FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 15. SEPTEMBER 1981 [1]

Høje Domstol.

I denne sag, der er anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 169, har Kommissionen gjort gældende, at Den italienske Republik ved at forbyde, at eddike, der ikke er fremstillet af vin, indføres og markedsføres under betegnelsen »eddike« (på italiensk »aceto«), har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten, særlig artiklerne 30-36.

Fremstilling og markedsføring af eddike reguleres i Italien af lov nr. 991 af 9. oktober 1964 (Gazzetta ufficiale nr. 265 af 28. 10. 1964) og dekreter udstedt med hjemmel i loven. Loven bemyndiger regeringen til at udstede regler med henblik på at bekæmpe besvigelser i forbindelse med fremstilling og markedsføring af most, vin og eddike. Lovens artikel 2, stk. 2, bestemmer, at der skal udstedes forbud mod direkte eller indirekte anvendelse i levnedsmiddelproduktionen af syntetisk alkohol og produkter, der indeholder eddikesyre, som ikke er dannet ved gæring af vin eller piquettevin.

Præsidenten for Den italienske Republik udstedte i medfør af loven bekendtgørelse nr. 162 af 12. februar 1965 (Gazzetta ufficiale nr. 73 af 23. 3. 1965). Ifølge artikel 41 i bekendtgørelse nr. 162 forbeholdes betegnelsen »aceto« (eddike) »produkter fremstillet ved eddikegæring af vin« med særlige fysiske egenskaber. Artikel 51 (som ændret ved lov nr. 739 af 9. oktober 1970, Gazzetta ufficiale nr. 270 af 24. 10. 1970) bestemmer, at syntetisk ethylalkohol og produkter indeholdende eddikesyre, der ikke er fremstillet ved eddikegæring af vin, samt biprodukter fra eddikefremstilling af vin, der ikke kan klassificeres som eddike i henhold til artikel 41, ikke må transporteres, oplagres med salg for øje, markedsføres eller i øvrigt behandles på nogen som helst måde med henblik på direkte eller indirekte anvendelse i levnedsmidler.

Artikel 60 bestemmer, at »bestemmelserne i denne bekendtgørelse finder ligeledes anvendelse på indførte produkter«.

Der er hjemlet straf for overtrædelse i artiklerne 41 og 51.

Efter Kommissionens opfattelse var bekendtgørelse nr. 162 uforenelig med EØF-traktatens artikel 30. Bekendtgørelsen kunne direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, hindre samhandelen i Fællesskabet med eddike og fødevarer indeholdende eddike. Den 14. december 1978 sendte Etienne Davignon på Kommissionens vegne en skrivelse til den italienske udenrigsminister, hvori han fremførte Kommissionens opfattelse af sagen samt begrundelsen herfor. Det hed i skrivelsen, at det deri indeholdte synspunkt kun gjaldt eddike med indhold af alkohol fremstillet ved eddikegæring af landbrugsprodukter. Det blev udtrykkeligt og utvetydigt anført, at det ikke vedrørte syntetisk eddikesyre. I

1 — Oversat fra engelsk.

skrivelsen anmodede Kommissionen den italienske regering om, i medfør af EØF-traktatens artikel 169, inden for en frist af to måneder at fremsætte sine bemærkninger til Kommissionens standpunkt som udtrykt i skrivelsen, og samtidig forbeholdt Kommissionen sig retten til efterfølgende at fremsætte en begrundet udtalelse ifølge artiklen.

Den italienske regering fremsatte først sine bemærkninger den 8. november 1979 i form af en meddelelse til Kommissionen, hvori den hævdede, at den havde gode og tilstrækkelige grunde til at opretholde bekendtgørelse nr. 162.

Den 19. november fremsatte Kommissionen en udtalelse, hvori den begrundede sin opfattelse af, at Den italienske Republik havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten. Den begrundede udtalelse var ikke udtrykkeligt begrænset til eddike fremstillet af landbrugsprodukter; men den henviste til skrivelsen af 14. december 1978 uden at udtalelsen om, at syntetisk eddikesyre ikke var omfattet af undersøgelsen blev tilbagekaldt. Endvidere omtalte den i flere end én passage eddike fremstillet ved gæring.

Den 26. juni 1980 fastslog Domstolen (anden afdeling) i sag 788/79 — som var foranlediget af en straffesag mod *Herbert Gilli og Paul Andres* (Sml. 1980, s. 2071) — i en præjudiciel afgørelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177, at begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner« i traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at en medlemsstats forbud mod indførsel eller forhandling af eddike og navnlig æbleeddike med et indhold af eddikesyre, der ikke hidrører fra eddikegæring af vin, omfattes af denne bestemmelse, når der er tale om eddike, der lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat.

Derefter sendte Kommissionen den 28. juli 1980 den italienske regering endnu en begrundet udtalelse, hvori den gjorde opmærksom på en passus om æbleeddike i dommen i sag 788/79. Endvidere anførte Kommissionen, at den betragtede skrivelsen af 14. december 1978 som åbningsskrivelse i proceduren efter artikel 169, uden at den på nogen måde ændrede det forhold, at syntetisk eddikesyre blev holdt uden for sagen.

I sin stævning af 26. september 1980 udtalte Kommissionen ikke udtrykkeligt, at den ønskede at frafalde dette standpunkt.

Den franske regering har i et kort skriftligt indlæg anført, at dens hovedinteresse i sagen er at forsvare det synspunkt, at medlemsstaterne kan udstede forbud mod markedsføring af syntetisk eddikesyre.

På et fremskredet tidspunkt under retsmødet anførte Kommissionens repræsentant, at sagen måtte antages at vedrøre syntetisk eddike lige så vel som eddike fremstillet ved gæring af landbrugsprodukter. Kommissionen gjorde gældende, at en begrænsning anførte i Kommissionens stævning ikke indsnævrede rækkevidden af den efterfølgende behandling af sagen.

Jeg kan ikke gå ind for dette anbringendes vide formulering. Før Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 indbringer en sag mod en medlemsstat for Domstolen, skal den tage to skridt: for det første skal den give den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, og dernæst skal den fremsætte en begrundet udtalelse. Det drejer sig ikke blot om formaliteter, men om væsentlige garantier for, at medlems-

staterne kan forsvare eller ændre deres synspunkter for derved at undgå at blive indstævnet for Domstolen. Det følger heraf, at Kommissionen rent principielt ikke bør have mulighed for ved sagsanlæg ifølge artikel 169 at forfølge et forhold, som den udtrykkeligt har set bort fra i den skrivelse, hvori den opfordrer staten til at fremsætte sine bemærkninger. Hvis Kommissionen ønsker at udvide omfanget af undersøgelsen, bør den udtrykkeligt give den pågældende stat mulighed for at fremsætte sine bemærkninger.

Selv om Kommissionen i sin begrundede udtalelse har mulighed for at udvide omfanget af det påståede traktatbrud (idet Kommissionens åbningsskrivelse og udtalelsen sammen bestemmer retssagens genstand (sag 45/64, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik*, Sml. 1965-1968, s. 129)), må dette ske udtrykkeligt og utvetydigt i en sag, hvor den oprindeligt har begrænset det påståede traktatbrud ved konkret at udelukke et område. Ingen af de to begrundede udtalelser i den foreliggende sag opfylder dette kriterium. Tværtimod peger henvisningen i udtalelsen af 19. november 1979 til eddike fremstillet ved gæring i modsat retning, hvis nogle eddiketyper (»rent syntetisk eddike«), som forklaret af Kommissionens repræsentant under retsmødet, fremstilles ved en kemisk proces uden nogen form for gæring.

Hvis det yderligere antages, at stævningen bestemmer sagens genstand (sag 232/78, *Kommissionen* mod *Den franske Republik*, Sml. 1979, s. 2729), er jeg af den opfattelse, at når der i den forudgående procedure udtrykkeligt gøres en undtagelse, bør det fremgå helt klart af stævningen, hvis Kommissionen ønsker at ændre sit standpunkt. Det forekommer mig ikke at være tilfældet i den foreliggende sag.

Hverken Kommissionens anbringende om, at den italienske regering har fremført samme argumenter for syntetisk eddikesyre, eller den kendsgerning, at den italienske regering rent faktisk har henvist til syntetisk eddikesyre i sit svarskrift, kan efter min opfattelse påvirke situationen i den foreliggende sag.

Jeg kan ikke acceptere det af Kommissionen — under henvisning til Domstolens dom af 28. maj 1981 i de forenede sager 142/80 og 143/80, *Essevi* og *Salengo*, (endnu utrykt) — fremførte argument om, at den ved sagsanlæg i medfør af artikel 169 frigøres for de begrænsninger, der fremgår af dens egen skrivelse og udtalelse. Tværtimod fremgår det af dommens præmis 15, at den begrundede udtalelse har til formål at fastlægge stridens genstand. Domstolens efterfølgende udtalelse om, at Kommissionens meddelelser og begrundede udtalelser i medfør af artikel 169 ikke kan fastlægge en medlemsstats rettigheder og forpligtelser i henhold til traktaten, er på ingen måde uforenelig med indholdet af præmis 15 eller med det af mig udtrykte standpunkt.

Efter min opfattelse må stævningen i den foreliggende sag antages ikke at omfatte syntetisk eddikesyre.

Kommissionens repræsentant er — efter min opfattelse med rette, omend modvilligt — gået ind på, at Kommissionen er villig til at begrænse sagen til eddike

fremstillet ved gæring, hvis Domstolen måtte finde det ønskeligt. Jeg forstod dette således, at Kommissionen var villig til at begrænse den foreliggende sag til eddike fremstillet ved gæring af landbrugsprodukter med udelukkelse af alle andre eddiketyper. Af de allerede anførte grunde er jeg af den opfattelse, at Domstolen i det mindste bør statuere, at det findes rimeligt at begrænse sagen til eddiketyper fremstillet ved gæring af landbrugsprodukter.

Hvis Domstolen indtager det standpunkt, at syntetisk eddike er omfattet af stævningen, har den allerede givet udtryk for — og det er uafhængigt heraf også min opfattelse — at parterne inklusive den franske regering bør have mulighed for at fremsætte yderligere indlæg vedrørende denne side af sagen.

Jeg skal behandle Kommissionens påstande ud fra den antagelse, at syntetisk eddike ikke er omfattet af den foreliggende sag.

Det er blevet anført, at bekendtgørelse nr. 162 indebærer to særskilte overtrædelser af EØF-traktaten. For det første hævdes der at foreligge en overtrædelse på grund af forbudet i bekendtgørelsens artikel 51 mod indførsel og markedsføring af eddike, der ikke er fremstillet ved gæring af vin. Det er for mig helt klart, at Domstolen allerede har behandlet denne side af sagen i sag 788/79 *Gilli og Andres,* ved at statuere, at et sådant forbud er uforeneligt med EØF-traktatens artikel 30, når det anvendes på produkter, der lovligt fremstilles og markedsføres i en anden medlemsstat.

Jeg kan ikke godtage det argument, at dommen skulle være af begrænset rækkevidde, fordi der var tale om en anmodning om en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 177, mens den foreliggende sag er anlagt i medfør af artikel 169. Jeg mener, at afgørelsen i den nævnte sag kan finde anvendelse på nærværende sag. Der er ikke fremført argumenter, der bør medføre, at Domstolen ændrer sin tidligere afgørelse. Efter min opfattelse bør Domstolen også i den foreliggende sag statuere, at artikel 51 i bekendtgørelse nr. 162 og gennemførelsen heraf er uforenelig med EØF-traktatens artikel 30, når der er tale om eddike (bortset fra syntetisk eddike), der lovligt fremstilles og markedsføres i en anden medlemsstat.

Påstanden om, at bekendtgørelse nr. 162 også på et andet punkt er i strid med EØF-traktaten, vedrører forbudet i bekendtgørelsens artikel 41 mod under betegnelsen »aceto« at markedsføre eddike, der ikke er fremstillet af vin. Det er blevet hævdet, at dette forbud bevirker, at salg af eddike, der er naturligt fremstillet ved gæring af andre stoffer end vin ikke er attraktivt i Italien set fra kundernes side. På et tidspunkt anførte Kommissionens konsulent endog, at det gjorde sådanne eddiketyper »næsten usælgelige« i Italien. Det blev således hævdet, at forbudet derfor svarede til en handelsregulering fra medlemsstaternes side, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, og som må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jf. dommen i sag 8/74, *Procureur du Roi* mod *Dassonville* (Sml. 1974, s. 837).

På den anden side hævdes det, at »aceto« af de italienske forbrugere opfattes som eddike fremstillet af vin, da de altid og

udelukkende har været vant til at købe og bruge denne eddiketype. Som følge heraf hævdes forbudet at være berettiget.

Vanskeligheden opstår hovedsagelig fordi der — trods Rådets resolutioner af 28. maj 1969 (EFT specialudgave, anden serie, IX, s. 25) og af 17. december 1973 (EFT C 117, 1973, s. 1) — ikke er vedtaget bestemmelser om harmoniseringen af de nationale lovgivninger om etikettering af eddike.

Det synes at fremgå af Domstolens tidligere afgørelser, at to forskellige principper er lagt til grund.

På den ene side kan en begrænsning af anvendelsen af en artsbetegnelse, hvorunder varerne markedsføres, være en restriktion, som er forbudt i medfør af artikel 30. Dette kan f.eks. være tilfældet, når den nationale lovgivning forbeholder bestemte betegnelser for den indenlandske produktion og derved tvinger producenter i andre medlemsstater til at anvende betegnelser, der er ukendte eller mindre værdsatte af forbrugeren (jf. sag 12/74, *Kommissionen* mod *Tyskland*, Sml. 1975, s. 181, især s. 198). En sådan restriktion kan være omfattet af forbudet i artikel 30, selv om den ikke er diskriminerende i den forstand, at den forbeholder en særlig betegnelse for indenlandsk produktion. Når den nationale lovgivning derimod indeholder en forpligtelse til at anvende en bestemt betegnelse på et nærmere angivet sprog for alle produkter af en bestemt art, kan der være tale om en begrænsning af handelen mellem medlemsstaterne, idet importøren påføres den ulempe og den udgift, der er forbundet med at forsyne produkterne med nye etiketter; jf. sag 27/80, *Anton Adriaan Fietje* (Sml. 1980, s. 3839, præmis 10), hvor importøren ifølge den pågældende lovgivning skulle anvende en særlig etiket forsynet med en i importlandet foreskrevet betegnelse. Yderligere kan en medlemsstat ikke påberåbe sig EØF-traktatens artikel 36 som hjemmel for, at en sådan restriktion, der tilsigter at beskytte forbrugerne, og at god markedsføringsskik anvendes, skulle være lovlig. Hverken forbrugerbeskyttelse eller god markedsføringsskik er nævnt blandt undtagelserne i artikel 36. Som følge heraf kan disse hensyn ikke som sådanne påberåbes i forbindelse med denne artikel; jf. sag 113/80, *Kommissionen* mod *Irland*, dom af 17. juni 1981, præmis 8, endnu utrykt.

På den anden side er et forbud mod anvendelse af en bestemt betegnelse i forbindelse med markedsføring af en vare, ikke nødvendigvis en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 30, når forbudet gælder uden forskel for såvel indenlandsk producerede som indførte varer; jf. Domstolens udtalelser i sag 27/80 *Anton Adriaan Fietje* i præmis 11:

»Hvis en national ordning vedrørende et bestemt produkt indeholder en forpligtelse til at anvende en betegnelse, som er tilstrækkelig præcis til, at køberen oplyses om varens egentlige art og kan skelne den fra varer, som den vil kunne forveksles med, kan det afgjort være nødvendigt, for at give forbrugerne en effektiv beskyttelse, ligeledes at udvide denne forpligtelse til at omfatte indførte varer . . .«

Det kan være berettiget at beskytte producenternes interesse i at undgå illoyal konkurrence og forbrugernes interesse i at værge sig mod vildledende oplysninger (jf. ovennævnte sag *Kommissionen* mod *Tyskland,* s. 194). Et sådant forbud kan, som udtalt af Domstolen, være »berettiget i det omfang det er uomgængeligt nødvendigt af hensyn til især ... god handelsskik og forbrugerbeskyttelse«: jf. sag 120/78, *Rewe* mod *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (Sml. 1979, s. 649, her citeret fra s. 662), sag 788/79, *Gilli* og *Andres,* Sml. 1980, s. 2078, og sag 130/80, *Fabriek voor Hoogwaardige Voedingsprodukten Kelderman B.V.,* dom af 19. februar 1981, præmis 6, endnu utrykt. Et andet resultat ville være uforeneligt ikke blot med med Domstolens praksis, men også med det princip, der opstilles i artikel 5 i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 33, 1979, s. 1), hvor det i stk. 1 bestemmes, at et levnedsmiddels varebetegnelse er den betegnelse, der er anvendt i de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som gælder for dette, eller dersom en sådan betegnelse ikke er fastsat, det navn, der har vundet hævd i den medlemsstat, hvor salg til den endelige forbruger finder sted.

Det står naturligvis fast, at den kendsgerning, at en lignende begrænsning pålægges statens indenlandske producenter, ikke i sig selv kan anføres som modargument, når en stat beskyldes for ikke at overholde sine forpligtelser i medfør af EØF-traktaten.

Når disse principper anvendes på den foreliggende sags faktiske omstændigheder, er det min opfattelse, at den italienske regerings repræsentant har accepteret, at »aceto« er den korrekte artsbetegnelse for »eddike« såvel i almindeligt sprogbrug som i den fælles toldtarif. På den anden side er den eneste eddike, som de fleste forbrugere i Italien kender, eddike fremstillet af vin. Hvis importørerne afskæres fra i det hele taget at anvende betegnelsen »aceto«, vil kunderne derfor ikke vide, at det tilbudte produkt er eddike. Herved synes samhandelen med eddike i Fællesskabet klart at kunne hindres direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt. På den anden side ville det være vildledende, hvis producenterne betegner deres produkt som »aceto« alene, hvis det ikke er fremstillet af vin, idet italienske købere vil antage, at det drejer sig om vineddike, og dette kan forbydes af de nationale myndigheder med støtte i den passus fra Domstolens dom i *Fietje*-sagen (sag 27/80), som jeg allerede har henvist til.

Jeg er derfor af den opfattelse, at Den italienske Republik, som retstilstanden er, ikke krænker sine forpligtelser efter traktaten ved at forbyde anvendelsen af ordet »aceto« uden nærmere præcisering som betegnelse for eddike, der ikke er fremstillet af vin. På den anden side opfylder den ikke sine forpligtelser, for så vidt den forbyder anvendelsen af ordet »aceto« som artsbetegnelse i forbindelse med et eller flere andre ord, som angiver, at varen er fremstillet af et andet produkt end netop vin, som f.eks. æblemost eller malt. At de italienske købere

muligvis eller rent faktisk umiddelbart vil finde denne ordkombination usædvanlig eller ejendommelig, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til, at denne løsning ikke skulle kunne anvendes.

Hvis Domstolen — i modsætning til min opfattelse af, hvad der blev accepteret under retsmødet — ikke måtte finde, at »aceto« som artsbetegnelse har den betydning, som jeg har anført, så mener jeg ikke, at det bør statueres, at Den italienske Republik, som retstilstanden er, har krænket sine forpligtelser efter traktaten.

Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den italienske Republik ikke har nedlagt påstand herom, bør den ikke tilkendes sagsomkostninger.

Efter min opfattelse bør sagen afgøres som følger:

1) Den italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser efter EØF-traktaten, for så vidt den forbyder indførsel og efterfølgende omsætning af produkter, som direkte eller indirekte skal anvendes til konsum, og som indeholder eddikesyre (bortset fra syntetisk eddikesyre), der ikke er fremstillet ved eddikegæring af vin, samt produkter, som stammer fra eddikegæring af vin, og som ikke kan klassificeres som eddike i henhold til artikel 41 i bekendtgørelse nr. 162 af 12. februar 1965 udstedt af præsidenten for Den italienske Republik.

2) Den italienske Republik har ikke undladt at opfylde sine forpligtelser efter traktaten ved at forbyde anvendelsen af ordet »aceto« uden nærmere præcisering som betegnelse for produkter, der ikke er fremstillet ved eddikegæring af vin.

3) Den italienske Republik har undladt at opfylde de omtalte forpligtelser ved at forbyde anvendelsen af ordet »aceto«, når dette kombineres med andre ord, der tilstrækkeligt tydeligt angiver, hvilket produkt varen er fremstillet af, såfremt den ikke er fremstillet af vin.