FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 26. september 1989 *

Høje Domstol.

1. De faktiske omstændigheder i den for tribunal de police de Rethel verserende sag, som ligger til grund for det præjudicielle spørgsmål, kan sammenfattes i tre linjer: Jean-Jacques Paris, en fransk fjerkræavler, er tiltalt for i et supermarked at have solgt friske æg, på hvis skal læggedatoen var påstemplet.

2. De retlige problemer i sagen fører mig til at gennemgå Fællesskabets ordning om handel med æg, ikke så meget med henblik på fortolkningen, som præciseret af den forelæggende ret, men snarere for faktisk at undersøge, om den omtvistede fællesskabsordning er gyldig.

3. Det fremgår af retsmøderapporten, som jeg skal henvise til vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen og parternes argumenter, at Paris' salg af æg, hvis skal var påstemplet læggedatoen, gav anledning til iværksættelse af strafforfølgning i Frankrig for overtrædelse af artiklerne 11 og 15 i Rådets forordning nr. 2772/75 af 29. oktober 1975 om handelsnormer for æg (EFT L 282, s. 56, herefter benævnt »den anfægtede forordning«). Det er blevet forklaret under retsmødet, at det ikke drejer sig om et isoleret tilfælde, eftersom der er indledt flere straffesager på grund af tilsvarende forhold. Det skal endvidere bemærkes, at de nationale domstole i visse sager har frifundet de tiltalte. Andre domstole har derimod anvendt de relevante bestemmelser, idet de ikke fandt, at den pågældende ordning var blevet »overflødig« eller »ugyldig« på grund af den tekniske udvikling, der er sket efter forordningens vedtagelse, eller under hensyn til nødvendigheden af at give forbrugerbeskyttelsen en fuldstændig og korrekt anvendelse. Dette er af betydning for Domstolens afgørelse.

4. Ifølge den anfægtede forordnings artikel 15 må »æggene ... ikke bære andre mærker end de i denne forordning omhandlede«. Artikel 11 opregner udtømmende de »mærker«, der kan påføres æg, som udbydes til salg. Læggedatoen er ikke nævnt blandt disse »mærker«.

5. Tiltalte har under straffesagen gjort gældende, at artikel 15 i den anfægtede forordning er i strid med Rom-Traktaten og forbrugernes grundlæggende ret til oplysninger. Den forelæggende ret har derfor anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om, hvorledes artikel 15 i den anfægtede forordning skal fortolkes under hensyn til Rom-Traktaten.

6. Jeg skal tillade mig at fremsætte en indledende bemærkning. Det præjudicielle spørgsmål kan faktisk ikke vedrøre gyldigheden

* Originalsprog: italiensk.

af den pågældende forordning. Fortolkningen af artikel 15, sammenholdt med artikel 11, giver ingen anledning til tvivl; salg af æg med påstemplet læggedato er i strid med disse bestemmelser. Det egentlige problem vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den fællesskabsforordning, der forbyder påstempling af nævnte dato, er gyldig.

7. Det er ikke nødvendigt at beskæftige sig længe med en af de betragtninger, der er blevet fremført af den forelæggende ret, nemlig den anfægtede forordnings eventuelle modstrid med Rom-Traktatens artikel 86. Artikel 86 angår virksomhedernes adfærd, mens den foreliggende sag angår et forbud mod at sælge produkter, der er forsynet med læggedato, hvilket forbud følger af en fællesskabsbestemmelse; den foreliggende sag er derfor ikke omfattet af artikel 86.

8. Paris' anbringender vedrørende eksistensen af en modsigelse mellem det pågældende forbud og forbrugerbeskyttelseshensyn er derimod mere underbyggede og fortjener under alle omstændigheder en nærmere undersøgelse.

9. Den udveksling af synspunkter, som fandt sted under retsmødet, har gjort det lettere at udsondre den problematik, som har været noget flydende under skriftvekslingen.

10. Paris' hovedargument, hvorefter den anfægtede forordnings forbud mod at angive læggedatoen er ulovligt, for så vidt som det ikke gør det muligt at tilgodese kravet om forbrugerbeskyttelse, er blevet uddybet under retsmødet. Paris har anført, at den eneste dato som lovligt kan påstemples i henhold til forordningen, bortset fra den supplerende oplysning på små pakninger vedrørende anbefalet salgsdato, ikke sikrer en korrekt forbrugeroplysning, idet det tillades, at æg, der er lagt mere end 10 dage forud for salget, lovligt sælges som friske.

11. Jeg skal bemærke, at dette anbringende principielt ikke er blevet bestridt af de to institutioner, som har afgivet indlæg under retsmødet, nemlig Kommissionen og Rådet. Disse to institutioners befuldmægtigede har nemlig for Domstolen forklaret de grunde, udfra hvilke fællesskabslovgiver har valgt at forbyde påstempling af læggedatoen, men de har på den ene side ikke nægtet, at man i visse tilfælde kan forefinde en faktisk situation som den af Paris beskrevne, eller på den anden side kunnet give Domstolen et udtømmende svar på dens spørgsmål. Trods Domstolens gentagne spørgsmål må det konstateres, at vi ikke har kunnet opnå tilfredsstillende oplysninger, for så vidt angår de kriterier, der gør det muligt at fastslå æggenes friskhed. Kommissionen har derimod erkendt, at der ikke eksisterer noget ufejlbarligt kriterium, som gør det muligt med sikkerhed at fastslå læggedatoen.

12. Da det forholder sig således, mener jeg, at de begrundelser, som de to institutioner har fremført, også selv om de klart beskrev den anfægtede ordnings »ratio legis«, ikke udgør et svar på Paris' argumentation. Denne har nemlig ikke hævdet, at den anfægtede forordning ikke er begrundet. Han har derimod, hvis jeg har forstået det rigtigt, gjort gældende, at det pågældende forbud udgør en dårlig løsning fra fællesskabslovgivers side på et egentligt problem; løsningen er dårlig, for så vidt som den i over-

dreven grad lægger vægt på ægproducenternes interesser i forhold til forbrugernes interesser.

13. For at kunne give den forelæggende ret et hensigtmæssigt svar, er det derfor nødvendigt at undersøge, om den pågældende ordning er behæftet med en tilstrækkelig alvorlig mangel, der gør det muligt at fastslå dens ugyldighed.

14. I denne henseende forekommer det mig, at der må ses bort fra den opfattelse, hvorefter der foreligger ugyldighed på grund af modsigelse mellem de pågældende sekundære fællesskabsretlige bestemmelser og de primære fællesskabsretlige bestemmelser, såsom Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab eller et højere retsprincip. Jeg skal herved anføre, at alle de procesdeltagere, som har indgivet indlæg under den skriftlige og mundtlige forhandling for Domstolen, nemlig Paris, Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen, har anerkendt, at et af den anfægtede forordnings formål er at sikre forbrugerbeskyttelsen. Parterne er derimod uenige, for så vidt angår virkningerne af denne hensyntagen til forbrugerinteresserne; nogle procesdeltagere mener, at den er tilstrækkelig og ikke kan kritiseres, mens andre mener, at den er totalt ikke eksisterende eller endog vildledende, jævnfør det udtryk der under retsmødet blev anvendt af tiltalte i hovedsagen.

Jeg skal følgelig — uden at det er nødvendigt også at omtale grundlaget for de principielle standpunkter, som indtages af Paris og den britiske regering med hensyn til eksistensen af en grundlæggende ret til forbrugeroplysning — begrænse mig til at konstatere, at løsningen af denne *vexata quaestio* ikke er nødvendig i det foreliggende tilfælde, eftersom tvisten ikke så meget vedrører det latinske begreb *an*, men snarere det latinske begreb *quantum* med hensyn til de oplysninger, som forbrugeren har ret til.

Jeg finder det heller ikke hensigtsmæssigt at foretage en dybtgående undersøgelse af et andet argument, som kan fremføres for at påpege en modsigelse mellem den pågældende ordning og et generelt retsprincip, hvis overholdelse Domstolen skal sikre, nemlig tilsidesættelsen af princippet om retten til fri erhvervsudøvelse. Det er imidlertid blevet anført, at den pågældende ordning forhindrer de effektive producenter — som er i stand til at foretage de nødvendige investeringer for at erhverve de integrerede infrastrukturer, der garanterer nøjagtigheden af læggedatoen og salget af produktet inden for 24 timer — i at drage fordel af denne kapacitet. Det bemærkes især, jfr. dommen af 8. oktober 1986, Keller (234/85, Sml. s. 2897), at det kræves for at dette princip må anses for tilsidesat, at den fællesskabsordning, som fastsætter visse grænser for de berørte erhvervsdrivendes erhvervsudøvelse, rammer selve indholdet af retten til fri erhvervsudøvelse. Jeg mener ikke, at der foreligger en sådan tilsidesættelse af indholdet af den pågældende ret i denne sag.

15. Det egentlige problem, som skal løses, er derfor, hvorvidt Rådets retsakt, der udgør resultatet af en samordning af divergerende interesser, har en selvstændig *intern gyldighed*, eller om Rådet ved vedtagelsen af denne retsakt, har begået en fejl, der berører dens gyldighed.

16. En gennemlæsning af den anfægtede forordnings betragtninger samt de præciseringer herom, der er blevet fremført under retsmødet af de to institutioner, gør det muligt at konstatere, at de grunde, der har ført

fællesskabslovgiver til at foreskrive anvendelse af pakkedato og forbyde angivelse af læggedato, er forbundet med den fælles landbrugspolitiks formål, der er omhandlet i EØF-Traktatens artikel 39, og som især er følgende:

— at forøge landbrugsprodukternes kvalitet;

— at sikre Fællesskabets producenter rimelige afsætningsvilkår for at sikre dem en rimelig levestandard.

Til disse to grunde kommer ønsket om:

— at give forbrugeren en tilstrækkelig oplysning;

— at undgå ændringer i samhandelsvilkårene inden for Fællesskabet.

17. Kommissionens befuldmægtigede har anført, at denne ordnings primære formål er det andet af de nævnte, nemlig at sikre Fællesskabets producenter passende afsætningsmuligheder. Jeg skal herved henvise til hvad Domstolen bl.a. fastslog i præmis 21 i dommen af 11. marts 1987, Rau (279, 280, 285 og 286/84, Sml. s. 1069),

»ifølge Domstolens faste praksis (dom af 24. februar 1973, Balkan, sag 5/73, Sml. s. 1091; dom af 20. oktober 1977, Roquettes Frères, sag 29/77, Sml. s. 1835; dom af 6. december 1984, Biovilac, sag 59/83, Sml. s. 4057), skal fællesskabsmyndighederne ved forfølgelsen af de forskellige mål, der er opregnet i Traktatens artikel 39, til stadighed foretage den afvejning, der kan være nødvendig ved eventuelle modsigelser mellem disse mål separat betragtet. Dersom denne afvejning ikke gør det muligt at isolere et af disse mål uden at sætte gennemførelsen af de øvrige over styr, kan fællesskabsinstitutionerne ikke desto mindre midlertidigt give et af dem forrang, såfremt faktiske omstændigheder eller økonomiske forhold kræver det, og på dette grundlag træffe deres beslutninger«.

Selv om Domstolens oprindelige afgørelse i Töpfer-sagen (dom af 1. juli 1965, forenede sager 106 og 107/63, Sml. 1965-68, s. 67), der, »ved at underordne kravet om markedsstabilitet under kravet om landbrugsproducenternes levestandard, synes at knæsætte et hierarki mellem sociale og økonomiske målsætninger« [1], i den følgende praksis er blevet præciseret på den måde, at artikel 39's formål ikke alle kan nås samtidig og fuldt ud, men må afvejes indbyrdes, bekræfter Domstolens nuværende standpunkt den konklusion, som jeg allerede tidligere er nået til, nemlig at forfølgelsen af det primære formål, som Kommissionen har henvist til under retsmødet, ikke udgør en tilsidesættelse fra Rådets side af Traktatens artikel 39.

Det kan i første række fastslås, at selv om fællesskabslovgiver for at opretholde ligevægten i vilkårene for produktion og forhandling af æg under hensyn til kontrolmetodernes nuværende udviklingstrin har valgt

1 — Jfr. J. Boulouis, R. M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, bind 2, anden udgave, s. 326.

en mærkningstype — pakkedatoen — der står til rådighed for flertallet af producenter, og ikke blot en begrænset gruppe blandt disse, tilsidesætter den primære forfølgning af dette formål gennem det således valgte middel ikke Traktatens artikel 39 og kan derfor ikke kritiseres i sig selv.

18. Det skal herefter undersøges, om en eventuel ugyldighed eventuelt kan skyldes, at man har forfulgt et ugrundet formål, eller at man har isoleret et af disse formål på en sådan måde, at det er blevet umuligt at gennemføre de andre.

19. Blandt de formål, der forfølges med den anfægtede forordning er, som det er blevet fremført, kravet om at undgå en omlægning af samhandelen inden for Fællesskabet. Både Rådet og Kommissionen har lagt vægt på dette formål, idet de har gjort gældende, at forbuddet mod at påstemple læggedatoen er begrundet i kravet om frie varebevægelser inden for et enhedsmarked. Det er især blevet gjort gældende, at læggedatoen giver anledning til yderligere problemer med hensyn til kontrollen ved eksporten til en anden medlemsstat, hvilket vil kunne hindre produktets frie bevægelighed.

20. Selv om det må indrømmes, at en sådan argumentation skaber forvirring, eftersom jeg ikke mener, at princippet om frie varebevægelser — selv om det er grundlæggende — nødvendigvis bør føre til at forbyde påstempling af læggedatoen, mener jeg, at Rådet ved at forfølge dette formål — især hvis det ikke betragtes isoleret, men i forbindelse med det andet primære formål, der er gennemgået ovenfor — ikke har anvendt foranstaltninger, der er uforholdsmæssige, når det forfulgte formål tages i betragtning, eller som kan udgøre en mangel, der medfører forordningens ugyldighed.

21. Endelig skal det undersøges, om en eventuel ugyldighed kan skyldes, at der er taget overdrevent hensyn til et eller flere af de førnævnte formål til skade for et andet formål. Dette er klart Paris' opfattelse. Han har især lagt vægt på det argument, hvorefter den pågældende forordning — under påskuddet om at sikre markedets gennemstrømmelighed — i virkeligheden tilsigter at forbrugeren ikke skal få kendskab til den nøjagtige læggedato. Kravet om at beskytte landmændenes interesser har derfor til følge, at der sker en afsvækning af forbrugernes legitime forventning med hensyn til oplysninger om æggets faktiske friskhed.

22. Hvordan skal man bedømme denne argumentation? Med et første blik fortjener den unægtelig Domstolens opmærksomhed med hensyn til en faktisk situation, som kan synes paradoksal. Selv om det antages (og jeg indrømmer, at det her drejer sig om formodninger, og at retsforhandlingerne for Domstolen ikke har bragt den afklaring, som man kunne forvente), at pakkedatoen kan gøres til genstand for en mere pålidelig og praktikabel kontrol end læggedatoen, forholder det sig ikke desto mindre således, at pakkedatoen alene — jeg undskylder denne almindelighed — alene attesterer den dag, hvor æggene er blevet pakket. Denne dato kan imidlertid ikke fuldstændig garantere æggenes friskhed. Jeg skal gentage, at Kommissionen under retmødet har anført, at undersøgelsen af luftblæren i ægget heller ikke gør det muligt at fastslå læggedatoen.

Herefter forekommer det legitimt at rejse det spørgsmål, om forpligtelsen til at påføre et mærke, der ikke gør det muligt på anden måde end inddirekte at angive læggedatoen, dvs. at antage, at alle de forskellige forskrifter om indsamling og etikettering alle er

blevet nøje overholdt, faktisk fremmer forbrugerens interesser. Er det herefter begrundet at forbyde påstempling af en anden dato, nemlig læggedatoen, under anbringende af, at kontrollen ikke er pålidelig på grund af teknikkens nuværende udviklingstrin og strukturen i producent- og fordelingsvirksomhederne, mens man er vidende om, at den eneste dato, der lovligt kan påstemples, måske kan kontrolleres, men bestemt ikke er mere afslørende med hensyn til den eneste oplysning, som når alt kommer til alt synes at være af betydning for forbrugeren, nemlig æggets faktiske friskhedstilstand?

23. Er den omstændighed, at forbuddet mod at påstemple læggedatoen efter en første betragtning kan fremstå som en overdreven reaktion fra lovgivers side — for såvidt som en tilsidesættelse af dette forbud under alle omstændigheder ikke forværrer situationen, der allerede er lidet gennemskuelig for forbrugeren, som må lade sig nøje med en pakkedato, der næppe er afslørende med hensyn til produktets faktiske friskhed — tilstrækkelig til at Domstolen kan fastslå, at der i det pågældende tilfælde er sket en ulovlig forstyrrelse af den ligevægt, som Rådet skal søge at tilvejebringe mellem de forskellige undertiden selvmodsigende formål?

24. Jeg mener ikke, at denne tærskel kan overskrides. Ifølge Domstolens faste praksis råder Fællesskabets institutioner ved vurderingen af en sammensat økonomisk situation over et vidt skøn, som kun kan tilsidesættes af Domstolen, når der er begået en åbenbar fejl, magtfordrejning eller en klar overskridelse af grænserne for skønsbeføjelsen.

25. Det fremgår af det foregående, at det ikke har været tilfældet i den foreliggende sag.

Det man i sidste ende kan kritisere den omtvistede ordning for, er at der er foretaget et valg med hensyn til de angivelser, der kan påstemples æggets skal, som måske ikke kan give forbrugeren en absolut garanti med hensyn til friskheden af det købte produkt. Men læggedatoen ville heller ikke have givet forbrugeren denne garanti, da der som set ikke synes at eksistere nogen pålidelig kontrolmetode med hensyn til æggets friskhed. Jeg mener derfor ikke, at der i denne situation foreligger de karakteristika, som er forbundet med de tre mangler, som jeg har nævnt tidligere.

26. Jeg skal derfor sammenfattende foreslå, at Domstolen giver den forelæggende ret det svar, at artikel 15 i Rådets forordning nr. 2772/75 skal fortolkes således, at den indebærer et forbud mod at påstemple æg andre datoer — såsom læggedatoen — end de i forordningen omhandlede, samt at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den førnævnte artikel 15.