DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
26. oktober 1995 *

I sag C-51/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Hendrik van Lier og Angela Bardenhewer, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsrat Bernd Kloke, samme ministerium, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 30 ff. samt artikel 5, 6 og 16 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

* Processprog: tysk.

(EFT 1979 L 33, s. 1) — idet Forbundsrepublikken kræver, at levnedsmidler, som indeholder en ingrediens, der ikke er i overensstemmelse med tyske fremstillingsforskrifter, for at kunne bringes i omsætning i Tyskland skal være forsynet med en varebetegnelse, der er suppleret med en oplysning om, at den pågældende ingrediens er anvendt i produktet, selv om denne i forvejen fremgår af ingredienslisten,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne J.C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), C. Gulmann, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. maj 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. februar 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 30 ff. samt artikel 5, 6 og 16 i Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 — om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmid-

ler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33, s. 1, herefter »direktivet«) — idet Forbundsrepublikken kræver, at levnedsmidler, som indeholder en ingrediens, der ikke er i overensstemmelse med de tyske fremstillingsforskrifter, for at kunne bringes i omsætning i Tyskland skal være forsynet med en varebetegnelse, der er suppleret med en oplysning om, at den pågældende ingrediens er anvendt i produktet, selv om denne i forvejen fremgår af ingredienslisten.

Tysk lovgivning

2 § 17 i Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (lov af 15.8.1974 om levnedsmidler og almindelige forbrugsvarer, herefter »LMBG«) bestemmer:

»1) Det er forbudt

...

2. uden en tilstrækkelig klar mærkning i erhvervsøjemed at sælge

a) ...

b) levnedsmidler, hvis beskaffenhed afviger fra almindelig handelspraksis, og hvis værdi — navnlig deres nærings- eller nydelsesværdi eller deres anvendelighed — derved forringes i ikke ubetydelig grad, eller

c) levnedsmidler, som er egnet til at vække det indtryk, at de er af bedre kvalitet end deres faktiske beskaffenhed

...

5. at sælge levnedsmidler i erhvervsøjemed under en vildledende betegnelse eller angivelse eller ved en vildledende præsentationsmåde ... Der foreligger navnlig en vildledning

...

b) når der anvendes betegnelser, angivelser, præsentationsmåder, forklaringer eller andre udsagn om levnedsmidlets herkomst, mængde, vægt, dato for fremstillingen, emballage, holdbarhed eller andre forhold, som er bestemmende for vurderingen af levnedsmidlernes kvalitet, såfremt disse er egnet til at virke vildledende ...«

3 Samme lovs § 47, stk. 1, bestemmer:

»De af denne lov omfattede produkter, som ikke opfylder forskrifterne i levnedsmiddellovgivningen i Forbundsrepublikken Tyskland, må ikke bringes på markedet inden for denne lovs anvendelsesområde ...«

4 Ved lov af 18. december 1992 om ændring af LMBG blev indføjet en ny bestemmelse i § 47a, som finder anvendelse på produkter fra andre medlemsstater, og som trådte i kraft den 1. januar 1993. Denne bestemmelse lyder således:

»1) Som en undtagelse fra § 47, stk. 1, første afsnit, kan de af denne lov omfattede produkter, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden af Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater, eller som hidrører fra et tredjeland og er lovligt i omsætning i en af Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater, indføres og bringes i omsætning i Tyskland, selv om de ikke opfylder forskrifterne i levnedsmiddellovgivningen i Forbundsrepublikken Tyskland.

...

4) Såfremt levnedsmidlerne afviger fra forskrifterne i denne lov eller de i medfør af denne lov udstedte bekendtgørelser, skal der gives tilstrækkelig tydelig oplysning herom, såfremt dette er nødvendigt af hensyn til forbrugernes beskyttelse.«

Faktiske omstændigheder

5 De levnedsmidler, som er omhandlet i denne sag, er dels hollandaise- og bearnaisesauce, dels kiks og bagværk, som indeholder et tilsætningsstof, det såkaldte »E 160 F«.

6 På det tidspunkt, da Kommissionen iværksatte den administrative procedure, havde de tyske myndigheder under henvisning til LMBG's § 17, stk. 1, nr. 5, udstedt forbud mod salg af hollandaise- og bearnaisesauce, som var fremstillet på

grundlag af plantefedt, med den begrundelse, at forbrugerne blev vildledt til at tro, at disse produkter var fremstillet på grundlag af æg og smør i overensstemmelse med de traditionelle fremstillingsforskrifter i Tyskland.

7 Mens den administrative procedure stod på, blev der udstedt regler i Tyskland, hvorved det blev gjort muligt at omsætte disse produkter, såfremt etiketten indeholder en supplerende angivelse af, at produkterne indeholder plantefedt.

8 Også hvad angår kiks og bagværk med tilsætningsstoffet »E 160 F« — som medfører en kraftig farvning af produktet — har de tyske myndigheder under henvisning til LMBG's § 17, stk. 1, nr. 2, litra b) og c), rejst krav om, at etiketten indeholder en supplerende angivelse, således at forbrugeren ikke tror, at produktet indeholder æg eller æg i større mængder, end det faktisk gør.

9 For begge produktgruppers vedkommende vedrører myndighedernes krav såvel de produkter, om fremstilles i Tyskland, som dem, der importeres fra de øvrige medlemsstater. Hverken Kommissionen eller medlemsstaterne blev informeret om de gældende regler.

10 I sin begrundede udtalelse af 6. august 1992, som vedrørte tilsætningsmidlet »E 160 F«, gjorde Kommissionen gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat traktatens artikel 30 samt direktivets artikel 6 og 16. I sin begrundede udtalelse af 14. januar 1993, som vedrørte hollandaise- og bearnaisesauce, gjorde Kommissionen gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat traktatens artikel 30 ff. samt direktivets artikel 5 ved at stille krav om de omhandlede særlige angivelser.

11 Ifølge direktivets artikel 5, stk. 1, skal der benyttes den varebetegnelse for et levnedsmiddel, som »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, eller en beskrivelse af levnedsmidlet og om nødvendigt af dets brug, der skal være så nøjagtig, at køberen oplyses om dets egentlige art og kan skelne det fra andre tilsvarende levnedsmidler, som det ville kunne forveksles med«.

12 Direktivets artikel 6 vedrører forpligtelsen til at angive ingredienslisten på produkternes etikette. Ifølge denne bestemmelses stk. 6, første afsnit, kan det, såfremt der ikke findes nogen fællesskabsbestemmelse, ved udstedelse af nationale bestemmelser »for bestemte levnedsmidler fastsættes, at der sammen med varebetegnelsen skal være angivet en eller flere bestemte ingredienser«. Ifølge stk. 6, andet afsnit, finder den i artikel 16 fastsatte fremgangsmåde anvendelse ved eventuel fastsættelse af nationale bestemmelser.

13 Artikel 16 bestemmer således:

»Når der henvises til denne artikel, anvendes følgende fremgangsmåder:

1. Opretholder en medlemsstat bestemmelserne i sin nationale lovgivning, underretter den Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom inden to år fra dette direktivs meddelelse.

2. Finder en medlemsstat det nødvendigt at vedtage en ny lovgivning, underretter den Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de påtænkte foranstaltninger, samtidig med at den anfører, hvilke motiver der ligger til grund herfor; Kommissionen hører medlemsstaterne i Den Stående Levnedsmiddelkomité, såfremt Kommissionen finder en høring formålstjenlig, eller såfremt en medlemsstat anmoder herom.

Medlemsstaten kan først træffe de påtænkte foranstaltninger tre måneder efter denne meddelelse, og forudsat at Kommissionen ikke har gjort indsigelse herimod.

I så tilfælde indleder Kommissionen, inden udløbet af ovennævnte frist, den i artikel 17 omhandlede fremgangsmåde med henblik på at afgøre, hvorvidt de påtænkte foranstaltninger kan iværksættes, om fornødent med passende ændringer.«

Tilsidesættelse af direktivets artikel 6 og 16

14 Kommissionen har under sagen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland i visse tilfælde har krævet en supplerende angivelse i varebetegnelsen uden at overholde underretningsproceduren i henhold til direktivets artikel 16. Hermed har Tyskland tilsidesat direktivets artikel 6 og 16.

15 Heroverfor har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at den ikke har tilsidesat nogen af disse bestemmelser. Den heri foreskrevne underretningsprocedure finder kun anvendelse på de nationale bestemmelser, hvori det for »bestemte levnedsmid-

ler« er fastsat, at der sammen med varebetegnelsen skal være angivet en eller flere bestemte ingredienser. Dette gælder ikke for LMBG's § 17 og § 47a, stk. 4, som i lighed med direktivets artikel 2 indeholder en generel regel til beskyttelse af forbrugerne, hvis anvendelsesområde ikke er begrænset til »bestemte levnedsmidler«. De gennemførelsesforanstaltninger til disse bestemmelser, som myndighederne har truffet i særlige tilfælde, udgør ikke »bestemmelser« i direktivets forstand.

16 Vedrørende det anførte bemærkes dels, at det kun var i den begrundede udtalelse af 6. august 1992 vedrørende tilsætningsmidlet »E 160 F«, at Kommissionen gjorde gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 6 og 16. Desuden taler udtalelsens punkt 12 om »denne tyske bestemmelse«, hvilket i sammenhængen må forstås som LMBG's § 17, da denne er den eneste bestemmelse, som er nævnt tidligere i udtalelsen.

17 Det fremgår imidlertid klart af artikel 6, stk. 6, at de fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser, som er omhandlet i denne direktivforskrift, skal angå »bestemte levnedsmidler« og »en eller flere bestemte ingredienser«. Denne direktivforskrift omfatter derfor ikke generelle bestemmelser som LMBG's § 17 og 47a, selv om de kompetente myndigheders anvendelse i praksis af disse bestemmelser kan føre til, at myndighederne rejser krav om, at etiketten på de pågældende produkter indeholder supplerende oplysninger ud over varebetegnelsen om en eller flere bestemte ingredienser, som er anvendt til fremstilling af produktet.

18 Under hensyn til det anførte må anbringendet om tilsidesættelse af direktivets artikel 6 og 16 følgelig forkastes.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 30 og direktivets artikel 5

19 Kommissionen har anført, at forpligtelsen til at supplere varebetegnelsen for de i sagen omhandlede produkter med en angivelse af, at deres sammensætning ikke er

i overensstemmelse med de nationale fremstillingsforskrifter, er uforenelig med direktivets artikel 5 og EF-traktatens artikel 30 ff.

20 Vedrørende artikel 30 anfører Kommissionen, at følgen af de tyske forskrifter er, at det importerede produkt ikke må forsynes med en varebetegnelse, som det er tilladt at anvende i produktionsmedlemsstaten, og at de tyske forskrifter påtvinger producenten en anden varebetegnelse, som er mindre kendt og mindre værdsat af forbrugerne, hvilket kan gøre det vanskeligere at afsætte produktet i Tyskland og dermed, i det mindste indirekte, hindre samhandelen mellem medlemsstaterne.

21 Efter Kommissionens opfattelse er en sådan restriktion ikke nødvendig for at opfylde et formål, som er lovligt efter fællesskabsretten, navnlig ikke det af Forbundsrepublikken Tyskland påberåbte hensyn til forbrugerne.

22 Heroverfor har den tyske regering anført, at de omhandlede betingelser ganske vist hindrer de frie varebevægelser, men at disse hindringer er begrundet dels i nødvendigheden af at beskytte forbrugerne, dels i at sikre loyale handelstransaktioner.

23 Vedrørende det første formål anfører den tyske regering, at forbrugerne ofte køber levnedsmidler uden at foretage en nøjere undersøgelse af produktet, men udvælger det efter visse »referencekriterier« såsom varebetegnelsen og de yderligere oplysninger, som er angivet på produktet.

24 Hvis man ikke for hollandaise- og bearnaisesauce krævede en sådan angivelse som den i sagen omtvistede, kunne forbrugerne foranlediges til at købe disse produkter i den tro, at de er fremstillet efter de tyske fremstillingsforskrifter, dvs. på grundlag af æg og smør, hvorimod produkterne rent faktisk er fremstillet under anvendelse af plantefedt.

25 Det samme gælder ifølge Forbundsrepublikken Tyskland for iblandingen af tilsætnings- eller farvestoffet »E 160 F« i kiks og bagværk. I dette tilfælde er det nødvendigt, at der gives en særskilt oplysning herom på varebetegnelsen, fordi den stærke gule farvning af slutproduktet kan vildlede forbrugerne, idet de tror, at produktet indeholder en større mængde æggeblommer.

26 Forbundsrepublikken Tyskland tilføjer, at fællesskabslovgiver selv for visse produkters vedkommende har foreskrevet, at varebetegnelsen skal suppleres med visse særskilte oplysninger, og at de særlige betingelser, som kræves på dette punkt efter tysk lovgivning ikke, som hævdet af Kommissionen, medfører, at de pågældende produkter anses for at være af ringere værdi. Disse betingelser har alene til formål at henlede de tyske forbrugeres opmærksomhed på, at der findes ingredienser i produkterne, som de ikke forventer.

27 Hvad angår nødvendigheden af at sikre loyale handelstransaktioner anfører den tyske regering, at fabrikanterne af importerede produkter ved at anvende ingredienser såsom plantefedt, som er billigere end æg og smør, kan opnå betydelige konkurrencefordele, som er uacceptable, når det tages i betragtning, at forbrugerne ikke i tilstrækkelig grad skelner mellem de forskellige fremstillingsmetoder.

28 Disse argumenter kan ikke godtages.

29 Efter Domstolens faste praksis forstås ved foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 30, sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af lovgivningerne skyldes, at

der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f.eks. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning, præsentation, mærkning og emballage), og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, når en sådan anvendelse ikke kan begrundes ud fra et alment hensyn, der går forud for hensynene til de frie varebevægelser (se dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 15).

30 I den foreliggende sag vedrører de anfægtede betingelser, som gælder uden forskel for indenlandske og importerede produkter, mærkningen og emballeringen af de pågældende produkter. Såfremt betingelserne ikke kan begrundes efter Domstolens førnævnte praksis, udgør de derfor foranstaltninger med tilsvarende virkning, som er forbudt efter EF-traktatens artikel 30.

31 Endvidere bemærkes, at så længe der ikke, som på det her i sagen omhandlede område, er foretaget nogen harmonisering på fællesskabsplan, er nationale foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre korrekte betegnelser af produkter, som hindrer enhver forveksling hos forbrugeren, og som sikrer loyale handelstransaktioner, forenelig med traktatens artikel 30 ff. (se herom navnlig dom af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 11).

32 Det må derfor først undersøges, om de omhandlede betingelser, som hævdet af den sagsøgte regering, er nødvendige for at sikre forbrugerne en korrekt information.

33 Ganske vist kan det ikke udelukkes, at det i visse tilfælde kan være nødvendigt for at undgå forvekslinger hos forbrugerne, at salgsbetegnelsen suppleres med en oplysning. Dette krav, som i øvrigt har hjemmel i direktivets artikel 6, stk. 6, er imidlertid ikke begrundet i den foreliggende sag.

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 39 i sit forslag til afgørelse, må det antages, at de forbrugere, hvis valg af produkt afgøres af dets sammensætning, først læser ingrediensliste, som ifølge direktivets artikel 6 skal være angivet på produktet. Selv om forbrugerne i visse tilfælde kan blive vildledt, er denne risiko minimal, hvorfor den ikke kan begrunde den hindring for de frie varebevægelser, som beror på de anfægtede betingelser.

35 Det må herefter undersøges, om de anfægtede foranstaltninger er begrundet i nødvendigheden af at sikre loyale handelstransaktioner, som ifølge Domstolens faste praksis ligeledes kan begrunde hindringer for de frie varebevægelser (se herom navnlig dom af 26.11.1985, sag 182/84, Miro, Sml. s. 3731).

36 Den konkurrencefordel, som visse producenter kan opnå ved at anvende billigere produkter, kan ikke betragtes som uacceptabel, blot fordi forbrugerne ikke i tilstrækkelig grad skelner mellem de forskellige fremstillingsmetoder. Som tidligere anført er der sikret forbrugerne fornøden information om produktets sammensætning ved den ingrediensliste, som ifølge direktivets artikel 6 skal være angivet på etiketten. Under alle omstændigheder står det producenterne frit for, som generaladvokaten har anført i punkt 40 i sit forslag til afgørelse, at henlede forbrugernes opmærksomhed på, at de i givet fald anvender traditionelle produkter.

37 Af det anførte følger, at de anfægtede betingelser ikke er nødvendige for at sikre beskyttelsen af forbrugerne og loyale handelstransaktioner, og at de derfor er uforenelige med traktatens artikel 30.

38 Vedrørende direktivets artikel 5, stk. 1, har Kommissionen anført, at denne bestemmelse ikke, når den vurderes på baggrund af direktivet som helhed, indeholder hjemmel til, at medlemsstaterne kan påbyde indføjelse af oplysninger i varebetegnelserne, som går ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese formålet med en korrekt forbrugeroplysning, og derved udelukke salg af indenlandske eller importerede produkter, der ligesom de i sagen omhandlede produkter ikke afviger væsentligt fra de produkter, som er almindeligt kendt inden for Fællesskabet under denne samme varebetegnelse.

39 Heroverfor har forbundsregeringen anført, at den nationale lovgiver efter denne direktivbestemmelse har ret til at tage hensyn til den måde, hvorpå en varebetegnelse normalt opfattes i den pågældende medlemsstat, og således sikre forbrugerne korrekte oplysninger vedrørende de pågældende produkters beskaffenhed og reelle sammensætning.

40 Det er herom tilstrækkeligt at bemærke, at kravet i direktivets artikel 5, stk. 1, om, at de oplysninger, hvormed varebetegnelsen suppleres, skal være nødvendige af hensyn til forbrugernes information, tillige følger af traktatens artikel 30, hvorfor dette ikke er noget selvstændigt anbringende.

41 Det må derfor fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30 ved at kræve, at bearnaise- og hollandaisesauce, som fremstilles på grundlag af plantefedt, samt visse bagværksprodukter, der indeholder tilsætningsmidlet »E 160 F«, for at kunne bringes i omsætning i Tyskland skal være forsynet med en varebetegnelse, der er suppleret med en oplysning om, at det pågældende middel er anvendt i produktet, selv om det i forvejen fremgår af den ingrediensliste, som er omhandlet i direktivets artikel 6.

Sagens omkostninger

42 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige tabt sagen, hvorfor den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 30 ved at kræve, at bearnaise- og hollandaisesauce, som fremstilles på grundlag af plantefedt, samt visse bagværksprodukter, der indeholder tilsætningsmidlet »E 160 F«, for at kunne bringes i omsætning i Tyskland skal være forsynet med en varebetegnelse, der er suppleret med en oplysning om, at det pågældende middel er anvendt i produktet, selv om det i forvejen fremgår af den ingrediensliste, som er omhandlet i artikel 6 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 reklame for sådanne levnedsmidler.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Edward Moitinho de Almeida

Gulmann Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. oktober 1995.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling