denne medlemsstats opretholdelse af bestemmelserne i den britiske lov om mål og vægt fra 1963 på tidspunktet for den omtvistede indførsel ikke forbudt efter fællesskabsretten, hvorfor disse bestemmelser på dette tidspunkt kunne anvendes på salget i England af færdigpakket mælk med oprindelse i en anden medlemsstat og pakket i pakninger af 1 liter.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 14. JUNI 1979 [1]

Høje Ret.

I — Det vil være formålstjenligt at sammenfatte de faktiske omstændigheder, som har givet anledning til nærværende præjudicielle forelæggelse fra Tribunal de Commerce de Paris.

Den 12. juni 1978 afsendte sagsøgeren i hovedsagen, Union Laitière Normande, pr. lastvogn til Det forenede Kongerige en *palette* med 72 kartoner (hver karton indeholdende 12 »pakker« à en liter, ca. 1¾ pint) UHT-behandlet, standardiseret sødmælk, jf. artikel 2, stk. 6, i Rådets forordning nr. 566/76, til selskabets London-filial, Dairy Farmers. Sendingen returneredes samme dag til selskabet under henvisning til, at det ikke var i besiddelse af *en indførselstilladelse* fra Det forenede Kongeriges landbrugsministerium.

Herefter anmodede sagsøgeren om, og fik den 1. august 1978, en sådan indførselstilladelse; denne var gyldig til den 31. august. Det meddeltes imidlertid, at

1 — Oversat fra fransk.

dokumentet ikke udgjorde en »indførselstilladelse« fra det britiske handels- og industriministerium.

Herefter tilsendte Union Laitière Normande sin britiske filial en ny sending UHT-mælk; denne gang foreholdtes det firmaet, at det herudover behøvede en salgstilladelse udstedt af handels- og industriministeriet; en sådan tilladelse udstedes imidlertid kun til virksomheder i Det forenede Kongerige, som er godkendt i henhold til reglerne i »Milk and Dairies (General) Regulations 1959«, i den i 1977 gældende affattelse. Herudover måtte mælk i medfør af den dengang i Det forenede Kongerige gældende lovgivning om mål og vægt kun færdigpakkes i mængder af $^1/_3$ pint, $^1/_2$ pint eller et multiplum af $^1/_2$ pint.

Tribunal de Commerce de Paris, for hvilket sagsøgeren havde indstævnet sin engelske filial til opfyldelse af aftalen, har herefter forelagt Domstolen fem spørgsmål, som i det væsentligste drejer sig om sundhedsbestemmelser for varmebehandlet mælk og om bestemmelser om mål og vægt vedrørende mælkens emballage.

Jeg vil begynde med det sidste spørgsmål.

II. A — Det er velkendt, at gennemførelsen af frie varebevægelser for landbrugsprodukter vanskeliggøres af gældende nationale regler om mål og vægt. I de fleste af medlemsstaterne gælder der for færdigpakning til direkte salg af væsker i pakninger, der er fremstillet og tillukket på forhånd, præceptive bestemmelser, som er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat og således hæmmer handelen.

Allerede den 26. juli 1971 vedtog Rådet på grundlag af EØF-traktatens artikel 100 direktiv 71/316 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder.

Den 18. oktober samme år vedtog Rådet direktiv 71/354 — liegeledes på grundlag af artikel 100 — om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om enhederne for mål og vægt.

Situationen kompliceredes ved tiltrædelsen i 1973 af nye medlemsstater, hvor der gjaldt andre enheder for mål og vægt. Følgelig ændredes disse to direktiver ved tiltrædelsesakten (bilagene I, II og XI).

Den 19. december 1974 vedtog Rådet på grundlag af artikel 100. et nyt direktiv, 75/106 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om færdigpakning af visse væsker i bestemte volumenstørrelser; i medfør af direktivets bilag III anvendes dets bestemmelser bl.a. på mælk »solgt efter volumen«.

Endelig ændredes det første direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om enhederne for mål og vægt ved Rådets direktiv 76/770 af 27. juli 1976.

B — På det sundhedsmæssige område nødvendiggør gennemførelsen af et enhedsmarked ligeledes harmonisering og samarbejdelse af nationale regler om beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed.

Som tilfældet er med hensyn til mål og vægt, kan en harmonisering af veterinærområdet kun opnås ved gennemførelse

og ensartet anvendelse af fællesskabsforanstaltninger. Disse fællesskabsregler skal især muliggøre en stigende smidiggørelse af kontrolforanstaltningerne ved samhandelen mellem medlemsstaterne.

Med dette formål vedtog Rådet allerede den 12. marts 1968 en resolution, som bestemte, at Kommissionen snarest muligt skulle udarbejde forslag om hygiejne vedrørende fremstilling af mælkeprodukter i virksomhederne og først og fremmest sundhedspolitimæssige foranstaltninger mod følgende smittefarlige sygdomme: mund- og klovsyge, svinepest, tuberkulose, brucellose.

Den 24. februar 1971 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til *forordning* i henhold til artikel 43 »om sundhedsmæssige og sundhedspolitimæssige betingelser for ubearbejdet sødmælks anvendelse som råstof ved fremstillingen af varmebehandlet mælk og heraf afledede produkter« samt et forslag til *forordning,* ligeledes i henhold til artikel 43 »om sundhedsmæssige spørgsmål vedrørende fremstilling og salg af varmebehandlet mælk«.

Forsamlingen tiltrådte disse forslag den 13. marts 1972. Kommissionen tilsluttede sig forsamlingens opfattelse og ændrede sit forslag på visse punkter, førend den på ny forelagde det for Rådet den 1. august 1972.

Det er vigtigt at bemærke sig, at medlemsstaterne i henhold til sidstnævnte forslag *indtil den 31. december 1978* kunne modsætte sig anvendelsen på deres område af bestemmelserne i punkt 1 a) i bilag 1, kapitel 1, i den førstnævnte af disse forordninger med hensyn til brucellose (det forudsattes dog herved, at dyr, som fra den 1. januar 1976, og indtil denne dato anvendtes i mælkeproduktionen skulle tilhøre en brucellosefri besætning), og at varmebehandlet mælk, som sendtes til en anden medlemsstats område, *fra den 31. december 1978* under transporten til bestemmelseslandet skulle ledsages af et officielt dokument, der var i overensstemmelse med bilag I, kapitel IX, i den sidstnævnte af disse forordninger.

Det viste sig imidlertid, at den i 1968 vedtagne tidsplan ikke kunne overholdes. Derfor forpligtede Rådet sig i sin resolution af 22. juli 1974 om veterinære og fysiosanitære spørgsmål og om foder til før den 1. januar 1975 »... at gøre alt for at træffe afgørelse« vedrørende »veterinære og veterinærpolitimæssige betingelser vedrørende ubearbejdet sødmælk og varmebehandlet mælk.«

Det må konstateres, at 10 år efter skabelsen af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (29. juli 1968) og mere end seks år efter de nye medlemsstaters tiltrædelse er visse nationale ordninger stadig virksomme, også sådanne, som indebærer et principielt forbud mod indførsel.

Det stadium, behandlingen af Kommissionens seneste forslag (1. august 1972) er kommet til, gør det ikke muligt at forudse, hvor lang tid der vil hengå, førend de kan vedtages. Man kan imidlertid forudsige, at de, såfremt de virkeliggøres, vil blive vedtaget i form af »direktiver«, og at de vil blive udstedt ikke alene i henhold til artikel 43, men også i henhold til artikel 100.

På det tilgrænsende område, fremstilling og salg af konserveret mælk beregnet til menneskeføde, har Kommissionen, som oprindelig havde valgt forordningsformen, efterfølgende besluttet sig for et direktiv, og under denne form er dets forslag endelig blevet vedtaget af Rådet (direktiv 76/118 af 18. december 1975). Spørgsmålet om formen er vigtig, idet gennemførelsen i medlemsstaterne af direktiver ikke nødvendigvis sker straks og åbner mulighed for fortolkningsforskelle. Fremfor alt kræver et direktiv i henhold til artikel 100 enstemmighed i Rådet, medens artikel 43 åbner mulighed for vedtagelse med kvalificeret flertal.

C — Ifølge artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/106 af 19. december 1974 skal medlemsstaterne sætte nationale bestemmelser i kraft for inden atten måneder efter direktivets meddelelse at efterkomme dette.

Stk. 2 i artikel 7 tillader imidlertid visse medlemsstater, herunder Det forenede Kongerige, at udsætte anvendelsen indtil *den 31. december 1979* og således indtil denne dato at forbyde salg af den omhandlede mælk, for så vidt denne er pakket i emballager, som ikke er i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

Denne frist var altså ikke på tidspunktet for de omtvistede begivenheder — og er stadigvæk ikke — udløbet, og de medlemsstater, som kan fravige reglerne, har altså perioden indtil den 31. december 1979 til at indføre direktivets bestemmelser i deres interne retsorden. Det følger heraf, at direktivet først ved udløbet af den fastsatte periode, og i tilfælde af medlemsstatens manglende opfyldelse kan få praktisk betydning for sagsøgeren i hovedsagen.

At træffe anden afgørelse ville være at sætte sig ud over et rådsdirektiv, hvis lovlighed ingen har bestridt.

Det ligger på den anden side klart, at ompakningen af mælk i overensstemmelse med det engelske systems enheder i sig selv ændrer produktets oprindelige tilstand; den kan medføre fare for menneskers sundhed og nødvendiggør en fornyet varmebehandling af mælken.

Alene denne konstatering er formentlig tilstrækkelig som oplysning for den ret, som har indbragt spørgsmålene for Domstolen, hvilket medfører, at de øvrige spørgsmål bliver uden genstand.

III — Jeg vil dog ikke vige uden om det første spørgsmål, om ikke andet så fordi sagsøgeren har en interesse i at få oplysning om situationen i så henseende efter den 1. januar 1980.

De bestemmelser, jeg har anført, viser, at salg af mælk med særlige betegnelser, som har været undergivet forskellige varmebehandlinger og er blevet transporteret over lange afstande omfattes af produktionsstatens lovgivning, da der ikke endnu findes fællesskabsregler på dette område — end ikke et direktiv. Især består der i Det forenede Kongerige visse hindringer på grund af sundhedslovgivningen, som er til hinder for indførsel i denne medlemsstat af standardiseret sødmælk hidrørende fra andre medlemsstater.

Kan disse hindringer stadig *begrundes* af kravene om beskyttelse af den offentlige sundhed i henhold til artikel 36.

Det står fast, at den særdeles høje brucelloseinfektionsrate stadig kan observeres i store mælkekvægsbesætninger og i tætte kvægbestande. I Frankrig f.eks. er 25 % af besætningerne stadig angrebet.

Man bør ganske vist begrænse hindringerne for varernes frie bevægelighed og opretholde friheden i samhandelen mellem resten af Fællesskabet, således at de sundhedspolitimæssige foranstaltninger begrænses til den del af Fællesskabets område, hvor smittefarlige sygdomme optræder. Intensiveringen af samhandelen til fordel for en stadig større koncentration af dels produktionen og dels distributionen, som især indebærer samling af mælk fra forskellige områder i industrivirksomheder, og den voksende samhandel som følge af gennemførelsen af et enhedsmarked, medfører imidlertid forøgede sundhedsmæssige risici.

Kommissionen mener i hvert fald, at varmebehandling af mælk ved ultrahøj temperatur er i stand til at forebygge risiko for infektion, selv fra mælk fra besætninger, som muligvis er ramt af kvægsygdomme. Den anfører, at *for så vidt* behandlings- og pakningsmetoderne i oprindelsesstaten er de samme eller giver tilsvarende garantier som de i bestemmelsesstaten krævede, er bestemmelsesstaten ikke i henhold til traktatens artikel 36 berettiget til at kræve en fornyet behandling og ompakning af mælken.

Spørgsmålet er netop, om behandlingen er den samme eller giver tilsvarende garantier, samt hvem der er i stand til at afgøre, om denne betingelse er opfyldt.

Ifølge Kommissionen kan bestemmelsesstatens myndigheder ikke anvende deres egen lovgivning, *såfremt* afsendelsesstatens sundhedsmyndigheder erklærer, at der findes de samme eller tilsvarende garantier i deres land og »opfordrer« sundhedsmyndighederne i den medlemsstat, mælken er bestemt til, til at kontrollere dette på stedet, og *såfremt* denne kontrol får et positivt resultat.

Man vil altså kræve:

1. at de *franske* myndigheder mener, at de *franske* garantier er de samme eller tilsvarende;

2. at de franske myndigheder »opfordrer« de engelske myndigheder til at foretage kontrol;

3. at denne kontrol falder positivt ud.

Kommissionen anfører imidlertid hverken hvilke sagkyndige, der skal træffe afgørelse i tilfælde af uenighed, eller hvem der skal bære udgifterne til ekspertbistand.

Jeg finder, at et sådant tosidigt koordinationssystem vil være vanskeligt at praktisere og vil kunne medføre uligheder; det vil formentlig ikke være muligt i så henseende at forlade sig på de nationale myndigheders gode vilje. I hvert fald kan man ikke støtte sig på afgørelsen fra domstolene i oprindelseslandet vedrørende *egnetheden* af de i bestemmelseslandet trufne foranstaltninger; denne afgørelse måtte i det mindste træffes af

en domstol i sidstnævnte land, thi, da eksportøren ikke kan holdes ansvarlig, er det dette lands myndigheder, som er ansvarlige for beskyttelsen af menneskers liv og sundhed.

Fastlæggelsen af de nødvendige analysemetoder til kontrol af den omhandlede mælks sammensætning og fremstillingsmåde samt fastlæggelsen af de nærmere regler for udtagelse af stikprøver, er gennemførelsesforanstaltninger af teknisk art, som Kommissionen må gennemføre med henblik på at gøre proceduren enkel og hurtig.

Som Domstolen har udtalt i Tedeschidommen af 15 oktober 1977 (Sml. s. 1575) må egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger. træffes inden for rammer, som *Fællesskabets* harmoniseringsforanstaltninger fastlægger. Når der ikke er udstedt bestemmelser om harmonisering og tilnærmelse på fællesskabsplan af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre menneskers sundhed, og indført fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, er begrundelsen for at anvende artikel 36 ikke ophørt, hvorfor de nationale myndigheder i bestemmelsesstaten kan anvende deres egen lovgivning.

Især vil Kommissionens opfattelse i vidt omfang berøve de forslag, som den selv forelagde lovgivningsmyndigheden i 1971 og 1972, deres indhold. Disse forslag tiltrådtes af Forsamlingen, som i sin udtalelse »understreger de stigende krav til hygiejne, sundhedspoliti og forbrugerbeskyttelse, som nødvendiggør en særdeles streng og progressiv lovgivning«; »en sundhedspolitimæssig lovgivning har i væsentlig grad til formål at virke *præventivt*, og må således på mejeriområdet »følge ethvert produktionsled, fra dyret til forbrugeren«; i denne udtalelse »udtrykker [Forsamlingen] tilfredshed med vedtagelsen af strenge hygiejneregler med hensyn til enhver betingelse for fremstilling af varmebehandlet mælk, på grundlag af de mest progressive nationale lovgivninger på sundhedsområdet«.

Ifølge disse forslag må behandlingen kun foretages i godkendte og kontrollerede virksomheder; godkendelsesbetingelserne fastlægges nærmere i et bilag. Et officielt *fællesskabs*certifikat skal ledsage varerne under transport til en anden medlemsstat; der er fastsat mulighed for sagkyndig bistand, når der rejses indvendinger imod en forsendelse. De sagkyndige må ikke være statsborgere i de medlemsstater, mellem hvilke striden består.

Domstolen kan ikke, ej heller på dette område, træde i stedet for Fællesskabets lovgivningsmyndighed.

Som Domstolen har gentaget i Rattidommen af 5. april i år, kan artikel 36 ikke længere anvendes, når *fællesskabs*direktiver i henhold til traktatens artikel 100 foreskriver harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for bl.a. at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og endvidere foreskriver *fællesskabs*procedurer til kontrol af foranstaltningernes overholdelse, idet den pågældende kontrol da skal gennemføres og beskyttelsesforanstaltningerne træffes inden for rammerne af harmoniseringsdirektivet.

I Det forenede Kongerige gennemføres veterinære foranstaltninger (kontrol af

mælk osv) ofte regionalt af Milk Marketing Boards, som yder producenterne veterinær bistand. Det er således ikke udelukket, at de privilegier, disse »Boards« nyder, på grund af denne tekniske virksomhed sammenholdt med deres kommercielle virksomhed (eneret til opløb af mælk samt til prisfastsættelse) — hvilket ved Rådets forordning nr. 1421/78 er tilladt efter udløbet af »overgangsperioden« — kan medføre forstyrrelse i den frie omsætning af mejeriprodukter i Fællesskabet.

Det er imidlertid ikke det sagen drejer sig om; i mangel af harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan forbliver sundhedskontrollen i Det forenede Kongerige lovlig, selv om den bidrager til en adskillelse af markederne.

Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de stillede spørgsmål således:

Salg på en medlemsstats område, som har valgt muligheden med naturlig sødmælk, af standardiseret mælk hidrørende fra en anden medlemsstat, hvis fedtindhold ikke ligger under den af Rådet fastsatte retningsgivende sats, kunne i 1978 kun foregå i overensstemmelse med bestemmelserne om færdigpakning i bestemte volumenstørrelser og om beskyttelse af den offentlige sundhed i den medlemsstat, hvortil mælken var bestemt.