DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 26 oktober 1995 *

I mål C-51/94

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Hendrik van Lier, juridisk rådgivare, och Angela Bardenhewer, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, vid rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat vid federala finansministeriet och Bernd Kloke, Regierungsrat vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 30 och följande i EG-fördraget och artiklarna 5, 6 och 16 i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och

* Rättegångsspråk: tyska.

reklam i fråga om livsmedel (EGT nr L 33, 1979, s. 1), genom att kräva att livsmedel som innehåller en ingrediens som inte föreskrivs enligt ett tyskt recept, vid försäljning i Tyskland förses med en kompletterande uppgift i det namn under vilket livsmedlet säljs om att det ifrågavarande ämnet har använts, även om detta ämne redan finns upptaget i ingrediensförteckningen,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av D.A.O. Edward, avdelningsordförande, J.C. Moitinho de Almeida (referent), C. Gulmann, P. Jann och L. Sevón, domare,

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 11 maj 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 4 februari 1994 i enlighet med artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 och följande i EG-fördraget och artiklarna 5, 6 och 16 i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning

av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (EGT nr L 33, 1979, s. 1, nedan kallat "direktivet") genom att kräva att livsmedel som innehåller en ingrediens som inte föreskrivs enligt ett tyskt recept, vid försäljning i Tyskland förses med en kompletterande uppgift i det namn under vilket livsmedlet säljs om att det ifrågavarande ämnet har använts, även om detta ämne redan finns upptaget i ingrediensförteckningen.

Tysk lag

2 I artikel 17 i Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz (tysk lag av den 15 augusti 1974 om livsmedel och dagligvaror, nedan kallad "LMBG") föreskrivs:

"(1) Det är förbjudet,

...

2. att utan tillräckligt noggrann märkning sälja,

a) ...

b) livsmedel vars sammansättning inte motsvarar handelsbruk, vilket på ett avgörande sätt minskar deras användbarhet och värde, särskilt bruks- och näringsvärdet, eller

c) livsmedel vars utformning kan få köparen att tro att deras kvalitet är högre än den faktiska kvaliten,

...

5. att sälja livsmedel under ett namn, med uppgifter eller med en presentation som kan vilseleda köparen... Det är särskilt vilseledande för konsumenten

...

b) om namn, uppgifter, presentation, framställning eller andra påståenden som kan bedra konsumenten används för att ange livsmedlets härkomst, kvantitet, vikt, tillverkningsdatum eller förpackning, hållbarhet eller andra avgörande uppgifter för kvalitetsbedömningen ..."

3 I artikel 47.1 i samma lag föreskrivs:

"Produkter som avses i denna lag och som inte uppfyller kraven i Förbundsrepubliken Tysklands lagstiftning om livsmedel får inte föras in i områden som faller under lagens tillämpningsområde ..."

4 Genom lagen av den 18 december 1992 om ändring av lagstiftningen om livsmedel infördes en artikel 47a i LMBG som är tillämplig på produkter som härrör från andra medlemsstater och som är i kraft sedan den 1 januari 1993. Denna bestämmelse lyder:

"(1) Produkter som åsyftas i denna lag och som lagligen tillverkas och säljs i en annan av Europeiska gemenskapens medlemsstater, eller som härrör från tredje land och som lagligen säljs i en av Europeiska gemenskapens medlemsstater är undantagna från artikel 47.1 första meningen och får importeras och föras ut på den nationella marknaden även om de inte uppfyller kraven i den lagstiftning om livsmedel som är gällande i Förbundsrepubliken Tyskland.

...

(4) Om livsmedel avviker från bestämmelserna i denna lag bör det på ett lämpligt sätt framgå av märkningen i den mån det är nödvändigt för skyddet av konsumenterna."

Bakgrund

5 De livsmedel som är i fråga i detta mål är dels hollandaisesås och bearnaisesås, dels vissa bakverk som innehåller ett tillsatsämne kallat "E 160 F".

6 Då kommissionen inledde beredningsförfarandet förbjöd de tyska myndigheterna med stöd av artikel 17 första stycket punkt 5 i LMBG försäljning av hollandaisesås och bearnaisesås baserad på vegetabiliskt fett, med motiveringen att konsumen-

terna kunde vilseledas till att tro att dessa produkter var tillverkade med ägg och smör, i enlighet med det traditionella recept som följs i Tyskland.

7 Under beredningsförfarandet blev det möjligt att sälja dessa produkter om märkningen innehöll en ytterligare uppgift som angav att produkterna innehöll vegetabiliskt fett.

8 Vad beträffar bakverk som innehåller tillsatsämnet "E 160 F" — som är ett starkt färgmedel — krävde de tyska myndigheterna med stöd av artikel 17 första stycket punkt 2b och 2c i LMBG likaså att märkningen skall innehålla en kompletterande uppgift för att inte ge konsumenterna intrycket av att produkten innehåller ägg eller mer ägg än vad den faktiskt gör.

9 I båda fallen omfattar det ifrågavarande kravet såväl produkter som har tillverkats i Tyskland som produkter som har importerats från andra medlemsstater. Varken kommissionen eller medlemsstaterna informerades om de ifrågavarande reglerna.

10 I sitt motiverade yttrande av den 6 augusti 1992, angående tillsatsämnet "E 160 F", har kommissionen gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artikel 30 i fördraget samt artiklarna 6 och 16 i direktivet. Vidare har kommissionen i sitt motiverade yttrande av den 14 januari 1993, angående bearnaise- och hollandaisesås, ansett att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artiklarna 30 och följande i fördraget samt artikel 5 i direktivet genom att kräva dessa särskilda uppgifter.

11 Enligt artikel 5.1 i direktivet skall det namn under vilket ett livsmedel säljs vara det som "förbehållits livsmedlet i lag eller andra författningar som gäller för livsmedlet eller, om något sådant namn inte finns, det namn som är vedertaget i den medlemsstat där varan säljs till konsumenter, eller en beskrivning av livsmedlet och om det behövs av dess användning, som är tillräckligt klargörande för att informera köparen om livsmedlets verkliga art och som gör det möjligt för köparen att skilja livsmedlet från andra livsmedel som det skulle kunna förväxlas med".

12 I artikel 6 i direktivet föreskrivs en skyldighet att ange ingredienser i märkningen av produkten. Enligt första stycket i punkt 6 får "gemenskapsbestämmelser eller, om sådana saknas, nationella bestämmelser ... fastställa att det namn, som ett visst livsmedel säljs under, skall åtföljas av uppgift om en eller flera särskilda ingredienser." Med tillämpning av det andra stycket i samma punkt skall det förfarande som fastställs i artikel 16 tillämpas på varje sådan nationell bestämmelse.

13 I artikel 16 föreskrivs:

"När det hänvisas till denna artikel skall följande förfarande användas:

1) Om en medlemsstat behåller nationella bestämmelser, skall den underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om detta inom två år efter anmälan av detta direktiv.

2) Om en medlemsstat skulle bedöma det som nödvändigt att anta ny lagstiftning, skall den anmäla de planerade åtgärderna och skälen för dessa till kommissionen och de andra medlemsstaterna. Kommissionen skall samråda med medlemsstaterna inom Ständiga livsmedelskommittén, om den anser att sådant samråd behövs eller om någon medlemsstat begär det.

Medlemsstaterna får vidta åtgärderna tidigast tre månader efter anmälan och under förutsättning att kommissionen inte motsatt sig det.

Om så skulle vara fallet, skall kommissionen före utgången av denna period, inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 17 för att avgöra huruvida de planerade åtgärderna kan genomföras, om det är nödvändigt med lämpliga ändringar".

Åsidosättandet av artikel 6 och 16 i direktivet

14 Kommissionen har klandrat Förbundsrepubliken Tyskland för att i vissa fall ha krävt att det namn under vilket ett livsmedel säljs skall kompletteras med en uppgift, utan att ha följt det informationsförfarande som fastställs i artikel 16 i direktivet. Medlemsstaten har genom detta brutit mot artiklarna 6 och 16 i direktivet.

15 Förbundsrepubliken Tyskland anser tvärtom att landet inte har brutit mot någon av dessa bestämmelser. Det anmälningsförfarande som fastställs i direktivet är bara tillämpligt på nationella bestämmelser enligt vilka det namn under vilket "ett visst

livsmedel" säljs skall åtföljas av en uppgift om en eller flera särskilda ingredienser. Så är inte fallet med artiklarna 17 och 47a.4 i LMBG genom vilka det i likhet med artikel 2 i direktivet införs en allmän bestämmelse om konsumentskydd, vars tillämpningsområde inte är begränsat till "ett visst livsmedel". Vad gäller de tillämpningsåtgärder som myndigheterna antagit för dessa bestämmelser i särskilda fall utgör dessa inte "bestämmelser" i den mening som avses i direktivet.

16 Det bör i detta hänseende påpekas att det endast är i det motiverade yttrandet av den 6 augusti 1992, angående tillsatsämnet "E 160 F", som det görs gällande ett åsidosättande av artiklarna 6 och 16 i direktivet. I punkt 12 i detta yttrande hänvisas vidare till "denna tyska bestämmelse", vilket bör tolkas som om det är artikel 17 i LMBG som avses, vilket är den enda tyska bestämmelse som nämnts tidigare.

17 Det framgår emellertid tydligt av artikel 6.6 att de gemenskapsbestämmelser samt nationella bestämmelser som åsyftas i denna artikel skall avse "ett visst livsmedel" och "en eller flera särskilda ingredienser". Allmänna bestämmelser, sådana som artiklarna 17 och 47 a i LMBG, åsyftas således inte, även om de behöriga myndigheternas tillämpning av dessa bestämmelser i praktiken kan innebära ett krav på att det namn under vilket en vara säljs skall innehålla en kompletterande uppgift om att en eller flera ingredienser har använts.

18 Med beaktande av det hittills sagda kan den grund som avser ett åsidosättande av artiklarna 6 och 16 i direktivet inte godtas.

Åsidosättandet av artikel 30 i fördraget och av artikel 5 i direktivet

19 Kommissionen anser att skyldigheten att till det namn under vilket livsmedlet säljs bifoga en uppgift som anger att livsmedlets sammansättning inte följer det

nationella receptet är oförenlig med artikel 5 i direktivet samt artikel 30 och följande i EG-fördraget.

20 Vad beträffar artikel 30 har kommissionen betonat att genom de tyska reglerna berövas den importerade produkten ett namn under vilket den har rätt att säljas i den medlemsstat i vilken den tillverkades samt påtvingas ett annat namn som konsumenten varken känner lika väl till eller uppskattar lika mycket, vilket kan medföra att dess försäljning i Tyskland försvåras och därmed, åtminstone indirekt, hindrar handeln mellan medlemsstaterna.

21 Enligt kommissionen är en sådan restriktion dock inte nödvändig för att uppnå ett berättigat syfte med hänsyn till gemenskapsrätten och särskilt det konsumentskyddsintresse som har åberopats av svaranden.

22 Den tyska regeringen anser tvärtom att de ifrågavarande kraven visserligen utgör hinder för den fria rörligheten för varor, men att dessa kan försvaras dels med nödvändigheten av att skydda konsumenterna, dels med nödvändigheten av att säkerställa god affärssed.

23 Vad beträffar det första syftet har den tyska regeringen hävdat att livsmedel ofta köps utan att konsumenten vidtar en noggrann undersökning av produkten, eftersom konsumentens val avgörs av "referenskriterier", som det namn under vilket livsmedlet säljs och den kompletterande information som lagts till detta.

24 Av detta följer att om den ifrågasatta uppgiften inte krävdes för hollandaise- och bearnaisesås skulle konsumenten kunna förmås att köpa dessa produkter i tron att de var tillverkade enligt det tyska receptet, det vill säga av ägg och smör, medan vegetabiliskt fett i själva verket har använts.

25 Det förhåller sig på samma sätt med tillsatsen av tillsatsämnet eller färgämnet "E 160 F" i bakverk. I det fallet är det absolut nödvändigt att lägga en särskild uppgift till det namn under vilket livsmedlet säljs, eftersom den starkt gula färgen på den färdiga produkten är bedräglig för konsumenten genom att den ger intrycket av att produkten innehåller en stark koncentration av äggula.

26 Förbundsrepubliken Tyskland har tillagt att gemenskapslagstiftaren för vissa produkter själv har föreskrivit en skyldighet att vid sidan av det namn under vilket livsmedlet säljs ange speciella uppgifter och att, i motsats till vad kommissionen har hävdat, de särskilda krav som i detta hänseende uppställs i tysk lag inte leder till att de ifrågavarande produkterna minskar i värde. Syftet med kraven är endast att dra de tyska konsumenternas uppmärksamhet till förekomsten av ingredienser som de inte förväntar sig.

27 Vad gäller nödvändigheten att säkerställa god affärssed anser den tyska regeringen att tack vare användningen av ingredienser som vegetabiliskt fett, som kostar mindre än ägg och smör, kan avsevärda konkurrensfördelar komma producenterna av importerade produkter till godo. Dessa konkurrensfördelar är otillåtliga, eftersom konsumenterna inte gör tillräcklig skillnad mellan de olika tillverkningssätten.

28 Dessa argument kan inte godtas.

29 Hinder för den fria rörligheten för varor som i frånvaro av en harmoniserad lagstiftning leder till att det på varor som härrör från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser om villkor som dessa varor bör

uppfylla (såsom de som rör det namn under vilket de säljs, deras form, storlek, vikt, sammansättning, presentation, märkning och förpackning) utgör enligt en fast rättspraxis åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 30 i fördraget, även om dessa regler tillämpas utan åtskillnad på alla produkter, när denna tillämpning inte kan anses berättigad på grund av ett allmänintresse som går före kravet på fri rörlighet för varor (se dom av den 24 november 1993, Keck och Mithouard, C-267/91 och C-268/91, Rec. s. I-6097, punkt 15).

30 I detta fall gäller de ifrågasatta kraven — som tillämpas utan åtskillnad på såväl inhemska som importerade produkter — märkningen och förpackningen av de ifrågavarande produkterna. De utgör således åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 30 i EG-fördraget om de inte är berättigade i enlighet med ovannämnda rättspraxis.

31 I detta hänseende bör det påpekas att i frånvaro av gemenskapsharmonisering, som i det aktuella fallet, är nationella åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa korrekta varunamn, för att undvika all förväxling hos konsumenterna och för att säkerställa god affärssed, förenliga med artikel 30 och följande i fördraget (se i synnerhet dom av den 23 februari 1988, kommissionen mot Frankrike, 216/84, Rec. s. 793, punkt 11).

32 Det är således lämpligt att först bedöma om de ifrågasatta kraven är nödvändiga för att tillförsäkra konsumenterna riktig information, såsom den tyska regeringen har hävdat.

33 Man kan förvisso inte utesluta att kravet på att en komplettering av det namn under vilket en produkt säljs i vissa fall är nödvändigt för att undvika varje form av förvirring hos konsumenterna. Ett sådant krav, som för övrigt uppställs i artikel 6.6 i direktivet, är dock inte berättigat i det aktuella fallet.

34 I själva verket finns det anledning att, som generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande, medge att de konsumenter vars beslut att köpa avgörs av den ifrågavarande produktens sammansättning först läser den ingrediensförteckning som enligt artikel 6 i direktivet är en obligatorisk uppgift. Även om konsumenterna i vissa fall kan vilseledas förblir denna risk minimal och kan följaktligen inte utgöra försvar för det hinder för den fria rörligheten för varor som de tvistiga kraven medför.

35 Det bör vidare bedömas om de tvistiga bestämmelserna berättigas av nödvändighet att säkerställa god affärssed, som i enlighet med en fast rättspraxis också kan rättfärdiga hinder för den fria rörligheten av varor (se i synnerhet dom av den 26 november 1985, Miro, 182/84, Rec. s. 3731).

36 I motsats till vad den tyska regeringen har påstått kan inte den konkurrensfördel som för vissa tillverkare skulle kunna följa av användningen av billigare produkter anses otillåtlig av det skälet att konsumenterna inte gör tillräcklig skillnad mellan olika tillverkningssätt. Såsom det har konstaterats ovan är informationen till köpare som är noga med produktens sammansättning tillräckligt säkerställd genom den ingrediensförteckning som märkningen skall innehålla enligt artikel 6 i direktivet. I vilket fall som helst står det tillverkarna fritt att uppmärksamma konsumenterna på att traditionella produkter har använts.

37 Av det hittills sagda följer att de tvistiga kraven inte är nödvändiga för att säkerställa konsumentskydd och god affärssed och att kraven är oförenliga med artikel 30 i fördraget.

38 Vad beträffar ovannämnda artikel 5.1 anser kommissionen, med hänsyn till direktivet i dess helhet, att den inte ger medlemsstaterna tillåtelse att kräva att uppgifter som går utöver syftet att ge konsumenten riktig information skall införas i det namn under vilket en produkt säljs och därigenom utestänga försäljning av nationella eller importerade produkter som, i likhet med de ifrågavarande produkterna, inte avviker på ett avgörande sätt från de produkter som i gemenskapen är allmänt kända under samma namn.

39 Regeringen anser å sin sida att den nationelle lagstiftaren genom denna bestämmelse ges tillåtelse att ta hänsyn till det sätt på vilket de flesta i den egna medlemsstaten uppfattar det namn under vilket en produkt säljs för att säkerställa att konsumenterna ges riktig information vad gäller de ifrågavarande produkternas slag och faktiska sammansättning.

40 I detta hänseende är det tillräckligt att konstatera att det krav som uttrycks i artikel 5.1 i direktivet, att komplement till det namn under vilket en vara säljs skall vara nödvändiga för konsumentinformationen, även följer av artikel 30 i fördraget och att denna klagopunkt således saknar självständig betydelse.

41 Det kan således konstateras att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i fördraget genom att kräva att bearnaisesås och hollandaisesås som tillverkats med vegetabiliskt fett, liksom vissa bakverk som innehåller tillsatsämnet "E 160 F", för att få försäljas i Tyskland skall bära ett namn under vilket det säljs som innehåller en kompletterande uppgift om att det ifrågavarande ämnet har använts, även om detta redan framgår av den ingrediensförteckning som åsyftas i artikel 6 i direktivet.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland är den tappande parten i fråga om större delen av målet, skall denna ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget genom att kräva att bearnaisesås och hollandaisesås som tillverkas med vegetabiliskt fett, liksom att vissa bakverk som innehåller tillsatsämnet "E 160 F", för att få försäljas i Tyskland skall bära ett namn under vilket det säljs som innehåller en kompletterande uppgift om att det ifrågavarande ämnet har använts, även om detta redan framgår av den ingrediensförteckning som åsyftas i artikel 6 i rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel.

2) Talan i övrigt ogillas.

3) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Edward Moitinho de Almeida

Gulmann Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 1995.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på femte avdelningen