DOMSTOLENS DOM
3. oktober 1985 *

I sag 195/84

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf, Forbundsrepublikken Tyskland,

mod

Land Nordrhein-Westfalen

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer, direktiv 74/63/EØF om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer samt af direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og C. Kakouris, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: P. Heim

under hensyntagen til de indlæg, der er afgivet af:

— Denkavit Futtermittel GmbH, sagsøger i hovedsagen, ved advokat Dietrich Ehle, Köln, under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling,

— Land Nordrhein-Westfalen, sagsøgte i hovedsagen, ved advokat Wolfering, Düsseldorf, under skriftvekslingen,

* Processprog: Tysk.

— Forbundsrepublikken Tyskland ved Martin Seidel, Ministerialrat, Bundesministerium für Wirtschaft, og advokat Michael Loschelder, Köln, under skriftvekslingen, samt advokat Loschelder under den mundtlige forhandling,

— Den italienske Republik ved Arnaldo Squillante, leder af Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, udenrigsministeriet, og avvocato dello Stato Ivo. M. Braguglia under skriftvekslingen, samt ved Ivo. M. Braguglia under den mundtlige forhandling,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Peter Karpenstein under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. juli 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 24. maj 1984, indgivet til Domstolen den 24. juli s.å., har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiver 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743, herefter kaldet direktivet om tilsætningsstoffer), direktiv 74/63 af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT 1974 L 38, s. 31, herefter kaldet direktivet om uønskede stoffer) samt direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30, herefter kaldet foderblandingsdirektivet).

Sagens baggrund

2 Det fremgår af sagens akter, at den tyske bekendtgørelse om foderstoffer, Futtermittelverordnung af 16. juni 1976, ved tredje ændringsbekendtrelse, Dritte Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung, af 19. juli 1979 (BGBl. I, s. 1122), fik tilføjet et nyt stykke i § 7, hvorved der blev fastsat et mindsteindhold af jern og et højesteindhold af natrium i mælkeerstatningsfoder, bestemt til fuldfoderblanding til kalve til opdræt. Denne bestemmelse, der nu er § 8, stk. 3, i Futtermittelverordnung af 8. april 1981 (BGBl. I, s. 352) har følgende ordlyd:

»Mælkeerstatningsfoder som fuldfoderblanding til kalve under opdræt skal indeholder mindst 60 mg jern pr. kilo. Mælkeerstatningsfoder til fedekalve med en vægt indtil omkring 80 kg skal indeholde mindst 40 mg jern pr. kilo. Mælkeerstatningsfoder som fuldfoderblanding til fedekalve må højst indeholde 6 000 mg natrium pr. kg. Koncentrationen skal beregnes på grundlag af mælkeerstatningsfoderets tørstof.«

3 I medfør af § 14, stk. 1, i lov om foderstoffer, Futtermittelgesetz af 2. juli 1975 (BGBl. I, s. 1745) må foderstoffer, der ikke er i overensstemmelse med gældende bestemmelser, ikke bringes i omsætning indenfor lovens område.

4 Det fremgår af sagens akter, at Denkavit Futtermittel GmbH er producent og importør af foderstoffer, der er fremstillet på grundlag af mælkepulver. Virksomheden ønsker som led i sin virksomhed at fremstille og sælge mælkeerstatningsfoder, der ikke opfylder kravene i ovennævnte bestemmelser i Futtermittelverordnung. Som svar på en forespørgsel i sagens anledning, meddelte Landesamt für Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalen den 22. november 1979, at det ville være retsstridigt at bringe det pågældende foderstof i omsætning, og at Landesamt som foreskrevet i loven ville retsfølge overtrædelser af de nævnte bestemmelser.

5 På grundlag af denne meddelelse anlagde sagsøgeren i hovedsagen anerkendelsessøgsmål for Verwaltungsgericht Düsseldorf med påstand om, at virksomheden efter direktiverne 70/524, 74/63 og 79/373 er berettiget til at bringefoderstoffer i omsætning, der ikke opfylder de nye krav med hensyn til jern- og natriumindhold. Ved dom af 8. august 1980 gav Verwaltungsgericht medhold i denne påstand, idet man fandt, at de nævnte bestemmelser i Futtermittelverordnung stred mod EØF-traktatens artikel 30; en begrundelse i henhold til artikel 36 var udelukket på grund af den harmonisering, der var sket ved de omtalte fællesskabsdirektiver.

6 Efter anke fra det sagsøgte Land, omgjorde Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen afgørelsen ved dom af 21. september 1981. Jern er ikke et tilsætningsstof, ligesom natrium ikke er et uønsket stof, hed det i dommen; der var tale om foderkomponenter eller naturlige bestanddele af en foderblanding. Artikel 3, 2. pkt., i direktiv 79/373 pålægger således udtrykkeligt medlemsstaterne at træffe bestemmelse om, at foderblandinger ikke må udgøre nogen fare for dyrs eller menneskers sundhed. Følgelig gælder det, af gyldigheden af den nationale ordning ikke kan bestrides på grundlag af fællesskabsretten.

7 Ved kendelse af 24. maj 1984 har Bundesverwaltungsgericht, efter anke fra sagsøgeren, udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177:

1) Skal »tilsætningsstoffer« i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer fortolkes således,

   — at det omfatter samtlige stoffer, som indeholdes i foderstoffer, og som påvirker disses beskaffenhed eller den animalske produktion.

   — eller skal begrebet fortolkes således, at det kun omfatter de ovennævnte stoffer, når de — eventuelt isoleret — tilsættes foderstoffets bestanddele og ikke, når de udelukkende udgør en bestanddel af foderstoffet (de såkaldte »foderkomponenter«)?

2) Skal artikel 13 i Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer fortolkes således,

   — at medlemsstaterne ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer af den grund, at de ikke indeholder et bestemt stof, f.eks. ved et påbud om, at mælkeerstatningsfoder skal have et vist mindsteindhold af jern?

3) Skal artiklerne 5 og 7 i Rådets forordning 74/63/EØF af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer fortolkes således,

   — at medlemsstaterne principielt ikke længere med hensyn til forekomst af et stof, som ikke er nævnt i direktivets bilag, er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, f.eks. ved et påbud om, at mælkeerstatningsfoder kun må indeholde en bestemt mængde natrium,

— at det kun undtagelsesvis og ganske midlertidigt er tilladt medlemsstaterne at fastsætte et størsteindhold af natrium, jfr. nærmere betingelserne i artikel 5, stk. 1, 1. pkt., hhv. artikel, 5, stk. 1, 2. pkt?

4) a) Skal artikel 1, stk. 2, litra b), og litra c), i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger fortolkes således,

— at medlemsstaterne — ved manglende forekomst af tilsætningsstoffer i direktiv 70/524/EØF's forstand eller ved forekomst af uønskede stoffer i direktiv 74/63/EØF's forstand — fremdeles ikke er beføjet til at undergive foderstoffer omsætningsbegrænsninger, som er forbudt ifølge disse direktiver eller

b) skal artikel 3, 2. pkt., i direktiv 79/373/EØF fortolkes således,

— at medlemsstaterne — ved manglende forekomst af et tilsætningsstof eller ved forekomst af et uønsket stof — er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, når stoffet vil udgøre en fare for dyrs eller menneskers sundhed, såfremt det enten mangler eller er til stede,

— og uden at der herved er påkrævet at foretage en tilpasnng under iagttagelse af proceduren i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a), i direktiv 70/524/EØF, hhv. artikel 5, stk. 1, i direktiv 74/63/EØF?

8 Bundesverwaltungsgericht har herved anført, at man ved den retlige vurdering først må afgøre det spørgsmål, hvorvidt og i hvilket omfang europæiske fællesskabsdirektiver er retsregler, der kan påberåbes under anken i henhold til artikel 137 i Verwaltungsgerichtsordnung. Retten er af den opfattelse, at dette er problematisk, i betragtning af direktivers retlige natur. I henhold til EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, gælder det, at selv om et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, overlader direktivet det dog til de nationale myndigheder at bestemme form og midler til at nå dette mål. Selv om et direktiv binder enhver medlemsstat, som det rettes til, udgør dets indhold ikke i sig selv en lovbestemmelse, der direkte er gældende for retssubjekterne i medlemsstaterne. Dette betyder imidlertid ifølge Bundesverwaltungsgericht ikke, at der må frakendes Fællesskabets direktiver enhver retsvirkning. Dette er

især af betydning i tilfælde, hvor en medlemsstat ikke har opfyldt sin pligt til at gennemføredirektivets indhold i intern ret. I sådanne tilfælde må et retssubjekt, der konfronteres med en national retsregel, der er uforenelig med direktivet, kunne påberåbe sig medlemsstaternes pligt til at gennemføre direktivet i national ret. Det ville nemlig vanskeligt kunne forenes med det almindelige krav om redelig forvaltning, hvis man anerkendte, at medlemsstaten kunne nægte en borger denne ret under henvisning til en bestemmelse i national ret, der er uforenelig med den bindende fællesskabsret. Derfor kan en sådan national bestemmelse ikke anvendes imod den berørte borger.

Parternes indlæg

9 Under sagen for Domstolen er der afgivet indlæg af Denkavit, sagsøger i hovedsagen, af Land Nordrhein-Westfalen, sagsøgte i hovedsagen, af Forbundsrepublikken Tyskland, af Den italienske Republik og af Kommmissionen.

10 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at de tre direktiver indeholder en fuldstændig og udtømmende regulering af området, herunder også løsningen af de sundhedsmæssige problemer, som sammensætningen af foderblandinger rejser, hvorfor der ikke længere på dette område er mulighed for at gennemføre nationale regler vedrørende sammensætningen af foderstoffer eller for særligt at anvende EØF-traktatens artikel 36. Denkavit har særligt gjort gældende, at kontrollen med jernindholdet i foderstoffer falder inden for anvendelsesområdet af direktivet om tilsætningsstoffer, hvis bilag I nævner jern og begrænsersig til at fastsætte en højestegrænse for dette stof. Ifølge dette direktivs artikel 3, stk. 1, må der kun forekomme de i bilag I nævnte tilsætningsstoffer i foderstoffer og kun på de der nævnte betingelser. En medlemsstat kan således ikke ensidigt ændre bestemmelserne i bilaget, der ikke fastsætter nogen mindstegrænse for jernindholdet. Hvad angår natrium, er det Denkavit's opfattelse, at dette stof omfattes af direktivet om uønskede stoffer. Til forskel fra direktivet om tilsætningsstoffer, der kun tillader brugen af produkter, der er opregnet og omfattet af bilaget, bestemmer direktivet om uønskede stoffer i artikel 3, stk. 1, at de i bilaget anførte stoffer og produkter kun tillades i foderstoffer på i dette bilag fastsatte betingelser. Heraf følger, at et stof ikke kan anses som »uønsket«, når det ikke er nævnt i bilaget; natrium er ikke nævnt. En medlemsstat kan ikke således erklære et stof uønsket, der ikke omtales i bilaget til det nævnte direktiv.

11 Denkavit har endvidere fremhævet, at der med den tyske forvaltnings fremgangsmåde er skabt en fare for, at det fælles marked ikke kan fungere. Dersom man anerkendte lovligheden af nationale foranstaltninger af det art, ville alle medlemsstater have mulighed for at gennemføre særregler på et område, der er harmoniseret, således at de frie varebevægelser i sidste instans ville blive illusoriske. Denkavit har herved henledt opmærksomheden på den betragtelige ulempe, som forskrifter af denne art skaber for producenterne, derskal have mulighed for præcist og specifikt at dosere komponenterne i de foderstoffer, som de agter at bringe i omsætning.

12 Land Nordrhein-Westfalen, sagsøgt i hovedsagen, har gjort gældende, at jern, da det naturligt er til stede i en række produkter, der anvendes til fremstillingen af foderblandinger, ikke kan anses som et »tilsætningsstof« som omtalt i direktivet herom; på samme måde kan natrium, der også er et naturligt produkt, ikke anses som et »uønsket stof« jfr. direktiv 74/63. Begge stoffer må anses som »foderkomponenterr« i foderblandinger. Deres anvendelse er som sådan ikke reguleret af direktiverne. Man kan derfor ikke forhindre den nationale lovgiver i at regulere et område, der ikke er reguleret af direktiverne, og i det mindste at gennemføre supplerende bestemmelser, der sigter mod at undgå fare for dyrs og menneskers sundhed eller at opnå bedre resultater i husdyrproduktionen.

13 Den samme opfattelse er blevet gjort gældende af Forbundsrepublikken Tyskland, der har anført, at direktiverne kun delvis regulerer produktionen og omsætningen af foderblandinger. Kun spørgsmålet om tilsætningsstoffer og om uønskede stoffer samt bestemmelserne om emballering og etiketering er harmoniseret. Med hensyn til anvendelsen af råvarer foderblandinger, foreligger der endnu ikke sammenhængende regulering. Da jern og natrium må anses som foderkomponenter og ikke som tilsætningsstoffer eller uønskede stoffer, må det anerkendes, at medlemsstaterne har kompetence til at træffe nationale foranstaltninger, særligt foranstaltninger, der skal beskytte dyrs og menneskers sundhed. De foranstaltninger, der anfægtes, er blevet truffet for at imødegå visse skadelige fremgangsmåder inden for kalveopdræt. Disse består for det første i, at man fremkalder en kunstig anæmi ved hjælp af foderstoffer, der mangler jern, for at frembringe det lyse kød, der er særligt eftertragtet af forbrugerne, for det andet skaber man gennem overdrevne mængder salt en kunstig tørst hos dyrene, der får dem til at optage en overdreven væskemængde, hvorved deres slagtevægt forhøjes. Så længe direktiverne ikke inde-

holder en udtømmende ordning vedrørende disse spørgsmål, tilkommer det medlemsstaterne at træffe passende foranstaltninger, således som det udtrykkeligt er anerkendt ved artikel 3 i direktivet om foderblandinger.

14 Forbundsrepublikken Tyskland er blevet støttet af Den italienske Republik, der har anført, at de to stoffer, som den tyske ordning angår, ikke kan anses som tilsætningsstoffer eller uønskede stoffer, fordi det drejer sig om produkter, der naturligt er til stede i foderblandingerne, således at artikel 3 i direktivet om foderblandinger kan påberåbes af medlemsstaterne som grundlag for foranstaltninger af den art, der er genstand for den sag, der verserer for Bundesverwaltungsgericht.

Retlig vurdering

15 Samtlige spørgsmål, der er blevet rejst af Bundesverwaltungsgericht, er omfattet af en parallelsag, sag 28/84, en traktatbrudssag, anlagt af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 mod Forbundsrepublikken Tyskland, som Bundesverwaltungsgericht har henvist til i sin forlæggelseskendelse. Ved dom af d.d., har Domstolen fastslået, at den gældende § 8, stk. 3, i Futtermittelverordnung af 8. april 1981 er uforenelig med de nævnte direktiver og med artikel 30 i EØF-traktaten.

16 Som Domstolen har fastslået i præmisserne til den nævnte dom, udgør de tre direktiver en sammenhængende ordning for fremstillingen og handelen med foderblandinger, herunder spørgsmålet om tilsætningsstoffer og uønskede stoffer. Heraf følger, at foderstoffer, der opfylder kravene i disse direktiver, principielt kan omsættes frit overalt i Fællesskabet, som det også fremgår af artikel 13 i direktivet om tilsætningsstoffer, artikel 7 i direktivet om uønskede stoffer og artikel 9 i foderblandingsdirektivet.

17 Herefter må de spørgsmål, der er stillet af Bundesverwaltungsgericht, besvares på følgende måde.

18 Med det første spørgsmål ønskes det oplyst, hvorvidt begrebet »tilsætningsstoffer«, jfr. direktiv 70/524, skal fortolkes så snævert, at det kun omfatter tilførte stoffer, altså stoffer, der iblandes for at supplere produktet, eller om begrebet skal fortolkes således, at det også omfatter stoffer, der som jern er naturligt til stede i større eller mindre mængder i en foderblanding, alt efter de anvendte råvarer.

19 Bundesverwaltungsgericht har med rette anført, at selv om udtrykket »tilsætningsstoffer« isoleret betragtet alene synes at referere til de stoffer, der er tilført foderblandinger, så fremgår det dog af direktivets indhold, især af bilagene, at begrebet dækker et videre område. Af bilagene fremgår det da også, at forskellige stoffer, der betegnes som tilsætningsstoffer, også kan forekomme naturligt i en foderblanding på grund af de valgte råvarer. Dette er ganske særligt tilfældet for jernforbindelser, der kan tilsættes inden for de grænser, der er opstillet ved bilag I, men som også kan være til stede i de råvarer, der anvendes i foderblandingen. Denne dobbelttydighed medfører dog ikke, at disse stoffer ikke kan betegnes som »tilsætningsstoffer«, og heller ikke, at de ikke omfattes af direktivets anvendelsesområde. Det fremgår således, at en medlemsstat ikke ensidigt kan fastsætte mængden af et givet stof under henvisning til, at dette stof i modsætning til andre også forekommer naturligt i en række af råvarer.

20 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at begrebet »tilsætningsstoffer«, jfr. artikel 2, litra a, i direktiv 70/524 skal fortolkes således, at det omfatter alle stoffer, der kan påvirke foderstoffets beskaffenhed, selv om det forekommer naturligt i visse af de råvarer, som indgår i foderstoffet.

21 Med det andet spørgsmål angående fortolkningen af artikel 13 i direktiv 70/524 ønskes det oplyst, hvorvidt den nationale lovgiver er beføjet til at fastsætte et mindste- eller størsteindhold af et stof, for hvilket der ikke i direktivets bilag I er fastsat enten mindste- eller størsteindhold.

22 Artikel 13 har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne drager omsorg for, at de foderstoffer, der er undergivet bestemmelserne i dette direktiv med hensyn til tilstedeværelsen af eller manglen på tilsætningsstoffer og deres tilsvarende betegnelser kun er undergivet de i dette direktiv fastsatte begrænsninger for omsætningen.«

23 Under hensyn til den bestemmelse, der er indeholdt i direktivets artikel 3, stk. 1, hvorefter »... der... kun må forekomme de i bilag I nævnte tilsætningsstoffer og kun på de der nævnte betingelser«, er medlemsstaterne ikke beføjet til at ændre direktivets bestemmelser gennem indførelsen af krav om mindste- eller størsteindhold af noget stof, der er omfattet af direktivet. Idet det har sit forblivende ved den hasteprocedure, der er fastsat ved direktivets artikel 7 som ændret ved direktiv 73/103 af 28. april 1973 (EFT L 124, s. 17), kan direktivets bestemmelser, særligt de højeste- eller mindsteværdier, der er fastsat i det, kun ændres eller udbygges med virkning for hele Fællesskabet og ifølge de fremgangsmåder, der er fastsat herom i direktivet. Det er ikke tilladt medlemsstaterne at træffe ensidige foranstaltninger herom.

24 Det andet spørgsmål skal derfor besvares på den måde, at artikel 13 i direktiv 70/524 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer af den grund, at de ikke indeholder et bestemt stof, idet de opstiller et krav om, at mælkeerstatningsfoder skal have et mindsteindhold af jern.

25 Med det tredje spørgsmål ønskes der oplyst, hvorvidt natrium kan betegnes som et »uønsket stof«, jfr. direktiv 74/63, under hensyn til det forhold, at dette direktiv ikke indeholder nogen udtrykkelig definition af begrebet »uønsket stof«. For det tilfælde, at natrium i en vis større mængde kan anses som et uønsket stof, har Bundesverwaltungsgericht spurgt, om medlemsstaterne under hensyn til direktivets artikel 5 og 7 stadig kan fastsætte størsteindholdet for et sådant stof, eller om en sådan foranstaltning alene kan træffes midlertidigt i medfør af direktivets artikel 5.

26 Indledningsvis skal det bemærkes, at også et stof, der i sig selv er uskadeligt, kan anses for et uønsket stof, dersom det medfører skadelige virkninger i en bestemt koncentration. Som ovenfor anført fremgår det af opbygningen af direktivet om uønskede stoffer, at medlemsstaterne kun er berettiget til at fastsætte grænser for størsteindholdet af de stoffer, der er opregnet i bilaget og kun på de betingelser, der er fastsat der. I henhold til direktivets artikel 7 må foderstoffer, som opfylder direktivets krav, ikke undergives andre omsætningsbegrænsninger end de, der følger af direktivet.

27 Efter direktivets artikel 5 kan medlemsstaterne imidlertid træffe foreløbige foranstaltninger for at nedsætte indholdet af en række stoffer, dersom de er af den opfattelse, at et størsteindhold som fastsat i bilaget, eller at et stof eller produkt, som ikke er nævnt i dette bilag, udgør en fare for menneskers eller dyrs sundhed. Medlemsstaten, der træffer en sådan foranstaltning, giver straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger ledsaget af en begrundelse. Denne meddelelse udløser den ved artikel 10 hjemlede procedure, således at fællesskabsinstitutionerne i givet fald kan træffe forantaltninger, der gælder for samtlige medlemsstater.

28 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares på den måde, at artiklerne 5 og 7 i direktiv 74/63 skal fortolkes således,

— at medlemsstaterne ved forekomst af et stof, som ikke er nævnt i direktivets bilag, principielt ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, f.eks. ved et påbud om, at der i mælkeerstatsningsfoder kun må indgå et vist størsteindhold af natrium, og

— at det kun undtagelsesvis i henhold til direktivets artikel 5, og kun under overholdelse af den i bestemmelsen fastsatte fremgangsmåde, er tilladt medlemsstaterne midlertidigt at fastsætte et størsteindhold af natrium.

29 Det fjerde spørgsmål angår den retlige sammenhæng mellem på den ene side foderblandingsdirektivet og på den anden side direktiverne om tilsætningsstoffer og uønskede stoffer. Det drejer sig for det første om, hvorvidt foderblandingsdirektivet kan fortolkes således, at det bemyndiger medlemsstaterne til at træffe restriktive foranstaltninger, der ikke er omtalt i direktiverne om tilsætningsstoffer og uønskede stoffer; for det andet ønskes det oplyst, hvor- vidt artikel 3, 2. pkt., i foderblandingsdirektivet bemyndiger medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger for at beskytte dyrs eller menneskers sundhed uden at være forpligtet til at følge de tilpasningsprocedurer, der omhandles i artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a, i direktivet om tilsætningsstoffer eller efter omstændighederne artikel 5, stk. 1, — i virkeligheden artikel 6 — i direktivet om uønskede stoffer.

30 Som det fremgår af præmisserne til dommen i sag 28/84, indeholder direktiverne om tilsætningsstoffer og uønskede stoffer en udtømmende regulering af de spørgsmål, som de forskellige stoffers anvendelse i foderblandinger rejser for den

offentlige sundhed. Følgelig kan artikel 3 i direktivet om foderblandinger ikke fortolkes således, at det har til formål eller til virkning at begrænse den udtømmende karakter, som disse to direktiver har.

31 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares således, at begreberne i artikel 1, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 79/373 om handel med foderblandinger, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, skal, i sammenhæng med direktivets artikel 3, fortolkes således,

— at medlemsstaterne ikke på grund af manglende forekomst af tilsætningsstoffer, jfr. direktiv 70/524, eller på grund af forekomst af uønskede stoffer, jfr. direktiv 74/63/EØF, er beføjet til at undergive foderstoffer omsætningsbegrænsninger i henhold til direktiv 79/373, som er forbudt ifølge de to førstnævnte direktiver, og

— at medlemsstaterne på grund af manglende forekomst af et tilsætningsstof eller på grund af forekomst af et uønsket stof ikke efter artikel 3 i direktiv 79/373 er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, selv ikke i tilfælde, hvor de antager, at den manglende forekomst af tilsætningsstoffer eller forekomsten af det uønskede stof vil udgøre en fare for dyrs eller menneskers sundhed, bortset fra de tilfælde, hvor der foretages tilpasning efter proceduren i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a), i direktiv 70/524 eller i henhold til artikel 6 i direktiv 74/63, hvorved det har sit forblivende ved den hastprocedure, der er fastsat ved henholdsvis artikel 7 og artikel 5 i de nævnte direktiver.

32 Dommen af dags dato i sag 28/84 er vedføjet nærværende dom, som den udgør en bestanddel af.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering, den italienske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 24. maj 1984, for ret:

1) **Begrebet »tilsætningsstoffer«, jfr. artikel 2, litra a), i direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743) skal fortolkes således, at det omfatter alle stoffer, der kan påvirke foderstoffets beskaffenhed, selv om de forekommer naturligt i visse af de råvarer, som indgår i foderstoffet.**

2) **Artikel 13 i direktiv 70/524 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer af den grund, at de ikke indeholdet et bestemt stof, idet de opstiller et krav om, at mælkeerstatningsfoder skal have et vist mindsteindhold af jern.**

3) **Artiklerne 5 og 7 i direktiv 73/63/EØF af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT 1974 L 38, s. 31) skal fortolkes således,**

   — **at medlemsstaterne ved forekomst af et stof, som ikke er nævnt i direktivets bilag, principielt ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, f.eks. ved et påbud om, at der i mælkeerstatningsfoder kun må indgå et vist størsteindhold af natrium, og**

   — **at det kun undtagelsesvis i henhold til direktivets artikel 5, og kun under overholdelse af den i bestemmelsen fastsatte fremgangsmåde, er tilladt medlemsstaterne midlertidigt at fastsætte et størsteindhold af natrium.**

4) **Begreberne i artikel 1, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30), der afgrænser direktivets anvendelsesområde, skal i forbindelse med direktivets artikel 3, fortolkes således,**

— at medlemsstaterne ikke på grund af manglende forekomst af tilsætningsstoffer, jfr. direktiv 79/524, eller på grund af forekomst af uønskede stoffer, jfr. direktiv 74/63/EØF, er beføjet til at undergive foderstoffer omsætningsbegrænsninger i henhold til direktiv 79/373, som er forbudt ifølge de to førstnævnte direktiver, og

— at medlemsstaterne på grund af manglende forekomst af et tilsætningsstof eller på grund af forekomst af et uønsket stof ikke efter artikel 3 i direktiv 79/373 er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, selv ikke i tilfælde, hvor de antager, at den manglende forekomst af tilsætningsstoffer eller forekomsten af det uønskede stof vil udgøre en fare for dyrs og menneskers sundhed, bortset fra de tilfælde, hvor der foretages tilpasning efter proceduren i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a), i direktiv 70/524 eller i henholdtil artikel 6 i direktiv 74/63, hvorved det har sit forblivende ved den hasteprocedure, der er fastsat ved henholdsvis artikel 7 og artikel 5 i de nævnte direktiver.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. oktober 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident