FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 13. juni 1989 *

Høje Domstol.

1. Hr. Nijman forhandlede i Nederlandene produktet Improsol, som anvendes i byggeindustrien, idet det sprøjtes ind i »sundt« facadetræ i huse.

2. Han blev i første instans dømt den 25. februar 1987 for overtrædelse af Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (den nederlandske lov af 1962 om plantebeskyttelsesmidler, herefter benævnt »BSMW«), idet han havde solgt og opbevaret det pågældende produkt i strid med retsforskrifterne om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. Nijman indgav appel, og sagen verserer nu for Gerechtshof, Haag, der har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

3. Hr. Nijman har anført, at hans forsvar ved den nationale ret hovedsagelig går ud på, at Improsol ikke er noget plantebeskyttelsesmiddel i den i BSMW forudsatte forstand.

4. Hertil mener Gerechtshof, at man ved bedømmelsen af dette anbringende må tage hensyn til Rådets direktiv 79/117/EØF af 21. december 1978 om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer [1] (herefter benævnt »direktivet«). Efter den forelæggende ret udgør Improsol et plantebeskyttelsesmiddel i direktivets forstand.

5. Gerechtshof er videre af den opfattelse, at direktivet må fortolkes således, at plantebeskyttelsesmidler, der indeholder stoffer, der ikke er opregnet i direktivets bilag, kan bringes på markedet og frit bruges uden nogen national tilladelse.

6. Efter Gerechtshofs opfattelse ville dette i sagen betyde — idet de stoffer, som Improsol består af, ammoniumbifluorid og kaliumbifluorid ikke er opregnet i direktivets bilag — at de i en medlemsstat til direktivets gennemførelse udstedte retsregler, som forbyder salg og anvendelse af et produkt som Improsol, ikke må anvendes.

7. Gerechtshof er dog også af den opfattelse, at det vil have vidtrækkende følger, hvis det antages, at den nationale lov om forbud mod salg, besiddelse af eller brug af et ikke godkendt produkt er i strid med fællesskabsretten. Gerechtshof har derfor fore-

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 33 af 8.2.1979, s. 36.

lagt to præjudicielle spørgsmål, der er gengivet i retsmøderapporten.

8. Det første spørgsmål er i det væsentlige, om de »relevante begreber« i BSMW, som forudsættes indført til gennemførelse af direktivet, skal fortolkes således, at de svarer fuldstændigt til de i direktivet definerede. Jeg opfatter dette spørgsmål som et spørgsmål om, hvorvidt fællesskabsretten i det foreliggende tilfælde kræver, at man ved anvendelsen af den førnævnte nationale ret skal anvende begrebet plantebeskyttelsesmiddel, således som det er defineret i direktivets artikel 2.

9. Som hovedsagen foreligger, mener jeg, at en for afgørelsen brugbar fortolkning forudsætter, at man først definerer, hvor langt fællesskabsretten er nået med hensyn til plantebeskyttelsesmidler, der indeholder stoffer, der ikke er opført i direktivets bilag. Er dette område måske fuldstændig harmoniseret af direktivet?

10. På samme måde som Kommissionen og alle de regeringer, der er indtrådt i sagen, har jeg den opfattelse, at direktivet kun indeholder en begrænset harmonisering, nemlig et forbud mod plantebeskyttelsesmidler, som indeholder visse stoffer. Direktivet foreskriver blot, at medlemsstaterne »drager omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler, der indeholder et eller flere af de i bilaget anført virksomme stoffer, hverken kan markedsføres eller anvendes«. Dette direktiv begrænser sig imidlertid

»udelukkende til at forbyde salget af visse særligt farlige plantebeskyttelsesmidler« [2].

11. For så vidt angår stoffer, der ikke er opført i bilag til direktivet, pålægger den positive fællesskabsret hverken medlemsstaterne noget forbud eller giver den nogen bemyndigelse. Det pågældende område er således ikke harmoniseret. Ganske vist har Rådet fået forelagt et forslag herom; dette er dog indtil nu ikke blevet vedtaget [3].

12. Det fremgår af denne gennemgang, at det ikke er direktivets formål at harmonisere begrebet plantebeskyttelsesmiddel som sådan, men at forbyde anvendelsen af visse produkter, der indeholder et eller flere af de i direktivet opregnede stoffer.

13. I betragtning af direktivets formål er det derfor i fællesskabsretlig henseende uden betydning, at en national lovs »relevante begreber« vedrørende produkter, som ikke er opført i direktivets bilag, afviger fra direktivets tilsvarende begreber. Da den forelæggende ret har konstateret, at Improsol ikke indeholder stoffer, der er opført i bilaget, må det på grundlag heraf være muligt at give den nationale domstol et anvendeligt svar på det første spørgsmål.

14. Går man videre ad dette tankespor, er også det andet spørgsmål let at besvare, idet det drejer sig om problemet, om en lov som BSMW er forenelig med direktivet. Da direktivet helt klart ikke tilstræber nogen harmonisering af produkter, som ikke er opført i bilaget, falder nationale foranstaltninger, som vedrører andre produkter end de i di-

2 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mancini i sag 54/85, Mirepoix (dom af 13. marts 1986), Sml. s. 1067, 1069.

3 — Jfr. forslag til Rådets direktiv (EFT C 212 af 9.9.1976, s. 3).

rektivet opregnede, følgelig uden for direktives anvendelsesområde.

15. Det må derfor konstateres, at det med straf belagte forbud mod at sælge, være i besiddelse af eller anvende et plantebeskyttelsesmiddel, som ikke er tilladt efter en national lov, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion, jfr. Domstolens dom i Dassonville-sagen [4], som derfor kun kan begrundes efter artikel 36.

16. Det tilkommer derfor medlemsstaterne selv

»i medfør af Traktatens artikel 36... at bestemme, på hvilket niveau de vil sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, dog under iagttagelse af kravene som følge af Traktatens princip om de frie varebevægelser, herunder de krav der følger af artikel 36, 2. pkt.« [5].

17. Det fastslås videre i Mirepoix-dommen, at

»myndighederne i importmedlemsstaten er... forpligtet til på ny at overveje forbuddet mod anvendelse af et bestemt pesticid eller påbuddet om et vist maksimalindhold, såfremt det viser sig, at grundlaget for de trufne foranstaltninger har ændret sig, f. eks. fordi det pågældende pesticid har fået et større anvendelsesområde, eller fordi den videnskabelige forskning har bragt nye resultater for dagen«, [6]

og

»medlemsstaternes importmyndigheder er endvidere forpligtet til at sikre — under anvendelse af en fremgangsmåde, som er let tilgængelig for de erhvervsdrivende — at der kan gøres undtagelse fra den vedtagne ordning, når det viser sig, at en bestemt anvendelse af det pågældende pesticid ikke er forbundet med nogen risiko for den offentlige sundhed« [7].

Jeg mener, Domstolen bør have disse bemærkninger for øje, også selv om de ikke direkte er fremført i denne sag.

18. En sidste bemærkning må jeg knytte til de foranstaltninger af handelspolitisk art, som har direkte virkning, og som findes i Traktatens Tredje del, Afsnit II, Kapitel 3, og som den nationale lov eventuelt strider mod efter den forelæggende rets opfattelse.

19. Når den forelæggende ret har rejst dette spørgmål, hænger det uden tvivl sammen med, at Improsol er blevet indført fra Sverige. Som Kommissionen bemærker, er artikel 20 i frihandelsoverenskomsten med denne stat efter sit indhold [8] lig med artikel 36 i EØF-Traktaten. Selv om altså private ville kunne støtte ret ved de nationale domstole på en bestemmelse i overenskomsten, kan artikel 20 selvfølgelig ikke fortolkes således, at den indskrænker medlemsstaternes beføjelser med hensyn til den offentlige sundhed stærkere end det efter EØF-Traktaten selv er tilfældet.

4 — Dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, Sml. s. 837.

5 — Sag 54/85 a. st. præmis 13; jeg skal også henvise til dommen af 19. september 1984 i sag 94/83, Heijn, Sml. s. 3263, og til dom af 17. december 1981 i sag 272/80, Biologische Producten, Sml. s. 327, præmis 12.

6 — Sag 54/85, a. st., præmis 16.

7 — A. st., præmis 17.

8 — Overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Sverige (EFT 1972 af 31.12.1972, s. 98).

20. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at kende for ret:

— Henset til anvendelsesområdet for direktiv 79/117/EØF følger det ikke af fællesskabsretten, at det i direktivets artikel 2 definerede begreb plantebeskyttelsesmiddel skal anvendes på produkter, som ikke indeholder de stoffer, der er opført i direktivets bilag.

— Hverken EØF-Traktatens artikler 30 eller 36 eller nogen anden bestemmelse i fællesskabsretten er til hinder for en national lov, hvorefter det under strafansvar er forbudt at sælge, være i besiddelse af, lagerføre eller anvende et plantebeskyttelsesmiddel, som ikke er tilladt efter loven.