FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 5. marts 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. De præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har forelagt Domstolen, er en opfordring til Domstolen om at sammenholde kravene om frie varebevægelser, således som de er anerkendt ved EØF-Traktaten, med kravene om harmonisering af nationale lovgivninger, navnlig vedrørende mærkning.

2. De faktiske omstændigheder er enkle. Denkavit Futtermittel GmbH (herefter benævnt »Denkavit«), et tysk selskab, har som sin vigtigste virksomhed indførsel og salg på det tyske marked af foderblandinger hidrørende fra andre af Fællesskabets medlemsstater, navnlig Nederlandene. Selskabet ønskede at indføre foderstoffer fra sidstnævnte stat uden at overholde forpligtelsen i henhold til § 13, stk. 2, i den femte tyske bekendtgørelse om ændring af Futtermittelverordnung [1] til at oplyse det procentvise indhold af alle anvendte råstoffer (såkaldt »åben« deklaration). Kongeriget Nederlandene kræver tilsyneladende ikke oplysning om råvarer for foderstoffer [2]. Land Baden-Württemberg nægtede at tillade forhandling af disse produkter. Denkavit har for Verwaltungsgericht Stuttgart gjort gældende, at den nævnte artikel 13, stk. 2, måtte være i strid med direktiv 79/373/EØF [3]. Denne ret gav Denkavit medhold.

3. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, som sagen blev appelleret til, konstaterede, at de tyske bestemmelser, der fandt anvendelse på tvisten, var blevet ændret. Efter den sjette bekendtgørelse af 22. juni 1988 om ændring af Futtermittelverordnung [4] fastsætter dennes § 13, stk. 2, for fremtiden en forpligtelse til at oplyse de anvendte råstoffer i rækkefølge efter faldende vægt (såkaldt »halvåben« deklaration). Denkavit gjorde for denne ret gældende, at den nye affattelse af artikel 13, stk. 2, ligeledes var i strid med bestemmelserne i direktiv 79/373 og i hvert fald med EØF-Traktatens artikel 30.

4. Den forelæggende ret har følgelig forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, som for det første drejer sig om fortolkningen af de relevante bestemmelser i direktiv 79/373, for det andet om dettes forenelighed med EØF-Traktatens artikel 30 og endelig, om det i givet fald er berettiget i henhold til artikel 36.

5. Jeg vil behandle spørgsmålene i rækkefølge.

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordning af 2.1.1987 (BGBl. I, s. 94 og s. 423).

2 — Denkavit's indlæg, s. 5 i den franske oversættelse.

3 — Rådets direktiv af 2.4.1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30), første gang ændret ved Rådets direktiv 86/354/EØF af 21.7.1986 (EFT L 212, s. 27); disse ændringer er uden indflydelse på nærværende sag.

4 — BGBl. I, s. 869.

6. Det første spørgsmål vedrører artikel 5 i direktiv 79/373. Denne artikels stk. 4 bestemmer: »Medlemsstaterne kan foreskrive alle eller en del af følgende supplerende oplysninger: ...; b) råvarer«. Samme artikels stk. 7 bestemmer: »Såfremt der gives oplysninger om råvarer, skal alle de anvendte råvarer nævnes, enten med deres indhold eller i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen«. Den forelæggende ret spørger i det væsentlige Domstolen, om disse bestemmelser er en »stand-still«-klausul, som kun tillader medlemsstaterne at opretholde en forpligtelse til at oplyse råvarerne på betingelse af, at en lignende forpligtelse allerede findes i deres nationale ret på datoen for direktivets ikrafttræden. I tysk ret var der tilsyneladende en periode fra 1. juli 1976 til 1. oktober 1985, hvor der ikke blev krævet oplysning om råvarer[5].

7. De indlæg, der er afgivet af forskellige procesdeltagere for Domstolen, er temmelig divergerende med hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål. Rådet[6], Land Baden-Württemberg og den italienske regering mener, at de klare og utvetydige bestemmelser i direktivets artikel 5 ikke på nogen måde begrænser en medlemsstats mulighed for i sin nationale ret at indføre en forpligtelse til at oplyse råvarerne i rækkefølge efter faldende vægt, selv hvis denne forpligtelse ikke fandtes i dens retsorden på tidspunktet for direktivets ikrafttræden. Denkavit og Kommissionen har derimod anført, at direktivets formål, almindelige opbygning og begrundelse, navnlig den femte betragtning dertil, fører til, at dets artikel 5 må fortolkes således, at den indfører en »stand-still»-forpligtelse.

8. Før jeg går ind på denne problematik, bør det nævnes, at direktivet indgår som led i en proces til harmonisering af nationale lovgivninger, som gradvis skal sikre fri bevægelighed i Fællesskabet for foderblandinger. Det kan ikke betragtes som den sidste sten i bygningsværket. Dels bestemmer dets artikel 5, at medlemsstaterne kan foreskrive supplerende obligatoriske oplysninger, dels fastsætter dets artikel 15 udtrykkeligt som følger: »På grundlag af de opnåede erfaringer tilsender Kommissionen senest tre år efter meddelelsen af dette direktiv Rådets ændringsforslag til nævnte direktiv med henblik på at gennemføre fri bevægelighed for foderblandinger og fjerne visse misforhold, navnlig for så vidt angår anvendelsen af råvarer og med hensyn til mærkning. Rådet træffer afgørelse om disse forslag senest fem år efter meddelelsen af dette direktiv«. Dette viser, at den harmonisering, som man har villet foretage ved direktivet, er ufuldstændig. Den har først kunnet gå et skridt videre med udstedelsen af direktiv 90/44/EØF[7], i hvis anden og tredje betragtning det konstateres, at »i henhold til de for tiden gældende retsforskrifter i Fællesskabet kan medlemsstaterne i visse tilfælde fravige fællesskabsreglerne, navnlig hvad angår mærkningen og valget af anvendte råvarer; ... med henblik på gennemførelsen af det indre marked bør alle nationale fravigelser, som stadig kan hæmme de frie varebevægelser for foderblandinger, eller som skaber uensartede

5 — Denkavit, skriftligt indlæg, s. 7 i den franske oversættelse.

6 — Skriftligt indlæg, punkt 12.

7 — Rådets direktiv af 22.1.1990 om ændring af direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger (EFT L 27, s. 35).

konkurrencebetingelser, fjernes«. Den nye artikel 5 i direktiv 79/373, således som den nu fremgår af direktiv 90/44, *forpligter* således medlemsstaterne til at kræve [8] anførelse af råvarerne i rækkefølge efter faldende vægt [9]. I mangel af denne anførelse må produkterne ikke forhandles [10].

9. Vi må således konstatere to væsentlige træk ved direktiv 79/373, når henses til dets plads i harmoniseringsprocessen, nemlig dets *ufuldstændige* og *midlertidige* karakter.

10. Lad os derfor undersøge, om direktivets formål, almindelige opbygning eller grundene til dets udstedelse fører til at fortolke dets artikel 5 således, at der herved er indført en »standstill«-forpligtelse, når det tages i betragtning — hvilket ikke bestrides af procesdeltagerne — at læsningen af artikel 5 viser, at en sådan forpligtelse ikke kan udledes *alene af artiklens ordlyd.*

11. Direktivets formål, således som de bl.a. fremgår af den tredje og den tiende betragtning, er at beskytte menneskers og dyrs sundhed og — gradvis, som jeg lige har konstateret — i Fællesskabet at nå til fri bevægelighed for foderblandinger.

12. Imidlertid kan den femte betragtning — som nævnes af Denkavit og af Kommissionen — hvis man læser den rigtigt, vel ikke have den betydning, som de mener at kunne tillægge den. Det hedder heri, at »indtil der vedtages supplerende bestemmelser, er det på grund af eksisterende praksis i visse medlemsstater nødvendigt at fastsætte — midlertidige — bestemmelser, som giver mulighed for på nationalt plan at forlange en mere fuldstændig oplysning om foderets sammensætning, såvel med hensyn til analytiske bestanddele som med hensyn til anvendte råvarer; disse oplysninger kan dog kun forlanges i det i dette direktiv fastsatte omfang«. I citatet etableres der ikke den nødvendige forbindelse mellem »eksisterende praksis i visse medlemsstater« og muligheden for at kræve en deklaration af foderstoffernes sammensætning. Det konstateres heri blot, at nogle medlemsstater kræver denne deklaration, og at andre ikke kræver den, og der drages deraf den konsekvens, at det under disse omstændigheder må overlades medlemsstaterne frit at vælge, om de vil pålægge en sådan forpligtelse. Endelig kan udtrykket »midlertidige« lige så vel betyde, at muligheden for at indføre et sådant krav i national ret senere vil blive afskaffet eller tværtimod ikke længere vil blive en mulighed, men en forpligtelse.

13. Den almindelige opbygning af direktiv 79/373 taler ligeledes for at afvise Denkavit's og Kommissionens opfattelse. Fællesskabsretsaktens artikel 8 bestemmer således: »Medlemsstaterne kan, for så vidt de nationale bestemmelser på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv giver hjemmel hertil, begrænse forhandling af foderblandinger til sådanne

— som er fremstillet på basis af bestemte råvarer, eller

8 — Undtagen for foderblandinger bestemt til andre selskabsdyr end hunde og katte, for hvilke angivelsen er fakultativ [artikel 5, stk. 3, litra g), og stk. 1, litra d)].

9 — Den nye artikel 5c, stk. 2, litra a), i direktiv 79/373.

10 — Den nye artikel 5, stk. 1, i direktiv 79/373.

— som ikke indeholder bestemte råvarer«.

Ud over den omstændighed, at denne artikel klart viser, hvorledes en »standstill«-klausul er affattet, giver den mulighed for at forstå direktivets almindelige opbygning. Med hensyn til de råvarer, der kan anvendes, fører hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed til, at det tillades at udelukke forhandling af visse foderblandinger, en foranstaltning, som er mere restriktiv for samhandelen end en mærkningsforpligtelse, men som opvejes af en »standstill«-klausul. Med hensyn til kravene om mærkning, som efter deres art har en mindre restriktiv virkning på samhandelen, er det derimod ikke nødvendigt at fastsætte en sådan klausul.

14. Desuden ville det føre til et absurd resultat, hvis man her anerkendte, at der var tale om en »standstill«-klausul. Forbundsrepublikken Tyskland ville i så fald, fra direktiv 79/373 trådte i kraft, være afskåret fra at indføre en sådan forpligtelse, mens den fra den i direktiv 90/44 fastsatte dato for fremtiden er forpligtet til at indføre den i sin nationale ret.

15. Endelig anser Kommissionen det ikke for udelukket, at en uddybning af de bestående forskelle mellem de nationale lovgivninger som følge af et rådsdirektiv er en ugyldighedsgrund. Derfor foreslår den Domstolen at fortolke direktivet således, at det har indført en »stand-still»-forpligtelse, for at give fællesskabsretsakten den nødvendige forenelighed med artikel 30, om nødvendigt ved anvendelse af princippet om fortolkning i overensstemmelse med Traktaten.

16. Domstolen har således udtalt følgende:

»Når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kan fortolkes på flere måder, bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med Traktaten, lægges til grund frem for den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med denne« [11].

17. Efter min opfattelse kan ordlyden af artikel 5 i direktiv 79/373 dog ikke »fortolkes på flere måder«. Kommissionen har selv erkendt, at det ikke kan udledes af denne bestemmelses *ordlyd alene*, at der er tale om en »standstill«-klausul. Derfor mener jeg ikke, at Domstolens praksis bør finde anvendelse her.

18. Alle disse omstændigheder giver mig anledning til at foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål således, at artikel 5, stk. 4 og 7, i artikel 79/373 ikke er til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning indfører en forpligtelse til at oplyse de ved fremstillingen af foderblandingen anvendte råvarer i rækkefølge efter faldende vægt.

19. Jeg vil behandle det andet og det tredje spørgsmål under ét, for så vidt det første

11 — Dom af 13.12.1983 (sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063, præmis 15); se også dom af 20.5.1976 (sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613); dom af 28.3.1979 (sag 179/78, Rivoira, Sml. s. 1147).

angår EØF-Traktatens artikel 30 og det andet artikel 36, da forbindelsen mellem disse to artikler er åbenbar.

20. Jeg vil først gennemgå Domstolens praksis vedrørende kravene til harmonisering over for kravene i forbindelse med frie varebevægelser.

21. Det er for det første ubestrideligt, at

»forbuddet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning gælder... ikke blot for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne« [12].

22. Betyder det, at reglerne om frie varebevægelser, således som de er blevet fortolket over for nationale bestemmelser, skal anvendes efter identiske regler med hensyn til harmoniseringsdirektiver udstedt af Rådet? Det mener jeg ikke.

23. I dommen af 24. oktober 1973 [13], hvor det drejede sig om monetære udligningsbeløbs forenelighed med Traktatens artikel 8, 9, 12 og 13, fastslog Domstolen, *at* selv om udligningsbeløbene havde karakter af en afskærmning inden for markedet, havde de til formål at undgå forstyrrelser i samhandelen som følge af valutaernes kursudsving, og i øvrigt *at* forstyrrelser af samhandelen, som skyldtes valutamæssige begivenheder, i højere grad kunne anses for stridende mod den fælles interesse, *at* disse beløb tilsigtede at sikre opretholdelsen af den normale samhandel under ekstraordinære og skiftende forhold, som valutasituationen førte med sig, og endelig *at* disse foranstaltninger ikke var vedtaget ensidigt af medlemsstaterne, samt *at* de havde til formål at hindre, at det ved fællesskabslovgivningen fastsatte interventionssystem gik i opløsning [14].

24. Domstolen tog tilsyneladende navnlig hensyn til foranstaltningens *midlertidige og ensartede karakter* [15] og dens formål samt til Fællesskabets *almindelige interesse*, og den foretog med hensyn til dette kriterium en afvejning af ulemperne ved de monetære udligningsbeløb og de fordele, som man tilstræbte at opnå ved at indføre dem.

25. I Bauhuis-dommen [16] undersøgte Domstolen, om Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 [17], hvorved sundhedskontrolforanstaltninger for visse dyr blev harmoniseret, var foreneligt med princippet om frie varebevægelser, og konstaterede, at

»denne kontrol... er... gjort obligatorisk for afsendermedlemsstaten, idet den skal overflødiggøre den af importmedlemsstaten ensidigt gennemførte grænsekontrol« [18], og

12 — Dom af 17.5.1984 (sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 15), hvor man havde påberåbt sig EØF-Traktatens artikel 34; se også dom af 20.4.1978 (forenede sager 80/77 og 81/77, SARL Les fils de Henri Ramel, Sml. s. 927, præmis 35).

13 — Rewe-Zentrale (sag 10/73, Sml. s. 1175).

14 — Præmis 20.

15 — Vedrørende en anden anvendelse af dette kriterium, se dom af 5.10.1977 (sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 51-57).

16 — Dom af 25.1.1977 (sag 46/76, Sml. s. 5).

17 — Direktiv om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154).

18 — Præmis 27.

at

»disse foranstaltninger er ikke pålagt ensidigt af hver enkelt medlemsstat, men er blevet obligatoriske og ensartede for alle de pågældende produkter« [19];

endvidere

»udstedes de ikke af hver enkelt medlemsstat..., men derimod af Rådet og i Fællesskabets almene interesse« [20];

heraf konkluderede den, at

»de kan således ikke anses som ensidige foranstaltninger, der hindrer samhandelen, men snarere som forholdsregler, der har til formål at fremme de frie varebevægelser, navnlig ved at fjerne de hindringer for den frie bevægelighed, som kan være en følge af sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger i medfør af artikel 36« [21].

26. Domstolen har endvidere taget hensyn til foranstaltningens ensartede karakter [22], dens formål og Fællesskabets almene interesse [23].

27. Endelig efterprøvede Domstolen i en senere dom [24], om Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 [25], hvorved der blev foretaget en delvis harmonisering af beskyttelsesforanstaltningerne mod skadegørere på planter, var i overensstemmelse med artikel 30.

28. Efter at have henvist til, at fællesskabsinstitutionerne er forpligtet til at respektere de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, udtalte Domstolen følgende:

»Det må dog konstateres, at det anfægtede direktiv på ingen måde tilsigter at hindre samhandelen, men derimod *gradvis* at ophæve foranstaltninger, som var truffet ensidigt af medlemsstaterne, og som på det pågældende tidspunkt i princippet var begrundet i Traktatens artikel 36... Samtidig skal direktivet i Fællesskabets generelle interesse fremme beskyttelsen af landbrugsproduktionen mod de betydelige skader, der kan forårsages af skadegørere« [26].

Domstolen tilføjede, at

»ved en sådan udøvelse af den kompetence, som er tillagt Fællesskabets institutioner ved Traktatens artikel 43 og 100, må disse nødvendigvis have et vist skøn ved vurderingen af, om det kun er muligt at foretage en etapevis harmonisering og *kun at kræve en gradvis ophævelse* af de af medlemsstaterne ensidigt trufne foranstaltninger. I betragtning af dette områdes særlige kendetegn,

19 — Præmis 28.

20 — Præmis 29.

21 — Præmis 30.

22 — Se herved dom af 8.11.1979 (sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 11), hvoraf det fremgår, at samme foranstaltning vil blive bedømt forskelligt, alt efter om den er ensidig eller er resultat af et harmoniseringsdirektiv.

23 — Denne retspraksis er med de nødvendige ændringer blevet anvendt på kontroludgifter indført ved De Forenede Nationers konvention af 6.12.1951 om plantebeskyttelse; dom af 12.7.1977 (sag 89/76, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1355).

24 — Dom af 29.2.1984 (sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229).

25 — Direktiv om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT L 26, s. 20).

26 — Præmis 19, min understregning.

således som det fremgår af direktivets ovennævnte betragtninger, samt den *hidtil stedfundne meget ufuldstændige harmonisering*, er der ikke grundlag for at antage, at Rådet ved, ifølge de anfægtede bestemmelser, at tillade stikprøvekontrol af op til en tredjedel af forsendelserne har overskredet grænserne for sit skøn« [27].

29. Ved siden af de kriterier, som jeg allerede har nævnt, tog Domstolen i denne afgørelse i betragtning, at den pågældende harmonisering var ufuldstændig. Man kan dog fremføre, at dette kriterium så at sige er en anden formulering end den, der er baseret på foranstaltningens midlertidige karakter, et kriterium som Domstolen anvendte med hensyn til monetære udligningsbeløb [28].

30. Nogle kommentatorer mener i øvrigt, at selv om fællesskabsinstitutionerne er forpligtet til at respektere princippet om de frie varebevægelser, giver Domstolens praksis dem ikke desto mindre et videre skøn end det skøn, medlemsstaterne har [29]. Man kan i øvrigt bemærke, at skønt Domstolen aldrig tager en national lovgivnings formål i betragtning, når den vurderer dens forenelighed med Traktatens regler om frie varebevægelser, har den derimod taget særligt hensyn dertil, når en fællesskabsforanstaltning er blevet anfægtet [30].

31. Selv om jeg mener, at ordningen i artikel 30 med hensyn til EF's harmoniseringsforanstaltninger ikke obligatorisk kan være omfattet af samme regler, som er retningsgivende for Domstolens praksis med hensyn til nationale foranstaltninger, står det dog fast, at man ikke kan harmonisere traktatbrud, og at en foranstaltning, som er gjort obligatorisk i alle medlemsstaterne, eller som midlertidigt er overladt til disse staters skøn, skal være berettiget af et af de i artikel 36 nævnte formål eller af de tvingende krav, som fremgår af Domstolens såkaldte »Cassis de Dijon«-dom [31]. Når Domstolen i Rewe-Zentrale- [32] og Bauhuis-dommene [33] kun henviste til, at den pågældende harmoniseringsforanstaltning havde til formål at fremme de frie varebevægelser, er det, fordi denne foranstaltning klart stod over for forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning, jf. Traktatens artikel 9 og 12, der ikke indeholder bestemmelser svarende til bestemmelserne i artikel 36 eller til de bestemmelser, som Domstolen i Cassis de Dijon-dommen udledte af artikel 30. Derimod lagde Domstolen i dommen af 29. februar 1984, Rewe-Zentrale, vægt på at konstatere, at de kontrolforanstaltninger, der midlertidigt blev opretholdt ved direktiv 77/93, var berettiget i henhold til Traktatens artikel 36 [34].

27 — Præmis 20, min understregning.

28 — For en identisk opfattelse, se J. Curral: »Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization«, *Yearbook of European Law*, 1984, s. 169, jf. s. 195.

29 — P. Oliver: *Free Movement of Goods in the EEC*, anden udgave, 1988, 4-13, s. 46.

30 — Ud over de kriterier, som jeg har nævnt, tilføjer teorien overholdelse af proportionalitetsprincippet (P. Oliver, a. st., 4-16, s. 51; J. Curral, a. st., s. 194), ligebehandling af medlemsstaterne (J. Curral, a. st., s. 194); nogle mener, at bevisbyrden bør vendes om til fordel for fællesskabsforanstaltninger, som formodes at være forenelige med Traktaten, mens nationale foranstaltninger, som skaber hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, formodes at være uberettigede (P. Oliver, a. st., 4-17, s. 51).

31 — Dom af 20.2.1979 (sag 120/78, Rewe-Zentrale, Sml. s. 649).

32 — Sag 10/73, nævnt ovenfor.

33 — Sag 46/76, nævnt ovenfor.

34 — Sag 37/83, nævnt ovenfor, præmis 19.

32. Generaladvokat Mayras havde i sit forslag til afgørelse i De Peijper-sagen [35] vedrørende dette punkt udtalt, at

»den residuelle, for øvrigt betydelige kompetence, der er overladt medlemsstaterne i henhold til artikel 36 på den offentlige sundheds område, [kan] ikke udvides ved direktiver vedtaget med henblik på tilnærmelse af lovgivningerne (artikel 100). De direktiver, som vedtages til gennemførelse af denne artikel, kan kun... samordne de eksisterende foranstaltninger i medlemsstaterne; artikel 36's indhold berøres ikke heraf« [36].

33. De spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, omfatter derfor i virkeligheden to problematikker. Er, på den ene side, kravet om, at råvarerne skal anføres på mærkningen af foderblandinger, berettiget i henhold til artikel 36 eller på grundlag af tvingende krav? Er, på den anden side, den mulighed, der er givet medlemsstaterne til at vælge at opretholde eller indføre et sådant krav, og således lade forskelligheder i lovgivningerne bestå, i overensstemmelse med artikel 30? Jeg vil behandle disse to punkter i rækkefølge.

34. Det er for det første ubestrideligt, at forpligtelsen til at anføre visse oplysninger på et produkt, da den eventuelt nødsager fabrikanten eller importøren til at ændre produktets præsentation, kan gøre forhandlingen mere byrdefuld i nogle medlemsstater og følgelig har en begrænsende virkning på samhandelen inden for Fællesskabet. Domstolens praksis er meget klar på dette punkt [37].

35 — Sag 104/75, nævnt ovenfor.

36 — S. 652.

37 — Dom af 16.12.1980 (sag 27/80, Fietje, Sml. s. 3839, præmis 8, 9 og 10); dom af 17.3.1983 (sag 94/82, De Kikvorsch, Sml. s. 947, præmis 10).

35. For det andet siger det sig selv, at den pågældende foranstaltning gælder uden forskel for indenlandske varer og for indførte varer.

36. Det må derfor for det tredje undersøges, om denne forpligtelse til at oplyse råvarerne i foderblandinger kan være berettiget af et af de i artikel 36 nævnte formål eller af et af de tvingende hensyn.

37. I en dom af 3. oktober 1985 [38] fastslog Domstolen allerede, at direktiv 79/373 skal ses

»i sammenhæng med såvel den fælles landbrugspolitik som harmonisering af de lovgivninger, der direkte kan have indflydelse på, hvorledes det fælles marked fungerer«

og havde til formål

»konkret [at] bidrage til på det pågældende område at virkeliggøre de frie varebevægelser« [39].

38. I en dom afsagt nogle måneder tidligere [40], som ligeledes vedrørte direktiv 79/373, udtalte Domstolen, at der ikke ved dette direktiv

»tilsigtes en regulering af sundhedskontrollen med foderblandingerne« [41]

38 — Kommissionen mod Tyskland (sag 28/84, Sml. s. 3097).

39 — Præmis 11.

40 — Dom af 27.3.1985 (sag 73/84, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 1013).

41 — Præmis 12.

og at det stadig var overladt medlemsstaterne at drage omsorg herfor. Domstolen henviste til direktivets artikel 3, hvorefter

»medlemsstaterne foreskriver, at foderblandinger kun kan forhandles, såfremt de er sunde, uforfalskede og af sædvanlig handelsmæssig beskaffenhed. Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandinger ikke må udgøre nogen fare hverken for dyrs eller menneskers sundhed og ikke må forhandles under en betegnelse, der vil kunne virke vildledende«,

og udledte heraf, at

»bestemmelsen pålægger således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe alle de fornødne foranstaltninger... *med henblik på at gennemtvinge bestemte kvalitetsnormer, sikre sundhedskontrollen af foderstoffer og redelighed i handelen*, uanset hvor de regler, der finder anvendelse, hidrører fra« [42].

39. Domstolen har altså allerede fastslået, at formålene med direktiv 79/373 både står i forbindelse med kravet om god handelsskik og beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 36.

40. Den særlige foranstaltning, nemlig forpligtelsen til at oplyse ingredienserne, synes dog i det væsentlige at opfylde kravet om at sikre god handelsskik og forbrugerbeskyttelse. Det må nemlig antages, at forpligtelsen til at oplyse råvarerne giver brugeren mulighed for at få kendskab til, hvilke stoffer (navnlig korn, kød, grønsager) der indgår i foderblandingen, og at tage hensyn hertil ved fodringen af sine dyr. Denkavit's henvisning til Domstolens Provide-dom [43] kan ikke lægges til grund. I denne sag *tillod* det pågældende direktiv *ikke* oplysning om ingredienserne i kosmetiske produkter. Domstolen konstaterede herved blot, at et krav om sådanne oplysninger ville »kunne hindre samhandelen inden for Fællesskabet, fordi det indebærer, at den emballage, hvori produkterne lovligt er bragt i handelen i nogle medlemsstater, skal ændres« [44]. Som jeg lige har nævnt, er det ubestrideligt, at en forpligtelse til at påføre varen visse oplysninger har en begrænsende virkning på samhandelen inden for Fællesskabet. Domstolen har dog aldrig med Provide-dommen haft til hensigt at fastslå, at ingen mærkningsforpligtelser kan være berettiget af tvingende hensyn eller af de formål, der nævnes i Traktatens artikel 36.

41. Denkavit har i øvrigt anført de faktiske grunde, som synes at ligge bag selskabets negative indstilling til den pågældende foranstaltning. Da selskabet er specialiseret i foder til unge dyr, som er mere modtagelige over for sygdomme end andre dyr, har det investeret betydeligt for efter bekostelig videnskabelig forskning at afpasse foderet til disse krav. En forpligtelse til at oplyse råvarerne ville således stride mod hensynet til forretningshemmeligheden. Selskabet har dog præciseret i sin fortolkning af direktiv 90/44, at den nye artikel 5c i stk. 3 tillader, at oplysningen om råvarerne erstattes af anførelse af »kategorier, som omfatter flere

42 — Præmis 12, min understregning.

43 — Dom af 23.11.1989 (sag C-150/88, Sml. s. 3891).

44 — Præmis 18.

råvarer«, hvilket efter selskabets opfattelse beskytter industriel og kommerciel ejendomsret[45]. Denkavit har imidlertid undladt at nævne, at direktiv 79/373 i artikel 5, stk. 7, allerede tillader medlemsstaterne at »opdele råvarerne i kategorier eller bevare eksisterende kategorier og give tilladelse til, at oplysningen om råvarer erstattes af oplysning om kategorier«. Det fremførte argument er derfor uden betydning.

42. Endelig må der, når fællesskabsinstitutionerne foretager harmoniseringer af nationale lovgivninger, der er blevet nødvendige for at realisere det indre marked, navnlig de frie varebevægelser, tillægges disse institutioner et vidt skøn[46] ved valget af foranstaltninger, som gør det muligt at sikre beskyttelsen af de i artikel 36 nævnte formål eller tvingende krav, naturligvis under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Det bør i øvrigt bemærkes, at Traktatens artikel 100 A, stk. 3, således som den fremgår af Den Europæiske Fælles Akt, forpligter Kommissionen til i sine forslag vedrørende bl.a. forbrugerbeskyttelse at bygge på »et højt beskyttelsesniveau«. Fællesskabsinstitutionerne kan således lovligt lægge den opfattelse til grund, at oplysning om råvarer for kosmetiske produkter skal være forbudt, når den ikke reelt giver brugerne mulighed for at vurdere produktets virkninger, men at en sådan angivelse derimod er nyttig, når det drejer sig om foderstoffer, for hvilke opdrætteren er i stand til at bedømme, hvilken interesse produktet har for hans bedrift.

43. Den pågældende foranstaltning synes altså, for at afslutte dette punkt, at høre til dem, der er berettiget af hensyn til tvingende krav om god handelsskik og forbrugerbeskyttelse.

44. Jeg vil nu behandle spørgsmålet, om direktiv 79/373 er foreneligt med artikel 30, da direktivet skal have »forværret« forskellene mellem de nationale lovgivninger. Dette problem er utvivlsomt i det foreliggende tilfælde lettere at løse.

45. For det første er harmoniseringsforanstaltningerne, som jeg lige har fastslået, berettiget af tvingende krav. Disse foranstaltninger ville i mangel af harmonisering også have været det, hvis de havde været truffet af en national lovgiver. Selv om direktivet derfor lader nogle forskelle mellem lovgivningerne bestå og tillader nogle medlemsstater, hvis nationale ret ikke indeholdt denne forpligtelse, at indføre den, står det ikke desto mindre fast, som det udtrykkes i Domstolens praksis, at

»hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på«

disse forskelle,

»må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især... god handelsskik og forbrugerbeskyttelse«[47].

45 — Jeg minder om, at denne også er nævnt i Traktatens artikel 36.

46 — Sag 10/73, sag 46/76 og sag 37/83, nævnt ovenfor.

47 — Sag 120/78, nævnt ovenfor, præmis 8.

46. For det andet kan det i høj grad bestrides, at det pågældende direktiv skulle have den virkning at »forværre« forskellene mellem lovgivningerne. I dets artikel 5, stk. 4, findes nemlig en *udtømmende liste* over de oplysninger, som medlemsstaterne kan kræve, ud over dem, der er gjort obligatoriske i samme artikels stk. 1. Harmoniseringen har altså i det væsentlige vedrørt *antallet* og *arten af oplysninger*, for hvilke det endnu midlertidigt er overladt til medlemsstaternes skøn, om de i princippet skal kræves. I praksis kender den erhvervsdrivende for fremtiden alle de oplysninger, som kan kræves af denne eller hin medlemsstat, og han kan derfor, såfremt han vælger at lade dem alle figurere på sine produkter, være sikker på, at disse kan bevæge sig frit i hele Fællesskabet. Han er ikke længere nødsaget til at foretage en besværlig undersøgelse af bestemmelserne i flere medlemsstaters ret, og han er ikke længere prisgivet lovændringer. Den omstændighed, at de tilladte oplysninger er opregnet udtømmende, gør det muligt for ham trygt at træffe de nødvendige foranstaltninger med hensyn til emballering af sine produkter. Direktiv 79/373 begunstiger således klart de frie varebevægelser.

47. Endelig er den omstændighed, at denne delvise harmonisering naturligvis er mindre tilfredsstillende med henblik på at realisere et indre marked end en fuldstændig harmoniseringsforanstaltning som den, der er gennemført ved direktiv 90/44, alligevel berettiget ifølge Domstolens Rewe-Zentraledom[48], fordi det er anerkendt, at fællesskabsinstitutionerne har mulighed for

»kun... at foretage en etapevis harmonisering og kun at kræve en gradvis ophævelse«[49]

af forskelligheder mellem lovgivningerne.

48. Gennemgangen af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål har følgelig intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5 i direktiv 79/373. Jeg foreslår at svare den forelæggende ret i overensstemmelse hermed.

49. Jeg foreslår derfor Domstolen at kende for ret:

»1) Artikel 5, stk. 4 og 7, i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstat i national ret at indføre en forpligtelse til at angive alle eller en del af de oplysninger, der er nævnt i artikel 5, stk. 4, selv om et sådant krav ikke fandtes i national ret, da direktivet blev udstedt.

2) Gennemgangen af disse bestemmelser har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.«

48 — Sag 37/83, nævnt ovenfor.
49 — Præmis 20.