — måtte denne betegnelse kun anvendes for produkter fremstillet i overensstemmelse med forordningen. Den støtter sig endvidere på dekret nr. 212/2000 fra regionen Navarra, der stadig indeholder en bestemmelse om, at et produkt — bortset fra mælkeprodukter — anses for at være forsynet med angivelser, der henviser til den økologiske produktionsmetode, når det bl.a. er forsynet med betegnelserne »biológico« eller »bio«. Den spanske regering har på Domstolens anmodning bekræftet forskellene mellem de nationale bestemmelser og bestemmelserne i regionen Navarra. Regeringens oplysninger kan kun forstås således, at de nationale bestemmelser ikke udelukker gyldigheden af de regionale bestemmelser. Ifølge den spanske regerings oplysninger findes der lignende bestemmelser, som ikke er i modstrid med forordningen — og som ikke er begrænset til mælkeprodukter — i regionerne Valencia, på De Kanariske Øer, Galicien, Madrid, Katalonien, Aragonien og Balearerne. Kommissionen angav endog under den mundtlige forhandling, at det blandt de 17 spanske regioner kun er Navarra — nemlig for mælkeprodukters vedkommende — og Baskerlandet, hvor det er lovligt at anvende betegnelsen »bio« for produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med forordningen. Der gælder følgelig forskellige regler på spansk område for benyttelsen af betegnelsen »bio«.

46. Hvis allerede den spanske lovgiver på nationalt og regionalt plan ligestiller begreberne »biológico« eller »bio« med begreberne »ecológico« og »eco«, må man gå ud fra, at den spanske forbruger har samme opfattelse. Det må nemlig antages, at lovgiver har støttet de af denne vedtagne bestemmelser på den gældende forbrugeropfattelse, eller at bestemmelserne i det mindste har udbredt denne opfattelse.

47. Denne konklusion modsiges ikke af, at det kongelige dekret i den tidligere affattelse kun gjaldt for vegetabilske produkter, og at det regionale dekret indeholder en undtagelse for mælkeprodukter. Hvis »bio« og »biológico« for visse produkters vedkommende angiver, at de er produceret i overensstemmelse med forordningen, må man gå ud fra, at forbrugerne også for andre produkters vedkommende går ud fra, at de er produceret på tilsvarende måde, hvorfor

anvendelsen af disse betegnelser kan være vildledende [27].

48. Heller ikke den ændring af det kongelige dekret, som er omtvistet her i sagen, er til hinder for at drage den nævnte følge af de spanske retsforskrifters ordlyd for de spanske forbrugeres opfattelse. På den ene side findes der stadig regionale ordninger, som giver forbrugerne en begrundet tiltro til betegnelserne »bio« og »biológico«. På den anden side kan man ikke uden videre drage den modsatte slutning fra den omstændighed, at man afskaffer en ordning om anvendelsen af disse betegnelser, til, at der sker en ændring i forbrugernes opfattelse. De forbrugerforventninger, som er baseret på de gamle regler, vil nemlig fortsat bestå, i det mindste i en overgangsperiode. Såfremt man uden overgang afskaffer den beskyttelse, som er knyttet til visse betegnelser, vil det uundgåeligt medføre en fare for vildledning af forbrugerne. En sådan ændring af retstilstanden er kun berettiget, hvis det faktisk fremgår, at forbrugerne ikke opfatter de betegnelser, som ikke længere er beskyttet, som en angivelse af, at produktionen er i overensstemmelse med forordningen.

49. Det påhviler den spanske regering at godtgøre, at det forholder sig således, da der allerede er tilstrækkelige holdepunkter i spanske bestemmelser for, at spanske forbrugere forbinder betegnelsen »bio« med den økologiske produktionsmetode. Den spanske regering har imidlertid ikke fremlagt bevis herfor. Den har i det væsentlige støttet sit anbringende på en opinionsundersøgelse, hvoraf resultaterne er fremlagt under sagen. Det er vel ikke principielt udelukket at føre bevis for forbrugernes forventninger med en sådan undersøgelse, men den foreliggende undersøgelse udgør kun et pilotprojekt, der er baseret på ca. 100 telefoniske opringninger i Madrid, Barcelona og Bilbao. Det forskningsinstitut, som udførte opinionsundersøgelsen, gik, som det fremgår af undersøgelsen, ud fra, at det var nødvendigt under en yderligere fase at spørge cirka 2 000 personer for at opnå de endelige resultater. Herudover har Kommissionen med rette gjort gældende, at undersøgelsen blev foretaget på den spanske mejeriindustris foranledning, som er interesseret i at kunne fortsætte med at anvende betegnelsen »bio«. Uden at jeg finder det nødvendigt at gå nærmere ind på undersøgelsens faglige kvalitet, skal det også bemærkes, at den i det mindste indeholder holdepunkter for at antage, at »bio« ikke blot opfattes som en betegnelse for noget sundhedsfremmende, men også som en henvisning til produktionsmetoden [28].

50. Den spanske regering har også påberåbt sig risikoen for en vildledning af spanske forbrugere, som ikke forbinder et bioprodukt med produktionsmetoden, men med bestemte gunstige virkninger, produktet har for sundheden, eksempelvis bifiduskulturer i mælkeprodukter. Hvis der faktisk findes en

27 — Forordning (EØF) nr. 2092/91 var, indtil den blev suppleret ved forordning (EØF) nr. 1804/99, behæftet med en tilsvarende konstruktionsfejl, da beskyttelsen af de omhandlede betegnelser ikke også omfattede animalske produkter. Den var derfor medvirkende til at vildlede forbrugerne.

28 — Replikken, bilag IV, s. 8, 2. og 6. kendetegn.

sådan risiko, kan den dog ikke afhjælpes ved at tillade vildledningen af forbrugere, som med disse betegnelser forbinder produktionsmetoden efter forordningen. Tværtimod burde man i så fald fuldstændig forbyde anvendelsen af denne betegnelse [29].

51. Selv om betegnelsen »bio« ikke allerede som følge af forordning 2092/91 på samtlige sprog må anses for en angivelse af et produkt, der er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode, har betegnelsen dog i det mindste denne funktion i Spanien.

52. For fuldstændighedens skyld skal bemærkes, at de spanske bestemmelser heller ikke kan begrundes med, at de er undtagelsesbestemmelser i henhold til artikel 5, stk. 3a, i forordning nr. 2092/91. Efter denne bestemmelse er det kun muligt at anvende en betegnelse for ikke-økologiske produkter, som principielt er forbeholdt økologiske produkter, såfremt denne betegnelse er et registreret varemærke. Forordning nr. 2092/91 indeholder imidlertid ingen generel undtagelsesbestemmelse for hele produktgrupper, men begrænser med denne snævre undtagelsesordning undtagelserne til enkelte varemærker.

29 — Dette er imidlertid ikke længere muligt, efter at forordningen er blevet ændret ved forordning nr. 392/2004, da betegnelsen »biológico« på spansk som oversættelse af »biologisk« ifølge forordningen udgør en lovlig henvisning til, at produktionen er i overensstemmelse med forordningen.

53. Følgelig er anvendelsen af betegnelsen »bio« for produkter, som ikke er fremstillet efter en økologisk produktionsmetode, i det mindste i Spanien uforenelig med artikel 2 i forordning nr. 2092/91.

C — Konklusioner vedrørende traktatbrudssagen

54. Det fremgår af mine bemærkninger, at en tilsidesættelse af artikel 2 i forordning nr. 2092/91 samtidig medfører en tilsidesættelse af samme forordnings artikel 5 og 10a og af artikel 2, stk. 1, litra a) nr. i), i direktiv 2000/13 [30]. Der må derfor gives Kommissionen fuldt ud medhold i dennes påstande.

V — Sagens omkostninger

55. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom og efter min opfattelse bør gives fuldt ud medhold i sagen, bør Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 — Se ovenfor, punkt 16 ff.

VI — Forslag til afgørelse

56. På grundlag af foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Spanien har tilsidesat

— dels artikel 2, jf. artikel 5 og artikel 10a i Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler

— dels samme forordnings artikel 2, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler,

da der i Spaniens nationale retsorden og praksis i henhold til kongeligt dekret nr. 506/2001 og regionalt dekret nr. 212/2000 anvendes udtrykket »bio« — alene eller i kombination med andre udtryk — for produkter, som ikke er fremstillet i overensstemmelse med betingelserne i forordning nr. 2092/91.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.«