DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

5. februar 2004 *

I sag C-270/02,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved C.-F. Durand og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik** ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den har opretholdt en lovgivning, hvorved markedsføringen af levnedsmidler til sportsfolk, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, undergives en betingelse om, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hertil, og om, at en procedure skal være påbegyndt i denne hensigt, uden at Den Italienske Republik har godtgjort, at et sådant krav er nødvendigt og forholdsmæssigt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformand C. Gulmann, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J.-P. Puissochet og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. juli 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de

forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den har opretholdt en lovgivning, hvorved markedsføringen af levnedsmidler til sportsfolk, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, undergives en betingelse om, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hertil, og om, at en procedure skal være påbegyndt i denne hensigt, uden at Den Italienske Republik har godtgjort, at et sådant krav er nødvendigt og forholdsmæssigt.

## Relevante retsforskrifter

*Fællesskabsbestemmelser*

2 I henhold til artikel 28 EF er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne. Ifølge artikel 30 EF er indførselsrestriktioner, der er begrundet i bl.a. hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed eller beskyttelse af planter, imidlertid tilladte, for så vidt som de ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

3 Selv om Rådets direktiv 89/398/EØF af 3. maj 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om levnedsmidler bestemt til særlig ernæring (EFT L 186, s. 27), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/41/EF af 7. juni 1999 (EFT L 172, s. 38), i artikel 4, stk. 1, samt i bilag I bestemmer, at de særbestemmelser, der skal gælde for grupper af levnedsmidler,

herunder levnedsmidler til indtagelse i forbindelse med stærkt krævende muskelarbejde, især for sportsfolk, vedtages ved særdirektiver, er der på nuværende tidspunkt endnu ikke vedtaget nogen af disse direktiver for denne type levnedsmidler.

*Nationale bestemmelser*

4 Artikel 8 i det italienske lovdekret nr. 111 af 27. januar 1992 om produktion og indførsel til salg af visse produkter (supplemento ordinario til GURI nr. 39 af 17.2.1992, herefter »lovdekret nr. 111/92«), herunder levnedsmidler til indtagelse i forbindelse med stærkt krævende muskelarbejde og hovedsageligt bestemt for sportsfolk, bestemmer, at produktion og indførsel til salg af produkter bestemt til særlig ernæring, der tilhører en af de grupper, der omhandlet i bilag I til lovdekretet, forudsætter godkendelse fra sundhedsministeriet og betaling af omkostningerne forbundet med den administrative behandling af ansøgningen. De nærmere bestemmelser vedrørende denne procedure er fastsat i en bekendtgørelse, der er vedtaget efterfølgende, nemlig præsidentielt dekret nr. 131 af 19. januar 1998.

**Den administrative procedure**

5 Kommissionens opmærksomhed blev henledt herpå, da en britisk producent af levnedsmidler for sportsfolk, bl.a. energibarer og læskedrikke, indgav en klage som følge af vanskeligheder, som producentens italienske distributør påstod at

have stødt på ved markedsføringen i Italien af disse produkter. Produkterne var i henhold til artikel 8 i lovdekret nr. 111/92 underlagt forudgående godkendelse fra Sundhedsministeriet og betaling af de administrative omkostninger vedrørende behandlingen af ansøgningen om godkendelse.

6 Producenten oplyste også Kommissionen om, at de italienske myndigheder havde anført, at selskabet blot ved at ændre etiketten og slette benævnelsen »sport« fra emballagen ville undgå at skulle ansøge om godkendelse.

7 Da Kommissionen fandt, at den forudgående godkendelsesprocedure udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i strid med artikel 28 EF, at proceduren ikke var begrundet i et af de hensyn, der er nævnt i artikel 30 EF, og at den hverken var nødvendig eller stod i rimeligt forhold til forfølgelse af et lovligt formål, tilstillede den den 11. juni 1998 Den Italienske Republik en åbningsskrivelse.

8 Da Kommissionen ikke havde modtaget noget svar på åbningsskrivelsen, tilsendte den den 18. december 1998 Den Italienske Republik en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

9 Den Italienske Republik besvarede først den begrundede udtalelse ved skrivelse af 4. februar 1999, hvori den anførte, at den omtvistede lovgivning havde til formål at beskytte forbrugernes sundhed, og at der i denne anledning var udfærdiget retningslinjer for udstedelsen af godkendelser, og efterfølgende ved skrivelse af 26. april 1999, vedlagt kopier af retningslinjerne.

10 Da Kommissionen hverken var tilfreds med den besvarelse, de italienske myndigheder havde givet den den 4. februar 1999, eller med de forklaringer, som de havde givet under et møde den 2. juli 1999, fremsatte den den 25. juli 2001 en supplerende begrundet udtalelse.

11 Da den supplerende begrundede udtalelse ikke blev besvaret inden for den fastsatte frist, anlagde Kommissionen denne sag.

**Søgsmålet**

*Parternes argumenter*

12 Kommissionen har gjort gældende, at det ikke kan bestrides, at der foreligger traktatbrud i betragtning af Domstolens praksis vedrørende artikel 28 EF og 30 EF.

13 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at en lovgivning som den i denne sag foreliggende udgør en hindring for den frie bevægelighed for de pågældende varer. Den Italienske Republik har imidlertid hverken godtgjort, at der foreligger en risiko for den offentlige sundhed og en forbindelse mellem formålet bestående i at forebygge denne risiko og den vedtagne lovgivning, eller at der findes en løsning, der gør det muligt at nå dette formål ved mindre indgribende foranstaltninger for samhandelen inden for Fællesskabet.

14 Kommissionen har endvidere anført, at de retningslinjer, hvortil den italienske regering henviste under den administrative procedure, kun understreger produkternes næringsmæssige kvaliteter og informationen herom, uden at nævne nogen sundhedsrisiko forbundet med anvendelsen eller at sondre mellem de forskellige anvendelsesformer, og Kommissionen kan derfor ikke forstå de hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de italienske myndigheder har påberåbt sig som begrundelse for den forudgående godkendelsesprocedure.

15 Kommissionen har endelig, såfremt formålet med proceduren er at sikre forbrugeren en nøjagtig information, anført, at et sådant formål lige så effektivt kunne nås ved at underrette de kompetente myndigheder om produktet ved at fremsende en model af den anvendte mærkning.

16 Den Italienske Republik har i svarskriftet blot erklæret, at artikel 8 i lovdekret nr. 111/92 er ved at blive ændret, således at markedsføringen af de pågældende fødevarer ikke længere er underlagt en forudgående godkendelsesprocedure, men blot underlægges en meddelelsesprocedure.

*Domstolens bemærkninger*

17 De frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i EF-traktaten, der kommer til udtryk i forbuddet i artikel 28 EF mod kvantitative indførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne såvel som mod alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.

18 Forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 28 EF omfatter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 12.3.1987, sag 178/94, Kommissionen mod Tyskland, den såkaldte »Reinheitsgebot-dom«, Sml. s. 1227, præmis 27, og af 16.1.2003, sag C-12/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 459, præmis 71).

19 En forpligtelse som den, der i det foreliggende tilfælde pålægges ved artikel 8 i lovdekret nr. 111/92, der kræver, at levnedsmidler til indtagelse i forbindelse med stærkt krævende muskelarbejde og hovedsageligt bestemt for sportsfolk, undergives en forudgående godkendelsesprocedure og betaling af de administrative omkostninger forbundet hermed, gør — med hensyn til markedsføringen i en medlemsstat af produkter, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat, og i mangel af en fællesskabsharmonisering af lovgivningerne — markedsføringen af disse levnedsmidler mere vanskelig og omkostningsfuld (jf. i denne retning dom af 3.6.1999, sag C-33/97, Colim, Sml. I, s. 3175, præmis 36, og af 16.11.2000, sag C-217/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10251, præmis 17). Forpligtelsen hindrer derfor samhandelen mellem medlemsstaterne og udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en indførselsrestriktion i artikel 28 EF's forstand.

20 Det fremgår ganske vist af Domstolens praksis, at en national lovgivning, hvorefter anvendelse af et næringsstof i et levnedsmiddel, der er lovligt fremstillet og/eller bragt på markedet i andre medlemsstater, er undergivet en forudgående tilladelse, ikke i princippet er i strid med fællesskabsretten, såfremt visse betingelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 16.7.1992, sag C-344/90, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4719, præmis 8, og af dags dato, sag C-24/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 2004-I, s. 1277, præmis 25-27).

21 En forpligtelse som den i denne sag foreliggende kan imidlertid alene begrundes i et af de almene hensyn, der er anført i artikel 30 EF, såsom beskyttelse af menneskers liv og sundhed, eller i et af de tvingende hensyn til, bl.a.,

forbrugerbeskyttelse (jf. bl.a. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon«-dom, Sml. s. 649, præmis 8, og af 19.6.2003, sag C-420/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6445, præmis 29).

22 Det følger af fast retspraksis, at det påhviler de nationale myndigheder at godtgøre, dels at deres retsforskrifter er nødvendige for at tilgodese et eller flere af de hensyn, der er nævnt i artikel 30 EF, eller tvingende hensyn, og i givet fald, at salg af de pågældende produkter indebærer en alvorlig risiko for folkesundheden, dels, at retsforskrifterne er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40, af 13.3.1997, sag C-358/95, Morellato, Sml. I, s. 1431, præmis 14, og af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 67, samt dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 30).

23 Den italienske regering har i denne sag ikke godtgjort, at den forudgående godkendelsesprocedure for markedsføringen af levnedsmidler for sportsfolk er begrundet i og forholdsmæssig med hensyn til et af de almene hensyn, der er nævnt i artikel 30 EF, navnlig beskyttelsen af folkesundheden.

24 Til trods for Kommissionens anmodninger har den italienske regering ikke godtgjort, at de pågældende produkter kunne udgøre nogen risiko for folkesundheden. Den har undladt at præcisere, på hvilke videnskabelige fakta eller på hvilke lægerapporter retningslinjerne er baseret, og har ikke fremlagt generelle oplysninger om den påståede risico. Regeringen har desuden hverken belyst forbindelsen mellem den omtvistede procedure og den påståede risiko for folkesundheden eller forklaret, hvorfor en sådan beskyttelse ville være mere effektiv end andre kontrolformer og derfor står i et rimeligt forhold til det tilstræbte formål.

25 Hvis den omtvistede procedure, som Kommissionen har påstået, i virkeligheden nærmere har til formål at beskytte forbrugerne, har den italienske regering heller ikke godtgjort, hvorfor denne procedure er nødvendig og forholdsmæssig med hensyn til dette formål. Der findes nemlig mindre indgribende foranstaltninger til afværgelse af sådanne resterende risici for vildledning af forbrugerne, herunder bl. a. at fabrikanten eller distributøren meddeler de kompetente myndigheder om markedsføringen af det nævnte produkt ved at fremsende en model af den anvendte mærkning og en forpligtelse for fabrikanten eller distributøren af det pågældende produkt til i tilfælde af tvivl at fremlægge bevis for rigtigheden af de på etiketten indeholdte oplysninger (jf. i denne retning dom af 28.1.1999, sag C-77/97, Unilever, Sml. I, s. 431, præmis 35, og af 23.1.2003, sag C-221/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1007, præmis 49 og 52).

26 Det må herefter fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den har opretholdt en lovgivning, hvorved markedsføringen af levnedsmidler til sportsfolk, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, undergives en betingelse om, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hertil, og om, at en procedure skal være påbegyndt i denne hensigt, uden at Den Italienske Republik har godtgjort, at et sådant krav er nødvendigt og forholdsmæssigt.

## Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den har opretholdt en lovgivning, hvorved markedsføringen af levnedsmidler til sportsfolk, der lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, undergives en betingelse om, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hertil, og om, at en procedure skal være påbegyndt i denne hensigt, uden at Den Italienske Republik har godtgjort, at et sådant krav er nødvendigt og forholdsmæssigt.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. februar 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident