FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 19. februar 1998 *

I — Indledning

1. I denne sag har Rechtbank van Koophandel, Hasselt, anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [1], som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 [2].

2. Tvisten i hovedsagen er opstået ved, at to virksomheder, Colim NV og Bigg's Continent Noord NV, beskylder hinanden for at sælge diverse produkter, som ikke eller kun i utilstrækkelig grad bærer mærkning på regionens sprog, nemlig på nederlandsk, hvilket udgør en tilsidesættelse af belgisk lovgivning på området.

II — Nationale bestemmelser

3. Wet van 14. juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming von de consument (lov af 14.7.1991 om markedsføring samt forbrugeroplysning og -beskyttelse, *Belgisch Staatsblad* af 29.8.1991, herefter »WHPC«), som er vedføjet de skriftlige indlæg fra sagsøgeren i hovedsagen, indeholder bestemmelser vedrørende salg af varer til forbrugerne i almindelighed, samt visse særlige former for salg, såsom udsalg, postordresalg, salg uden for sælgers forretning, bestemmelser vedrørende oprindelsesbetegnelse, reklame, overholdelse af god handelsskik, forbrugerservice osv.

4. Kapitel II, som bærer overskriften »Forbrugeroplysning«, indeholder bl.a. bestemmelser om obligatorisk prisangivelse på de til salg udbudte varer (afsnit 1) og om mængdeangivelser (afsnit 2). I afsnit 3 i samme kapitel, som bærer overskriften »Vedrørende navn på, sammensætning og mærkning af varer og tjenesteydelser«, fastsætter artikel 13 følgende:

»De oplysninger, der skal fremgå af etiketten, og som er obligatoriske efter denne lov, efter dens gennemførelsesbekendtgørelser

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT L 109, s. 8.

2 — EFT L 81, s. 75. I det følgende henvises der med »direktiv«, medmindre andet udtrykkeligt anføres, til direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182.

og efter de i artikel 122, stk. 2, anførte gennemførelsesbekendtgørelser, brugsanvisningerne og garantibeviserne skal være affattet mindst på det eller de sprog, der tales i det område, hvor produkterne udbydes til salg.

Såfremt etikettering er obligatorisk, skal denne fremgå i den form og med det indhold, der er foreskrevet i reglerne.

Oplysningerne på etiketterne skal være klart synlige og læselige og klart forskellige fra reklameangivelser.

Etiketten må i intet tilfælde fremtræde på en sådan måde, at der kan ske forveksling med et kvalitetscertifikat.«

Desuden giver artikel 14, som indeholdes i samme afsnit 3, myndighederne beføjelser til at fastlægge en række forhold, såsom etikettering og især angivelser og andre forhold ved etiketterne i forbindelse med konkrete varer eller varegrupper [litra a)], indholdsangivelse, præsentationsform, kvalitet og sikkerhed af de til salg udbudte varer [litra b)], ret til at forbyde eller påbyde anvendelsen af et salgsnavn [henholdsvis litra c) og d)] og til at forbyde eller påbyde tilføjelsen af visse tegn, ord eller udtryk i navnene på de markedsførte produkter [henholdsvis litra e) og f)]. Tilsvarende beføjelser findes i artikel 15 i afsnittet om tjenesteydelser.

5. Endvidere indeholder samme lovs kapitel V, som bærer overskriften »Generelle bestemmelser vedrørende salg af produkter og tjenesteydelser til forbrugerne«, i afsnit 1 »om pligten til at informere forbrugeren«, en artikel 30, der lyder således:

»Senest på det tidspunkt, hvor salget afsluttes, skal sælgerne loyalt give forbrugeren forskriftsmæssige og formålstjenlige oplysninger om karakteristika ved produktet eller tjenesteydelsen og salgsbetingelserne under hensyn til informationsbehov, som forbrugeren har udtrykt, og til den anvendelse af produktet eller tjenesteydelsen, som forbrugeren har oplyst, eller som med rimelighed kan forudses.«

6. I kapitel X om straffebestemmelser hedder det endeligt i artikel 102 i afsnit 1 »Straffe«:

»Med bøde fra 250 til 10 000 F straffes den, der overtræder bestemmelserne i:

1. ...

2. artikel 13 vedrørende navnet på, sammensætningen og mærkningen af produkter og tjenesteydelser, samt om bekendtgørelser til gennemførelse af artikel 14 og 15.

3. ...

7. ...«

I den følgende artikel 103 hedder det:

»Med bøde fra 500 til 20 000 F straffes den, der forsætligt overtræder bestemmelserne i denne lov bortset fra de overtrædelser, der er nævnt i artikel 102, 104 og 105, samt de i artikel 97 nævnte overtrædelser« [3].

3 — Ved at sammenholde disse bestemmelser slutter jeg personligt heraf, at overtrædelse af den førnævnte artikel 30 straffes efter artikel 103.

III — Faktiske omstændigheder

7. Colim, som er sagsøger i hovedsagen, driver et stormagasin i Houthalen-Helchteren, mens Bigg's Continent for nylig har åbnet et stormagasin i Kuringen-Hasselt.

8. På Colim's anmodning besøgte en justitsembedsmand sagsøgtes stormagasin og konstaterede, at mange af de varer, der er udbudt til salg, herunder fødevarer, kosmetik, rengøringsmidler og dyrefoder, ikke havde nogen mærkning på nederlandsk, som er regionens sprog, men derimod på andre sprog. Samme justitsembedsmand konstaterede endvidere, at der i stormagasinet var opstillet »infosøjler«, dvs. nogle apparater, som kan genkende en varetype ved hjælp af den på emballagen anbragte stregkode, og som på en skærm giver oplysninger om produktet, som f.eks. en kort oversættelse af salgsnavnet og prisen.

9. Herefter anlagde Colim den 27. september 1996 ved den nationale ret en sag om foreløbige forholdsregler; selskabet gjorde herved gældende, at salget af i alt 48 produkter under de førnævnte omstændigheder udgjorde en tilsidesættelse af bl.a. artikel 13 og 30 i WHPC, og krævede, at salget af de nævnte produkter under bødetvang blev bragt til ophør.

10. På anmodning af sagsøgte konstaterede en justitsembedsmand, at der også i sagsøgerens stormagasin var forskellige varer til salg, som i strid med den belgiske lovgivning ikke bar mærkning på nederlandsk.

11. Herefter fremsatte sagsøgte den 18. oktober 1996 ved den nationale ret en modpåstand med samme indhold som sagsøgerens.

12. Ved den nationale ret gjorde sagsøgte gældende, at de bestemmelser, som sagsøgeren påberåbte sig, herunder artikel 13 og 30 i førnævnte lov, ikke var gyldige, eftersom Kommissionen ikke var blevet underrettet herom, som krævet i direktiv 83/189.

13. Heroverfor gjorde sagsøgeren gældende, at sproget på etiketter, brugsanvisninger osv. ikke udgør karakteristika ved produktet, men er en måde at give oplysninger på vedrørende dets karakteristika, hvorfor Kommissionen ikke behøvede at blive underrettet om de belgiske bestemmelser i henhold til direktiv 83/189.

14. Den nationale ret har delvis taget de to hinanden modsatte påstande til følge og pålagt parterne under bødetvang at ophøre med at sælge de pågældende produkter. Den fandt imidlertid, at den for at kunne afgøre, om artikel 13 og 30 i WHPC er forenelige med direktiv 83/189, og for så vidt som Kommissionen ikke var blevet underrettet om de pågældende bestemmelser, måtte forelægge følgende spørgsmål for Domstolen.

IV — De præjudicielle spørgsmål

»1) Er en lovbestemmelse i en medlemsstat, hvorefter

— de oplysninger, der i henhold til national lovgivning skal fremgå af produktets etiket

— brugsanvisninger og

— garantibeviser,

skal være anført mindst på det eller de sprog, der tales i det område, hvor produkterne udbydes til salg, og hvoraf det følger,

at indførte produkters emballage skal ændres, en 'teknisk forskrift' som omhandlet i direktiv 83/189/EØF?

2) a) Såfremt der er udstedt særlige EF-forskrifter vedrørende de oplysninger, produktet skal være påført, kan en medlemsstat da kræve, at indførte produkter alligevel påføres andre oplysninger på det sprog, der tales i det pågældende sprogområde, hvor produkterne sælges, eller på et sprog, der er let forståeligt for forbrugeren?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares bekræftende, kan et sådant krav da stilles hvad angår alle oplysninger på en emballage eller kun for visse oplysningers vedkommende, og i bekræftende fald hvilke?

c) Såfremt der ikke er udstedt særlige EF-forskrifter for visse produkter, kan en medlemsstat da kræve, at alle eller visse (og i så fald hvilke) oplysninger på indførte produkter alligevel skal anføres på det sprog, der tales i det pågældende sprogområde, hvor produkterne sælges, eller på et sprog, der er let forståeligt for forbrugeren?«

V — Direktiv 83/189

15. Direktivet fastsætter en informationsprocedure, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at tilsende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift.

16. I artikel 1, nr. 1, 5, 6 og 7, defineres begreberne »tekniske specifikationer«, »teknisk forskrift«, »udkast til teknisk forskrift« og »produkt«. Disse afsnit lyder som følger:

»I dette direktiv forstås ved

1) 'tekniske specifikationer', en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt fremstillingsmetoder og -processer for landbrugsprodukter efter traktatens artikel 38, stk. 1, for produkter til konsum og foder samt for lægemidler som defineret i artikel 1 i direktiv 65/65/EØF senest ændret ved direktiv 87/21/EØF

...

5) 'teknisk forskrift', tekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter

6) 'udkast til teknisk forskrift', teksten til en teknisk specifikation, herunder de administrative bestemmelser, der er udarbejdet med henblik på at vedtage den eller senere at lade den vedtage som en teknisk forskrift, og som er et forberedende stadium, der stadig gør det muligt at foretage væsentlige ændringer deri

7) 'produkt', alle produkter, der fremstilles industrielt, og alle landbrugsprodukter.«

17. Direktivets artikel 8, stk. 1, lyder:

»Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard i dens helhed, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom; de giver tillige kort Kommissionen underretning om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet. Medlemsstaterne skal i givet fald samtidig fremsende teksten til de love og administrative bestemmelser, der hovedsagelig og direkte ligger til grund, hvis det er nødvendigt at kende den pågældende tekst for at kunne vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift.

Kommissionen gør straks de andre medlemsstater bekendt med udkastet; den kan også forelægge udkastet for det i artikel 5 omhandlede udvalg til udtalelse og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på området«.

18. Kommissionen og medlemsstaterne kan efter at være blevet underrettet indgive bemærkninger til udkastet, som den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 8, stk. 2, i videst muligt omfang skal tage hensyn til under den efterfølgende endelige formulering af den tekniske forskrift.

19. Ifølge artikel 8, stk. 4, er de oplysninger, som indgives i henhold til artikel 8, fortrolige. Dog kan Kommissionen og medlemsstaterne, såfremt de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger iagttages, med henblik på sagkyndig bistand konsultere fysiske

eller juridiske personer, der kan være fra den private sektor [4].

20. Ifølge artikel 9, stk. 1, udsætter medlemsstaterne vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift seks måneder regnet fra datoen for meddelelsen, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning bør ændres for at fjerne eller mindske eventuelle hindringer for den frie vareudveksling, som kunne resultere af foranstaltningen. Den pågældende medlemsstat underretter Kommissionen om, hvorledes den agter at følge en sådan udførlig udtalelse op. Ifølge artikel 9, stk. 2, forlænges den nævnte frist fra seks til tolv måneder, hvis Kommissionen inden udløbet af de tre måneder regnet fra datoen vedrørende den ifølge artikel 8, stk. 1, afgivne meddelelse giver udtryk for, at den agter at foreslå eller vedtage et direktiv på det pågældende område.

Derimod fremgår det af artikel 9, stk. 1, at medlemsstaten kan bringe det indsendte udkast i anvendelse, såfremt Kommissionen eller en medlemsstat ikke fremkommer med bemærkninger inden udløbet af tremånedersfristen.

4 — Artikel 8, stk. 4, blev ændret ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/10/EF af 23.3.1994 (EFT L 100, s. 30) således, at de tilstillede oplysninger ikke længere anses for fortrolige, medmindre den medlemsstat, som giver oplysningerne, fremsætter en begrundet anmodning herom. Dette direktiv finder dog ikke anvendelse i denne sag.

21. Direktivets artikel 10 lyder:

»Artikel 8 og 9 finder ikke anvendelse, når medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser, der følger af fællesskabsdirektiver; dette gælder ligeledes for forpligtelser, der følger af en international aftale, såfremt disse medfører vedtagelse af ensartede tekniske specifikationer i Fællesskabet.«

VI — Realiteten

Indledende bemærkninger

22. For det første er alle medlemsstaterne — efter min mening med rette — enige om, at eftersom de omtvistede belgiske bestemmelser ligger forud for direktiv 94/10 [5], som medførte en væsentlig ændring af direktiv 83/189, skal sidstnævnte fortolkes i den form, der var gældende efter den ændring, der fandt sted ved direktiv 88/182.

23. Som den franske regering desuden med rette anfører, nævnes brugsanvisninger og garantibeviser ikke under de tekniske specifikationer i direktivets artikel 1, nr. 1, hvorfor disse ikke omfattes af dets anven-

5 — Nævnt i fodnote 4.

delsesområde. Følgelig foreligger der ikke noget spørgsmål om, hvorvidt artikel 13 i den belgiske lov er forenelig med direktivet, for så vidt angår den del af artiklen, der stiller krav af sproglig art til de ovennævnte oplysninger [6].

25. Hertil har Colim, som er sagsøger i hovedsagen, og den franske regering gjort gældende, at det ovennævnte sprogkrav ikke udgør nogen teknisk forskrift i direktivets forstand. De har fremhævet, at dette krav ikke vedrører selve produktet, og heller ikke produktets karakteristika eller dets fabrikation eller den måde det fremstilles eller bliver præsenteret på. Endvidere bør betegnelserne mærkning og etikettering i direktivets forstand forstås således, at de henviser til etikettens udseende eller indhold, men ikke til dens sproglige form.

Første spørgsmål

24. I betragtning heraf er det problem, der rejses i det første præjudicielle spørgsmål, om den forpligtelse, som artikel 13 i WHPC pålægger, hvorefter de obligatoriske oplysninger, der er fastsat i andre bestemmelser, skal være affattet i hvert fald på det eller de sprog, der bruges i området, udgør en »teknisk specifikation«, og om den bestemmelse, der fastsætter dette, udgør en »teknisk forskrift« som defineret i direktiv 83/189.

26. Heroverfor mener Bigg's, som er sagsøgt i hovedsagen, at det ovennævnte krav udgør en teknisk forskrift. Selskabet gør gældende, at terminologien, symbolerne og etiketten udgør det middel, der muliggør, at oplysninger om produktets karakteristika viderebringes, og at den obligatoriske anvendelse af et sprog hænger tæt sammen med etikettering, emballering og terminologi. Desuden er dette krav i sig selv nok til at forhindre de frie varebevægelser, idet det tvinger de erhvervsdrivende til at udskifte emballagen eller tilføje en ny etiket på indførte varer, hvorfor det udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, som er forbudt ifølge traktaten.

Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at udtrykket »de karakteristika, der er fastlagt for et produkt«, som findes i direktivets artikel 1, nr. 1, omfatter specifikationer med hensyn til oplysninger på etiketterne, forstået således, at en specifikation vedrørende det sprog, på hvilket

6 — Det skal her bemærkes, at brugsanvisningerne nu efter ændringsdirektiv 94/10 kan omfattes af begrebet »andet krav«, som pålægges af forbrugerbeskyttelseshensyn, og som vedrører handel med produktet efter markedsføring [se artikel 1, nr. 3 og 9, i direktiv 83/189, som gælder efter de ændringer og tilføjelser, der skete ved artikel 1, nr. 1, henholdsvis litra b) og g) i direktiv 94/10]. Endvidere stiller forskellige direktiver krav om brugsanvisninger i forskellige tilfælde, som f.eks. artikel 3, stk. 1, nr. 8, og artikel 10 i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler, artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 92/59/EØF af 29.6.1992 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 228, s. 24), der gælder, medmindre der foreligger fællesskabsforskrifter med specifikke bestemmelser (artikel 1, stk. 2, i samme direktiv).

oplysningen skal gives, også er et obligatorisk karakteristikum ved produktet. Dog har Det Forenede Kongeriges regering anført, at da de omtvistede nationale bestemmelser alene gentager allerede bestående foranstaltninger med brug af samme terminologi som de bestemmelser, der ligger forud for direktiv 83/189, udgør disse ikke et »udkast til en teknisk forskrift« som defineret i artikel 1, nr. 6, i direktiv 83/189.

27. Endelig har Kommissionen anført, at begge opfattelser kan forsvares.

i) Ud fra den første opfattelse udgør det omtvistede krav en teknisk specifikation, »idet det refererer til terminologi, symboler, mærkning og etikettering« i forbindelse med produktet. Et sådant krav udgør utvivlsomt en forskrift med hensyn til de betingelser, som produktet skal opfylde, og indebærer, at en tilpasning af produktet til det pågældende marked kan blive nødvendig. Hvis Domstolen antager denne fortolkning, vil det efter Kommissionens opfattelse være rimeligt at tidsbegrænse dommens virkning i betragtning af konsekvenserne for de medlemsstater, som har fastlagt lignende bestemmelser i deres lovgivning uden at underrette Kommissionen herom.

ii) Ud fra en anden opfattelse, som Kommissionen hælder mest til, er det sprog, der anvendes for at videregive oplysninger om produktet, ikke identisk med disse oplysninger. En national bestemmelse, som fastsætter, at oplysningerne på en etiket skal være udtrykt på et let forståeligt eller på et bestemt sprog, pålægger i virkeligheden, at man overholder et krav, som er indbygget i ethvert sprogligt budskab, nemlig at det skal være tilgængeligt for læseren (modtageren).

28. Det er min opfattelse, at afstanden mellem parternes synspunkter og Kommissionens egen usikkerhed med hensyn til det omtvistede kravs karakter i første række skyldes en uklarhed med hensyn til begreberne i direktivets artikel 1. Denne uklarhed forstærkes af direktivets meget brede anvendelsesområde, som til stadighed udvides ved rækken af ændringer, især ved den sidst foretagne. Og dét på trods af de tilsyneladende bestræbelser på nøjagtigt at præcisere direktivets anvendelsesområde ved hjælp af definitionerne i artikel 1. Disse ulemper, som er i modstrid med visse retsregler og skaber retsusikkerhed, er blevet vigtigere efter den strenge fortolkning, som Domstolen gav i dom af 30. juni 1996, CIA Security [7], og af 20. marts 1997, Bic Benelux [8], vedrørende følgerne af, at medlemsstaterne undlader at underrette Kommissionen om tekniske udkast, og hvorefter de ikke meddelte udkast ikke kan bringes i anvendelse over for borgerne, hvilket kan

7 — Sag C-194/94, Sml. I, s. 2201.
8 — Sag C-13/96, Sml. I, s. 1753.

føre til en lammelse af medlemsstaternes lovgivningsarbejde.

29. Det er derfor ikke overraskende, at Domstolen endnu ikke har anlagt en overordnet betragtningsmåde vedrørende begreberne i nr. 1 og 5 i direktivets artikel 1, men alene har indordnet de forskellige tilfælde under de pågældende bestemmelsers bogstav.

30. Domstolen har således antaget, at bl.a. følgende bestemmelser udgør tekniske forskrifter:

— den tyske ordning, der har udvidet de krav, der gjaldt for lægemidler, om obligatoriske angivelser på etiketten (sidste anvendelsesdato) til også at gælde sterile medicinske instrumenter [9]

— den nederlandske lov, der fastlagde vilkårene for tilvirkning af og handel med nye typer margarine og erstatningsprodukter herfor, vilkår, som adskilte sig fra dem, der gjaldt for almindelig margarine [10]

— den ordning, hvorved der indførtes krav om bevis for kvalitet og funktionsdygtighed ved alarmsystemer og -centraler; af disse krav afhang udstedelsen af brugstilladelse for sådanne systemer og centraler og deres tilladelse til markedsføring i Belgien [11]

— de italienske bestemmelser vedrørende henholdsvis vandkvaliteten på steder, hvor toskallede skaldyr forekommer, produktion af og handel med muslinger, og visse sikkerhedskrav for lægemiddelpræparater, der stammer fra køers organer og væv [12]

— den belgiske lov, der påbyder mærkning af visse produkter ved påklæbning af et særligt mærke, som bevis på, at der er betalt økologisk afgift [13].

9 — Dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039.

10 — Dom af 11.1.1996, sag C-237/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 31.

11 — Se den i fodnote 7 nævnte CIA Security-dom.

12 — Dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405.

13 — Se den i fodnote 8 nævnte Bic Benelux-dom.

31. Derimod udgør følgende bestemmelser ikke nogen teknisk forskrift efter Domstolens praksis:

— bemyndigelsesforskriften, på hvilken den anordning støttes, som fastlægger en teknisk forskrift [14]

— den belgiske lov, der fastlagde vilkårene for vagtselskabers virke, ud fra den betragtning, at den pågældende bestemmelse ikke vedrørte karakteristika ved produkterne [15].

32. Det er min opfattelse, at det krav, der stilles i den omtvistede belgiske lov, er et almengyldigt krav, som gælder uden forskel i alle tilfælde af salg af produkter og tjenesteydelser og ikke vedrører produkternes karakteristika eller de specifikationer, der gælder for produkterne, og følgelig heller ikke udgør nogen teknisk specifikation i direktivets forstand.

33. Indledningsvis skal jeg gøre visse bemærkninger om direktivets formål. Det er blevet fastslået, at »formålet med dette direktiv er gennem en forebyggende kontrol at beskytte de frie varebevægelser, som er et af Fællesskabets grundlag. Denne kontrol er nødvendig, for så vidt som de tekniske forskrifter, der henhører under direktivet direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet« [16].

34. Dette formål er efter min opfattelse et indirekte, fjernere formål med direktivet [17]. Det særlige, direkte formål kan derimod udledes af direktivets titel, dets økonomi og dets præambel, og mere specifikt af EF-traktatens artikel 213, som sammen med artikel 100 (se første betragtning til direktivet) udgør lovgrundlaget for direktivet, og som igen er udførligt omtalt i tiende betragtning. Dette formål er, som jeg ser det, fastlæggelsen af en procedure om at give Kommissionen og de øvrige medlemsstater (se tredje, fjerde og femte betragtning) meddelelse om *visse* tekniske forskrifter, der vedrører visse produkter, og som en medlemsstat agter at indføre. Og det er med henblik på de hindringer for den frie vareudveksling, som indførelsen af ikke nødvendige tekniske forskrifter medfører, at man dels har villet undgå, at der indføres uensartede og ikke nødvendige tekniske specifikationskrav (se anden betragtning), dels har villet give fællesskabsinstitutionerne, og navnlig Kommissionen, mulighed for at indføre fælles forskrifter på området (se sjette betragtning).

14 — Se den i fodnote 9 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 26.

15 — Se den i fodnote 7 nævnte CIA Security-dom, præmis 25.

16 — Se den i fodnote 8 nævnte Bic Benelux-dom, præmis 19.

17 — Med andre ord, beskyttelsen af de frie varebevægelser er et »summum genus« (overbegreb), dvs. et formål, som et stort antal direktiver tilstræber. Det afgørende her er at finde »differentia specifica«, nemlig det specifikke formål, som karakteriserer direktivet, og som frem for andet kan tjene til at fortolke hullerne og de uklare bestemmelser heri.

35. Jeg skal nu behandle direktivets materielle anvendelsesområde, som nok er bredt, men dog ikke ubegrænset. Eftersom direktivets indhold vedrører tekniske specifikationer, der gælder for visse produkter, er den første opgave, når direktivets anvendelsesområde skal fastlægges, at præcisere, hvilke produkter det finder anvendelse på.

36. Ud fra dette synspunkt er der gennem de successive ændringer af direktivet snart sket en udvidelse og snart en indskrænkning af dets anvendelsesområde. Således bestemte artikel 1, nr. 7, i sin oprindelige formulering, at produkter i direktivets forstand er de produkter, der fremstilles industrielt, bortset fra landbrugsprodukter, produkter beregnet til menneskeføde og dyrefoder, lægemidler og kosmetik.

37. Efter ændringen ved direktiv 88/182 omfatter ovennævnte bestemmelse nu også landbrugsprodukter. De øvrige produkter, der var undtaget i den oprindelige tekst, er nu henregnet til en mellemkategori, idet direktivet, i henhold til artikel 1, nr. 1, om en definition på en teknisk specifikation, som suppleret ved direktiv 88/182, tilsyneladende alene vedrører *fremstillingsmetoder og -processer* vedrørende landbrugsprodukter [18], produkter beregnet til menneskeføde og dyrefoder samt lægemidler (men altså ikke kosmetik) [19].

38. Den nøjagtige bestemmelse af de produkter, som direktivet finder anvendelse på, er vigtig for at kunne fastlægge anvendelsesområdet for nr. 1 i artikel 1, som indeholder definitionen af begrebet »tekniske specifikationer«, og i tilknytning hertil også nr. 5 i samme artikel, som definerer begrebet »teknisk forskrift«, idet en teknisk forskrift i direktivets forstand er den forskrift, der indeholder tekniske specifikationer.

39. Jeg skal indledningsvis bemærke, at nr. 1 og 5 i artikel 1 angår spørgsmål af teknisk art, dvs. spørgsmål som angår »teknik«. Dette begreb kan i grove træk forstås som helheden af videnskabelig og praktisk viden og videnskabelige og praktiske metoder, som benyttes til fremstilling af et gode, og mere generelt til at opnå et resultat.

18 — Med hensyn til omtalen af landbrugsprodukter både i nr. 7 og i nr. 1 i artikel 1, se nedenfor, punkt 41 a) og b).

19 — Det skal her bemærkes, at anvendelsesområdet efterfølgende, ved direktiv 94/10, blev yderligere udvidet ved tilføjelsen til artikel 1, nr. 1 (der blev omdøbt til stk. 2), udtrykket »samt fremstillingsmetoder og -processer vedrørende de øvrige produkter, når de har indvirkning på produkternes karakteristika«. Uanset hvad dette udtryk, som ikke finder anvendelse her, dækker, angår det under alle omstændigheder kun fremstillingsmetoder og -processer.

40. I nr. 1 forstås der ved »tekniske specifikationer« de »krævede karakteristika« ved et produkt, dvs. de tekniske karakteristika, som er absolut nødvendige for, at man kan genkende, identificere og vurdere et produkt, og der angives i første punktum nogle eksempler, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed og dimensioner [20]. I andet punktum i samme nr. bestemmes det, at de ovennævnte karakteristika også indbefatter de specifikationer, der bortset fra prøvning og prøvningsmetoder grundlæggende vedrører den måde, produktet i almindelighed præsenteres på i handelen.

41. I betragtning af ovenstående fremgår det, når man sammenholder artikel 1, nr. 1 og 7, at der ved »tekniske specifikationer« i direktivet forstås følgende:

a) fremstillingsmetoder og -processer vedrørende landbrugsprodukter, produkter beregnet til menneskeføde og dyrefoder samt lægemidler, og

b) de tekniske karakteristika ved alle produkter inden for industrifremstilling og landbrugsprodukter, samt de specifikationer, der gælder for disse produkter med hensyn til terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering.

42. Alligevel omhandler direktivet ikke samtlige tekniske specifikationer vedrørende de ovennævnte produkter. F.eks.

a) ifølge artikel 8, nr. 1, behøver medlemsstaterne ikke at tilsende Kommissionen et udkast til en teknisk forskrift, hvis den blot er en nøjagtig gengivelse af en international eller europæisk standard; i dette tilfælde er det tilstrækkeligt at give Kommissionen en kort underretning herom [21]

b) ifølge artikel 10, i indledningen, skal der ikke gives Kommissionen meddelelse om tekniske specifikationer, som indføres for at opfylde en forpligtelse, der hidrører fra fællesskabsdirektiver. Dette betyder efter min opfattelse, at der ikke skal gives Kommissionen meddelelse om tekniske specifikationer, som falder ind under særlige direktivers anvendelsesområde, der pålægger medlemsstaterne at iværksætte foranstaltninger inden for »tekniske« områder i henhold til direktiv 83/189. Dette er rimeligt nok, idet behovet for at indføre tekniske specifikationer i dette tilfælde fremgår af allerede eksisterende særlige forskrifter inden for fællesskabsretten, som er bindende for

20 — Det må efter min opfattelse accepteres, at opremsningen af karakteristika, eftersom den indledes med »som f.eks.«, er af eksemplificerende og ikke begrænsende art for direktivet. F.eks. må man til de tekniske karakteristika også henregne produktets vægt.

21 — Jeg mener, at grunden hertil er, at behovet for at indføre den pågældende standard, som jo allerede er ensartet formuleret, på forhånd antages at bestå.

medlemsstaterne. Disse forskrifter er også kendt af de øvrige medlemsstater og af Kommissionen, som følgelig ikke behøver at iværksætte fællesskabsforanstaltninger på det pågældende område, da disse allerede eksisterer. Desuden indeholder direktiverne som regel også en klausul, ifølge hvilken de foranstaltninger, som medlemsstaterne iværksætter for at efterkomme direktivet, skal meddeles Kommissionen; og en dobbelt meddelelsespligt ville blot føre til en forøgelse af bureaukratiet uden at tilføje noget som helst væsentligt

c) endelig, ifølge slutningen af artikel 10, gælder det samme, når det drejer sig om tekniske specifikationer, som indføres for at efterkomme en international aftale, og som følgelig allerede er ensartede.

43. Af det nævnte kan det sluttes, at fællesskabsretten ikke er til hinder for eksistensen af tekniske specifikationer som sådan, men kun mod indførelse af usammenhængende, uensartede og unødvendige tekniske specifikationer. Følgelig er det fællesskabslovgivers mål, gennem gensidig information at etablere en *større ensartethed*, hvortil *standardisering* vedrørende de tekniske specifikationer for hvert produkt eller hver varegruppe hører, således at der kan foreligge ensartede regler inden for Fællesskabet [22].

44. På grundlag af ovenstående skal jeg nu undersøge, om en bestemmelse, som den i artikel 13 i den belgiske lov, som er den vigtigste her [23], indeholder en teknisk specifikation, og om den derfor udgør en teknisk forskrift.

45. For det første er det klart, at anbringelsen af obligatoriske oplysninger på en etiket på et bestemt sprog, eventuelt på en bestemt dialekt eller en bestemt sprogform inden for samme sprog [24], ikke udgør noget »karakteristikum« ved produktet. Uanset hvor bredt udtrykket i direktivets artikel 1, nr. 1, end fortolkes, vil det altid referere til egenskaber eller kvaliteter, der tilhører det enkelte produkt. Sproget eller den sproglige form, som anvendes for at udtrykke og overføre oplysninger om disse egenskaber eller kvaliteter til køberen, udgør et generelt system til overførelse af enhver slags information, hvorunder også de her behandlede oplysninger henhører. Sproget er altså nødvendigvis noget andet (»aliud«) og er ikke identisk med de overførte oplysninger.

22 — Dette formål må betragtes som et mellemliggende mellem det umiddelbare formål at underrette medlemsstaterne og Kommissionen, og beskyttelsen af de frie varebevægelser. Standardiseringen fremhæves særligt i præamblen til direktiv 94/10.

23 — Det turde være klart, at artikel 30 i den belgiske lov, som pålægger sælgere en generel forpligtelse til at informere købere, ikke udgør nogen teknisk forskrift i direktivets forstand. En lignende forpligtelse fremgår i øvrigt af de almene principper for obligationsretten i medlemsstaterne og kommer som regel også til udtryk i civilretten eller i de bestemmelser, der regulerer køb og salg. Følgelig skal jeg ikke beskæftige mig med artikel 30.

24 — Hvad angår den sidstnævnte mulighed, kan jeg eksempelvis anføre, at det officielt anerkendte sprog i Grækenland indtil begyndelsen af 1980'erne var *katharevousa*, en lærd form for græsk med mange arkaiserende elementer, i modsætning til dagligsproget, *dimotiki*.

46. Tilbage står at undersøge, om den omstændighed, at de ovennævnte oplysninger foreligger på et bestemt sprog, udgør en for produktet gældende specifikation i henhold til artikel 1, nr. 1, in fine.

47. Jeg skal først bemærke, at de to sætninger er tæt forbundet med hinanden, på den måde, at den anden er indeholdt i den første [25]. Det må efter min opfattelse heraf sluttes, at også specifikationerne i den anden sætning i det væsentlige udgør tekniske karakteristika ved det produkt eller de produkter, som det i de enkelte tilfælde drejer sig om, dvs. tekniske midler til at genkende, identificere og vurdere disse produkter.

48. I betragtning heraf udgør det sprog, som en betegnelse udtrykkes på, eller som en etiket er affattet på, efter min opfattelse ikke en »specifikation, som finder anvendelse på et produkt«, stort set af samme grunde, som det ikke udgør et »karakteristikum« ved produktet.

Således er den »terminologi«, som direktivet bygger på, et valg af en videnskabelig betegnelse blandt flere mulige til at karakterisere produktet eller en egenskab herved. Betegnelsen skal være den samme i de forskellige medlemsstater, eller anderledes udtrykt skal der i hver medlemsstat findes en tilsvarende betegnelse. Det er denne betegnelse og ikke dens sproglige form, som udgør specifikationen, dvs. den *forskrift*, der gælder for produktet [26], og det er denne bestræbelse for ensartethed, som direktivet tilstræber [27]. Det er i øvrigt umuligt at opnå fuldstændig ensartethed af specifikationernes sproglige form inden for Fællesskabet, som jo er et flersproget samfund, hvor der på samme tid tales 11 officielle, indbyrdes ligeværdige sprog.

49. Det samme gælder for emballage, mærkning og etikettering af produkterne. Som Kommissionen med rette hævder i den ovenfor nævnte anden fortolkning [28], må man på disse punkter ved »specifikationer«, der gælder for et produkt, forstå angivelser og andre oplysninger, som i henhold til den pågældende lovgivning altid skal anbringes på emballagen eller etiketten, altså disses obligatoriske indhold, herunder de krav, der stilles til selve emballagen eller etiketten, såsom dimensioner, farve osv., men ikke deres sproglige form. Den sproglige form udgør nemlig det middel, gennem hvilket produktets tekniske karakteristika udtrykkes og meddeles til modtageren af budskabet, men den er ikke

25 — De forbindende ord er på græsk καθώς και (ordret »samt tillige«). Derimod står der på engelsk »including«, på fransk: »y compris«, på tysk: »einschließlich«, på italiensk »comprese« [og på dansk: »herunder«]. Jeg slutter heraf, at den sidstnævnte fortolkning, som er den tydeligste, også er den rigtigste.

26 — Det siger sig selv, at enhver specifikation udgør en forskrift, der gælder for produktet.

27 — Se f.eks. artikel 8 i Rådets direktiv 89/108/EØF af 21.12.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om dybfrosne levnedsmidler (EFT L 40, s. 34), som i stk. 1, punkt a), gør det obligatorisk [på dansk] at benytte betegnelsen »dybfrossen«, sådan som den gengives på de forskellige fællesskabssprog. På tysk kan man således vælge mellem betegnelserne »tiefgefroren«, »Tiefkühlkost«, »tiefgekühlt« og »gefrostet«, mens man på engelsk kun må benytte betegnelsen »quick-frozen« (og f.eks. ikke »super-frozen« eller »deeply-frozen« eller lignende). Her udgør kravet om en bestemt betegnelse (den samme på alle sprogene) et teknisk spørgsmål, mens problemet med, om medlemsstaterne vælger det ene eller det andet sprog udgør et metateknisk spørgsmål.

28 — Se ovenfor, punkt 27.

identisk med de tekniske karakteristika. Med andre ord udgør forpligtelsen til at medtage bestemte oplysninger på emballagen eller etiketten en teknisk forskrift, som refererer til et produkt og karakteriserer det, hvorimod forpligtelsen til at formulere disse oplysninger på et bestemt sprog hverken refererer til eller karakteriserer det pågældende produkt og i øvrigt heller ikke noget andet produkt. Følgelig udgør denne forpligtelse ganske vist en forskrift, men det er en *metateknisk* forskrift, dvs. en forskrift, som refererer til den tekniske forskrift og ikke til produktet.

50. Med hensyn til spørgsmålet i denne sag om, hvilke oplysninger der er obligatoriske, henviser artikel 13 i den belgiske lov dels til andre bestemmelser i samme lov, dels til allerede eksisterende eller kommende administrative bestemmelser til gennemførelse heraf. Ud fra dette indhold mener jeg ikke, at loven indeholder nogen teknisk specifikation, der refererer til et bestemt produkt eller en bestemt varegruppe, og følgelig heller ikke udgør nogen teknisk forskrift i direktivets forstand. Den omstændighed, at den omhandlede forpligtelse eventuelt kan medføre, at et indført produkts emballage må udskiftes, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at ændre den ovennævnte fortolkning. Selv om den nye belgiske bestemmelse i det væsentlige ikke føjer noget nyt til ældre bestemmelser, der stiller samme krav, og et stort antal fællesskabsdirektiver indeholder særlige bestemmelser om mærkning på det nationale eller officielle sprog i den stat, i hvilken varen markedsføres [29], udgør den ovennævnte forpligtelse til at udskifte emballagen eller etiketten (eller — vil jeg tilføje — den mildere foranstaltning, der består i at påklæbe en selvklæbende etiket med en oversættelse af de obligatoriske oplysninger til sproget i den stat, hvor varen markedsføres), blot en forpligtelse, som er afledt af en grundlæggende forpligtelse, og denne udgør som fremstillet ovenfor ikke i sig selv nogen teknisk forskrift og har følgelig ikke nogen betydning for denne sag.

Andet spørgsmål

51. I de to første dele af det andet spørgsmål spørger den nationale ret nærmere bestemt, om medlemsstaterne, såfremt der foreligger særlige EF-forskrifter vedrørende et bestemt produkt, da kan kræve, at der gives yderligere oplysninger ud over dem, som EF-forskrifterne pålægger, og om de kan kræve, at disse anføres på et bestemt sprog.

52. Det præjudicielle spørgsmål er efter min opfattelse stillet på en meget vag og hypotetisk måde, idet der ikke anmodes om fortolkning af en konkret bestemmelse, selv om spørgsmålet forudsætter eksistensen af en særlig og altså konkret fællesskabsfor-

29 — Se mit forslag til afgørelse i sag C-385/96, Goerres, punkt 33 (dom af 14.7.1998).

skrift, og det heller ikke angives, hvilke faktiske omstændigheder der refereres til. På dette grundlag tvivler jeg på, om der kan gives et brugbart svar på det stillede spørgsmål.

53. Fællesskabslovgivningen vedrørende markedsføring af forbrugsgoder, med undtagelse af visse direktiver med et indhold, der gælder i almindelighed [30], er nemlig fragmentarisk og regulerer spørgsmålet for et enkelt produkt eller enkelte varegrupper, som f.eks. fødevarer, dyrefoder, kosmetik, rengøringsmidler osv. Disse særlige direktiver tilstræber i varieret grad en indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger. Som regel kræver de et afgrænset antal obligatoriske angivelser på etiketten, og i så fald har medlemsstaterne ikke mulighed for at kræve yderligere oplysninger [31]. Det er dog ikke udelukket, at medlemsstaterne kan have en vis ret til selv at skønne [32]. Derfor må spørgsmålet, om medlemsstaterne kan kræve flere oplysninger end dem, som direktivet foreskriver, afgøres konkret, afhængigt af de særlige forskrifter og formålet med det direktiv, der regulerer handelen med det pågældende produkt [33].

54. Det samme gælder spørgsmålet om det sprog, på hvilket det er tilladt, påbudt eller forbudt at udtrykke de ifølge direktivet obligatoriske oplysninger eller eventuelle yderligere angivelser, som medlemsstaterne kan kræve. Som bekendt udviser fællesskabsbestemmelserne på dette punkt ikke nogen sammenhæng og konsekvens [34], og de relevante bestemmelser indeholdes i særlige direktiver vedrørende handel med et bestemt produkt eller en bestemt varegruppe. Men når det lægges til grund, at spørgsmålet om, hvilket sprog de yderligere oplysninger skal gives på, er sekundært i forhold til spørgsmålet om lovligheden heraf, følger heraf, at hvis et direktiv forbyder medlemsstaterne at stille krav om yderligere angivelser, forbyder det også, at der stilles krav om at anvende et bestemt sprog hertil. Derimod kan der ikke opstilles en generel regel, hvis direktivet tillader medlemsstaterne at stille krav om yderligere angivelser. Disse angivelsers sprog kan ved en fortolkning af direktivet enten være det sprog, som de ifølge direktivet obligatoriske oplysninger skal udtrykkes på, eller det sprog, som medlemsstaten vælger, dog inden for rammerne af fællesskabsretten [35].

I betragtning af den ovenfor beskrevne vage formulering og generelle karakter af det andet spørgsmål, foreslår jeg, at dette spørgsmål ikke besvares [36].

30 — Se f.eks. Rådets direktiv 85/374/EØF af 25.7.1985 om produktansvar (EFT L 210, s. 29), og direktiv 92/59 om produktsikkerhed i almindelighed, osv.

31 — Se f.eks. dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 26 og 27.

32 — Et eksempel herpå kan findes i dom af 14.7.1994, sag C-17/93, Van der Veldt, Sml. I, s. 3537, præmis 22.

33 — Som eksempel på et direktiv, der indeholder bestemmelser i begge retninger, se dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 15.

34 — Se mit forslag til afgørelse i Goerres-sagen, punkt 56 (fodnote 29).

35 — Se nedenfor, punkt 59 og 60.

36 — Se bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 25, af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90, C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 60, kendelse af 21.12.1995, sag C-307/95, Max Mara, Sml. I, s. 5083, præmis 9, og dom af 27.11.1997, sag C-369/95, Somalfruit og Camar, Sml. I, s. 6619, præmis 41, og andre domme.

Tredje spørgsmål

55. I det tredje spørgsmål spørger den nationale ret, om en medlemsstat i tilfælde af, at der ikke eksisterer nogen EF-forskrifter for det markedsførte produkt, kan kræve, at bestemte oplysninger skal stå på produktet, og at disse oplysninger skal være affattet på et bestemt sprog (f.eks. sproget i det område, hvor produktet udbydes til salg).

56. Som det fremgår af den allerede anførte retspraksis [37], er medlemsstaterne, når der ikke findes nogen fællesskabsforskrifter, frit stillet til at fastsætte regler vedrørende handel med produkter, så længe de overholder fællesskabsrettens regler og særlig EF-traktatens artikel 30 og 36. Således kan de pålægge handelen inden for Fællesskabet begrænsninger, herunder i princippet også krav om, at visse oplysninger skal være anført på produktet, for så vidt disse begrænsninger er nødvendige til opfyldelse af formål af almen interesse, som f.eks. beskyttelsen af den offentlige sundhed, af forbrugerne osv., og står i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået [38]. Det kan dog ikke på forhånd afgøres, hvilke oplysninger der er tilladt og hvilke ikke, idet besvarelsen heraf afhænger af omstændighederne i hver enkelt sag.

57. Noget tilsvarende gælder for kravet om, at en eller flere oplysninger skal være angivet på et bestemt sprog, et krav, der udgør en potentiel »hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, for så vidt de varer, der hidrører fra andre medlemsstater, skal forsynes med en anden mærkning, hvilket medfører yderligere udgifter til emballering« [39].

58. Spørgsmålet om, hvilket sprog der er det bedst egnede, må besvares ud fra en afvejning dels af forbrugernes behov for at få oplysning om produktets karakteristika og undgå forveksling, dels af behovet for uhindrede varebevægelser mellem medlemsstaterne. Inden for disse rammer har Domstolen fastslået, at kravet om, at visse oplysninger angives på sproget eller sprogene i den medlemsstat, hvor varerne bringes på markedet, er den rette foranstaltning til at beskytte forbrugerne, at en sådan foranstaltning står i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og at fællesskabslovgiver herved ikke har overskredet grænserne for sin ret til at udøve et skøn [40].

59. Jeg har allerede redegjort for min opfattelse, at når det drejer sig om

37 — Se mit forslag til afgørelse i Goerres-sagen, punkt 28 (fodnote 29).

38 — Se den i fodnote 32 nævnte Van der Veldt-dom, præmis 23-31.

39 — Dom af 9.8.1994, sag C-51/94, Meyhui, Sml. I, s. 3879, præmis 13. Jeg skal her anføre, at det i den pågældende sag drejede sig om en fællesskabsbestemmelse, som påbød, at visse oplysninger skulle anføres på det eller de sprog, der taltes i den stat, hvor produktet udbydes til salg (se forslag til afgørelse i sagen Goerres, punkt 76), men at kontrollen vedrørende den pågældende foranstaltning er den samme, hvad enten den sidstnævnte er truffet af en fællesskabsinstitution eller en medlemsstat (se præmis 11 i samme dom).

40 — Se den ovenfor nævnte Meyhui-dom, præmis 19, 20 og 21.

etsprogede stater, er det set ud fra et fællesskabsretligt synspunkt i princippet tilladt, at medlemsstaten kræver, at de obligatoriske oplysninger for et produkt står anført på denne stats nationale eller officielle sprog [41]. Endvidere, at det i stater med flere officielle sprog er tilstrækkeligt, at oplysningerne anføres på ét af disse sprog efter den erhvervsdrivendes eget valg [42]. Grunden hertil er, at det må det antages, at sprogene er ligeværdige og følgelig mere eller mindre kendte for medlemsstatens borgere, og den erhvervsdrivende må anses for at have opfyldt sine forpligtelser over for denne medlemsstat, når han formulerer de obligatoriske oplysninger på ét af disse sprog.

60. I betragtning heraf udgør forpligtelsen til at anføre de obligatoriske oplysninger »på sproget i det område«, hvor produktet markedsføres, en belastende foranstaltning, som ikke står i rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, nemlig som regel beskyttelsen af forbrugerne, idet den tvinger den pågældende [erhvervsdrivende] til enten hver gang at tage hensyn til, i hvilket område produktet skal markedsføres, og således anvende det hertil svarende sprog, eller at anvende samtlige officielle eller lokale sprog, for at produktet ikke skal blive udelukket fra noget område.

61. Dette synspunkt strider ikke mod den førnævnte Meyhui-dom. Efter min opfattelse fremgår det ikke af denne dom, at oplysningerne på produkterne i flersprogede stater, som det er tilfældet i denne sag, skal anføres på *samtlige* sprog. Meyhui-sagen drejede sig ikke, sådan som denne sag, om, hvad der er de strengeste sprogkrav, en medlemsstat i henhold til traktaten kan stille, men derimod, om en fællesskabsforanstaltning, som efter almindelig opfattelse giver medlemsstaterne et vidt skøn, idet den giver dem mulighed for at kræve oplysningerne anført på flere sprog, overskrider grænserne for det skøn, som den pågældende fællesskabsinstitution således har ret til at udøve.

Ekskurs

62. Såfremt de omtvistede belgiske bestemmelser var blevet bedømt til at være en teknisk forskrift, skal jeg i al korthed formulere nogle betragtninger over, hvad følgerne for tredjemand havde været af, at de nationale tekniske forskrifter ikke var blevet meddelt Kommissionen, idet jeg forbeholder mig ret til at redegøre mere detaljeret for mine synspunkter ved passende lejlighed.

63. Spørgsmålet er blevet rejst af Kommissionen i dens meddelelse 86/C 245/05 (EFT 1986 C 245, s. 4); Kommissionen fremsatte visse kritiserende bemærkninger af typen: »Erfaringerne viser, at en given stats medlemskab ikke altid giver sig tilstrækkeligt udslag i den pågældende regerings holdning og synspunkter«. Kommissionen indskærpede dernæst underretnings- og udsættelsesforpligtelsen i henhold til

41 — Se forslag til afgørelse i Goerres-sagen, punkt 50.
42 — Sammesteds, punkt 82.

direktivets artikel 8 og 9 og fastslog, at medlemsstaternes overtrædelse af denne forpligtelse »ville skabe alvorlige huller inden for fællesmarkedet og kunne have negative følger for samhandelen«. Heraf konkluderede den, at når en medlemsstat ratificerer en teknisk forskrift, som falder ind under direktivets anvendelsesområde, uden at anmelde dette til Kommissionen, kan den tekst, som er vedtaget på denne måde, efter Kommissionens vurdering »[ikke] gøres bindende for tredjemand« inden for rammerne af den pågældende medlemsstats retsorden, og den forventer, at de nationale domstole afslår at håndhæve den.

64. Spørgsmålet dukkede atter op i forbindelse med de sager om traktatbrud, som Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 havde anlagt mod medlemsstater, der havde undladt at anmelde tekniske forskrifter til den. I sine åbningsskrivelser havde Kommissionen, ud over at fremsætte klage mod medlemsstaterne over denne undladelse, desuden også formuleret det ovenfor omhandlede synspunkt, at sådanne forskrifter ikke kan gøres gældende over for tredjemand. Over for Domstolen insisterede Kommissionen imidlertid ikke på dette punkt, og generaladvokaterne tog ikke stilling hertil [43].

65. Herefter forsøgte Kommissionen med sin sekstende betragtning i det forslag til direktiv (EFT 1992 C 340, s. 7), som førte til udstedelsen af direktiv 94/10, at få indføjet en særlig betragtning med ovennævnte indhold i præamblen til det kommende direktiv, men dette synspunkt blev afvist af Ministerrådet.

66. Endelig fastslog Domstolen som bekendt i de førnævnte CIA Security- og Bic Benelux-domme, idet den helt og fuldt adopterede Kommissionens synspunkt, at nationale tekniske forskrifter, der ikke er blevet meddelt Kommissionen, ikke kan gøres gældende over for borgerne, hvilke forskrifter således ikke kan håndhæves af de nationale retter.

67. Denne opfattelse har medført en lang række præjudicielle spørgsmål til Domstolen vedrørende direktivet og har skabt uro i medlemsstaterne [44], hvor man er blevet klar over, at en række lovbestemmelser risikerer at blive anset for ugyldige, hvorfor der allerede nu udfoldes bestræbelser på at begrænse omfanget af retsvirkningerne af en manglende underretning [45]. Kommissionen selv, som tydeligvis er foruroliget over det omfang, som det vage begreb »teknisk forskrift« kan dække over, søger i denne sag som en hjælpeforanstaltning at tidsbegrænse virkningerne af en af Domstolen

43 — Se punkt 4 i generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i sag C-52/93, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1994 I, s. 3591.

44 — Generaladvokat Fennelly taler om »un certain émoi« [»en vis bekymring«] vedrørende den reaktion, som det alene i Nederlandene har fremkaldt, da man konstaterede, at ca. 400 administrative bestemmelser, som ikke er blevet meddelt Kommissionen, *muligvis* falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 83/189/EØF og således må anses for ugyldige (se hans nylige forslag til afgørelse af 12.2.1998, sag C-226/97, Lemmens, punkt 2).

45 — Se generaladvokat Fennelly's ovenfor nævnte forslag til afgørelse, ifølge hvilket kun den borger, der kan godtgøre en interesse, som hænger sammen med de frie varebevægelser, kan påberåbe sig direktivet inden for medlemsstaterne (se især punkt 32).

afsagt dom, som går i denne retning (se ovenfor, punkt 27).

68. Det er efter min opfattelse ønskeligt, at Domstolen overvejer sin opfattelse, hvorefter en lovbestemmelse, der ikke er meddelt Kommissionen, er uanvendelig, da denne virkning hverken synes at kunne udledes af direktivet eller af de artikler i traktaten, som er direktivets hjemmel.

69. For det første taler traktatens artikel 213, som udgør *grundlaget og grænserne* for de beføjelser, som Rådet overdrager Kommissionen, blot om at »indhente alle nødvendige oplysninger« og om Kommissionens mulighed for at foretage »alle nødvendige undersøgelser«. Dette betyder, at Kommissionen kun kan kræve at blive oplyst om foranstaltninger, som medlemsstaterne har iværksat eller agter at iværksætte, og derpå sætte sådanne undersøgelser i gang, som ved udtrykkelig anvendelse af proportionalitetsprincippet er absolut »nødvendige«. Derudover udøves Kommissionens beføjelser »inden for de grænser og under de vilkår, som Rådet fastsætter i henhold til nærværende traktats bestemmelser« [46].

70. Direktivet fastlægger proceduren i forbindelse med underretning til Kommissionen og medlemsstaterne, men indeholder intet om følgerne af at undlade at meddele de tekniske forskrifter, som formodes at falde ind under direktivet. Det må derfor udledes heraf, at de eneste følger heraf er de generelle følger, der er foreskrevet i traktaten i tilfælde af, at medlemsstaterne ikke overholder deres forpligtelser, nemlig at sagen indbringes for Domstolen, af Kommissionen, ifølge traktatens artikel 169, og af medlemsstaterne, ifølge artikel 170.

Når fællesskabslovgiver har ønsket noget andet, angives dette udtrykkeligt, som f.eks. i traktatens artikel 93, stk. 3, der bestemmer, at Kommissionen skal underrettes om de nationale udkast til statslige støtteordninger, samt at »den pågældende medlemsstat [ikke] må gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning«. Bestemmelser som den sidstnævnte kan ikke, på grund af deres specifikke indhold, anvendes analogt i denne sag, sådan som det er blevet foreslået ved en tidligere lejlighed [47].

71. Endvidere er det forhold, at de nationale bestemmelser ikke kan gøres gældende over for borgerne, foruden ikke at være udtrykkeligt foreskrevet, en foranstaltning, der står i åbenlys *misforhold* til det formål, der søges opnået ved direktivet [48]. Ligesom medlemsstaterne ikke må påberåbe sig betragtninger af almen art for at retfærdiggøre foranstaltninger, der afviger fra fællesskabsretten, kan fællesskabsinstitutionerne

46 — Dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 11.

47 — Se generaladvokat Elmer's forslag til afgørelse i CIA Security-sagen, punkt 56.

48 — Angående dette formål se ovenfor, punkt 34.

heller ikke vagt og generelt påberåbe sig traktatens principper for at retfærdiggøre en hvilken som helst foranstaltning, men skal godtgøre, at det drejer sig om egnede og rimelige foranstaltninger [49].

Andre tidligere sager, der har været behandlet af Domstolen, vedrørende direktiv 83/189 drejede sig om »tekniske forskrifter«, dvs. om nationale bestemmelser, hvis ordlyd blev offentliggjort på officiel vis i medlemsstaterne. Det ville derfor være tilstrækkeligt, at det stående udvalg, der er omhandlet i direktivets artikel 5, ved hjælp af nogle få, særligt hertil udpegede medarbejdere regelmæssigt gennemgår medlemsstaternes Statstidender for at kunne konstatere enhver faktisk eller hypotetisk overtrædelse af direktivet i dens vorden, i stedet for at afvente, at sagen, om nogensinde, når frem til Domstolen.

72. Med hensyn til traktatens artikel 100, som direktivet ligeledes henviser til som lovgrundlag, skal jeg blot anføre, at denne artikel kræver *enstemmighed* til vedtagelse af foranstaltninger, der omfattes heraf. Hvis man tager hensyn til den kraftige reaktion hos mindst tre medlemsstater vedrørende Kommissionens opfattelse, hvorefter en lovbestemmelse, der ikke er blevet meddelt, er uanvendelig [50], samt til Rådets efterfølgende forkastelse af et forslag fra Kommissionen med et tilsvarende indhold [51], er der ingen tvivl om, at en sådan udtrykkelig bestemmelse ikke ville blive vedtaget af fællesskabslovgiver, dvs. af Rådet, ved udstedelsen af direktivet.

73. I CIA Security-dommen fastslog Domstolen, at bestemmelserne i artikel 8 og 9 er ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at de kan gøres gældende af borgerne for de nationale domstole (præmis 44), og at det hertil ikke er nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse, men det er tilstrækkeligt, at denne følgevirkning styrker opnåelsen af det formål, som direktivet tilstræber (præmis 48).

74. Jeg skal ikke her igen komme ind på direktivets formål og heller ikke redegøre for mit syn på de grænser, som enhver fortolkning, inklusive en formålsfortolkning, nødvendigvis må have. Jeg skal her blot for det første anføre, at det efter min opfattelse klart fremgår af fjerde, femte, tiende og ellevte betragtning samt af artikel 8 [52] og 9 i direktivet, at den informationsprocedure, som er indført ved direktivet, er et forhold, som udelukkende vedrører Kommissionen og medlemsstaterne, uden at der herved skabes nogen materiel rettighed for borgerne [53]. Og for det andet, at det i retspraksis knæsatte vigtige princip

49 — Se den i fodnote 46 nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 42.

50 — Se den tyske, den nederlandske og den britiske regerings synspunkt i den i fodnote 7 nævnte CIA Security-dom, præmis 39.

51 — Se ovenfor, punkt 65.

52 — Det skal her bemærkes, at ifølge artikel 8, stk. 4, er »de oplysninger, der indgives i henhold til denne artikel, [...] fortrolige« (se også ovenfor, fodnote 4).

53 — Jf. dom af 13.7.1989, sag 380/87, Enichem Base m.fl., Sml. s. 2491, præmis 23. Ud fra dette synspunkt kan den omstændighed, at direktivets artikel 8 og 9 fastsætter en uformel kontrol af de nationale foranstaltninger, en kontrol, der under alle omstændigheder kun har rådgivende og ikke bindende karakter, efter min opfattelse ikke medføre, at disse bestemmelser adskiller sig fra dem, der var tale om i Enichem-sagen.

om direktivers direkte virkning har til formål at indrømme borgerne en rettighed, som direktivet indfører for dem, men som medlemsstaterne berøver dem ved ikke at vedtage gennemførelsesforanstaltninger eller ved at vedtage uegnede foranstaltninger. Dette er grunden til, at den materielle regel, som indeholdes i direktivet, kan gøres gældende af borgerne. Direktiv 83/189 er imidlertid hverken udstedt til fordel for borgerne eller indeholder materielle regler, som kan bringes i anvendelse i mangel af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Således bliver det eneste resultat af, at en sådan lovbestemmelse ikke kan gøres gældende, at der opstår et hul i lovgivningen for den borger, der vil påberåbe sig denne, men indebærer overhovedet ikke, at hans stilling reguleres af en regel, som kan udledes direkte af direktivet.

75. Efter min opfattelse kan den nationale ret ikke erklære en national foranstaltning, som Kommissionen ikke er blevet underrettet om, for ugyldig, ene og alene ved at konstatere, at der ikke er givet en sådan meddelelse. Den skal navnlig herved tage hensyn til flere forhold: *For det første* skal den fastslå, om den nationale foranstaltning falder ind under direktivets anvendelsesområde. I bekræftende fald skal den *for det andet* undersøge, om der foreligger en grund, der fritager for meddelelsespligten, f.eks. derved, at foranstaltningen i henhold til artikel 10 omfattes af et særligt direktivs anvendelsesområde [54]. Hvis dette er tilfældet, skal den nationale foranstaltning bedømmes på grundlag af bestemmelserne i dette særlige direktiv, den hører ind under, i overensstemmelse med de generelle fortolkningsprincipper, som Domstolen har angivet. *Endelig* skal den nationale foranstaltning, hvis den ikke omfattes af et særligt direktiv, bedømmes på grundlag af traktatens bestemmelser som i alle andre tilfælde, hvor det skal afgøres, om en national foranstaltning er forenelig med fællesskabsretten.

76. Generaladvokat Van Gerven, som i det tidligere nævnte forslag til afgørelse anså Kommissionens holdning til spørgsmålet for klart ubegrundet, har rejst det spørgsmål, »hvorfor Kommissionen, såfremt den mener, at dette synspunkt er nødvendigt for, at den ved direktiv 83/189 indførte procedure kan fungere rigtigt, aldrig har foreslået Europa-Parlamentet og Rådet at indføre dette i et ændringsdirektiv« [55].

77. Efter at nu også Rådet har afvist en sådan mulighed, kan man følge generaladvokat Van Gerven's eksempel og rejse det spørgsmål, om det ikke var formålstjenligt, at fællesskabsinstitutionerne tog spørgsmålet om følgerne af at undlade at give underretning om udkast til tekniske forskrifter i henhold direktiv 83/189 op til fornyet overvejelse?

54 — Vedrørende disse tilfælde se ovenfor, punkt 42.

55 — Se punkt 9 i hans forslag, som er nævnt i fodnote 43.

VII — Forslag til afgørelse

78. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 1, nr. 1 og 5, i Rådets direktiv 83/189/EØF, som ændret ved direktiv 88/182/EØF, skal fortolkes således, at en generel forpligtelse til at affatte de i andre nationale bestemmelser krævede oplysninger på de produkter, der udbydes til salg, på sproget i det område, hvor produktet markedsføres, ikke udgør en 'teknisk specifikation', og at en national foranstaltning, som pålægger en sådan forpligtelse, ikke udgør en 'teknisk forskrift'.

2) Når der ikke foreligger fællesskabsforskrifter om markedsføringen af et bestemt produkt, kan medlemsstaterne efter fællesskabsretten fastsætte betingelserne for markedsføringen heraf under overholdelse af traktatens artikel 30 og 36. Til disse betingelser hører også et krav om, at de oplysninger, der er nødvendige for at identificere produktet, affattes på det sprog eller et af de sprog, der tales i den stat, på hvis område produktet udbydes til salg.«