Sag 73/84

Denkavit Futtermittel GmbH
mod
Land Nordrhein-Westfalen

(anmodning om præjudiciel afgørelse
indgivet af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen)

»Sundhedskontrol med foder«

Sammendrag

Frie varebevægelser — undtagelser — beskyttelse af sundheden — sundhedskontrol ved indførsel af foderblandinger — tilladelighed — betingelser
(EØF-traktaten, art. 30 og 36; Rådets direktiv 79/373, art. 3 og 9)

Rådets direktiv 79/373 om handel med foderblandinger, herunder artiklerne 3 og 9, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 30, skal fortolkes således, at medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel fra andre medlemsstater af foderblandinger som defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 79/373 betinget af, at der fremlægges en af veterinærmyndighederne i udførselsstaten udstedt attest eller en af veterinærmyndighederne i indførselsstaten udstedt importtilladelse, forudsat at importtilladelsen udstedes på betingelser, som står i rimeligt forhold til de i artikel 36 nævnte beskyttelseshensyn.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
MARCO DARMON
afsagt den 14. februar 1985*

Høje Domstol.

1. Med den foreliggende præjudicielle anmodning står vi i virkeligheden over for et spørgsmål, som Domstolen allerede har behandlet indgående i sag 251/78, Denkavit, dom af 8. november 1979 [1]. Også nærværende præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvilken nærmere bestemt kompetence, medlemsstaterne — på fællesskabsret-

* Oversat fra fransk.

1 — Sml. 1979, s. 3369.

tens nuværende udviklingstrin — har til at gøre indførslen af foderblandinger betinget af visse forudgående kontrolforanstaltninger ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed. Men lad mig kort vende tilbage til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for forelæggelseskendelsen.

2. Virksomheden Denkavit Futtermittel (herefter benævnt Denkavit) importerer regelmæssigt til Forbundsrepublikken Tyskland mælkeerstatningsfoder fra sit datterselskab i Nederlandene. De pågældende indførsler underkastes en vis kontrol fra de tyske myndigheders side. Selv om Land Nordrhein-Westfalen's ministerium for fødevarer, landbrug og forstvæsen ved afgørelse af 19. august 1980 meddelte Denkavit importtilladelse for foder i ubegrænset mængde, var tilladelsen dog givet under forudsætning af, at følgende forudgående betingelser var opfyldt: at det tyske toldsted ved hver indførsel fik forelagt ovennævnte tilladelse i original eller officielt bekræftet kopi samt en nederlandsk veterinærattest, som skulle være gældende for et år, og som bekræftede, at de indførte foderstoffer var blevet behandlet på en bestemt måde. Nærmere bestemt skulle attesten bekræfte, at foderet af animalske stoffer alene bestod af mejeriprodukter i pulverform samt animalske fedtstoffer, at mejeriprodukterne udelukkende var blevet fremstillet af pasteuriseret mælk, at fedtstoffet havde været opvarmet til mindst 85° C, og at hele fremstillingsprocessen var blevet gennemført som en lukket proces; desuden indeholdt tilladelsen et forbehold om tilbagekaldelse i tilfælde af fare for smitsomme kvægsygdomme.

De pågældende kontrolforanstaltninger, som var indført inden for rammerne af den tyske lovgivning vedrørende bekæmpelsen af husdyrsygdomme [2], har hjemmel i § 3, stk. 1, og § 8 i den tyske foderimportanordning [3].

De bestemmelser, de tyske myndigheder således indførte, er en ændring i forhold til den mere restriktive ordning, som tidligere var gældende. Visse betingelser i forbindelse med importen blev faktisk ophævet som følge af Domstolens ovennævnte dom i sag 251/78 samt af den af den forelæggende ret afsagte dom.

3. Denkavit var imidlertid af den opfattelse, at ministeriet ikke kunne fastsætte sådanne kontrolforanstaltninger ved indførsel, efter at direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger [4] var trådt i kraft den 1. januar 1981. Domstolen havde ikke kunnet tage hensyn til det pågældende direktiv ved afgørelsen af den ovenfor nævnte sag, idet fristen for gennemførelse endnu ikke var udløbet. Denkavit anlagde herefter sag ved Verwaltungsgericht Düsseldorf, hvor det ikke fik medhold; Denkavit ankede dommen til Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, som har forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Skal Rådets direktiv af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (79/373/EØF), navnlig dettes artikler 3 og 9, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 30, fortolkes således, at medlemsstaterne ikke under henvisning til EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel fra andre medlemsstater af foderblandinger som defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 79/373/EØF betinget af, at der forelægges en af veterinærmyndighederne udstedt importtilladelse eller en af

2 — § 7, stk. 1, i lov om husdyrssygdomme (Viehseuchengesetz), som affattet den 23. februar 1977 (BGBl. I, s. 313).

3 — Som affattet den 19. juli 1983, BGBl. I, s. 999.

4 — EFT L 86, s. 10.

veterinærmyndighederne i udførselsstaten udstedt attest?«

4. Inden jeg nærmere kommer ind på de indlæg, der er indgivet for Domstolen, skal det med henblik på at give en klar redegørelse for de faktiske omstændigheder, der er nødvendige, for at Domstolen kan foretage en fortolkning, understreges, at problemet i den foreliggende sag kun drejer sig om, hvorvidt en medlemsstat, der gør brug af de i EØF-traktatens artikel 36 fastsatte undtagelser, ved hver enkelt indførsel må kontrollere, om de indførte foderstoffer indeholder sygdomskim.

Der kan ikke være tvivl om, at den kontrolordning, der er indført i Forbundsrepublikken Tyskland, hindrer samhandelen. Det forelagte fortolkningsspørgsmål vedrører kun anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i artikel 36 om »hensynet til... beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed« , hvorved det skal tages i betragtning, at direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger var trådt i kraft den 1. januar 1981. Det drejer sig med andre ord om at tage stilling til, om direktivet foreskriver en »harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed« med hensyn til forekomsten af sygdomskim, og indfører »fremgangsmåder for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres« [5]. I så fald er medlemsstaterne ikke længere berettiget til at anvende de undtagelser, der er tilladt i henhold til traktatens artikel 36.

5. Sagsøgeren i hovedsagen har nærmere anført, at direktivet omfatter beskyttelse mod sygdomskim. I henhold til direktivets artikel 3 må foderblandinger kun forhandles, når de ikke udgør »nogen fare hverken for dyrs eller menneskers sundhed«. Ifølge sagsøgeren svarer dette formål i øvrigt til det generelle synspunkt, der er karakteristisk for lovgivningen om foderstoffer, nemlig at sikre, at der anvendes foderstoffer af prima kvalitet. En sådan fortolkning bekræftes i øvrigt af direktivets artikler 1, 4, 8 og 12.

I modsætning til direktiv 80/502 af 6. maj 1980 [6] om ændring af direktiv 74/63 om fastsættelse af størsteindhold for uønskede stoffer og produkter i foderstoffer [7] og direktiv 82/471 af 30. juni 1982 om visse produkter, der anvendes i foderstoffer [8], udelukker artikel 1 i direktiv 79/373 ikke udtrykkeligt patogene mikroorganismer. Tværtimod; når det understreges, at dets anvendelse:

»[ikke] berører fællesskabsbestemmelserne vedrørende

...

e) patogene mikroorganismer i foder« ,

må direktiv 82/471 nødvendigvis henvise til tidligere gældende fællesskabsbestemmelser, som ifølge sagsøgeren kun kan findes i direktiv 79/373.

Direktivets artikel 4 hjemler mulighed for at hindre smitte ved at fastsætte regler om, at foderblandingerne kun må forhandles i lukket emballage eller lukkede beholdere. Formålet med artikel 8 er det samme, idet medlemsstaterne i henhold hertil kan opretholde nationale bestemmelser om begrænsning af forhandling af foderblandinger til blandinger, som er fremstillet på basis af bestemte råvarer, eller som ikke indeholder

5 — 251/78, jfr. ovenfor, præmis 14.

6 — EFT L 124, s. 17.

7 — EFT L 38, s. 31.

8 — EFT L 213, s. 8.

bestemte råvarer. Endelig indeholder artikel 12 regler om de fornødne kontrolforanstaltninger, idet medlemsstaterne bemyndiges til at foretage stikprøver.

Ifølge sagsøgeren taler det ikke imod nævnte fortolkning, at direktivet ikke udtrykkeligt indeholder bestemmelser om beskyttelse mod sygdomskim, eftersom den i artikel 3 fastsatte forpligtelse er generel, samt i betragtning af kontrolordningen i henhold til artikel 12.

Sagsøgeren har herefter konkluderet, at direktiv 79/373 er udtømmende, og har fremhævet, at ingen af direktivets bestemmelser har til formål at indføre begrænsninger med hensyn til importen af foderblandinger svarende til dem, som de tyske myndigheder har indført af veterinære grunde. Sagsøgeren har påpeget, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 9 ikke må undergive de pågældende produkter »andre end de i dette direktiv« fastsatte handelsmæssige begrænsninger. Sagsøgeren har heraf udledt, at de tyske myndigheder fra den 1. januar 1981 ikke kunne undergive sagsøgerens import fra Nederlandene de fastsatte kontrolforanstaltninger. Sagsøgeren har heraf konkluderet, at import af foderstoffer med virkning fra dette tidspunkt burde kunne foretages uden nogen form for begrænsninger, idet eksportstaten i henhold til direktiv 79/373 garanterer, at det foder, der produceres inden for dets område, er sygdomsfrit; for så vidt angår importstaten, kan den kun gennemføre de i henhold til artikel 12 tilladte kontrolforanstaltninger. Kun i tilfælde af smittefare anvendes de relevante nationale bestemmelser.

Subsidiært har Denkavit fremhævet, at selv om direktivet ikke måtte være udtømmende, kan artikel 36 ikke finde anvendelse, idet direktivets ikrafttræden markerede afslutningen af det harmoniseringsprogram, som Rådet vedtog ved resolution af 22. juli 1974 [9].

6. Som både sagsøgte i hovedsagen, den danske regering og Kommissionen klart har påvist, er sagsøgerens argumentation i strid med direktiv 79/373's ordlyd, opbygning og formål.

7. I dommen i sag 251/78 [10] fastslog Domstolen, at direktiverne forud for direktiv 79/373 enten ikke vedrører forekomsten af sygdomskim eller ikke vedrører de materielle krav og kontrolforanstaltninger, der skal sikre, at de ikke findes. Visse direktiver indeholder i øvrigt bestemmelser om, at patogene mikroorganismer ikke omfattes af deres anvendelsesområde. Jeg skal i den forbindelse henvise til artikel 1 i direktiv 76/371 om fastsættelse af fællesskabsmåder for udtagning af prøver til den officielle kontrol med foderstoffer [11], til artikel 1, stk. 2, litra d), i direktiv 74/63 som ændret ved direktiv 80/502 og endelig til artikel 1, stk. 2, litra e), i direktiv 82/471.

En sådan bestemmelse findes ikke i artikel 1, stk. 2, i direktiv 79/373, som afgrænser dets anvendelsesområde. Denne omstændighed alene kan ikke indebære, at direktivet omfatter patogene mikroorganismer, når der er tale om et så ømtåleligt område som bekæmpelsen af smitsomme husdyrsygdomme. En sådan fortolkning ville kun være mulig, såfremt direktivet indeholdt bestem-

9 — EFT C 92, s. 2.

10 — Jfr. ovenfor, præmisserne 15-17.

11 — Af 1.3.1976 (EFT L 102, s. 1).

melser om »harmonisering af sundhedsmyndighedernes forebyggelse af og kontrol med forekomsten« af sygdomskim i foderblandinger [12].

8. Jeg vil i korthed gennemgå direktivets bestemmelser. Det har til formål at harmonisere de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at *handelen* med foderblandinger omfatter »velegnede foderstoffer af god kvalitet« (første betragtning).

Medlemsstaterne bør derfor sikre, at foderstofferne (tredje betragtning):

— er »sunde, uforfalskede og af sædvanlig handelsmæssig beskaffenhed«,

— ikke udgør »nogen fare for dyrs og menneskers sundhed«,

— og ikke forhandles »på en måde, der kan virke vildledende«.

Denne tredobbelte forpligtelse, som i sin helhed er gentaget i direktivets artikel 3, er nærmere uddybet i artiklerne 4-8:

— i henhold til artikel 4 skal det sikres, at foderblandinger principielt forhandles i lukket emballage eller lukkede beholdere, således at de ikke kan genanvendes (niende betragtning);

— i artikel 5 er angivet, hvilke oplysninger, der skal angives på emballagen, beholderen eller etiketten (fjerde til sjette betragtning samt ottende betragtning);

— de efterfølgende bestemmelser i direktivet samt henvisninger til bilaget vedrørende på én gang de pågældende oplysninger samt angivelser vedrørende foderstoffernes sammensætning (syvende betragtning). Navnlig hjemler artikel 8 mulighed for, at medlemsstaterne kan begrænse forhandling af foderstoffer til sådanne, som er fremstillet på basis af bestemte råvarer, eller som ikke indeholder bestemte råvarer.

Ovennævnte bestemmelser som helhed belyser indholdet af og formålet med den harmoniseringsordning, der er fastsat ved direktiv 79/373. Den har navnlig til formål »at give brugeren korrekte og hensigtsmæssige oplysninger om de foderblandinger, der tilbydes ham« (fjerde betragtning). Den indeholder derfor regler om de pågældende produkters etikettering og emballage. Ingen af reglerne har til formål at forhindre smitte gennem sygdomskim.

9. I mangel af udtrykkelige bestemmelser kan en sådan regel heller ikke udledes af artikel 3. Udbredelsen af smitsomme husdyrsygdomme er en risiko, der er for alvorlig til, at fællesskabslovgiver blot kan betragte regler herom som underforståede. Som både den danske regering og Kommissionen har anført, betyder denne risiko, at der nødvendigvis må fastsættes nøjagtige regler for, hvilken behandling foderstoffer skal underkastes for at være fri for sygdomskim, samt de nærmere regler, der er nødvendige for at kontrollere det. Et godt eksempel herpå findes i direktiverne om veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med samhandelen med kødprodukter samt kontrollen med klassisk svinepest [13]. Jeg vil gerne tilføje, at den af sagsøgeren foreslåede fortolkning vil bevirke, at medlemsstaterne på importtidspunktet er afskåret fra enhver reel forebyggende

12 — 251/78, jfr. ovenfor, præmis 15.

13 — 80/215 henholdsvis 80/217 af 22.1.1980 (EFT L 47, s. 4 og 11).

kontrol og først får deres handlefrihed tilbage, når smitten er konstateret.

Fællesskabslovgiver har med udstedelsen af direktiv 79/373 således bestemt ikke villet fratage medlemsstaterne mulighed for at træffe de fornødne veterinærpolitimæssige foranstaltninger i henhold til traktatens artikel 36.

10. Det skal følgelig undersøges, om den ordning, de tyske myndigheder har indført, er »restriktioner, ... som er begrundet« i henhold til nævnte artikel.

Jeg vil først nævne, at der som følge af Domstolens dom i sag 251/78 ved den tyske ordning er indført lempelser i forhold til de tidligere gældende restriktioner. Jeg vil dernæst fremhæve, at sagsøgeren i hovedsagen har anerkendt, at de pågældende restriktioner ikke i sig selv gik udover, hvad der er nødvendigt.

Ved de anfægtede bestemmelser underkastes importen på ingen måde en dobbelt kontrol, idet bestemmelserne hviler på medlemsstaternes gensidige tillid, da de tyske myndigheder anerkender fremlæggelsen af en nederlandsk veterinærattest som tilstrækkelig.

På baggrund af det veterinære formål, der ønskes tilgodeset, kan det på baggrund af ovennævnte bemærkninger fastslås, at den anfægtede ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og at den hverken udgør »et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne« (EØF-traktatens artikel 36).

11. Sammenfattende vil jeg derfor foreslå, at det forelagte spørgsmål besvares som følger:

Rådets direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger er ikke til hinder for, at medlemsstaterne i henhold til EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel af foderblandinger fra andre medlemsstater betinget af, at der fremlægges en af veterinærmyndighederne i eksportstaten udstedt attest om, at de indførte foderblandinger ikke indeholder sygdomskim.