DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
14. juni 1988 *

I sag 29/87,

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

Dansk Denkavit ApS,

mod

Landbrugsministeriet,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 70/524 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743), som ændret ved Rådets direktiv 73/103 af 28. april 1973 (EFT L 124, s. 17) og ved Rådets andet direktiv 75/296 af 28. april 1975 (EFT L 124, s. 29),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne K. Bahlmann og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen ved advokat Karen Dyekjær-Hansen, København,

* Processprog: Dansk.

— den danske regering og sagsøgte i hovedsagen ved Jørgen Molde og advokat Gregers Larsen, København,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Richard Wainwright og Jens Christoffersen som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 9. december 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. marts 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 30. januar 1987, indgået til Domstolen den 2. februar s.å., har Østre Landsret i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen dels af Rådets direktiv 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743), som ændret ved Rådets direktiver 73/103 af 28. april 1973 (EFT L 124, s. 17) og 75/296 af 28. april 1975 (EFT L 124, s. 29), dels af EØF-Traktatens artikler 9, 30, 36 og 95, med henblik på at kunne afgøre, om visse danske regler for handel med og import af foderblandinger indeholdende antibiotika og andre tilsætningsstoffer er forenelige med fællesskabsretten.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af Dansk Denkavit ApS (herefter benævnt »Denkavit«) mod Landbrugsministeriet. Denkavit, som er koncernforbundet med en nederlandsk virksomhed, der fremstiller foderblandinger med indhold af tilsætningsstoffer, har siden 1981 indført disse foderblandinger til Danmark.

3 Det fremgår af sagen, at Denkavit ved import til Danmark af foderstoffer overholder de relevante danske retsforskrifter, herunder pligten til at registrere de anvendte tilsætningsstoffer, til at anføre registreringsnummeret på emballagen og til at indhente en forudgående autorisation fra Landbrugsministeriet. Da Denkavit imidlertid fandt, at der ved direktiv 70/524, som ændret ved direktiverne 73/103 og 75/296, var sket en sådan harmonisering inden for Fællesskabet, at medlemsstaterne ikke længere kunne supplere direktivets krav med yderligere nationale krav, anlagde selskabet i september 1981 sag ved Østre Landsret med påstand om, at det anerkendtes, at de danske bestemmelser var retsstridige. Under sagen nedlagde selskabet ligeledes påstand om tilbagebetaling af de beløb, der årligt var erlagt i autorisationsafgift.

4 Da Østre Landsret skønnede, at sagens afgørelse krævede en fortolkning af direktiv 70/524, som ændret forud for Rådets direktiv 84/587 af 29. november 1984 (EFT L 319, s. 13), udsatte retten sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Var der ved Rådets direktiv af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (direktiv 70/524/EØF) med de forud for Rådets direktiv af 29. november 1984 (direktiv 84/587/EØF) gennemførte ændringer foreskrevet en sådan harmonisering, at medlemsstaterne over for import fra andre medlemsstater af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer var helt afskåret fra at påberåbe sig EØF-Traktatens artikel 36 i forbindelse med nationale foranstaltninger til sikring af identifikation af de anvendte fabrikater af tilsætningsstoffer samt disse stoffers renhed?

2) I tilfælde af benægtende besvarelse af første spørgsmål spørges, om der så dog forud for nævnte direktiv 84/587/EØF var gennemført en sådan harmonisering af kravene til emballering og etikettering af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, at artikel 36 ikke kunne påberåbes i forbindelse med et nationalt krav om angivelse på pakningerne af, at det pågældende fabrikat af tilsætningsstoffer var godkendt af en national myndighed under det tildelte registreringsnummer?

3) Skal EØF-Traktatens artikel 30 forstås således, at den forbyder en national foranstaltning, hvorved en medlemsstat kræver, at indførsel fra andre medlemsstater af foderstoffer med indhold af de i direktiv 70/524 nævnte tilsætningsstoffer kun må finde sted i henhold til et til virksomheden én gang for alle udstedt dokument, der benævnes 'autorisation', *når* en ganske tilsvarende autorisation kræves af indenlandske producenter, *når* myndighederne ikke på anden måde bliver bekendt med, i hvilke virksomheder der skal foretages kontrol i medfør af det nævnte direktiv, *når* der ikke i lovgivningen er opstillet særlige betingelser for udstedelse eller tilbagekaldelse af autorisationer, og det må lægges til grund, at afslag på en ansøgning om autorisation eller tilbagekaldelse af en sådan efter nationale retsprincipper kun kan finde sted, såfremt virksomheden bliver udøvet på en sådan måde, at hensynet til menneskers og dyrs sundhed gør det bydende nødvendigt, *når* autorisation i administrativ praksis bliver udstedt inden for få uger på grundlag af en ansøgning, der alene skal indeholde importørens navn og adresse, og *når* autorisation aldrig hidtil i administrativ praksis er nægtet eller tilbagekaldt fra en importør?

4) Var der ved Rådets direktiv af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (direktiv 70/524/EØF) med de forud for Rådets direktiv af 29. november 1984 (direktiv 84/587/EØF) gennemførte ændringer foreskrevet en sådan harmonisering, at medlemsstaterne helt var afskåret fra at påberåbe sig EØF-Traktatens artikel 36 i forbindelse med en sådan national foranstaltning som beskrevet i tredje spørgsmål?

5) Var det foreneligt med fællesskabsretten, navnlig EØF-Traktatens artikler 9 og 95 samt det nævnte direktiv 70/524, at en medlemsstat opkrævede en årlig afgift hos de virksomheder, der opnåede den i spørgsmål 3 omtalte autorisation, *når* afgiften blev opkrævet med samme beløb hos indenlandske producenter og hos importører, og *når* de samlede afgiftsbeløb svarede til udgifterne ved kontrol af de stikprøver, der blev udtaget i overensstemmelse med direktiv 70/524?«

5 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder og dens baggrund, den relevante danske lovgivning og de skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Harmoniseringsgraden i henhold til direktiv 70/524, for så vidt angår tilsætningsstoffers identifikation og renhed

6 Den nationale ret har med det første spørgsmål i det væsentlige ønsket afgjort, om Rådets direktiv 70/524 af 23. november 1970, med de forud for Rådets direktiv 84/587 af 29. november 1984 gennemførte ændringer, foreskrev en sådan harmonisering, at medlemsstaterne over for import fra andre medlemsstater af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer var afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 til støtte for nationale foranstaltninger til sikring af de omhandlede tilsætningsstoffers identifikation og renhed.

7 Denkavit og Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at direktiv 70/524 indeholder udtømmende regler for identifikation og renhed af tilsætningsstoffer i foderstoffer, således at foderstofferne frit kan omsættes inden for Fællesskabet, uden at medlemsstaterne har mulighed for at gennemføre sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger, der ikke er foreskrevet i selve direktivet. Det følger heraf, at de i hovedsagen anfægtede nationale bestemmelser ikke kan støttes på Traktatens artikel 36.

8 Ifølge Landbrugsministeriet kan urenheder i de tilsætningsstoffer, der anvendes i foderstoffer, frembyde alvorlige sundhedsmæssige risici. Ministeriet har gjort gældende, at hverken ordlyden af direktiv 70/524 eller den sammenhæng, hvori direktivet indgår, eller nogen anden fællesskabsretlig bestemmelse vedrører de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af sundheden. Først med vedtagelsen af det tredje ændringsdirektiv 84/587 blev der gennemført en harmonisering af sådanne foranstaltninger. Medlemsstaterne kunne derfor i perioden forud herfor i medfør af EØF-Traktatens artikel 36 træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre identifikation og renhed af de anvendte tilsætningsstoffer.

9 I denne forbindelse skal Domstolen først erindre om de grundlæggende principper for ordningen efter direktiv 70/524.

10 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne i deres nationale lovgivning på foderstofområdet foreskrive, at foderstoffer kun må indeholde de i direktivets bilag I nævnte tilsætningsstoffer og kun på de dér nævnte betingelser.

11 Ifølge direktivets artikel 6, stk. 1, som ændret ved direktiv 75/296, skal de ændringer, der på grund af udviklingen på det videnskabelige og tekniske område må foretages i bilagene, fastsættes efter den fremgangsmåde, der er foreskrevet i direktivets artikel 16a som indføjet ved direktiv 73/103. Denne fremgangsmåde indebærer, at sagen indbringes for Den Stående Komité for Foderstoffer, enten på formandens initiativ eller på begæring af en medlemsstat, og medfører bl.a., at Kommissionen kan fastsætte de nødvendige foranstaltninger, såfremt de er i overensstemmelse med den udtalelse, som komitéen har vedtaget med kvalificeret flertal.

12 Ifølge direktivets artikel 10, som ændret ved direktiv 75/296, skal medlemsstaterne foreskrive, at foderstoffer med indhold af visse tilsætningsstoffer kun må bringes i handelen, hvis disse stoffer med nærmere angivne enkeltheder anføres på emballagen.

13 Endelig følger det af direktivets artikel 13, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at foderstoffer, der er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, ikke, for så vidt angår tilstedeværelsen af eller manglen på tilsætningsstoffer og den tilsvarende mærkning, undergives andre begrænsninger for omsætningen end dem, der er fastat i direktivet.

14 Det bemærkes dernæst, at det, som led i den ovenfor beskrevne ordning, foreskrives i direktivets artikel 6, stk. 3, som ændret ved direktiv 75/296, at de kriterier, der gør det muligt at kendetegne de i direktivet omhandlede tilsætningsstoffer, navnlig sammensætnings- og renhedskriterier samt fysisk-kemiske og biologiske egenskaber, kan fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 16a.

15 Direktivet bestemmer således udtrykkeligt, at der på fællesskabsplan kan fastsættes kvalitative kriterier for de stoffer, der er godkendt som tilsætningsstoffer til foderstoffer, og angiver, for fastsættelsen af sådanne kriterier, en særlig fremgangsmåde, som bl. a. kan iværksættes på begæring af en medlemsstat.

16 Det fremgår heraf, at direktivet tilsigtede en harmonisering af alle de materielle betingelser for markedsføring af foderstoffer, for så vidt angår tilstedeværelsen af eller manglen på tilsætningsstoffer og den tilsvarende mærkning, herunder de kvalitative kriterier. Det tilkom således ikke længere medlemsstaterne på nationalt plan at fastsætte sådanne kvalitative kriterier, og såfremt en medlemsstat fandt, at særlige foranstaltninger vedrørende de godkendte stoffers identifikation og renhed var nødvendige, måtte den anvende den hertil foreskrevne fællesskabsprocedure.

17 Denne fortolkning afkræftes ikke af den efterfølgende vedtagelse af direktiv 84/587. Ifølge direktivets anden betragtning vedrører de herved indførte ændringer supplerende foranstaltninger for produktion, markedsføring og distribution af tilsætningsstoffer og forblandinger af tilsætningsstoffer, idet den indhøstede erfaring havde vist, at de dagældende regler for anvendelse af tilsætningsstoffer i foder ikke gav den nødvendige sikkerhed. I ingen af direktivets betragtninger anføres det, at fremgangsmåden til fastsættelse af kriterierne for bl. a. tilsætningsstoffers sammensætning og renhed ikke tidligere var omfattet af harmoniseringen.

18 Det kan herefter fastslås, at en medlemsstat ikke kunne påberåbe sig EØF-Traktatens artikel 36 som støtte for foranstaltninger til sikring af identifikation og renhed af tilsætningsstoffer i foder.

19 Følgelig skal den nationale rets første spørgsmål besvares således, at Rådets direktiv 70/524 af 23. november 1970, med de forud for Rådets direktiv 84/587 af 29. november 1984 gennemførte ændringer, foreskrev en sådan harmonisering, at medlemsstaterne over for import fra andre medlemsstater af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer var afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 til støtte for nationale foranstaltninger til sikring af de omhandlede tilsætningsstoffers identifikation og renhed.

Registreringskravet for tilsætningsstoffer

20 Når henses til besvarelsen af det første spørgsmål, er der ikke anledning til at tage stilling til spørgsmål 2.

Forudgående autorisation

21 Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om en ordning, hvorefter importører og indenlandske producenter af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer skal indhente en forudgående autorisation, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, jfr. Traktatens artikel 30.

22 I henhold til Traktatens artikel 30 er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt i samhandelen mellem medlemsstater. Ifølge Domstolens faste praksis skal enhver regulering af handelen i medlemsstaterne, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

23 Ud fra dette synspunkt må en ordning, hvorefter det uden forudgående administrativ autorisation er forbudt at importere foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, klart anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som indførselsrestriktioner i EØF-Traktatens artikel 30's betydning, for så vidt som en sådan ordning, selv blot potentielt, kan hindre samhandelen mellem medlemsstater.

24 Selv om den nationale ret i sin beslutning har bemærket, at autorisation ifølge administrativ praksis meddeles automatisk inden for kort tid, hvilket den danske regering har bekræftet under den mundtlige forhandling, bemærkes, at et autorisationskrav nødvendigvis indebærer udøvelsen af et vist administrativt skøn og kan skabe usikkerhed om retsstillingen hos de erhvervsdrivende.

25 Den nationale rets tredje spørgsmål må følgelig besvares med, at Traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, hvorefter importører af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer skal indhente en forudgående autorisation, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i den nævnte artikels betydning.

Harmoneringsgraden i henhold til direktiv 70/524, for så vidt angår kontrolforanstaltninger over for virksomhederne

26 Med det fjerde spørgsmål ønskes afgjort, om direktiv 70/524, med de forud for direktiv 84/587 gennemførte ændringer, foreskrev en sådan harmonisering, at medlemsstaterne blev afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 i forbindelse med kontrolforanstaltninger over for virksomheder, der handler med foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer.

27 I denne forbindelse bemærkes, at, i modsætning til det af Denkavit anførte, omfattede den harmonisering, der blev gennemført med direktiv 70/524, som ændret forud for direktiv 84/587, ikke foranstaltninger over for virksomheder i sektoren for foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer. Herom bestemmes det blot i direktivets artikel 15, at medlemsstaterne skal udøve en offentlig kontrol, i det mindste ved stikprøver, af foderstofferne under handelen med disse.

28 Et sådant formål forfølges derimod af ændringsdirektivet 84/527, hvorefter det i henhold til niende betragtning »er nødvendigt at forbeholde produktion og anvendelse af antibiotika... med henblik på iblanding i foderblandinger alene for personer, der har kompetence, anlæg og udstyr til fremstilling af tilsætningsstoffer... og som er opført på listen over fabrikanterne i en medlemsstat«. Ifølge direktivets artikel 13, stk. 3, skal den enkelte medlemsstat således hvert år offentliggøre en liste over fabrikanter af tilsætningsstoffer og foderblandinger, hos hvilke de har konstateret, at direktivets krav overholdes.

29 Følgelig kunne medlemsstaterne under den retstilstand, der gjaldt i Fællesskabet ifølge direktiv 70/524 med de forud for direktiv 84/587 gennemførte ændringer, over for virksomheder i den pågældende sektor træffe de nødvendige sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger under påberåbelse af Traktatens artikel 36.

30 Den nationale rets spørgsmål skal derfor besvares således, at direktiv 70/524, med de forud for direktiv 84/587 gennemførte ændringer, ikke foreskrev en sådan harmonisering i sektoren for foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, at medlemsstaterne blev afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 i forbindelse med sundhedsmæssige kontrolforantaltninger over for de pågældende virksomheder.

Lovligheden af en årlig afgift i forbindelse med kontrolforanstaltningerne over for virksomhederne

31 Med det femte spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om en årlig afgift, der opkræves med samme beløb hos importører og indenlandske producenter af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, og hvis formål er at dække statens udgifter til kontrol af stikprøver udtaget i henhold til direktiv 70/524, er forenelig med Traktatens artikler 9 og 95 samt med direktiv 70/524.

32 Som fastslået ovenfor er direktiv 70/524, med de forud for direktiv 84/587 gennemførte ændringer, ikke til hinder for, at medlemsstaterne stiller virksomhederne over for et autorisationskrav. Undtagelsesbestemmelsen i artikel 36, for så vidt angår kontrolforanstaltninger over for virksomhederne, vedrører imidlertid udelukkende indførsels- og udførselsrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning. Bestemmelsen kan ikke udvides til at gælde for told eller afgifter med tilsvarende virkning, idet disse falder uden for rammerne af artikel 36. Følgelig skal sådanne afgifters overensstemmelse med fællesskabsretten bedømmes på grundlag af Traktatens artikel 9, eller eventuelt artikel 95.

33 I den forbindelse bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis omfatter forbudet mod enhver form for told og afgifter med tilsvarende virkning i forholdet mellem medlemsstaterne enhver afgift, som opkræves i forbindelse med eller på grund af indførslen, og som udtrykkelig rammer et importeret produkt, men ikke et tilsvarende indenlandsk. Forbuddet angår ikke afgifter, der som her er en del af et almindeligt internt afgiftssystem, som systematisk, på grundlag af samme kriterier, finder anvendelse på indenlandske og indførte varer, idet de i så fald omfattes af Traktatens artikel 95 og ikke af artikel 9.

34 Med hensyn til artikel 95 har Denkavit gjort gældende, at forskelsbehandlingen af importørerne, for så vidt angår den årlige afgift, skyldes det forhold, at en indenlandsk producent kan have en hel række forhandlere, uden at der af den grund skal erlægges yderligere afgifter, mens afgiften, såfremt en udenlandsk producent har flere importører, skal erlægges af hver enkelt importør.

35 Dette anbringende kan ikke lægges til grund, for så vidt den pågældende afgift belaster virksomhederne som sådanne uafhængigt af mængden af de importerede eller fremstillede produkter. Som Domstolen har fastslået i dommen af 28. januar 1981 (Kortmann, 32/80, Sml. s. 251), er artikel 95 overholdt, når en intern afgift pålægges indenlandske og importerede produkter efter de samme kriterier, som objektivt er berettigede under hensyn til det mål, som ligger til grund for indførelsen af afgiften, således at afgiften ikke fører til, at det importerede produkt pålægges et højere beløb end det tilsvarende indenlandske.

36 Det femte spørgsmål skal derfor besvares således, at en årlig afgift, der opkræves med samme beløb hos importører og indenlandske producenter af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, og hvis formål er at dække statens udgifter til kontrol af stikprøver udtaget i henhold til direktiv 70/524, er forenelig med Traktatens artikler 9 og 95 samt med direktiv 70/524.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Østre Landsret ved beslutning af 30. januar 1987, for ret:

1) **Rådets direktiv 70/524 af 23. november 1970, med de forud for Rådets direktiv 84/587 af 29. november 1984 gennemførte ændringer, foreskrev en sådan harmonisering, at medlemsstaterne over for import fra andre medlemsstater af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer var afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 til støtte for nationale foranstaltninger til sikring af de omhandlede tilsætningsstoffers identifikation og renhed.**

2) **Traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, hvorefter importører af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer skal indhente en forudgående autorisation, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i den nævnte artikels betydning.**

3) **Direktiv 70/524, med de forud for direktiv 84/587 gennemførte ændringer, foreskrev ikke en sådan harmonisering i sektoren for foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, at medlemsstaterne blev afskåret fra at påberåbe sig Traktatens artikel 36 i forbindelse med sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger over for de pågældende virksomheder.**

4) En årlig afgift, der opkræves med samme beløb hos importører og indenlandske producenter af foderstoffer med indhold af tilsætningsstoffer, og hvis formål er at dække statens udgifter til kontrol af stikprøver udtaget i henhold til direktiv 70/524, er forenelig med Traktatens artikler 9 og 95 samt med direktiv 70/524.

Due Bahlmann O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juni 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Formand for Anden Afdeling