DÓMUR DÓMSTÓLSINS
11. desember 2012[*]

(Frjálsir vöruflutningar – Tilskipun 2000/13/EB – Vörusvið– Merkingar matvæla – Villandi merkingar – Vanræksla á tilkynningu til ESA um innlenda ráðstöfun – Réttlæting – Skaðabótaábyrgð ríkisins)

Mál E-2/12,

BEIÐNI, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli sem þar er rekið

HOB-vín ehf.

gegn

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR)

um það hvort reglur landsréttar sem heimila ríkisfyrirtæki, sem hefur einkarétt til smásölu áfengis, að hafna því við ákveðnar aðstæður að taka áfenga drykki til sölu sem framleiddir eru og markaðssettir með löglegum hætti í öðru EES-ríki,fái samrýmst EES-samningnum.

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Carl Baudenbacher, forseta, Per Christiansen, framsögumanni og Páli Hreinssyni,

dómritari: Gunnar Selvik,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- Stefnanda, HOB-vín, í fyrirsvari er Stefán Geir Þórisson, hrl.

[*] Beiðni um ráðgefandi álit á íslensku.

- Stefnda, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, í fyrirsvari eru Erla Skúladóttir, hdl. og Skúli Bjarnason, hrl.;
- Ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Tonje Skjeie og Pål Wennerås, lögfræðingar á skrifstofu ríkislögmanns;
- Ríkisstjórn breska konungsríkisins (ríkisstjórn Bretlands), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Alistair Robinson og Ian Rogers, málflutningsmaður.
- Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Xavier Lewis, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, og Gjermund Mathisen, lögfræðingur á lögfræði- og framkvæmdasviði;
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins („framkvæmdastjórnin“), í fyrirsvari sem umboðsmaður er Günter Wilms, hjá lagaskrifstofunni.

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings umboðsmanns stefnanda, Stefáns Geirs Þórissonar, umboðsmanns stefnda, Erlu Skúladóttur, umboðsmanns ríkisstjórnar Noregs, Tonje Skjeie, umboðsmanns ríkisstjórnar Bretlands, Ian Rogers, fulltrúa ESA, Gjermund Mathisen, og fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar, Günter Wilms, sem fram fór 3. október 2012,

kveðið upp svofelldan

Dóm

I Löggjöf

EES-réttur

1 3. mgr. 8. gr. EES segir:

> *1. Koma skal á frjálsum vöruflutningum milli samningsaðila í samræmi við ákvæði samnings þessa.*
>
> *2. Ákvæði 10. - 15., 19., 20. og 25. - 27. gr. taka einungis til framleiðsluvara sem upprunnar eru í ríkjum samningsaðila nema annað sé tekið fram.*
>
> *3. Ef annað er ekki tekið fram taka ákvæði samningsins einungis til:*
>
> *(a) framleiðsluvara sem falla undir 25. - 97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2;*
>
> *(b) (b)framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.*

2 Í 11. gr. EES-samningsins segir:

> *Magntakmarkanir á innflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, eru bannaðar milli samningsaðila.*

3 Í 23. gr. EES-samningsins segir:

> *Sérstök ákvæði og fyrirkomulag er að finna í:*
>
> *(a) bókun 12 og II. viðauka varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir;*
>
> *(b) bókun 47 varðandi afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín,*
>
> *(c) III. viðauka varðandi skaðsemisábyrgð.*
>
> *Þau skulu taka til allra framleiðsluvara nema annað sé tekið fram.*

Tilskipun 2000/13 EB

4 Tilskipun nr. 2000/13/EB frá 20. mars 2000 um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla (tilskipunin) (Stjtíð. 2000 L 109, bls. 29), var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 107/2001, frá 28. september 2001, og breytti XII. kafla II. viðauka samningsins.

5 Í liðum 2, 3, 6 og 8 í formálsorðum tilskipunarinnar segir:

> *(2) Ósamræmi í lögum og stjórnsýslufyrirmælum milli aðildarríkjanna um merkingu matvæla hindrar frjálsa umferð þessara vara og kann að leiða til ójafnra samkeppnisskilyrða.*
>
> *(3) Samræming þessara laga ætti þess vegna að auðvelda starfsemi innri markaðarins.*
>
> *[…]*
>
> *(6) Í reglum um merkingar ber umfram allt að hafa í huga nauðsyn þess að upplýsa og vernda neytandann.*
>
> *[…]*
>
> *(8) Ítarlegar merkingar, einkum þar sem nákvæmt eðli og sérkenni vörunnar kemur fram og gerir neytandanum kleift að byggja val sitt á alhliða þekkingu á vörunni, eru vel við hæfi þar eð þær leiða til þess að hindrunum í fríverslun fækkar.*

6 Í 1. gr. tilskipunarinnar segir:

1. Í þessari tilskipun er fjallað um merkingu matvæla sem afgreidd eru sem slík til neytandans og tiltekin atriði viðvíkjandi kynningu og auglýsingu þeirra.

2. Tilskipun þessi skal einnig gilda um matvæli til veitingahúsa, sjúkrahúsa, mötuneyta og annarra sambærilegra stóreldhúsa (hér á eftir nefnd „stóreldhús“).

3. Í þessari tilskipun er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

a) „merking“: orð, upplýsingar, vörumerki, sérheiti, myndefni eða tákn sem varða matvæli og eru sett á allar umbúðir, skjöl, tilkynningar, merkimiða, hringi eða kraga sem fylgja slíkum matvælum eða vísa til þeirra; [...]

7 Í 2. gr. tilskipunarinnar segir:

1. Merkingarnar og merkingaraðferðirnar skulu ekki:

(a) vera þess eðlis að þær geti villt um fyrir kaupandanum, einkum:

(i) að því er varðar sérkenni matvælanna, nánar tiltekið eðli þeirra, auðkenni, eiginleika, samsetningu, magn, geymsluþol, uppruna, aðferð við gerð eða framleiðslu;

(ii) með því að eigna matvælunum áhrif eða eiginleika sem þau hafa ekki;

(iii) með því að gefa í skyn að matvælin hafi tiltekin sérkenni ef öll svipuð matvæli hafa í raun þessi sérkenni;

…

3. Bönn eða takmarkanir, sem um getur í 1. og 2. mgr., gilda einnig um:

(a) kynningu matvæla, einkum hvað varðar lögun, útlit eða umbúðir, umbúðarefni sem notuð eru, hvernig þeim er komið fyrir og við hvaða aðstæður þau eru höfð til sýnis;

(b) auglýsingar.

8 Í 3. gr. tilskipunarinnar segir:

1. Í samræmi við 4. –17. gr., þó með fyrirvara um undantekningar sem þar eru tilgreindar, er einungis skylt að birta eftirfarandi upplýsingar á matvælaumbúðum:

...

10) að því er varðar drykkjarvörur sem innihalda meira en 1,2 % alkóhól miðað við rúmmál, raunverulegur alkóhólstyrkleiki miðað við magn.

9 Í 4. gr. tilskipunarinnar, eins og hún var á þeim tíma er málsatvik áttu sér stað, segir:

1. Í bandalagsákvæðum, sem gilda um tiltekin matvæli en ekki um matvæli almennt, getur í sérstökum tilvikum verið veitt undanþága frá kröfunum sem settar eru fram í 2. og 5. lið 1. mgr. 3. gr., að því tilskildu að það leiði ekki til þess að kaupandinn fái ónógar upplýsingar.

2. Heimilt er að kveða á um í bandalagsákvæðum sem gilda um sérstök matvæli en ekki um matvæli almennt að viðbótarupplýsingar við þær sem taldar eru upp í 3. gr. verði að koma fram í merkingunum.

Séu slík bandalagsákvæði ekki til er aðildarríkjunum heimilt að setja ákvæði um slíkar upplýsingar í samræmi við málsmeðferð þá sem mælt er fyrir um í 19. gr.

3. Bandalagsákvæðin, sem um getur í 1. og 2. mgr., skulu samþykkt í samræmi við málsmeðferðina sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 20. gr.

10 Í 12. gr. tilskipunarinnar segir (samkvæmt texta aðlögunarliðar b) við 18. tl. XII. kafla II. viðauka EES-samningsins):

Reglur um upplýsingar um alkóhólstyrkleika miðað við rúmmál skulu, ef um er að ræða vörur undir [tollaflokkunarnúmerinu 22.04], vera í samræmi við þær sem mælt er fyrir um í sérstökum bandalagsákvæðum sem gilda um slíkar vörur.

Að því er varðar drykkjarvörur sem í er meira en 1,2% af alkóhóli miðað við rúmmál skal mælt fyrir um í samræmi við málsmeðferðina sem kveðið er á um í 2. mgr. 20. gr.

11 Í 18. gr. tilskipunarinnar segir:

1. Aðildarríki geta ekki bannað verslun með matvæli, sem samræmast reglunum, sem mælt er fyrir um í þessari tilskipun, með því að beita ósamræmdum, innlendum ákvæðum um merkingu og kynningu á tilteknum matvælum eða matvælum almennt.

2. Ákvæði 1. mgr. skulu ekki gilda um ósamræmd innlend ákvæði sem grundvallast á eftirfarandi:

- að tryggja almannaheilbrigði,

- að fyrirbyggja svik, nema slík ákvæði hindri að farið sé eftir skilgreiningum og reglum sem mælt er fyrir um í tilskipuninni,

- að vernda einkarétt á sviði iðnaðar og verslunar, að veita upplýsingar um uppruna, skrásetja upprunatáknun og að hindra óréttmæta samkeppni.

12 Í 19. gr. tilskipunarinnar (og aðlögunarliðum í d-lið 4. gr. bókunar 1 við EES-samninginn um altæka aðlögun, d-lið 2. mgr. 5. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og 1. gr. í bókun 1 við þann samning) segir:

Þegar fjallað er um þessa grein skal eftirfarandi málsmeðferð gilda ef aðildarríki telur nauðsynlegt að samþykkja nýja löggjöf.

Það skal tilkynna framkvæmdastjórninni og hinum aðildarríkjunum um fyrirhugaðar ráðstafanir og færa fram rök sem réttlæta þær. Framkvæmdastjórnin skal hafa samráð við aðildarríkin í fastanefndinni um matvæli sem komið var á fót með ákvörðun ráðsins 69/414/EBE ef hún telur slíkt samráð gagnlegt eða ef aðildarríki fer fram á það.

Aðildarríkin geta aðeins gert slíkar ráðstafanir þremur mánuðum eftir slíka tilkynningu og að því tilskildu að álit framkvæmdastjórnarinnar sé ekki neikvætt.

Ef það síðara á við og áður en ofangreindur frestur rennur út skal framkvæmdastjórnin hefja málsmeðferðina, sem kveðið er á um í 2. mgr. 20. gr., í því augnamiði að ákveða hvort hægt sé að beita fyrirhuguðum ráðstöfunum, samanber þó viðeigandi breytingar.

Tilskipun 87/250/EBE

13 Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 87/250/EBE frá 15. apríl 1987 um upplýsingar um alkóhólstyrk miðað við rúmmál í merkingu á áfengum drykkjarvörum til sölu til neytenda (Stjtíð. 1987 L 113, bls. 57) hefur verið tekin upp í EES-samninginn í 41.-lið XII. kafla II. viðauka samningsins.

14 Í 1. gr. tilskipunar 87/250 segir:

Þessi tilskipun snertir upplýsingar um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við rúmmál í merkingu á drykkjum með meiri alkóhólstyrkleika en 1,2% miðað við rúmmál, þó ekki drykkjum í liðum nr. 22.04 og 22.05 í sameiginlegu tollskránni.

15 Í 2. mgr. 2. gr. tilskipunar 87/250 segir:

Tölugildið sem sýnir alkóhólstyrkleika skal ekki gefið upp með fleiri en einum aukastaf. Á eftir því skal standa „% miðað við rúmmál“ og á undan því getur staðið orðið „alkóhól“ eða styttingin „alk.“.

Reglugerð 1926/2006

16 Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins frá 20. desember 2006, nr. 1924/2006/EB um næringar- og heilsufullyrðingar er varða matvæli (Reglugerð 1924/2006) (Stjtíð. 2006 L 404, bls. 9) var felld inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 46/2008 frá 25. apríl 2008, sem breytti XII. Kafla II. viðauka samningsins. Ákvörðunin tók gildi 1. maí 2010.

17 Í 5. mgr. 2. gr. reglugerðar 1924/2006 segir:

> *„heilsufullyrðing“: sérhver fullyrðing þar sem er fullyrt, látið að því liggja eða gefið í skyn að tengsl séu milli tiltekins matvælaflokks, tiltekinna matvæla eða eins af innihaldsefnum þeirra og heilbrigðis,*
>
> ...

18 Í 3. mgr. 4. gr. reglugerðar 1924/2006 segir:

> *Drykkjarvörur, sem innihalda meira en 1,2% af alkóhóli miðað við rúmmál, mega ekki bera:*
>
> *heilsufullyrðingar*
>
> ...

Landsréttur

19 Í áfengislögum nr. 75/1998 eru ákvæði er lúta að framleiðslu, innflutningi og sölu áfengis, auk þess sem þar eru reglur um meðferð þess og neyslu. Í 1. gr. laganna kemur fram að tilgangur þeirra sé að vinna gegn misnotkun áfengis. Samkvæmt 2. gr. laganna telst hver sá neysluhæfur vökvi sem í er að rúmmáli meira en 2,25% af hreinum vínanda vera áfengi. Í 10. gr. laganna er Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins veitt einkaleyfi til smásölu áfengis.

20 Í reglugerð nr. 828/2005, um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni er að finna almenn ákvæði um veitingu leyfis til innflutnings, heildsölu og framleiðslu á áfengi á Íslandi. Í 8. gr. reglugerðarinnar segir eftirfarandi:

> *Leyfishafi skal sjá til þess að umbúðir, jafnt innri sem ytri umbúðir, um það áfengi sem framleitt er hér á landi, eða flutt er inn, beri með sér að um áfengi sé að ræða. Á umbúðum skal með skýrum hætti greina hvert áfengisinnihald vörunnar er. Þá skulu umbúðir, jafnt innri sem ytri umbúðir, um áfengi merktar nafni og heimilisfangi framleiðanda eða dreifanda þeirra.*

21 Reglur ÁTVR nr. 631/2009 um vöruval og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja (vöruvalsreglurnar), fjalla um samskipti ÁTVR við birgja.

22 Grein 5.10 í vöruvalsreglunum er svohljóðandi:

> *Texti og myndmál: Umbúðir og áletranir mega einungis innihalda skilaboð er tengjast vörunni, gerð hennar eða eiginleikum. ÁTVR tekur ekki við vörum ef texti eða myndmál á umbúðum vörunnar:*
>
> *- gefa til kynna lægri áfengiskaupaaldur en lög kveða á um eða sem geta höfðað til barna og unglinga, m.a. með myndskreytingum og slagorðum.*
>
> *- hvetja til áfengisneyslu eða tengjast aðstæðum þar sem neysla áfengis tíðkast ekki eða getur verið hættuleg.*
>
> *- innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu.*
>
> *- brjóta í bága við almennt velsæmi m.a. með skírskotun til ofbeldis, trúarbragða, kláms, ólöglegra fíkniefna, stjórnmálaskoðana, mismununar, refsiverðrar háttsemi o.s.frv.*
>
> *- fela í sér happdrætti eða tilboð eða geta talist söluhvetjandi að öðru leyti.*
>
> ...

23 Þann 30. júní 2011, eftir að mál þetta var höfðað fyrir íslenskum dómstólum, gengu í gildi ný lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 86/2011. 11. gr. þeirra laga felur í sér hluta af vöruvalsreglunum. Í 4. og 5. mgr. 11. gr. laganna segir:

> *(4) ÁTVR er heimilt að hafna vörum sem innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, særa blygðunarkennd eða brjóta á annan hátt í bága við almennt velsæmi, m.a. með skírskotun til ofbeldis, trúar, ólöglegra fíkniefna, stjórnmálaskoðana, mismununar og refsiverðrar háttsemi.*
>
> *(5) ÁTVR er heimilt að hafna vöru sem er keimlík annarri vöru á almennum markaði.*

II Málavextir og meðferð málsins

24 Stefnandi er fyrirtæki sem flytur inn áfenga drykki til Íslands. Stefnandi óskaði á fyrri hluta ársins 2010 eftir því við stefnda að hann tæki cider-drykkina þrjá „Tempt 2 Apple“, „Tempt 7 Elderflower Blueberry“ og „Tempt 9 Strawberry Lime“ til reynslusölu í verslunum sínum. Þessir drykkir eru framleiddir í

Danmörku og löglega markaðssettir þar. Með tölvuskeyti 31. maí 2010 hafnaði stefndi umsókninni („synjunin“).

25 Ástæða synjunarinnar var sú að texti og myndmál drykkjarumbúðanna væru andstæð grein 5.10 í vöruvalsreglum ÁTVR. Reglurnar kveða á um að áletranir megi einungis innihalda upplýsingar er tengjast vörunni, aðferð við gerð hennar eða eiginleikum. Einnig segir í reglunum að ÁTVR taki ekki við vörum ef texti eða myndmál á umbúðum vörunnar inniheldur, meðal annars, gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar, eða gefur til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, eða brjóti í bága við almennt velsæmi, meðal annars með skírskotun til ofbeldis, trúarbragða, kláms, ólöglegra fíkniefna, stjórnmálaskoðana, mismununar, refsiverðrar háttsemi o.s.frv.

26 Eftir að stefnandi óskaði frekari rökstuðnings fyrir synjuninni, hélt stefndi því fram að umræddar vörur „Tempt Cider“ væru markaðssettar í stílhreinum og fagurlega skreyttum 33 cl áldósum, með listrænum teikningum, þar á meðal litríkum myndskreytingum af kvenmannsleggjum og að því er virðist nöktu holdi. Stefndi komst að því að myndskreytingunum á dósunum væri „augljóslega ætlað að gera vöruna spennandi og ögrandi á nautnalegan hátt“ og að kynferðisleg skírskotun þeirra blasti við. Þá taldi stefndi að „léttúðugar myndir með nautnalegum, jafnvel lostafullum undirtón“ væru á mörkum hins almenna velsæmis. Stefndi taldi ekki unnt að fallast á að slík samtvinnun ímyndar og áfengis félli að vöruvalsstefnu sinni. Gilti þá einu hvort reynt hefði verði að „höfða til orku, hreysti eða skemmtilegheita eða einhverra annarra ímyndarspursmála sem hafa nákvæmlega ekkert með vöruna að gera“. Síðan áréttaði stefndi að um áfengi gildi á Íslandi „önnur lögmál en um aðra neysluvöru“ og að taka þurfi mið af áfengisstefnu íslenskra stjórnvalda og hvernig hún hefði verið túlkuð, „með hófsemi, varúð og íhaldssemi að leiðarljósi“.

27 Um svipað leyti setti ÁTVR það sem skilyrði fyrir að taka sex aðra áfenga drykki, sem stefnandi flytur inn til landsins, í sölu, að umbúðir þeirra skyldu merktar sérstaklega með límmiða þar sem skýrt kæmu fram orðin „áfengur drykkur“ (hér eftir: ákvörðunin um sérmerkingar). Um þessa kröfu var einnig vísað til greinar 5.10 í vöruvalsreglunum.

28 Ákvörðunin um sérmerkingar varðar, annars vegar, tvo drykki sem framleiddir eru á Bretlandi og eru löglega markaðssettir þar á glerflöskum. Það eru drykkirnir „Caribbean Kick“ og „Diabolo Ice“. Báðir hafa þeir áfengisstyrkleikann 4%. Hins vegar varðar hún fjóra drykki sem framleiddir eru á Spáni og löglega markaðssettir þar. Umræddir drykki eru „Sangría Siesta“, sem er á fernu, „Don Simon Sangría“, sem er á plastflösku, en áfengisstyrkleiki beggja drykkjanna er 7%, auk rauðvínsblöndunnar „Tinto de Verano Don Simón“ og hvítvínsblöndunnar „Blanco de Verano Don Simón“, sem báðar eru markaðssettar á plastflöskum. Áfengisstyrkleiki þeirra er sagður 3,9% og 4,5%.

29 Í málinu sem rekið er fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur gerir stefnandi þá kröfu að ákvarðanirnar tvær verði ógiltar. Enn fremur fer stefnandi fram á skaðabætur úr hendi stefnda.

30 Í úrskurði frá 21. desember 2011 ákvað Héraðsdómur Reykjavíkur að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, þar sem hann taldi liggja ljóst fyrir að túlkun á 11. og 13. gr. EES-samningsins gæti haft þýðingu við úrlausn málsins. Stefndi kærði þann úrskurð til Hæstaréttar Íslands, sem staðfesti hann með dómi, 24. janúar 2012.

31 Héraðsdómur Reykjavíkur bar eftirfarandi spurningar undir dómstólinn:

1. *Fer það í bága við 11. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið ef ríkisfyrirtæki, sem hefur einkarétt til smásölu áfengis í samningsríki, er heimilt á grundvelli laga eða stjórnvaldsfyrirmæla að synja að taka í sölu áfengi, sem er löglega framleitt og markaðssett í öðru samningsríki, á þeirri forsendu að umbúðir og áletranir vörunnar feli í sér gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefi til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, en skírskoti ekki einungis til vörunnar, gerðar hennar eða eiginleika?*

2. *Fer það í bága við 11. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið ef samningsríki setur í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli reglur er leiða til þess, að á umbúðum áfengra drykkja skuli greinilega koma fram að um áfengi sé að ræða, og að ríkiseinkasala geti synjað að taka slíka vöru til sölu ef umbúðir vörunnar fullnægja ekki þeim kröfum?*

3. *Skiptir máli þegar fyrstu og annarri spurningu að framan er svarað, hvort lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda?*

4. *Ef talið er að fyrirkomulag á borð við það sem lýst er í fyrstu og/eða annarri spurningu feli í sér magntakmörkun eða ráðstöfun sem hafi sambærileg áhrif í skilningi 11. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, þá er óskað svara við því hvort slíkt fyrirkomulag geti engu að síður talist réttlætanlegt með vísan til 13. gr. samningsins.*

5. *Ef fyrirkomulag eins og það, sem greinir í fyrstu og annarri spurningu og byggir á laga- eða stjórnvaldsfyrirmælum, er talið fara í bága við 11. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, er óskað svara við því hvort EFTA-dómstóllinn telji að fullnægt sé skilyrðum fyrir skaðabótaskyldu vegna brota á EES-samningnum að því marki sem EFTA-dómstóllinn leggur mat á það atriði.*

32 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika, meðferðar málsins og skriflegra greinargerða sem dómstólnum bárust, sem verða ekki nefnd eða rakin nema að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

III Spurningarnar sem beint var til dómstólsins

Formálsorð

33 Landsdómstóllinn óskar í meginatriðum svars við því hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem heimila ríkiseinkasölunni ÁTVR að synja að taka ákveðnar vörur í sölu, á grundvelli þess að þær uppfylli ekki skilyrði slíkra reglna, fái samrýmst EES-rétti.

34 Málið sem rekið er fyrir landsdómstólnum varðar tvær ákvarðanir ÁTVR, annars vegar synjunina og hins vegar ákvörðunina um sérmerkingar.

35 Þótt engin skýr frávísunarkrafa hafi verið sett fram varðandi beiðnina um ráðgefandi álit, eru aðilar málsins fyrir landsdómstólnum og aðrir sem skilað hafa skriflegum greinargerðum ósammála. Ágreiningur þeirra lýtur í fyrsta lagi að því í hvaða mæli EES-réttur eigi við um vörurnar sem ákvarðanir ÁTVR varða og landsdómstóllinn hefur til umfjöllunar. Þá greinir aðila á um hvaða reglur EES-réttar eigi við um ákvarðanirnar, ef EES-réttur er talinn eiga við á annað borð.

36 Ágreiningur aðila lýtur sérstaklega að því hvaða marki yfirskrift 22.05 eða 22.06 í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni (einnig nefnd samræmda tollskráin og hér eftir skammstöfuð ST) taki til umræddra vara og hvaða þýðingu það hafi fyrir gildissvið EES-samningsins gagnvart þessum vörum í ljósi ákvæða 8. gr. samningsins.

37 Stefnandi og framkvæmdastjórnin telja að umræddar vörur falli undir tilskipun 2000/13. ESA telur að EES-samningurinn eigi ekki við um þær vörur eða þær reglur sem fyrsta spurningin fjallar um, en að hafa beri hliðsjón af tilskipun 2000/13 þegar annarri spurningunni er svarað. Stefndi og ríkisstjórn Noregs telja á hinn bóginn að spurningunum beri að svara með hliðsjón af 16. gr. EES-samningsins.

38 Dómstóllinn telur rétt að taka fram að við málsmeðferð samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sem byggist á skýrri verkaskiptingu á milli dómstóla aðildarríkjanna og EFTA-dómstólsins, er það landsdómstólsins að taka afstöðu til atvika málsins. Í anda samvinnu EFTA-dómstólsins við dómstóla aðildarríkja EES-samningsins er dómstólnum hins vegar heimilt að veita alla þá leiðsögn sem hann telur nauðsynlega til þess að landsdómstólar fái gagnlegt svar við spurningum sínum.

39 Það er ljóst af beiðninni um ráðgefandi álit að ákvarðanirnar sem landsdómstóllinn hefur til umfjöllunar varða synjun ÁTVR á að taka vörurnar í sölu vegna merkinga á umbúðum þeirra.

40 Það leiðir einnig af beiðninni að þessar ákvarðanir taka til níu mismunandi tegunda áfengra drykkja sem stefnandi hugðist flytja inn til Íslands og bjóða til sölu í verslunum ÁTVR.

41 Reglurnar um samræmingu laga EES-ríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla er að finna í tilskipun 2000/13, sem vísað er til í II. viðauka EES-samningsins.

42 Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar fjallar hún um merkingu matvæla sem afgreidd eru sem slík til neytandans og tiltekin atriði sem lúta að kynningu og auglýsingu þeirra.

43 Enginn vafi leikur á því að áðurnefndir drykkir teljist til matvæla í skilningi tilskipunarinnar.

44 Þar sem málareksturinn fyrir landsdómstólnum varðar ákvarðanir um synjun á sölu níu drykkja til neytenda í verslunum ÁTVR, vegna atriða sem lúta að merkingum þeirra, verður að svara spurningum Héraðsdóms Reykjavíkur með hliðsjón af tilskipun 2000/13, að því marki sem þær snúast um merkingu umræddra matvæla.

45 Samkvæmt 2. mgr. 23. gr., sbr. a-lið. 23. gr. EES-samningsins, skulu reglur í II. viðauka varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir taka til allra framleiðsluvara nema annað sé tekið fram.

46 Tilskipun 2000/13 hefur verið tekin upp í II. viðauka EES-samningsins. Þar sem hún hefur verið gerð að hluta samningsins án þess að tekin hafi verið fram nokkur takmörkun á gildissviði hennar, að almennri undanþágu um Liechtenstein undanskilinni, verður að telja að tilskipunin eigi við um öll matvæli. Þegar skorið er úr um það hvort tilskipun 2000/13 eigi við í máli þessu, skiptir því ekki máli undir hvaða kafla ST drykkirnir níu, sem málið fyrir landsdómstólnum varðar, falla.

47 Þá ályktun má leiða af þeirri staðreynd að texti aðlögunarliðar b) við 18. tl. (tilskipun 2000/13) í XII. kafla II. viðauka EES-samningsins kveður á um að í 5. mgr. 9. gr. tilskipunar 2000/13 skuli yfirskriftin 22.06 í samræmdu tollskránni samsvara númerunum 2206 00 91, 2206 00 93 og 2206 00 99 í sameiginlegu tollnafnaskránni. Drykkjarvörur sem framleiddar eru úr vínþrúgum eða þrúgumusti samkvæmt yfirskrift 22.06 falla undir gildissvið tilskipunarinnar. Samkvæmt því var það aldrei ætlunin að takmarka gildissvið reglna um merkingar í tilskipun 2000/13 við þær vörur sem taldar eru upp í bókun 3 við EES-samninginn.

48 Fyrstu, annarri, þriðju og fjórðu spurningu verður því að svara með hliðsjón af tilskipun 2000/13.

49 Úr því að svörin við þriðju og fjórðu spurningu tengjast svörunum við fyrstu og annarri spurningu, mun dómstóllinn svara þriðju og fjórðu spurningu í tengslum við fyrstu og aðra spurningu, í þessari röð.

Fyrsta, þriðja og fjórða spurningin

- Formálsorð

50 Með fyrstu spurningu sinni leitar landsdómstóllinn í meginatriðum svars við því hvort regla eins og sú sem heimilar ÁTVR að synja að taka áfenga drykki, sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki í sölu, á þeirri forsendu að umbúðir og áletranir vörunnar feli í sér gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefi til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, samrýmist EES-rétti, og hvort það skipti máli að lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin eigi jafnt við um innlendar og erlendar vörur.

51 Spurningin varðar íslenskar vöruvalsreglur sem heimila ÁTVR að hafna að taka áfengar drykkjarvörur í sölu, á þeirri forsendu að merking varanna (i) innihaldi gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar, eða (ii) gefi til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega eða félagslega getu, en skírskoti ekki einungis til vörunnar, gerðar hennar eða eiginleika.

52 Þótt orðalag spurningarinnar sé almennt verður að skilja hana með þeim hætti að hún vísi til þess hluta málsins fyrir landsdómstólnum sem snýr að synjuninni.

53 Í fyrsta lagi virðist synjunin eingöngu hafa byggst á 4. málslið greinar 5.10 í vöruvalsreglunum, sem vísar til texta eða myndmáls sem brýtur í bága við almennt velsæmi, en ekki á 3. málslið greinarinnar, sem tekur til gildishlaðinna eða ómálefnalegra upplýsinga eða upplýsinga sem gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega eða félagslega getu.

54 Í öðru lagi, samkvæmt málsgögnum sem fylgja beiðninni um ráðgefandi álit, var skilyrðinu um að merking umbúða mætti ekki gefa til kynna að áfengi yki kynferðislega getu, bætt við með 11. gr. laga nr. 86/2011, sem tóku gildi 30. júní 2011, eftir málshöfðunina fyrir landsdómstólnum.

55 Það er í verkahring landsdómstólsins að sjá EFTA-dómstólnum fyrir upplýsingum um atvik máls og innlenda löggjöf eins og nauðsynlegt er til að hann geti veitt gagnleg svör við þeim spurningum sem beint er til hans. Það er hins vegar landsdómstólsins að túlka ákvæði landsréttar sem vísað er til. EFTA-dómstóllinn getur því ekki tekið fram fyrir hendur landsdómstólsins við mat á því hvort þau ákvæði landsréttar sem hann hefur vísað til eigi við í máli þessu.

56 Engu að síður er nauðsynlegt að umorða spurninguna með smávægilegum hætti, til að veita megi landsdómstólnum gagnlegt svar. Að mati dómsins lýtur spurning héraðsdóms að því hvort grein 5.10 í vöruvalsreglunum, sem heimilar ÁTVR að synja að taka áfenga drykki, sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki, í sölu, á þeirri forsendu að umbúðir og áletranir vörunnar feli í sér gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar samrýmist EES-rétti, og hvort það skipti máli að lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda.

- Svar dómstólsins

57 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin telja að viðeigandi ákvæði íslensks réttar og synjunina beri að meta með hliðsjón af 18. gr. tilskipunar 2000/13.

58 Stefndi heldur því fram að íslenskar reglur uppfylli þau skilyrði sem kveðið er á um í tilskipun 2000/13. Reglunum sé ætlað að koma í veg fyrir að villt sé um fyrir neytendum. Ríkisstjórn Noregs leggur á það áherslu að reglurnar og synjunin varði kynningu frekar en merkingar á umbúðum umræddra vara. Að hennar mati er samræmingin samkvæmt tilskipun 2000/13 umfangsminni hvað það atriði varðar, þar sem tilskipunin kveði á um samræmingu tiltekinna ákvæða landsréttar um merkingar, auk þess sem tilskipunin hafi að geyma reglur um ósamræmd ákvæði landsréttar.

59 Ríkisstjórn Bretlands heldur því fram að synjunin á að taka vörurnar í sölu megi réttlæta með vísan til sjónarmiða um lýðheilsuvernd.

60 Það leiðir af 2. og 3. lið formálsorða tilskipunarinnar að henni er ætlað að stuðla að samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla aðildarríkjanna um merkingu matvæla, til að auðvelda frjálsa umferð þessara vara og starfsemi innri markaðarins.

61 Tilskipunin taki því til allra reglna sem eiga við um merkingar, eins og þær eru skilgreindar í a-lið 3. mgr. 1. gr. hennar. Annars vegar kveður tilskipunin á um samræmingu tiltekinna innlendra ákvæða. Hins vegar kveður hún á um reglur sem gilda um ósamræmd innlend ákvæði. Um ósamræmd ákvæði segir í 18. gr. tilskipunarinnar að aðildarríki geti ekki bannað verslun með matvæli, sem samræmast reglum tilskipunarinnar með beitingu ósamræmdra, innlendra ákvæða, nema slík ákvæði séu réttlætanleg af ástæðum sem taldar eru upp í 2. mgr. greinarinnar (sjá, til samanburðar, mál C-229/01 *Müller* [2003] ECR I-2587, 28. mgr.)

62 Hugtakið „merking“ er útskýrt í a-lið 3. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar með þeim hætti að það taki til hvers orðs, upplýsinga, vörumerkja, sérheita og myndefnis sem varða matvæli og eru, meðal annars, sett á umbúðir eða merkimiða. Í 3. gr. tilskipunarinnar eru tilgreindar þær upplýsingar sem skylt er að birta á matvælaumbúðum, í samræmi við 4.-17. gr. tilskipunarinnar, með fyrirvara um undantekningar sem í þeim eru gerðar.

63 Það er ljóst af beiðninni um ráðgefandi álit að synjunin varðar merkingar í skilningi tilskipunarinnar.

64 Í upphafi er því nauðsynlegt að taka afstöðu til hvort fjórði málsliður greinar 5.10 í íslensku vöruvalsreglunum teljist vera ósamræmt ákvæði sem mæli fyrir um merkingu og kynningu á tilteknum matvælum.

65 Upplýsingar á merkingum sem kunna að brjóta í bága við almennt velsæmi og gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar falla ekki undir skyldubundin samræmd skilyrði sem talin eru upp í 3. gr. tilskipunar 2000/13.

66 Merkingar sem einungis geyma upplýsingar sem kunna að brjóta í bága við almennt velsæmi falla ekki undir a-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar um merkingar sem geta villt um fyrir kaupandanum. Slíkar upplýsingar geta í sjálfu sér ekki talist líklegar til að villa um fyrir og hafa áhrif á neysluhegðun.

67 Samkvæmt þessu verður að telja að fjórði málsliður greinar 5.10 í íslensku vöruvalsreglunum, þar sem kveðið er á um að ÁTVR taki ekki við vörum ef texti eða myndmál á umbúðum þeirra inniheldur gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða brjóti í bága við almennt velsæmi, sé ósamræmt ákvæði í skilningi 1. mgr. 18. gr. tilskipunarinnar.

68 Í öðru lagi, verður að taka afstöðu til hvort beiting þessara reglna jafngildi banni við verslun með matvæli, sem samræmast reglunum sem mælt er fyrir í tilskipuninni. 1. mgr. 18. gr. girðir fyrir slíkt bann.

69 Málsgögn beiðninnar gefa til kynna að umræddar vörur uppfylli þau skyldubundnu skilyrði sem tilgreind eru í 3. gr. tilskipunar 2000/13.

70 Synjunin var byggð á fyrsta atriðinu í fjórða málslið greinar 5.10 í íslensku vöruvalsreglunum. Í ákvörðuninni sagði að myndskreytingum á umbúðum „Tempt Cider“-drykkjanna væri „augljóslega ætlað að gera vöruna spennandi og ögrandi á nautnalegan hátt, og að kynferðisleg skírskotun þeirra blasi við”, og að „léttúðugar myndir með nautnalegum, jafnvel lostafullum undirtón“ væru á mörkum hins almenna velsæmis. Áhrif synjunarinnar voru þau að umsækjandanum var meinaður réttur til sölu drykkjanna í verslunum ÁTVR á Íslandi.

71 Í samræmi við framangreint verður að telja að beiting ÁTVR á grein 5.10 í vöruvalsreglunum hafi falið í sér bann við verslun með matvæli, sem 1. mgr. 18. gr. girðir fyrir.

72 ÁTVR heldur því fram að slíkt bann við verslun með matvæli megi réttlæta með vísan til neytendaverndar og nauðsynjarinnar á að tryggja almannaheilbrigði samkvæmt 1. málslið 2. mgr. 18. gr. tilskipunar 2000/13.

73 Íslenska ákvæðið sem synjunin byggist á felur í sér heimild fyrir ÁTVR til að synja að taka áfenga drykki í sölu á grundvelli þess að merkingar umbúðanna innihaldi upplýsingar sem geti brotið í bága við almennt velsæmi. Ákvörðunin sjálf virðist eingöngu hafa byggst á þessu sjónarmiði en ekki á sjónarmiðum um nauðsyn þess að tryggja almannaheilbrigði.

74 Það leiðir af 2. mgr. 18. gr. tilskipunarinnar að ósamræmd innlend ákvæði um merkingu og kynningu á matvælum, sem leggja bann við sölu matvæla sem

samræmast reglum tilskipunarinnar, geta, meðal annars, grundvallast á þeirri viðleitni að tryggja almannaheilbrigði, sem tekur einnig til neytendaverndar.

75 Samkvæmt 6. og 8. lið formálsorða tilskipunarinnar er það meginmarkmið tilskipunarinnar að svara þörfinni á að upplýsa og vernda neytendur og gera þeim kleift að byggja val sitt á alhliða þekkingu á vörunni.

76 Að gættum undantekningum í samræmi við 4.-17. gr. eiga upplýsingarnar sem skylt er að birta á matvælaumbúðum og taldar eru upp í 3. gr. tilskipunarinnar að vera nægileg trygging fyrir neytendavernd, upp að ákveðnu marki. Jafnframt eiga þær að tryggja að fáar hömlur séu settar á frjáls viðskipti. Af því leiðir að neytendavernd er eitt af markmiðunum sem stefnt er að með tilskipun 2000/13.

77 Til að réttlæta megi innlenda ráðstöfun verður hún að vera viðeigandi til að ná því markmiði sem að er stefnt með tilskipuninni og hún má ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði.

78 Eins og fram kemur í synjuninni, hefur ÁTVR, samkvæmt grein 5.10 í vöruvalsreglunum, heimild til að synja að taka í sölu drykki sem uppfylla reglur tilskipunarinnar, á grundvelli þess að merkingar þeirra brjóti í bága við almennt velsæmi.

79 Ólíklegt væri að markmið tilskipunarinnar um að auðvelda starfsemi innri markaðarins næðist ef stjórnvöld aðildarríkjanna gætu ákveðið að merkingar sem uppfylla kröfur tilskipunarinnar teljist þess eðlis að þær kunni að særa blygðunarkennd neytenda eða villa um fyrir þeim.

80 Af þessu leiðir að beiting ósamræmdra innlendra ákvæða um merkingu og kynningu matvæla, sem heimila ÁTVR að synja að taka í sölu drykki, er uppfylla reglur tilskipunarinnar, á grundvelli þess að merkingarnar brjóti í bága við almennt velsæmi, verður ekki réttlætt með vísan til neytendaverndar. Sú vernd er tryggð með því að upplýsingar á umbúðum varanna uppfylli kröfur tilskipunarinnar og hún getur ekki réttlætt bann það sem hér um ræðir.

81 Dómurinn minnir á að baráttan við misnotkun áfengis er forgangsmál þegar kemur að lýðheilsuvernd (Mál E-6/96 *Wilhelmsen* [1997] EFTA Ct. Rep. 53, 85. mgr.; E-9/00 *ESA* v *Norway* [2002] EFTA Ct. Rep. 72, 44. mgr. og E-4/04 *Pedicel* [2005] EFTA Ct. Rep. 1, 54. mgr.). EES-ríki hafa verulegt svigrúm við það hvernig þau móta og framfylgja eigin áfengisstefnu (Mál E-1/97 *Gundersen* [1997] EFTA Ct. Rep. 108, 20. mgr. og áður tilvitnað mál *Pedicel*, 55. mgr.).

82 Ástæðurnar sem réttlætt geta slíkar ráðstafanir EES-ríkis verða aftur á móti að byggjast á greiningu á því hvort þær séu til þess fallnar að ná markmiðinu, hvort meðalhófs sé gætt og þá með vísan til sérstakra gagna sem styðja þær ályktanir (sjá óbirtan dóm frá 16. júlí 2012 í málinu E-9/11 *ESA* v *Norway*, frá 16 júlí 2012, 89. mgr.). Þessum skilyrðum er ekki fullnægt í tengslum við umrætt ákvæði, sem heimilar ÁTVR að synja að taka áfenga drykki í sölu á grundvelli þess að merkingarnar innihaldi upplýsingar sem kunna að brjóta í bága við

almennt velsæmi. Við þær aðstæður er ekki unnt að réttlæta þá ráðstöfun með vísan til lýðheilsuverndar.

83 Til þess að öllu sé til haga haldið lætur dómurinn þess getið að í fyrstu spurningu landsdómstólsins er vísað til annarra hugsanlegra skilyrða sem varða merkingar sem gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu. Þar sem landsdómstóllinn hefur vísað sérstaklega til slíkra skilyrða verður fjallað um þau, jafnvel þótt áhrif þeirra á málið sem rekið er fyrir landsdómstólnum kunni að vera óveruleg.

84 Í b-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er mælt fyrir um bann við notkun merkinga sem eigna matvælum læknisfræðilega eiginleika. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar hefur verið útfært nánar með reglugerð 1924/2006/EB, þar sem nánari reglur um notkun næringar- og heilsufullyrðinga er varða matvæli er að finna. Samkvæmt 5. tl. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar 1924/2006 er heilsufullyrðing sérhver fullyrðing sem þar sem er fullyrt, látið að því liggja eða gefið í skyn að tengsl séu milli tiltekins matvælaflokks, tiltekinna matvæla eða eins af innihaldsefnum þeirra og heilbrigðis.

85 Samkvæmt a-lið 3. mgr. 4. gr. reglugerðar 1924/2006 er skilyrðislaust bann lagt við því að drykkjarvörur, sem innihalda meira en 1,2% af alkóhóli miðað við rúmmál, séu tengdar heilsufullyrðingum. Samkvæmt því samræmist lagaákvæði aðildarríkis sem bannar merkingar er gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, EES-rétti.

- Uppruni hinna umræddu vara

86 Vöruvalsreglurnar sem leggja bann við sölu áfengra drykkja á þeim grundvelli einum að merkingarnar innihaldi upplýsingar sem kunna að brjóta í bága við almennt velsæmi verða ekki réttlættar með vísan til 2. mgr. 18. gr. tilskipunarinnar. Slík regla verður að teljast hindrun á frjálsum vöruflutningum, í ljósi þess að markmið tilskipunarinnar er að auðvelda frjálsa umferð matvæla og koma í veg fyrir ójöfn samkeppnisskilyrði.

87 Í 11. gr. EES-samningsins er lagt bann við takmörkunum á frjálsum vöruflutningum í formi reglna sem fela í sér skilyrði sem slíkar vörur verði að uppfylla, líkt og skilyrði um uppruna, form, stærð, þyngd, samsetningu, kynningu, merkingu eða umbúðir, jafnvel þótt slíkar reglur gildi jafnt um allar innlendar og innfluttar vörur, nema unnt sé að réttlæta beitingu slíkra reglna með vísan til markmiða um verndun almannahagsmuna sem ganga frjálsum vöruflutningum framar.

88 Eins og rakið er hér að framan eru engin markmið um verndun almannahagsmuna sem geta réttlætt bannið sem hér um ræðir.

89 Það hefur því enga þýðingu, hvað viðvíkur fyrstu spurningunni, að hin innlendu ákvæði taki jafnt til innlendra og erlendra vara.

90 Fyrstu, þriðju og fjórðu spurningunni verður því að svara með eftirfarandi hætti:

Ákvæði 18. gr. tilskipunar 2000/13 útilokar reglu á borð við grein 5.10 í vöruvalsreglunum sem veitir ÁTVR heimild til að synja að taka í sölu áfenga drykki sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki á grundvelli þess að merkingar varanna innihaldi gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar.

Ekki skiptir máli hvort slíkt ákvæði nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda.

Önnur, þriðja og fjórða spurningin

91 Önnur spurning héraðsdóms lýtur í meginatriðum að því hvort ákvæði þar sem ÁTVR er veitt heimild til að synja að taka áfenga drykki í sölu á grundvelli skilyrðis um að á umbúðum áfengra drykkja skuli greinilega koma fram að um áfengi sé að ræða, samrýmist EES-rétti, og hvort máli skipti að lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda.

92 Þótt orðalag spurningarinnar sé almennt verður að skilja hana með þeim hætti að hún vísi til þess hluta málsins, sem rekið er fyrir landsdómstólnum, sem snýr að ákvörðuninni um sérmerkingar.

93 Til að unnt sé að veita landsdómstólnum gagnlegt svar við spurningunni er nauðsynlegt að umorða hana með smávægilegum hætti. Að mati dómsins lýtur spurning héraðsdóms að því hvort 8. gr. reglugerðar 828/2005, sem heimilar ÁTVR að synja að taka í sölu áfenga drykki sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki, nema með því skilyrði að innflutningsaðili merki umbúðir þeirra með límmiða þar sem fram koma orðin „áfengur drykkur”, samrýmist EES-rétti og hvort máli skipti að lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda.

- Reglur varðandi upplýsingar um alkóhólstyrkleika miðað við rúmmál

94 Dómstólnum þykir vert að taka þær reglur sem gilda um merkingar á alkóhólstyrkleika miðað við rúmmál til nánari athugunar.

95 Eins og þegar hefur komið fram í málsgreinum 40 og 41, telur dómstóllinn að almennar reglur tilskipunar 2000/13 um merkingar eigi við um þau matvæli sem málið fyrir landsdómstólnum snýst um.

96 Í a-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að merkingar matvæla skuli ekki vera þess eðlis að þær geti villt um fyrir kaupandanum að verulegu leyti, einkum varðandi upplýsingar um sérkenni þeirra, eða með því að eigna þeim áhrif eða eiginleika sem þau hafa ekki, eða með því að gefa í skyn að matvælin hafi tiltekin sérkenni ef öll svipuð matvæli hafa í raun þessi sérkenni.

97 Af þessu má ráða að meginreglan að baki tilskipuninni er sú að neytendur skulu fá nákvæmar upplýsingar um mismunandi sérkenni matvæla. Í samræmi við það

inniheldur 3. gr. tilskipunarinnar lista yfir upplýsingar sem skylt er að birta á matvælaumbúðum. Í 10. tl. 1. mgr. 3. gr. segir að á umbúðum drykkjarvara sem innihalda meira en 1,2 % alkóhól miðað við rúmmál, skuli upplýst um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við magn.

98 Skilyrðin fyrir birtingu þeirra sérkenna sem talin eru upp í 3. gr. tilskipunarinnar er að finna í 4.-17. gr. hennar, en í þeim greinum eru einnig tilgreindar undantekningar frá skilyrðum 3. gr.

99 Í samræmi við ákvæði 1. mgr. 12. gr. tilskipunarinnar, eins og það er orðað í aðlögunarlið d) við 18.tl. (tilskipun 2000/13) í XII. kafla II. viðauka EES-samningsins skulu reglur um upplýsingar um alkóhólstyrkleika miðað við rúmmál, ef um er að ræða vörur undir tollaflokkunarnúmerinu 22.04, vera í samræmi við þær sem mælt er fyrir um í sérstökum ákvæðum EES-réttar sem gilda um slíkar vörur. Að því er varðar drykkjarvörur sem í er meira en 1,2 % af alkóhóli miðað við rúmmál, kveður 2. mgr. 12. gr. á um að mælt skuli fyrir um þær í samræmi við þá málsmeðferð sem kveðið er á um í 2. mgr. 20. gr., sem vísar til þess samráðsferlis nefnda Evrópusambandsins sem komið var á fót með ákvörðun 1999/468/EBE.

100 Ákvæði um upplýsingar um alkóhólstyrk miðað við rúmmál í merkingu á áfengum drykkjarvörum til sölu til neytenda er að finna í tilskipun 87/250/EBE. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. þeirrar tilskipunar skal tölugildið sem sýnir alkóhólstyrkleika ekki gefið upp með fleiri en einum aukastaf. Á eftir því skal standa „% miðað við rúmmál“ og á undan því getur staðið orðið „alkóhól“ eða styttingin „alk.“. Hins vegar tekur sú tilskipun samkvæmt 1. gr. ekki til drykkja sem flokkaðir eru undir liðum 22.04 og 22.05 í sameiginlegu tollskránni.

101 Af því leiðir að samkvæmt EES-samningnum tekur tilskipun 2000/13 til reglna um merkingu matvæla sem falla undir lið 22.05, en tilskipanir 2000/13 og tilskipun 87/250 taka til merkingar matvæla sem falla undir lið 22.06.

102 Innan Evrópusambandsins hefur verið leyst úr þessari stöðu með setningu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1169/2011 frá 25. október 2011 um veitingu upplýsinga um matvæli til neytenda. Reglugerðin breytti reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1924/2006 og (EB) nr. 1925/2006 og felldi úr gildi tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 87/250/EBE, tilskipun ráðsins 90/496/EBE, tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 1999/10/EB, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/13/EB og tilskipanir framkvæmdastjórnarinnar 2002/67/EB og 2008/5/EB og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 608/2004, sem enn hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Samkvæmt þeirri reglugerð tekur skilyrðið um merkingar, sem hér er til umfjöllunar, ekki eingöngu til matvæla sem falla undir lið 22.04.

- Svar dómstólsins

103 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin telja að 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2000/13 hafi að geyma tæmandi lista yfir sérkenni sem skylt er að tilgreina á

merkingum matvælaumbúða og að sérmerkingin sem krafist er sé viðbótarupplýsingar í skilningi annars málsliðar 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Að því er varðar drykkjarvörur sem innihalda meira en 1,2 % alkóhól miðað við rúmmál, er einungis gerð krafa um að raunverulegur alkóhólstyrkleiki miðað við magn komi fram, sbr. 10. tl. 1. mgr. 3. gr.

104 Því er haldið fram að íslenska ákvæðið sem krefst sérmerkingar verði ekki réttlætt með vísan til tilskipunarinnar, úr því að Ísland hafi ekki upplýst ESA um þessa ráðstöfun í samræmi við 19. gr., eins og kveðið er á um í öðrum málslið 2. mgr. 4. gr. Aukaskilyrðið um að orðunum „áfengur drykkur" skuli bætt við merkingu umbúðanna samrýmist því ekki tilskipuninni.

105 Stefndi, með stuðningi ríkisstjórnar Noregs, heldur því fram að forsendur ákvörðunarinnar um sérmerkingar hafi verið þær að myndmál umbúðanna höfði til barna og unglinga. Enn fremur hafi skapast hætta á ruglingi milli hinna áfengu drykkja og óáfengra drykkjarvara. Þetta sjónarmið megi heimfæra undir 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar, sem leggur bann við því að merkingar og kynning matvælanna séu þess eðlis að þær geti villt um fyrir kaupandanum í verulegum atriðum varðandi sérkenni vörunnar.

106 Ríkisstjórn Bretlands leggur áherslu á að sérmerkingarnar megi réttlæta með vísan til lýðheilsuverndar.

107 Í 8. gr. hinnar íslensku reglugerðar nr. 828/2005 er gerð sú krafa að umbúðir áfengra drykkja beri með sér að um áfengi sé að ræða. Ákvörðunin um sérmerkingar byggðist á því ákvæði.

108 Innlent ákvæði sem gerir kröfu umfram þá að upplýst sé um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við magn á umbúðum áfengra drykkja, að einnig komi þar fram að innihald þeirra sé áfengt, verður að teljast varða upplýsingar til neytenda um sérkenni vörunnar í skilningi 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar.

109 Það leiðir af gögnum beiðninnar um ráðgefandi álit að merkingar umræddra drykkjarvara, sem allar innihalda meira en 1,2% alkóhól miðað við rúmmál, innihéldu upplýsingar um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við magn. Þar af leiðandi uppfylltu vörurnar skilyrði 10. tl. 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar.

110 Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar er aðildarríkjum heimilt að setja ákvæði um að upplýsingar, til viðbótar þeim sem taldar eru upp í 3. gr tilskipunarinnar, skuli koma fram á merkingum matvæla. Þegar engin slík samevrópsk ákvæði eru til staðar er aðildarríkjunum einungis heimilt að setja ákvæði um slíkar upplýsingar í samræmi við þá málsmeðferð sem mælt er fyrir um í 19. gr. tilskipunarinnar.

111 Samkvæmt 2. mgr. 19. gr. skal EFTA-ríki tilkynna ESA og hinum EFTA-ríkjunum og aðildarríkjum ESB um fyrirhugaðar ráðstafanir og færa fram rök sem réttlæta þær. Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. geta aðildarríkin aðeins gert þess

háttar ráðstafanir þremur mánuðum eftir slíka tilkynningu og að því tilskildu að álit ESA sé jákvætt.

112 Hlutverk ESA í þessu samhengi er nánar skýrt í d.-lið 4. gr. bókunar 1 við EES-samninginn um altæka aðlögun, d.-lið 2. mgr. 5. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, og 1. gr. bókunar 1 við hann.

113 Af gögnum málsins má ráða að ESA hafi ekki verið tilkynnt um 8. gr. reglugerðar nr. 828/2005. Þar sem nauðsynlegri málsmeðferð var ekki fylgt getur ákvæðið ekki talist gild takmörkun samkvæmt EES-rétti og getur ekki lagt skyldur á herðar einstaklingum og rekstraraðilum, eins og ESA benti á við munnlegan málflutning.

114 Samkvæmt framansögðu er því óþarft að svara þriðju spurningu samhliða annarri spurningu.

115 Annarri og fjórðu spurningu verður því að svara með þeim hætti að innlent ákvæði, líkt og 8. gr. reglugerðar 828/2005, sem gerir kröfu umfram þá að upplýst sé um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við magn á umbúðum áfengra drykkja sem innihalda meira en 1,2% alkóhól miðað við rúmmál, að einnig komi þar fram að innihald þeirra sé áfengt, getur ekki talist gild takmörkun að EES-rétti og getur ekki lagt skyldur á herðar einstaklingum og rekstraraðilum, ef það hefur verið lögtekið án þess að málsmeðferð þeirri sem mælt er fyrir um í 19. gr. tilskipunarinnar hafi verið fylgt.

Fimmta spurningin

116 Fimmta spurning héraðsdóms lýtur að því hvort skilyrði fyrir skaðabótaábyrgð ríkis samkvæmt EES-samningnum séu uppfyllt ef þær ráðstafanir sem lýst er í fyrstu og annarri spurningu verða taldar ósamrýmanlegar EES-rétti.

- Athugasemdir bornar fram við dómstólinn

117 Stefnandi heldur því fram, með stuðningi ESA og framkvæmdastjórnarinnar, að ákvæðum tilskipunarinnar sé ætlað að veita einstaklingum réttindi og að brotið verði að teljast nægilega alvarlegt. Að mati ESA og framkvæmdastjórnarinnar er það landsdómstólsins að taka afstöðu til að hvaða marki stefnandi hafi orðið fyrir tjóni vegna skilyrðisins um sérmerkingar.

118 Stefndi, með stuðningi ríkisstjórnar Noregs, telur að skilyrðin fyrir skaðabótaábyrgð ríkisins séu ekki uppfyllt. Að þeirra mati, er það landsdómstólsins að leggja mat á atvik málsins og ákveða hvort skilyrði fyrir skaðabótaábyrgð ríkisins séu uppfyllt.

- Svar dómstólsins

119 Það er meginregla EES-réttar að EFTA-ríki er skylt að bæta tjón einstaklinga og rekstraraðila sem leiðir af vanrækslu þess á skyldum sínum, sem það ber ábyrgð á, samkvæmt EES-samningnum. Skaðabótaábyrgð ríkisins verður að teljast

óaðskiljanlegur hluti EES-samningsins (sjá mál E-9/97 *Sveinbjörnsdóttir* [1998] EFTA Ct. Rep. 95, 62. og 63. mgr.; E-4/01 *Karlsson* [2002] EFTA Ct. Rep. 240, 25. mgr; og E-8/07 *Ngyen* [2008] EFTA Ct. Rep. 224, 31. mgr.).

120 Sú niðurstaða að meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins sé hluti EES-samningsins er, eðli málsins samkvæmt, frábrugðin þróuninni í dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalaganna að því er varðar regluna um skaðabótaábyrgð ríkisins samkvæmt ESB-rétti. Beiting þessara reglna og gildissvið þeirra þarf þess vegna heldur ekki að vera að öllu leyti hið sama (sjá áður tilvitnað mál *Karlsson*, 30. mgr.)

121 EFTA-ríki getur orðið skaðabótaskylt vegna brota á skuldbindingum samkvæmt EES-rétti að þremur skilyrðum uppfylltum: Í fyrsta lagi verður að felast í reglunni sem brotin er að einstaklingar og rekstraraðilar öðlist tiltekin réttindi; í öðru lagi verður að vera um nægilega alvarlega vanrækslu á skuldbindingum ríkisins að ræða, og í þriðja lagi verður að vera orsakasamband milli vanrækslu ríkisins á skuldbindingum sínum og þess tjóns sem tjónþoli verður fyrir (sjá áður tilvitnuð mál *Sveinbjörnsdóttir*, 66. mgr., og *Karlsson*, 32. mgr.).

122 Það er óaðskiljanlegur hluti EES-samningsins að í málum þar sem ákvæði EES-réttar og landréttar eru ósamrýmanleg, verða einstaklingar og rekstraraðilar að geta gert kröfu fyrir dómstólum aðildarríkis varðandi réttindi sín sem leiða af ákvæðum EES-samningsins, rétt eins og um ákvæði landsréttar væri að ræða, að því gefnu að reglan sem um ræðir sé nægilega skýr og óskilyrt (sjá mál E-1/94 *Restamark* [1994-1995] EFTA Ct. Rep. 15, 77. mgr; og áður tilvitnað mál *Karlsson*, 37. mgr.)

123 Fyrir landsdómstólnum hefur stefnandi vísað til 11. gr. EES-samningsins og heldur því fram að það ákvæði veiti honum þau réttindi sem felast í kröfu hans.

124 Ákvæði 11. gr. EES-samningsins leggur bann við magntakmörkunum og öllum öðrum ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif. Ákvæðið veitir sem slíkt einstaklingum og rekstraraðilum réttindi sem þeir geta reitt sig á, og brot á því geta leitt til skaðabótaskyldu (sjá hliðstæð sameinuð mál C-46/93 og C-48/93 *Brasserie du Pêcheur and Factortame* [1996] ECR I-1029, 23. mgr.).

125 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin vísa einnig til ákvæða tilskipunar 2000/13. Eins og ljóst er af orðalagi 2. og 8.-liðar formálsorða hennar var tilskipunin sett til að auðvelda frjálsa umferð vara sem undir hana falla og koma í veg fyrir hindranir hvað hana varðar. Frjálsir vöruflutningar eru því eitt af markmiðum tilskipunarinnar sem, með samræmingu lagareglna EES-ríkjanna, er ætlað að hvetja til viðskipta milli aðildarríkjanna. Réttindin sem kveðið er á um í 11. gr. EES-samningsins eru því skilgreind og skýrt orðuð í tilskipuninni.

126 Varðandi efni tilskipunarinnar verður að benda á að hún tekur meðal annars til merkinga matvæla svo að unnt sé að markaðssetja matvæli sem pakkað er í einu EES-ríki í öðru EES-ríki, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Það leiðir af 18. gr. tilskipunarinnar að aðildarríki geta ekki bannað verslun með matvæli sem

samrýmast reglum tilskipunarinnar, nema við sérstakar aðstæður. Þetta bann við höftum EES-ríkis á verslun með matvæli veitir einstaklingum og rekstraraðilum rétt til að markaðssetja matvæli, sem samrýmast reglum tilskipunarinnar, í öðru EES-ríki.

127 Enn fremur er ljóst af texta tilskipunarinnar að þótt EES-ríki hafi heimildir til að setja tiltekin viðbótarskilyrði lýtur sú heimild málsmeðferðarreglum EES-réttar.

128 Það er þessu máli óviðkomandi hvort verið sé að leiða tilskipun 2000/13 í lög, eða hvort hún hafi verið leidd í lög, á Íslandi, þar sem hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Þegar kemur að afleiddum EES-rétti, verða einstaklingar og rekstraraðilar að geta borið fyrir sig meginregluna um skaðabótaábyrgð ríkisins, frá þeim tíma sem ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur gildi. Af því leiðir að stefnandi sem heldur því fram að hann hafi orðið fyrir tjóni vegna rangrar beitingar tilskipunar 2000/13 getur vísað til reglna um frjálsa vöruflutninga til að ríkið verði dæmt skaðabótaskylt vegna brots á reglum tilskipunarinnar.

129 Að því er varðar skilyrðið um að brotið verði að vera nægilega alvarlegt, þá er það skilyrði samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins háð því hvort samningsaðilinn hafi með bersýnilegum og alvarlegum hætti litið fram hjá þeim takmörkunum sem eru á svigrúmi ríkisins til mats við ákvarðanatöku. Þættirnir sem líta verður til eru, meðal annars, hversu skýrt og nákvæmt það ákvæði sem farið er gegn er og hversu mikið mat ákvæðið eftirlætur innlendum stjórnvöldum (sjá áður tilvitnuð mál *Karlsson*, 38. mgr. og *Ngyen*, 33. mgr.; og mál E-2/10 *Kolbeinsson* [2009-2010] EFTA Ct. Rep. 234, 82. mgr.).

130 Hafi EFTA-ríki, á hinn bóginn, ekki haft val um framkvæmd lagasetningar og einungis takmarkað, eða jafnvel ekkert, svigrúm til mats, getur brotið gegn EES-rétti, eitt og sér, talist nægilega alvarlegt.

131 Svigrúm EFTA-ríkisins til mats, sem er að miklu leyti háð skýrleika og nákvæmni ákvæðisins sem farið er gegn, er því mikilvægt viðmið þegar metið er hvort brotið gegn EES-rétti sé nægilega alvarlegt.

132 Hvað ákvörðunina um sérmerkingar varðar liggur ljóst fyrir að ÁTVR lýsti því yfir að neitað yrði að taka við umræddum áfengum drykkjum til sölu, sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki, nema með því skilyrði að innflytjandinn setti límmiða á umbúðirnar með orðunum „áfengur drykkur“, í samræmi við 8. gr. reglugerðar 828/2005.

133 Í 2. mgr. 4. gr tilskipunar 2000/13 er girt með skýrum og ótvíræðum hætti fyrir möguleika EES-ríkis til að gera kröfur til viðbótar þeim sem taldar eru upp í 3. gr. tilskipunarinnar án undangenginnar málsmeðferðar í samræmi við 19. gr. tilskipunarinnar.

134 Skyldan sem hvílir á EES-ríkjum til að virða tilkynningarferli 19. gr. tilskipunarinnar er skýr og ótvíræð.

135 Samkvæmt 104. gr. EES-samningsins skulu ákvarðanir teknar af sameiginlegu EES-nefndinni í tilvikum sem kveðið er á um í samningnum vera bindandi fyrir samningsaðila frá og með gildistökudegi þeirra nema kveðið sé á um annað í þeim, og skulu samningsaðilar gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja framkvæmd þeirra og beitingu.

136 Við aðstæður eins og í máli þessu uppfyllir brot á 19. gr. tilskipunarinnar, líkt og setning íslenska ráðherrans á 8. gr. reglugerðar 828/2005 án þess að ESA væri tilkynnt um það áður, skilyrði til þess að nægilega alvarlegt brot á EES-rétti teljist liggja fyrir.

137 Hvort beint orsakasamband sé milli brotsins gegn EES-rétti og tjóns sem tjónþoli kann að hafa orðið fyrir er landsdómstólsins að meta.

138 Fimmtu spurningunni verður því að svara með eftirfarandi hætti:

Einstaklingar og rekstraraðilar sem hafa orðið fyrir tjóni vegna rangrar beitingar tilskipunar 2000/13 geta vísað til reglna um frjálsa vöruflutninga til að ríkið verði dæmt skaðabótaskylt vegna brots á EES-rétti.

Tjón sem verður vegna innlendrar ráðstöfunar, eins og þeirrar sem lýst er í fyrstu spurningunni, leiðir til skaðabótaábyrgðar ríkisins ef landsdómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að beiting innlendu lagaákvæðanna eða stjórnvalds-fyrirmælanna teljist nægilega alvarlegt brot á EES-rétti og að beint orsakasamband sé á milli vanrækslu ríkisins á skyldum sínum og þess tjóns sem tjónþoli varð fyrir.

Brot á EES-rétti er nægilega alvarlegt þegar innlend ráðstöfun eins og sú sem lýst er í annarri spurningunni veldur tjóni, ef innlend lagaákvæði eða stjórnvaldsfyrirmæli geta ekki talist gild vegna vanrækslu á tilkynningarskyldu í samræmi við 19. gr. tilskipunar 2000/13. Slíkt brot felur í sér skaðabótaábyrgð ríkisins ef landsdómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að beint orsakasamband sé á milli vanrækslu ríkisins á skyldum sínum og þess tjóns sem tjónþoli varð fyrir.

IV Málskostnaður

139 Ríkisstjórnir Noregs og Bretlands, ESA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, sem skilað hafa greinargerðum til EFTA-dómstólsins skulu hver bera sinn málskostnað. Þar sem um er að ræða mál sem er hluti af málarekstri fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um kostnað málsaðila.

Með vísan til framangreindra forsenda lætur,

DÓMSTÓLLINN

uppi svohljóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Héraðsdómur Reykjavíkur beindi til dómstólsins:

1. Ákvæði 18. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2000/13/EB frá 20. mars 2000, um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla, útilokar reglu á borð við grein 5.10 í vöruvalsreglunum sem veitir ÁTVR heimild til að synja að taka í sölu áfenga drykki sem eru löglega framleiddir og markaðssettir í öðru EES-ríki á grundvelli þess að merkingar varanna innihaldi gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar.

Ekki skiptir máli hvort vöruvalsreglurnar nái jafnt til innlendra og erlendra vörutegunda.

2. Innlent ákvæði, líkt og 8. gr. reglugerðar 828/2005 um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni, sem gerir kröfu umfram þá að upplýst sé um raunverulegan alkóhólstyrkleika miðað við magn á umbúðum áfengra drykkja sem innihalda meira en 1,2% alkóhól miðað við rúmmál, að einnig komi þar fram að innihald þeirra sé áfengt, getur ekki talist gild takmörkun að EES-rétti og getur ekki lagt skyldur á herðar einstaklingum og rekstraraðilum, ef það hefur verið lögtekið án þess að málsmeðferð þeirri sem mælt er fyrir um í 19. gr. tilskipunar 2000/13 /EB hafi verið fylgt.

3. Einstaklingar og rekstraraðilar sem hafa orðið fyrir tjóni vegna rangrar beitingar tilskipunar 2000/13/EB geta vísað til reglna um frjálsa vöruflutninga til að ríkið verði dæmt skaðabótaskylt vegna brots á EES-rétti.

Tjón sem verður vegna innlendrar ráðstöfunar, eins og þeirrar sem lýst er í fyrstu spurningunni, leiðir til skaðabótaábyrgðar ríkisins ef landsdómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að beiting innlendra laga eða stjórnvaldsfyrirmæla teljist nægilega alvarlegt brot á EES-rétti og að beint orsakasamband sé á milli vanrækslu ríkisins á skyldum sínum og þess tjóns sem tjónþoli varð fyrir.

Brot á EES-rétti er nægilega alvarlegt þegar innlend ráðstöfun eins og sú sem lýst er í annarri spurningunni veldur tjóni, ef innlendu lagaákvæðin eða stjórnvaldsfyrirmælin geta ekki talist gild vegna vanrækslu á tilkynningarskyldu í samræmi við 19. gr. tilskipunar 2000/13/EB. Slíkt brot felur í sér skaðabótaábyrgð ríkisins ef landsdómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að beint

orsakasamband sé á milli vanrækslu ríkisins á skyldum sínum og þess tjóns sem tjónþoli varð fyrir.

Carl Baudenbacher Per Christiansen Páll Hreinsson

Kveðið upp í heyranda hljóði í Lúxemborg 11. desember 2012.

Gunnar Selvik
Dómritari

Carl Baudenbacher
Forseti