FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 18. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

Indledning

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgericht Münster. Den angår spørgsmålet, om en række restriktioner, der er blevet indført i Forbundsrepublikken Tyskland for indførsel af animalske foderstoffer for at sikre, at de ikke indeholder salmonella-bakterier, er forenelige med fællesskabsretten.

Sagsøgerne i hovedsagen ved Verwaltungsgericht er Firma Denkavit Futtermittel GmbH, med hjemsted i Warendorf i Nordrhein-Westfalen. Sagsøgerne, hvis egen foderstoffabrik ligger i Warendorf, har siden 1961 til Forbundsrepublikken indført produkter erhvervet hos det nederlandske selskab Denkavit Nederlands BV, Voorthuizen, der tilhører samme koncern som det selv. Disse produkter er af to slags:

1. Foder til pattegrise, der fremstilles af det nederlandske selskab selv, og som markedsføres under mærkerne »Denkavit« eller »Record«; dette foders nøjagtige sammensætning varierer, idet det tilpasses den faktiske situation på råstofmarkedet, men de eneste animalske bestanddele deri er mælkepulver og animalsk fedt (svinefedt eller oksetalg);

2. koncentrater af ca. lige store dele mælkepulver og animalsk fedt; der er her tale om halvfabrikata til fremstilling af foderstoffer med indhold af mælk, og det nederlandske selskab får disse produkter fra nederlandske mejerier.

De sagsøgte er Nordrhein-Westfalen's ernærings-, landbrugs- og skovbrugsminister. Dette skyldes, at den retlige regulering i Forbundsrepublikken på dette område før ikrafttrædelsen den 1. april 1979 af forbundslovgivningen om indførsel og transit af animalske foderstoffer — »Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial« af 15. august 1978 — var undergivet de enkelte delstaters kompetence. Hver delstat havde sin lovgivning på området, selv om denne lovgivning tilsyneladende faktisk var ens overalt, når bortses fra enkelte uvæsentlige detaljer. Under den mundtlige forhandling blev det oplyst, at de problemer, som den tidligere delstatslovgivning gav anledning til, uden større ændringer også kunne opstå under den ny forbundslovgivning.

Den i Nordrhein-Westfalen gældende lovgivning var en bekendtgørelse af 18. september 1957, nemlig »Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande«, som jeg i det følgende ligesom Kommissionen skal omtale som »Einfuhrverordnung«.

De vigtigste bestemmelser i Einfuhrverordnung fandtes i §§ 1 og 2.

§ 1 bestemte:

1 — Oversat fra engelsk.

»Foderstoffer, som indeholder animalske produkter (§ 3), kan kun indføres til toldområdet, når der ved indførslen fremlægges en attest fra eksportlandets kompetente myndigheder, hvoraf det fremgår, at varen ved eller efter tørringen er blevet underkastet en varmebehandling, hvorved eventuelt forekommende salmonnella-bakterier er dræbt«.

§ 2 bestemte:

»1) Foderstofferne underkastes ved indførslen en officiel undersøgelse af veterinære sagkyndige ved et statsligt institut for veterinærkontrol. De kan først indføres, når det ved en bakteriologisk undersøgelse er fastslået, at varen er fri for salomonella-bakterier.

Til brug for undersøgelserne skal der ved forsendelser, alt efter partiets størrelse, udtages følgende prøver:

— fra 1 til 100 sække: 5 %

— fra 101 til 500 sække: 3 %

— over 500 sække: 2 %

2) Hvis der ved undersøgelsen efter stykke 1) påvises salmonella-bakterier, kan foderstofferne kun indføres, når de er blevet underkastet en varmebehandling under officiel kontrol, hvorved salmonella-bakterierne dræbes«.

Der var altså efter disse bestemmelser tale om en dobbelt sikring. En attest fra eksportlandets kompetente myndighed (§ 1), og en undersøgelse før indførslen af vareprøver i et tysk institut for veterinærkontrol (§ 2).

En vis lempelse af disse bestemmelser fandtes i § 9, der indeholdt en bemyndigelse for vedkommende minister til »at fastsætte undtagelser fra denne bekendtgørelses bestemmelser, når der ikke er grund til at frygte indførsel og udbredelse af kvægsygdomme ved import og transit af de i § 3 nævnte varer«.

Sagsøgerne anfører, at deres indførsel af de pågældende produkter fra Nederlandene fra begyndelsen og i de følgende ca. ti år faktisk ikke blev underkastet systematisk veterinærkontrol, men siden 1972 er bestemmelserne i Einfuhrverordnung §§ 1 og 2 blevet anvendt strengt efter ordlyden på deres indførsler.

I 1976 ansøgte sagsøgerne ministeren om dispensation efter § 9 fra kravene i §§ 1 og 2, eller i det mindste fra kravene i en af disse bestemmelser og helst § 2. Sagsøgerne henviste herved til EØF-traktatens artikel 30 i den fortolkning, Domstolen har givet denne bestemmelse i sag 4/75 (*Rewe-Zentralfinanz* mod *Landwirtschaftskammer*, Sml. 1975, s. 843), og anførte, at kravene efter §§ 1 og 2 udgjorde foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der er forbudt i medfør af artikel 30 med forbehold af de i traktatens artikel 36 omhandlede undtagelser. Sagsøgerne hævdede, at kravene ifølge § 2 i praksis medførte, at varerne blev forsinket tre dage ved grænsen, hvilket havde til følge, at de ikke kunne transporteres med lastmotorvogn, men måtte transporteres ad jernbane, fordi det ville være urentabelt at lade en lastmotorvogn holde stille i tre dage. Men jernbanetransport var dyrere og mindre praktisk end transport med lastmotorvogn direkte fra dør til dør. Sagsøgerne

hævdede fremdeles under henvisning til Domstolens dom i *Rewe-Zentralfinanz*-sagen, at artikel 36 ikke kunne påberåbes til støtte for kravene i henhold til § 2, idet der ikke i Nordrhein-Westfalen førtes nogen systematisk kontrol med foderstoffer produceret dér. Når hensås til pålideligheden af den i medfør af § 1 af de nederlandske myndigheder udstedte attest, var der desuden ingen grund til også at kræve en kontrolundersøgelse efter § 2. Omvendt medførte en kontrolundesøgelse i medfør af § 2, at kravet om en attest fra de nederlandske myndigheder blev overflødigt, og denne attest gav dertil ekstra omkostninger og ulejlighed.

Der foregik herefter en brevveksling mellem vedkommende minister og sagsøgernes advokater, hvorefter det i begyndelsen af 1977 af ministeren blev meddelt sagsøgerne, at der i medfør af § 9 ville blive bevilget dem tilladelser, hvorefter deres indførsler fritoges for kravene efter § 2, hver gældende for en periode på tre måneder og for et bestemt angivet toldsted. For at opnå en tilladelse måtte sagsøgerne fremlægge attest med angivelse af:

i) at de indførte foderstoffer udover mælkeprodukter i pulverform og animalsk fedt ikke indeholdt andre bestanddele af animalsk oprindelse;

ii) at mælkeprodukterne udelukkende var fremstillet af pasteuriseret mælk;

iii) at fedtstofferne havde været opvarmet til mindst 85°C; og

iv) at hele fremstillingsprocessen var tilendebragt ved »én samlet proces«.

Sagsøgerne udtrykte tvivl med hensyn til disse betingelsers forenelighed med traktatens artikler 30 og 36, men fremlagde dog, idet de forbeholdt sig deres rettigheder, de krævede oplysninger. De fik derefter den 15. marts 1977 bevilget dispensation.

Denne dispensation gjaldt efter sin ordlyd i tre måneder og kunne til enhver tid uden erstatning tilbagekaldes af hensyn til den offentlige sundhed. Den indeholdt en angivelse af den importmængde, for hvilken den gjaldt (350 ton »Denkavit« — foder til pattegrise og 50 ton mælkepulver — og fedtkoncentrat), af varernes oprindelse (Nederlandene), af det toldsted, som skulle behandle importen (Oeding), af bestemmelsesstedet (Warendorf), og af varemodtageren (sagsøgerne).

Dispensationen angav desuden, at den var betinget af fremlæggelse af en attest af den ovennævnte art på tidspunktet for indførslen, samt af at varerne blev indført i nye plastiksække, der skulle destrueres efter tømning.

For licensen blev opkrævet et gebyr på 50 DM i medfør af delstatslovgivningen om forvaltningsafgifter, den såkaldte Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung af 9. januar 1973.

Under den for Verwaltungsgericht Münster verserende sag har sagsøgerne bestridt lovligheden af de restriktive betingelser, hvorunder dispensationen er blevet bevilget, samt af det for dispensationen fastsatte gebyr.

Som Domstolen ved, havde sagsøgerne, da de ansøgte om dispensation anført, at der ikke i Nordrhein-Westfalen fandtes

retsforskrifter om systematisk kontrol med foderstoffer produceret dér. Dette er vist også korrekt, selv om der på den anden side også på det relevante tidspunkt i Tyskland har eksisteret en lovgivning, hvorefter veterinærmyndighederne skal føre tilsyn med anlæg til erhvervsmæssig fremstilling af foderstoffer, der indeholder animalske produkter. Den nugældende lovgivning på området findes i en forbundsbekendtgørelse »Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung« af 28. juli 1977. Før denne bekendtgørelse trådte i kraft, gjaldt i Nordrhein-Westfalen en tilsvarende regel i henhold til »Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes« af 24. november 1964.

En tilsvarende obligatorisk ordning eksisterer ikke i Nederlandene. Men det ser ud til, at der faktisk føres en tilsvarende kontrol med virksomheder dér, i alt fald, når de producerer til eksport. Verwaltungsgericht har fået forelagt bevismateriale, der muliggør en sammenligning af tilsynets hyppighed og grundighed i henholdsvis Nederlandene og Tyskland. Verwaltungsgericht har på grundlag af dette bevismateriale (der også er blevet forelagt Domstolen) draget den slutning, at de nederlandske myndigheders tilsyn med Denkavit Nederlands BV'2 anlæg i Voorthuizen var mindst lige så effektiv som det tilsyn, de tyske myndigheder fører med anlæg på deres område.

Verwaltungsgericht's spørgsmål til Domstolen

Det spørgsmål, Verwaltungsgericht har stillet Domstolen, er udformet som én lang sætning, der fylder næsten to sider.

Det indledes med en omtale af de fællesskabsretlige regler, der efter Verwaltungsgericht's opfattelse er relevante. Det drejer sig om traktatens artikler 9, 30 og 36, Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 »om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«, Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 »om den fælles markedsordning for korn«.

Verwaltungsgericht stiller derefter to materielretlige spørgsmål:

Det første vedrører problemet, om §§ 1 og 2 i Einfuhrverordnung isoleret betragtet, er forenelige med de nævnte bestemmelser. Der spørges, om disse bestemmelser skal fortolkes således, at det i en medlemsstat er forbudt »ved lov at betinge indførslen af animalske foderstoffer fra en anden medlemsstat enten af en attest fra eksportlandets kompetente myndighed for hvert enkelt parti, hvoraf det fremgår, at foderstoffet er blevet underkastet en proces til udryddelse af salmonella-bakterier, og desuden ikke at give tilladelse til importen, før end importlandets kompetente statslige myndighed ved en bakteriologisk undersøgelse har fastslået, at varen ikke indeholder salmonella-bakterier«.

Det andet materielretlige spørgsmål vedrører § 9 i Einfuhrverordnung og den måde, hvorpå ministeren i det foreliggende tilfælde har benyttet den bemyndigelse, nævnte bestemmelse tillægger ham. Der spørges, om de fællesskabsretlige bestemmelser, Verwaltungsgericht nævner, skal fortolkes således, at det er forbudt at overlade til den kompetente myndighed skønsmæssigt ved en særlig tilladelse at meddele dispensation fra de i det første spørgsmål omtalte krav, således at myndigheden får mulighed for at dispensere på betingelse af, at:

»— dispensation kun gives tidsbegrænset og til enhver tid [uden erstatning] kan tilbagekaldes af veterinærpolitimæssige grunde og desuden i overensstemmelse med ansøgningen kun gælder for en bestemt mængde varer med en bestemt oprindelse og kun for transport over bestemte toldsteder til bestemte modtagere,

— der for hvert enkelt parti fremlægges en attest fra eksportlandets veterinærmyndighed over indhold og fremstilling af det foderstof, der skal importeres,

— indførsel i plastiksække kun tillades, såfremt de er nye og kan destrueres efter tømning uden at forårsage skade,

— der opkræves et administrationsgebyr på mindst 5 og højst 50 DM for hver dispensation.«

I en slutpassus anmodes Domstolen om ved spørgsmålets besvarelse at lægge til grund, at

»på den ene side en veterinærpolitimæssig forskrift i importlandet, for så vidt angår den indenlandske produktion, generelt foreskriver, at veterinærpolitiet fører tilsyn med de anlæg, som erhvervsmæssigt fremstiller foderstoffer, som indeholder animalske produkter, og [at] der på den anden side ikke findes en tilsvarende bestemmelse i eksportlandet, idet dog den eksporterende virksomhed er undergivet en statslig kontrol, der i det mindste kan sammelignes med den kontrol, som udøves i importlandet«.

Forordning nr. 804/68 og forordning nr. 2727/75

De af sagsøgerne indførte foderstoffer er tilsyneladende, med den sammensætning de har, omfattet af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter eller af den fælles markedsordning for korn. Artikel 22 i forordning nr. 804/68 indeholder et udtrykkeligt forbud mod opkrævning af told eller afgifter med tilsvarende virkning, samt mod anvendelsen af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning »i Fællesskabets interne handel«. Verwaltungsgericht har fundet, at et tilsvarende forbud må indfortolkes i forordning nr. 2727/75. Det er vel, som fremhævet af Kommissionen, mere korrekt at sige, at de tidligere forordninger om oprettelse af fælles markedsordninger for landbrugsprodukter indeholdt bestemmelser svarende til artikel 22 i forordning nr. 804/68, fordi traktatens artikler om fjernelse af toldskrankerne for samhandelen inden for Fællesskabet (navnlig artiklerne 9 og 30) ikke blev umiddelbart anvendelige før udløbet af overgangsperioden. I dag, hvor disse artikler er umiddelbart anvendelige, er bestemmelser som artikel 22, der jo nu ikke siger mere end traktaten, uden genstand.

Derfor skal det spørgsmål, som Verwaltungsgericht har stillet, kun vurderes på baggrund af traktatens artikler 9, 30 og 36.

Traktatens artikel 9

Artikel 9, der indeholder er forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, kan selvsagt kun anvendes på det gebyr, der er blevet opkrævet for den dispensation, ministeren har givet sagsøgerne.

Domstolen har i flere domme utvetydigt fastslået, at begrebet afgift med tilsva-

rende virkning som told omfatter enhver afgift, som pålægges ved indførsel af varer, medmindre den opkræves i henhold til et generelt internt afgiftssystem omfattende såvel importerede som nationale produkter eller udgør vederlag for en faktisk tjenesteydelse til importøren, hvilket ikke gælder kontolforanstaltninger i almen interesse; jf. f.eks. sag 29/72, *Marimex* mod *det italienske finansministerium*, Sml. 1972, s. 343; sag 39/73, *Rewe Zentralfinanz* mod *Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe*, Sml. 1973, s. 1039; sag 63/74, *Cadsky* mod *Istituto Nazionale per il Commercio Estero*, Sml. 1975, s. 281; sag 87/75, *Bresciani* mod *Amministrazione Italiana delle Finanze*, Sml. 1976, s. 129; og sag 35/76 *Simmenthal* mod *det italienske finanzministerium*, Sml. 1976, s. 1871.

Jeg mener derfor, at selv om det i øvrigt skulle blive antaget, at den af ministeren i medfør af Einfuhrverordnung § 9 anvendte dispensationsordning samt de for den bevilgede dispensation stillede betingelse er lovlige, kan der ikke opkræves et gebyr fo bevillingen. Ministeriet har faktisk ikke her for Domstolen forfægtet en anden opfattelse.

Traktatens artikel 30 og artikel 36

Under retsforhandlingerne blev det gjort gældende, at der med bestemmelserne i Einfuhrverordnung §§ 1, 2 og 9 så ganske afgjort var tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der er forbudt i medfør af traktatens artikel 30, medmindre de er omfattet af artikel 36.

Rigtigheden af dette synpsunkt er efter min mening åbenbar for så vidt angår §§ 2 og 9. Der foreligger en omfangsrig retspraksis til bekræftelse af, at systematisk sundhedskontrol i forbindelse med indførsel udgør en foranstaltning af nævnte art; jf. f. eks. sag 4/75, *Rewe Zentralfinanz* mod *Landwirtschaftskammer*, Sml. 1975, s. 843, og sag 35/76 *Simmenthal* mod *det italienske finansministerium*, Sml. 1976, s. 1871. Det samme gælder ordninger, hvorefter der kræves importlicenser; se hertil f. eks. de forenede sager 51-54/71 *International Fruit Company NV m. fl.* mod *Produktschap voor groenten en fruit*, Sml. 1971, s. 331, og sag 41/76 *Donckerwolcke* mod *Anklagemyndigheden*, Sml. 1976, s. 1921; se endvidere sag 82/77, *Anklagemyndigheden* mod *Van Tiggele*, Sml. 1978, s. 25, der fastslog, at en ordning, hvorefter en erhvervsdrivende var nødt til at ansøge om dispensation fra en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, selv var en sådan foranstaltning.

Retsstillingen er ikke helt så klar, hvad angår § 1 i Einfuhrverordnung. Der foreligger ikke, så vidt jeg ved, i Domstolens praksis noget eksempel på, at et krav om, at varer skal ledsages af en attest af denne eller hin beskaffenhed, nødvendigvis og umiddelbart udgør en ved artikel 30 forbudt foranstaltning. Jeg ser mig heller ikke i stand til at fastslå, at det principielt må forholde sig således. Krav om en ledsageattest for varer har i visse situationer en lettelse og ikke en hindring af samhandelen til fomål og til følge. Og derfor stiller også fællesskabsretten selv ofte et sådant krav. Et

udmærket eksempel herpå finder man, som det på ministerens vegne er blevet anført, i de sundhedscertifikater, der kræves anvendt i medfør af Rådets direktiv 64/432/EØF »om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin« og 64/433/EØF »om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet«. I sag 8/74, *Procureur du Roi* mod *Dassonville*, Sml. 1974, s. 837, undlod Domstolen bevidst at besvare spørgsmålet om, hvorvidt et krav om et ægthedscertifikat, der stilles for at beskytte forbrugerne og for at sikre en loyal handelspraksis, var omfattet af artikel 30, eller om det som sådan faldt ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 36. Domstolen fandt det ej heller nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål i sag 2/78, *Kommissionen* mod *Belgien*, Sml. 1979, s. 1761. På grundlag af retspraksis kan der efter min mening ikke siges mere, end at *Dassonville*-sagen og *Kommissionen* mod *Belgien* viser, at et krav om en ledsageattest for varer udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en i henhold til artikel 30 forbudt kvantitativ restriktion, såfremt der er tale om et urimeligt krav. Det samme kan udledes af *Donckerwolcke*-sagen og de senere sager 52/77, *Cayrol* mod *Rivoira*, Sml. 1977, s. 2261, og 179/78, *Anklagemyndigheden* mod *Rivoira*, Sml. 1979, s. 1147.

Selv er jeg af den opfattelse, at når et krav om en attest er rimeligt, er man i det hele uden for anvendelsesområdet for artikel 30. Men når der er tale om en sådan attest, som den, der kræves i henhold til Einfuhrverordnung § 1, dvs. en attest til bekræftelse af, at foderstoffet har været underkastet en behandling til fjernelse af sygdomskim, er det vel i sidste ende uden større betydning, om kravet om denne attest i det hele som rimeligt falder uden for artikel 30 eller umiddelbart er omfattet af artikel 30, men fritaget i medfør af artikel 36, såfremt det opfylder betingelserne i denne sidste bestemmelse. Det er, så vidt jeg kan se, det samme kriterium, der må anvendes, hvad enten man siger det ene eller det andet, idet der næppe med rimelighed kan stilles krav om fremlæggelse af en sådan attest, uden at dette er påkrævet af hensyn til beskyttelsen af menneskers eller dyrs liv eller sundhed, eller hvis der dermed bliver tale om en vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Sagsøgerne er, for så vidt angår artikel 36, fremkommet med to anbringender.

De har for det første henvist til sag 5/77, *Tedeschi* mod *Denkavit*, Sml. 1977, s. 1555, hvori Domstolen udtalte:

»Når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelses-

foranstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver«. (Præmis 35)

Sagsøgerne gør gældende, at de problemer vedrørende menneskers og dyrs sundhed, der har sammenhæng med handelen med foderstoffer i Fællesskabet henhører under et område, der allerede er udtømmende reguleret ved harmoniseringsdirektiver vedtaget i medfør af traktatens artikel 100, således at det herefter er udelukket at påberåbe sig artikel 36 med hensyn til dem.

Ministeriet og Kommissionen hævder, at dette anbringende er retligt uholdbart. Det kan jeg tilslutte mig.

Det er ikke min agt at spilde Domstolens tid med at gennemgå alle de resolutioner og direktiver fra Rådet, der er nævnt i forelæggelseskendelsen, og som er blevet påberåbt under retsforhandlingerne, idet sagsøgerne, om jeg har forstået dem ret, i det væsentligste henholder sig dels til Rådets resolution af 22. juli 1974 (EFT C 92 af 6. 8. 1974, s. 2) hvori der bl.a. tales om Rådets vedtagelse i fremtiden af forslag vedrørende »afsætning af ublandet foder« og vedrørende »afsætning af blandet foder«, og dels til to direktiver vedtaget af Rådet i tilslutning hertil. Det drejer sig om direktiv 77/101/EØF af 23. november »om handel med ublandede foderstoffer« og direktiv 79/373/EØF af 2. april »om handel med foderblandinger«. Som fremhævet på ministeriets og Kommissionens vegne, må de af sagsøgerne fra Nederlandene indførte foderstoffer være omfattet af sidstnævnte direktiv.

Ikke blot blev direktiv 79/373 vedtaget, efter at de til grund for denne sag liggende faktiske begivenheder havde udspillet sig, men medlemsstaterne har i medfør af direktivets artikel 16 frist helt frem til den 1. januar 1980 til at vedtage den lovgivning og de administrative bestemmelser, der er nødvendige til dets gennemførelse. Jeg mener ikke, at dette direktiv, trods sagsøgernes dristige og åbenhjertige argumenter herom, kan medføre, at den grundsætning, Domstolen har knæsat i sagen *Tedeschi* mod *Denkavit*, bliver anvendelig i det foreliggende tilfælde. Jeg behøver derfor ikke at tage stilling til et yderligere på ministeriets og Kommissionens vegne fremført synspukt, hvorefter direktiverne 77/101 og 79/373 ikke angår kontrolforanstaltninger til udryddelse af sygdomskim i foderstoffer.

Sagsøgerne har for det andet anført, at artikel 36 i traktaten under de i denne sag foreliggende omstændigheder hverken kan legitimere en dobbelt kontrol, som foreskrevet ved Einfuhrverordnung §§ 1 og 2, eller en ordning, hvorefter dispensation bevilges tidsbegrænset eller endog på ubestemt tid, når det sker på sådanne betingelser som dem, ministeriet har krævet opfyldt af sagsøgerne. Efter artikel 36 er det ifølge sagsøgerne i det højeste tilladt at føre kontrol stikprøvevis, eftersom den for de tyske myndigheder væsentligste beskyttelsesforanstaltning må ligge i den kontakt til nederlandske myndigheder, hvorigennem de kan erhverve oplysninger om arten og omfanget af den kontrol, som disse fører med Denkavit Nederlands BV's produktionsanlæg. Dette kan i et vist omfang støttes på traktatens artikel 5 samt på Domstolens dom i *De Peijper*-sagen, Sml. 1976, s. 613 (præmis 27).

Her finder jet det imidlertid nødvendigt at vende tilbage til grundprincipperne.

Jeg hentydede før til et af disse principper. Domstolen har for nylig endnu

en gang i sin dom i sag 153/78, *Kommissionen* mod *Forbundsrepublikken Tyskland* (utrykt dom af 12. 7. 1979) fastslået, at det efter artikel 36 afgørende for, om foranstaltninger, som en medlemsstat træffer for at beskytte menneskers eller dyrs (eller som tilfældet dér var planters) liv eller sundhed, er lovlige, er, at de er »begrundede«, dvs. nødvendige for denne beskyttelse. Hertil vil jeg (med et citat fra *De Peijper*-sagen (præmisserne 17 og 18) tilføje, at

»En national lovgivning eller praksis ... altså ikke [er] omfattet af undtagelsen i artikel 36, når menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, som er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet.

Artikel 36 kan navnlig ikke påberåbes til at begrunde en i sig selv nyttig lovgivning eller praksis, men hvis restriktive elementer væsentligst skyldes et ønske om at begrænse den administrative byrde eller de offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden nævnte lovgivning eller praksis klart ville overskride grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges«.

Og det siger sig selv, at en sådan lovgivning eller praksis heller ikke er begrundet i den i artikel 36 forudsatte betydning, såfremt den udgør »et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne«.

Når lovligheden af de foranstaltninger, en medlemsstat har truffet for at beskytte menneskers eller dyrs (eller planters) liv og sundhed, anfægtes for en ret i den pågældende medlemsstat, påhviler det desuden denne ret at anvende det beskrevne kriterium under hensyntagen til alle omstændigheder i sagen, herunder de nærmere regler, der gælder ifølge medlemsstatens egen lovgivning og de betingelser, den indeholder i den formulering, de dér har. Domstolen kan ikke, når den har fået forelagt et præjudicielt spørgsmål i henhold til traktatens artikel 177, uden at overskride sin kompetence gøre andet og mere end at fastslå det nævnte kriterium på ny. I det højeste kan den give den nationale ret en orientering om de momenter, som denne bør lægge vægt på eller se bort fra ved kriteriets anvendelse.

Endelig må det altid påhvile den nationale myndighed, der påberåber sig artikel 36, at bevise, at de foranstaltninger, den vil begrunde under henvisning til denne artikel, også faktisk lader sig begrunde hermed, dvs. opfylder det nævnte kriterium. Dette resultat lader sig indirekte udlede af et stort antal domme fra Domstolen, bl.a. dommen i sag 153/78.

Jeg mener således ikke, at Domstolen har mulighed for at give det spørgsmål, Verwaltungsgericht Münster har forelagt, en detaljeret besvarelse svarende til den udformning, hvori det er blevet stillet. Men Domstolen kan anvise Verwaltungsgericht nogle nyttige retningslinjer, navnlig på baggrund af det på ministeriets vegne fremførte.

Der er — når bortses fra en række almindelige betragtninger vedrørende den alvorlige risiko, som tilstedeværelsen af salmonella-bakterier i foderstoffer medfører for menneskers og dyrs sundhed — ikke for Domstolen blevet gjort noget forsøg på på ministeriets vegne at forsvare den dobbeltkontrol, der følger af Einfuhrverordnung §§ 1 og 2. Der er blevet omtalt et tilfælde fra 1976, hvor en analyse af en fra et af

sagsøgerne indført parti foderstoffer udtaget prøve viste, at det indeholdt salmonella-bakterier, men dette forhold er ikke særligt blevet påberåbt til støtte for dobbeltkontrollen. Sagsøgerne har desuden bestridt rigtigheden af denne analyse. Såfremt jeg har fostået det på ministeriets vegne om dette punkt i sagen fremførte rigtigt, har der herved alene været tale om ordvalget og betingelserne i den sagsøgerne bevilgede dispensation.

Det er på Kommissionens vegne blevet anført, at samtlige øvrige medlemsstater, ifølge de oplysninger, den råder over, sondrer mellem foderstoffer, hvis animalske bestanddele alene er mælkepulver og fedtstoffer, og foderstoffer indeholdende andre animalske bestanddele. Bortset fra Italien underkaster ingen af disse medlemsstater indførslen af førstnævnte kategori af foderstoffer restriktioner. Derfor sker der såvel ved fremstilling af mælkepulver som ved udvinding af fedtstoffer opvarmning af produktet til en temperatur, hvorved salmonella-bakterier udryddes. Italien kræver tilsyneladende, at der ved indførsel af disse forderstoffer fremlægges attest for, at produkterne er behandlet således, at de ikke indeholder salmonella-bakterier. Da ministeriets repræsentant under retsmødet fik foreholdt denne omstændighed, indrømmede han, at den af Kommissionen omtalte produktionsmetode var tilstrækkelig til udryddelse af salmonella-bakterier og erklærede, at ministeriet blot ønskede en bekræftelse af, at denne metode virkelig var blevet benyttet, hvilket syntes at indicere, at det er mere nødvendigt at kræve ledsageattest for varen end at foranstalte en dobbeltkontrol.

Med hensyn til nødvendigheden af en attest er det ligeledes på ministeriets vegne blevet anført, at der ikke i Nederlandene fandtes nogen systematisk kontrol med virksomheder, der producerer foderstoffer, svarende til den, der kræves ifølge den tyske lovgivning; at den offentlige kontrol i Nederlandene kun gennemførtes, når og for så vidt som det ifølge kravene i de lande, hvortil foderstofferne skulle eksporteres, var nødvendigt, og at de tyske myndigheder derfor kun ved at kræve en attest fra de nederlandske myndigheder kunne skaffe sig vished for, at de fra Nederlandene importerede foderstoffer var lige så sunde som de i Tyskland producerede. Disse anbringender er naturligvis ikke i modstrid med Verwaltungsgericht Münster's konklusion om, at den offentlige kontrol i Nederlandene (når den finder sted) er lige så effektiv som den, der findes i Tyskland.

Med hensyn til de øvrige betingelser, sagsøgerne har måttet opfylde for at få dispensation, kan de på ministeriets vegne afgivne forklaringer sammenfattes således.

Det er vedrørende kravet om, at dispensationen kun gælder for en bestemt mængde af hver foderstoftype, der skal indføres i henhold til den, blevet anført, at det ikke udgør en handelsrestriktion, idet sagsøgerne selv skal fastsætte mængden. Hertil har sagsøgerne svaret, at en forpligtelse til på forhånd at angive importmængden for en tre måneders periode lægger hindringer i vejen for samhandelen, eftersom det bliver vanskeligt hutigt at effektuere uventede ordrer.

For begrænsningen til tre måneder af dispensationens gyldighedsperiode er der blevet anført en række vagt formulerede grunde, som det ærlig talt ikke er lykkedes mig at forstå.

Om forpligtelsen til at angive varernes oprindelse er det blevet anført, at den er påkrævet for at forhindre misbrug af dispensationen, og hvis man i øvrigt anerkender, at en sådan dispensation er nødvendig, er dette vel til at forstå.

Om forpligtelsen til nøjagtigt at angive, over hvilket toldsted varerne skal indføres, samt hvem der er modtager, er det blevet anført, at den er nødvendig, hvis det skal være muligt at identificere og om fornødent opspore de forsendelser, der er effektueret i henhold til dispensationen, således at der kan træffes egnede foranstaltninger, hvis der indtræder en salmonelloseepidemi. Imidlertid er spørgsmålet, om der i Tyskland findes tilsvarende bestemmelser, ved hjælp af hvilke indenlandsk producerede foderstoffer kan opspores i tilfælde af en salmonelloseepidemi, ikke blevet bragt på det rene.

Der er ikke på ministeriets vegne fremført noget til belysning af kravene om varernes emballering, og navnlig savnes der oplysninger om, hvorvidt der gælder tilsvarende krav for indenlandsk producerede foderstoffer. Det skal dog rettelig nævnes, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/272 med forbehold af undtagelser bestemmer, at:

»Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandinger kun må forhandles i lukket emballage eller lukkede beholdere. Medlemsstaterne foreskriver, at emballagen eller beholderne skal lukkes således, at lukkemekanismen beskadiges ved åbning og ikke kan genanvendes.«

Det kan derfor efter min mening anerkendes, at sådanne krav sædvanligvis anses for nødvendige.

Sammenfatning

På baggrund af alle de her omtalte forhold mener jeg derfor, at det spørgsmål, Verwaltungsgericht har stillet, bør besvares på følgende måde:

1) EØF-traktatens artikler 30 og 36 skal fortolkes således, at de forbyder alle hindringer for samhandelen mellem medlemsstater, der er indført under påberåbelse af beskyttelsen af menneskers eller dyrs liv eller sundhed, undtaget i tilfælde, hvor det bevises, at de er nødvendige for denne beskyttelse. Denne undtagelse kan ikke påberåbes for

   a) nationale bestemmelser og fremgangsmåder, vedtaget med henblik på nævnte formål, når dette faktisk kan nås ved foranstaltninger, der i mindre grad hindrer samhandelen inden for Fællesskabet (herunder om muligt samarbejde mellem myndighederne i medlemsstaterne);

b) nationale bestemmelser og fremgangsmåder, der, selv om de måtte være hensigtsmæssige, især tjener til at lette de kompetente myndigheder deres forvaltningsvirksomhed, medmindre denne virksomhed uden disse bestemmelser og fremgangsmåder antager et urimeligt omfang;

c) nationale bestemmelser eller fremgangsmåder, der udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

2) Når lovligheden af foranstaltninger, som en medlemsstat hævder at have truffet for at beskytte menneskers eller dyrs liv eller sundhed, anfægtes for en ret i samme medlemsstat, påhviler det denne ret på baggrund af samtlige relevante omstændigheder at afgøre, om og i hvilket omfang undtagelsen kan gøres gældende med hensyn til disse foranstaltninger eller nogle af dem, og herved at erindre sig, at den, der gør undtagelsen gældende, også bærer bevisbyrden for, at betingelserne herfor er opfyldt. Blandt de relevante omstændigheder kan nævnes de pågældende varers beskaffenhed og den metode, hvorefter de er fremstillet, de for de pågældende varer henholdsvis som importerede og som indenlandsk producerede gældende lovregler, de regler, der gælder i hver af de medlemsstater, hvorfra varerne er indført, og indholdet af den fællesskabsretlige regulering på området.

3) Traktatens artikel 9 skal fortolkes således, at selv om en ordning med importtilladelser, som omfattet af undtagelsen, er begrundet, kan der ikke opkræves afgift for bevilling i medfør af denne ordning.

4) Bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 804/68 og forordning (EØF) nr. 2727/75 indeholder ikke tilføjelser af relevans til traktatens bestemmelser.