DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

16. november 2000 *

I sag C-37/99,

angående en anmodning, som Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Roelof Donkersteeg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1 i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann (refererende dommer), og dommerne J.-P. Puissochet og F. Macken,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Den nederlandske regering ved kontorchef M.A. Fierstra, Afdelingen for EU-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den danske regering ved kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister N. Green

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent H. van Lier, C. van der Hauwaert, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og M. Shotter, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. marts 2000 er afgivet mundtlige indlæg af R. Donkersteeg ved advokat D. van Niel, Utrecht, af den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, af den danske regering ved J. Molde, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, og af Kommissionen ved H. van Lier og C. van der Hauwaert,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. april 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 5. januar 1999, indgået til Domstolen den 10. februar 1999, har Nederlandenes Hoge Raad i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1 i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en straffesag mod R. Donkersteeg, som blev indledt, fordi han ikke på sin landbrugsbedrift havde anlæg til desinfektion af fodtøj, og fordi han ikke havde ladet svin opdrættet på sin bedrift vaccinere mod Aujeszky's sygdom.

Fællesskabslovgivningen

3 Ifølge direktivets artikel 1, nr. 1, er en »teknisk specifikation« »en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering,

mærkning eller etikettering, samt fremstillingsmetoder og -processer for landbrugsprodukter efter traktatens artikel 38, stk. 1...«.

4 Direktivets artikel 1, nr. 5, definerer »teknisk forskrift« som »tekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter«.

5 Ifølge artikel 1, nr. 7, omfatter begrebet »produkt« bl.a. »landbrugsprodukter«.

6 Direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard i dens helhed, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom; de giver tillige kort Kommissionen underretning om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.«

7 Ifølge definitionen i direktivets artikel 1, nr. 2, som ændret ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994 om anden væsentlige ændring af direktiv 83/189 (EFT L 100, s. 30), er en »teknisk specifikation« »en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et

produkt ... Udtrykket 'teknisk specifikation' dækker ligeledes fremstillingsmetoder og -processer vedrørende landbrugsvarer i henhold til traktatens artikel 38, stk. 1 ... når de har indvirkning på produkternes karakteristika«.

Den nederlandske lovgivning

8 Artikel 2, stk. 1, i Verordening minimumeisen varkenshouderij 1993 (bekendtgørelse om mindstekrav til svinehold, herefter »MS-bekendtgørelsen«), som blev udstedt den 2. december 1992 og trådte i kraft den 4. september 1993, lyder således:

»Svineproducenten skal påse, at der på hans bedrift er et eller flere desinfektionskar af god kvalitet eller vaskeudstyr af god kvalitet til desinfektion af fodtøj.«

9 Artikel 2, stk. 1, i Verordening bestrijding ziekte van Aujeszky 1993 (bekendtgørelse om bekæmpelse af Aujeszky's sygdom, herefter »BAS-bekendtgørelsen«), som blev udstedt den 9. juni 1993 og trådte i kraft den 4. september 1993, bestemmer følgende:

»Enhver svineproducent skal lade svin opdrættet på hans bedrift vaccinere mod Aujeszky's sygdom i overensstemmelse med det vaccinationsprogram, som er fastsat for de pågældende dyrearter og for forskellige zoner af Landbouwschap's afdeling for svineavl, for Stichting's regning.«

10 De nationale myndigheder har fastsat et sådant vaccinationsprogram, som er godkendt af Kommissionen. Ifølge dette programs bestemmelser skal fedesvin vaccineres mellem den 10. og den 16. uge efter deres fødsel; hvis særlige omstændigheder ved bedriften kræver det, skal der foretages endnu en vaccination fire uger efter den første.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Der er rejst straffesag mod Donkersteeg for overtrædelse af de nederlandske bestemmelser om svineproduktion. Han er bl.a. tiltalt for følgende forhold:

— for det første, at han den 22. marts 1995 som svineproducent i den i MS-bekendtgørelsen omhandlede betydning ikke har overholdt sin forpligtelse til at påse, at der på hans bedrift fandtes et eller flere desinfektionskar af god kvalitet eller vaskeudstyr af god kvalitet til desinfektion af fodtøj, og

— for det andet, at han i perioden fra den 1. december 1994 til den 22. marts 1995 eller deromkring som svineproducent i den i BAS-bekendtgørelsen omhandlede betydning ikke har opfyldt forpligtelsen til at lade de på hans bedrift opdrættede svin vaccinere mod Aujeszky's sygdom i overensstemmelse med det herfor fastsatte program.

12 Gerechtshof, Arnhem, ophævede en udeblivelsesdom i første instans og dømte i appelsagen R. Donkersteeg for bl.a. de to ovennævnte forhold.

13 R. Donkersteeg indgav kassationsanke mod denne dom til Nederlandenes Hoge Raad og gjorde med hensyn til disse to forhold gældende, at Gerechtshof, Arnhem, ifølge Domstolens dom af 30. april 1996 i sag C-194/94, CIA Security International (Sml. I, s. 2201), ikke kunne fastslå strafbarheden af de påtalte forhold, da de nationale bestemmelser, der var grundlag for påtalen, ikke var blevet meddelt Kommissionen i overensstemmelse med direktivet.

14 Under disse omstændigheder har Nederlandenes Hoge Raad besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 1 i direktiv 83/189 fortolkes således, at artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelse af 1993 om mindstekrav til svinehold, der lyder således: 'Den erhvervsdrivende er forpligtet til på sin bedrift at have et eller flere desinfektionskar af god kvalitet eller vaskeudstyr af god kvalitet til desinfektion af fodtøj', skal anses for en teknisk forskrift i direktivets forstand?

2) Skal artikel 1 i direktiv 83/189 fortolkes således, at artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelse af 1993 om bekæmpelse af Aujeszky's sygdom, der lyder således: 'Enhver erhvervsdrivende er forpligtet til at lade de på hans bedrift værende svin vaccinere mod Aujeszky's sygdom i overensstemmelse med det vaccinationsskema, som for den pågældende dyreart og på de respektive områder på forslag af Stichting er fastsat af afdelingen', skal anses for en teknisk forskrift i direktivets forstand?

3) Såfremt udkastet til en teknisk forskrift som omhandlet i direktiv 83/189 ikke er anmeldt til Kommissionen i overensstemmelse med direktivets artikel 8 og 9, medfører det da, at en sådan forskrift ikke finder anvendelse, for så vidt som den konkret udgør en hindring for samhandelen eller for de frie

varebevægelser, eller må det antages, at en sådan bestemmelse ikke kan anvendes, hvis den generelt, dvs. uden hensyn til det konkrete tilfælde, udgør eller kan udgøre en handelshindring?

4) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om det forhold, at det nederlandske program til bekæmpelse af Aujeszky's sygdom i svinebesætninger blev godkendt af Europa-Kommissionen for 1996, har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelse om bekæmpelse af Aujeszky's sygdom finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. I givet fald ønskes det oplyst, hvilken betydning det har.«

Det første spørgsmål

15 Den nationale rets første spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om en forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der skal være et eller flere kar til desinfektion af fodtøj eller udstyr til passende rengøring af disse på svineproduktionsbedrifter, i direktivets forstand er en teknisk forskrift, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.

16 Den nederlandske regering har gjort gældende, at artikel 2, stk. 1, i MS-bekendtgørelsen ikke er en »teknisk specifikation« i direktivets forstand. Den drejer sig nemlig ikke om at fastlægge karakteristika for et produkt, og der er heller ikke tale om en bestemmelse vedrørende en fremstillingsmetode, da der ikke fastsættes nogen betingelse for opfedning, avl eller opdræt af svin.

17 Den danske regering har anført, at MS-bekendtgørelsen ikke indeholder krav, der vedrører svin opdrættet på de af denne omfattede bedrifter, og derfor ikke fastlægger karakteristika for et produkt. Den tilføjer, at selv om svin er et

landbrugsprodukt, vedrører bekendtgørelsen heller ikke fremstillingsmetoder og -processer, da den ikke har betydning for, i hvilket omfang de svin, der er blevet opdrættet på de af bekendtgørelsen omfattede bedrifter, lovligt kan markedsføres. Desuden skal de fremstillingsmetoder og -processer, som den nationale plan fastsætter, have direkte eller indirekte indvirkning på de pågældende produkters karakteristika for at kunne betegnes som tekniske specifikationer i direktivets forstand.

18 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at MS-bekendtgørelsen ikke fastlægger karakteristika for noget produkt, hverken avlssvin eller kødsvin. Bekendtgørelsen fastsætter blot de bestemmelser, der gælder for svineproducenten selv. De i hovedsagen omhandlede bestemmelser fastsætter vel i øvrigt hygiejnebetingelser for opdræt af svin, men de fastsætter ikke noget kriterium, der gælder for selve produktionen af svin.

19 Kommissionen har anført, at MS-bekendtgørelsen ikke kan anses for en teknisk specifikation, da den ikke fastsætter fremstillingsmetoder eller -processer for landbrugsprodukter i den i direktivets artikel 1, nr. 1, forudsatte betydning. Den pågældende bestemmelse er en af de talrige hygiejneforanstaltninger, som MS-bekendtgørelsen pålægger svinebedrifter, foranstaltninger, der ikke er knyttet til den egentlige produktion af det pågældende landbrugsprodukt. Desuden kan fremstillingsmetoder og -processer kun anses for tekniske specifikationer i direktivets forstand, for så vidt som de har mærkbar indvirkning på produktets karakteristika. I hovedsagen har forpligtelsen om desinfektionsanlæg ingen virkning på landbrugsproduktets karakteristika.

20 I denne forbindelse bemærkes, at der ved »produkt« ifølge direktivets artikel 1, nr. 7, forstås såvel industriprodukter som landbrugsprodukter, og at der ifølge nr. 1 i samme bestemmelse i den her gældende version af direktivet ved »teknisk specifikation« forstås en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, samt med hensyn til landbrugsprodukter, fremstillingsmetoder og -processer vedrørende disse produkter.

21 Som den nederlandske og den danske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har anført, indeholder MS-bekendtgørelsen ikke nogen bestemmelse, som »fastlægger karakteristika« for de pågældende landbrugsprodukter. Den definerer heller ikke nogen »fremstillingsmetode« eller »-proces« for disse produkter. Kommissionen har med rette anført, at den nævnte nationale bestemmelse ved blot at kræve, at der skal findes desinfektionskar eller vaskeudstyr på svineproduktionsbedriften, ikke vedrører den egentlige produktion af det pågældende landbrugsprodukt.

22 Det må følgelig fastslås, at en bestemmelse som artikel 2, stk. 1, i MS-bekendtgørelsen ikke er en teknisk specifikation som omhandlet i direktivets artikel 1, nr. 1, og den nævnte nationale bestemmelse kan følgelig ikke være en teknisk forskrift i dette direktivs forstand.

23 Under disse omstændigheder må det første spørgsmål besvares således, at en forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der skal være et eller flere desinfektionskar af god kvalitet eller vaskeudstyr af god kvalitet til desinfektion af fodtøj på svineproduktionsbedrifter, ikke i direktivets forstand er en teknisk forskrift, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.

Det andet spørgsmål

24 Den forelæggende rets andet spørgsmål går ud på, om en forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter enhver svineproducent er forpligtet til at lade svin, der opdrættes på hans bedrift, vaccinere mod Aujeszky's sygdom, er en teknisk forskrift i direktivets forstand, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.

25 Den nederlandske regering har gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse ikke kan anses for en teknisk forskrift i direktivets forstand. Den har nemlig til formål at garantere, at svinene ikke inficeres med Aujeszky's sygdomsvirus. En vaccinationsforpligtelse har intet at gøre med de karakteristika, der er fastlagt for et produkt. Det er muligt, at et svin, skønt det ikke er vaccineret, ikke bliver angrebet af denne virus. Ved at lade sine svin vaccinere fjerner producenten blot risikoen for, at disse smittes af Aujeszky's virus, og undgår således visse restriktioner for eksporten af smittede svin. En manglende vaccination, altså manglende overholdelse af den pågældende bestemmelse, begrænser imidlertid på ingen måde muligheden for lovligt at markedsføre eller anvende et svin, som ikke er blevet vaccineret mod Aujeszky's sygdom.

26 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at BAS-bekendtgørelsen ikke kan anses for en teknisk forskrift som omhandlet i direktivets artikel 1, nr. 5. Dels mener regeringen, at selv om det kan erkendes, at en vaccinationsforpligtelse vedrører produktets karakteristika, idet svin, der er vaccineret mod sygdommen, giver sundt kød, fastlægger denne forpligtelse imidlertid ikke specifikt selve produktets karakteristika. Desuden vedrører denne forpligtelse ikke fremstillingsmetoder eller -processer. Den har til formål at skabe og opretholde et acceptabelt sundhedsniveau for svin opdrættet på specialiserede bedrifter.

27 Dels har Det Forenede Kongeriges regering hævdet, at selv om den i hovedsagen omhandlede bestemmelse er bindende for svineproducenter, har den ikke en tilstrækkelig direkte forbindelse med markedsføring og anvendelse af produktet til at kunne betegnes som en teknisk forskrift. Den vedrører en fase, der ligger forud for anvendelsen af det egentlige produkt eller dets markedsføring. Den kan heller ikke opfattes som et forbud eller en hindring for markedsføring eller anvendelse af produktet.

28 Ifølge Kommissionen må BAS-bekendtgørelsen defineres som en teknisk specifikation i direktivets forstand, da den angår en fremstillingsmetode eller -proces for landbrugsprodukter. Levende dyr er nemlig landbrugsvarer som omhandlet i EF-traktatens artikel 38, stk. 1 (efter ændring nu artikel 32, stk. 1, EF), og de

præcise og detaljerede regler om vaccination mod Aujeszky's sygdom har direkte betydning for den egentlige fremstilling af landbrugsproduktet og skal overholdes under fremstillingsprocessen. Desuden har vaccinationen mærkbar betydning for et væsentligt karakteristikum ved landbrugsproduktet, nemlig det, som vedrører de pågældende dyrs sundhed.

29 Kommissionen finder ligeledes, at bestemmelsen i BAS-bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, må betegnes som en teknisk forskrift. Den har i denne forbindelse anført, at BAS-bekendtgørelsen ikke indeholder nogen bestemmelse om restriktioner af markedsføringen af svin for det tilfælde, at disse i strid med den nævnte bestemmelse ikke er vaccineret mod Aujeszky's sygdom. Et svin kan nemlig markedsføres, uden at vaccination er nødvendig, når svinet ikke er bærer af den nævnte sygdom. Da direktivets artikel 1, nr. 5, imidlertid ifølge Kommissionen anvender udtrykket »anvendes« i meget bred forstand, må bestemmelsen dække enhver restriktion for anvendelsen af et landbrugsprodukt under produktionsprocessen, dvs. før det markedsføres som færdigvare bestemt til konsum. Den har anført, at den i hovedsagen omhandlede type specifikation angår et tidligere trin end det, hvor produktet udbydes på markedet som færdigvare, og at en indskrænkende fortolkning af udtrykket »anvendelse« ville bevirke, at begrebet teknisk specifikation blev berøvet enhver betydning.

30 Som påpeget i nærværende doms præmis 20, er en »teknisk specifikation« ifølge direktivets artikel 1, nr. 1, med hensyn til landbrugsprodukter en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt eller fremstillingsmetoder og -processer for dette.

31 I den forbindelse må det nødvendigvis fastslås, at en bestemmelse som artikel 2, stk. 1, i BAS-bekendtgørelsen er en teknisk specifikation i den i direktivets artikel 1, nr. 1, forudsatte betydning. Da de præcise og detaljerede regler for vaccination mod Aujeszky's sygdom nemlig, som Kommissionen med rette har

anført, er knyttet til den egentlige produktion af det pågældende landbrugsprodukt, og da de skal overholdes under produktionsforløbet, definerer reglen således en »fremstillingsproces« for dette produkt.

32 For at kunne betegnes som teknisk forskrift i direktivets forstand skal den i hovedsagen omhandlede bestemmelse imidlertid ifølge direktivets artikel 1, nr. 5, indeholde tekniske specifikationer, »som *retligt* eller *faktisk* skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter«.

33 Herved bemærkes, som den nederlandske regering har anført, at bestemmelsen i BAS-bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, hverken fastsætter restriktioner for markedsføringen eller anvendelsen af de pågældende produkter for det tilfælde, at svinene i strid med denne bestemmelse ikke er blevet vaccineret mod Aujeszky's sygdom.

34 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at en forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter enhver svineproducent er forpligtet til at lade svin, der opdrættes på hans bedrift, vaccinere mod Aujeszky's sygdom, ikke er en teknisk forskrift i direktivets forstand, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.

35 I betragtning af svarene på det første og det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske og den danske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Hoge Raad der Nederlanden ved dom af 5. januar 1999, for ret:

1) **En forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der skal være et eller flere desinfektionskar af god kvalitet eller vaskeudstyr af god kvalitet til desinfektion af fodtøj på bedrifter, hvor der opdrættes svin, er efter Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988, ikke en teknisk forskrift, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.**

2) **En forskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter enhver svineproducent er forpligtet til at lade svin, der opdrættes på hans bedrift, vaccinere mod Aujeszky's sygdom, er efter direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, ikke en teknisk forskrift, som skulle have været meddelt Kommissionen, før den blev udstedt.**

Gulmann Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling