rækkevidden af de forpligtelser, som er pålagt medlemsstaterne ved traktatens artikler 30 og 36.

3. En bestemmelse i national ret, som forbyder import af kødprodukter fra andre medlemsstater, som er fremstillet på grundlag af kød, som ikke er frembragt i det land, hvor kødproduktet er fremstillet, kan ikke begrundes i muligheden for, at kødprodukterne er fremstillet af kød fra dyr, der er slagtet i et tredjeland.

   En sådan bestemmelse er hverken nødvendig for at mindske sundhedsfaren ved kødprodukter, som importeres fra en virksomhed, der befinder sig i en anden medlemsstat, eller for at sikre en effektiv sundhedskontrol af disse produkter ved import. Den er derfor såvel en unødig hindring for den frie bevægelighed for tilberedt kød, og den står i hvert fald i misforhold til det tilstræbte formål samt indebærer en forskelsbehandling til skade for de virksomheder, der fremstiller tilberedt kød, og som importerer deres råstoffer fra en anden medlemsstat, i forhold til de konkurrenter, som kan forsyne sig med fersk kød fra slagterierne i deres egen stat.

I sag 153/78

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Dr. Götz zur Hausen, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent, Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

mod

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, repræsenteret af Rudolf Morawitz, Ministerialdirigent i Bundesministerium für Wirtschaft, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 3, boulevard Royal,

sagsøgte,

angående konstatering af, at Forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 30 og 36 ved at opstille restriktioner for import af visse kødprodukter fra andre medlemsstater,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og de af parterne under skriftvekslingen fremsatte argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Indførsel af tilberedt kød til Forbundsrepublikken Tyskland er undergivet den tyske lov om tilsyn med kød (Fleischbeschaugesetz) af 29. oktober 1940 som ændret ved lov af 5. juli 1973 (BGBl. 1973, I, s. 709). § 12, litra c), 1. afsnit i denne lov bestemmer, at »import af tilberedt kød er undergivet følgende betingelser:

1. ...

2. Kødet skal være tilberedt i eksportforarbejdningsvirksomheder i det afsenderland, hvor de i § 12, litra a), 1. afsnit, eller 12, litra a), 2. afsnit, nævnte dyr er slagtet; eksportforarbejdningsvirksomhederne skal være godkendt og deres navn offentliggjort af forbundsministeriet.

3. Sendingen skal være ledsaget af et af en embedsdyrlæge udfærdiget sundhedscertifikat.

...«

Der findes nærmere regler om dette certifikats indhold og form i en bekendtgørelse af 11. november 1974 om hygiejniske mindstekrav for kød, som skal indføres til Forbundsrepublikken Tyskland (BGBl. 1974, I, s. 3165((Mindestanforderungen-Verordnung)

Efter at de tyske myndigheder i medfør af disse regler havde forbudt indførsel af et parti pølser, fremstillet i Nederlandene ved forarbejdning af svinetunger hindrørende fra USA, meddelte Kommissionen

Forbundsrepublikken Tyskland, efter forelæggelse af en klage fra den pågældende virksomhed, ved skrivelse af 18. maj 1973, at den anså de nævnte bestemmelser for at være i strid med EØF-traktatens artikel 30. Dette bestred Forbundsrepublikken Tyskland i en skrivelse af 20. september 1973, hvorefter Kommissionen den 13. oktober 1976 indledte en traktatbrudssag i henhold til EØF-traktatens artikel 169.

I verbalnote af 15. december 1976 anførte Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige, at undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36 måtte finde anvendelse i det foreliggende tilfælde og at dens nationale lovregler følgelig ikke var traktatstridige.

Den 4. januar 1978 fremsatte Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 en begrundet udtalelse over for Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den fastslog, at denne »havde overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 30 og 36, ved siden den 23. juli 1965 at tillade import af kødprodukter fra andre medlemsstater i tilfælde, hvor produkterne er fremstillet på fabrikker, som er godkendt og autoriseret af de tyske myndigheder, og kødet, som de forskellige produkter er fremstillet på grundlag af, stammer fra slagterier eller opskæringsvirksomheder, som er godkendt af de tyske myndigheder, men forbyder import, når de sidstnævnte virksomheder ikke ligger i det land, hvor slutproduktet er fremstillet«. I denne udtalelse opfordrede Kommissionen regeringen til inden to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme nævnte udtalelse.

Da Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde truffet nogen foranstaltninger til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, indbragte Kommissionen sagen for Domstolen ved stævning af 6. juli 1978, som blev registreret den 11. juli 1978.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

1. Det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 30 og 36 ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet på grundlag af kød, der ikke er frembragt i det land, hvor slutproduktet fremstilles;

2. Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes af afholde sagens omkostninger.

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstand:

1. Frifindelse;

2. Sagsøger tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — De af parterne under skriftvekslingen påberåbte anbringender og argumenter

Da parterne er enige om, at de nævnte bestemmelser i Fleischbeschaugesetz er en foranstaltning med tilsvarende virk-

ning som en kvantitativ indførselsrestriktion efter EØF-traktatens artikel 30, er argumenterne koncentreret om fortolkningen af traktatens artikel 36. Forbundsrepublikken Tyskland påberåbte sig artikel 36, 1. pkt., og gør gældende, at restriktionen er begrundet i hensynet til beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, hvorimod Kommissionen er af den opfattelse, at det afgørende ikke er, om de tyske foranstaltninger efter artikel 36, stk. 1, objektivt set er nødvendige til beskyttelse af sundheden, da de under alle omstændigheder udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, jf. EØF-traktatens artikel 36, stk. 2. Kommissionens bemærkninger i relation til artikel 36, stk. 1, har derfor alene subsidiær karakter.

A — Vedrørende: begrundet i hensynet til beskyttelsen af sundheden (EØF-traktatens artikel 36, stk. 1)

Efter *Kommissionens* opfattelse finder artikel 36, stk. 1, ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, 1) fordi det pågældende produkt ikke udgør nogen fare for det retsgode, som skal beskyttes, 2) fordi de trufne foranstaltninger ikke er egnede til at afværge faren og 3) fordi de trufne foranstaltninger, såfremt det forudsættes at der bestod en fare, går ud over, hvad der er nødvendigt for at afværge denne.

Ad 1) Produkter af svinekød udgør kun en fare for sundheden, såfremt der er alvorlig grund til at antage, at de indeholder trikiner. Dette er ikke tilfældet med produkter, som fremstilles i en forarbejdningsvirksomhed i en anden medlemsstat, godkendt af Forbundsrepublikken Tyskland udelukkende på grundlag af fersk kød, som stammer fra slagterier eller opskæringsvirksomheder, der er godkendt af Forbundsrepublikken Tyskland. De sidstnævnte virksomheder får således kun tilladelse til at sende kød til Tyskland, såfremt de opfylder de betingelser, der er fastsat i direktiv 64/433 af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175) og i ovennævnte »Mindestanforderungen-Verordnung«.

Ad 2) De pågældende foranstaltninger er ikke egnet til at fjerne sundhedsfaren, fordi risikoen for, at de tilberedte kødprodukter indeholder levende trikiner — såfremt det forudsættes, at der består en sådan risiko — er den samme, uanset om den virksomhed, som fremstiller det tilberedte kød og slagteriet, som har slagtet og parteret det dyr, som det tilberedte kød er fremstillet af, ligger i samme medlemsstat, eller om forarbejdningsvirksomheden og slagteriet ligger i forskellige medlemsstater. At kødet skal passere en grænse inden for Fællesskabet, forøger ikke risikoen mere end en intern transport ville gøre.

Ad 3) Der er et klart misforhold mellem det tilstræbte formål, som er at udelukke en del af kødprodukterne fra import, og det anvendte middel. Det havde været tilstrækkeligt at kræve et certifikat af produktionslandet, hvoraf fremgik, at produktet var fri for trikiner.

I sit svarskrift påberåber *regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland* sig den fulde virkning af EØF-traktatens artikel 36, stk. 1, under hensyn til, at de pågældende kødprodukter udgør en fare for sundheden og til, at de trufne foranstaltninger er egnet til at afværge denne fare.

Til støtte for dette synspunkt gør forbundsregeringen i første række gældende, at kontrollen med import af fersk kød til Fællesskabet er utilstrækkelig, og at indførselsrestriktioner derfor er nødvendige også over for kødprodukter fra andre medlemsstater. Under henvisning til Domstolens dom i sag 70/77, *Simmenthal* af 28. juni 1978 (Sml. s. 1453), ifølge hvilken direktiv 72/462 af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT 1972 (31. december), s. 77) endnu ikke kunne anvendes, anfører den tyske regering, at medlemsstaterne ikke havde stort andet alternativ indtil videre end at fortsætte med at regulere importen af fersk kød fra tredjelande i henhold til nationale regler. På grund af forskellen i medlemsstaternes lovgivning og den omstændighed, at det er umuligt at sikre identiteten af de tilberedte kødprodukter, som stammer fra andre medlemsstater eller fra Forbundsrepublikken Tyskland, var forbundsregeringen tvunget til, af hensyn til beskyttelsen af sundheden, at forbyde import af kødprodukter fra andre medlemsstater, der er fremstillet på grundlag af hertil indført udenlandsk kød.

På fællesskabsrettens nuværende stade er forarbejdningen af fersk kød fra en anden medlemsstat forbundet med fare i alle de tilfælde, hvor frembringelsen af fersk kød og fremstillingen af kødprodukterne finder sted i forskellige stater, da ingen af de kompetente nationale myndigheder er i stand til at tage det fulde og hele ansvar for samtlige produktionsfaser.

Dette eneansvar, som er uomgængelig nødvendigt for kontrollen med kødprodukter, er først blevet overført til Kommissionen fra den 1. juli 1979 i medfør af direktiv 77/99 af 21. december 1976 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT L 26, 1977, s. 85). Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland understreger, at fællesskabslovgivningen om sundhedskontrol stadig er fragmentarisk, og at Rådets direktiv 77/96 af 21. december 1976 om trikinundersøgelse i forbindelse med indførsel af fersk kød af tamsvin fra tredjelande (EFT L 26, 1977, s. 67), som trådte i kraft den 1. januar 1979, intet ændrer herved.

Der er fare for, at der fra tredjelande kommer svinekød ind i Fællesskabet, som ikke er blevet undersøgt for trikiner. Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har, ved i medfør af en bekendtgørelse af 27. juli 1978 (BGBl. 1978, I, s. 1140), der trådte i kraft den 1. januar 1979, at have ændret bekendtgørelsen om importundersøgelse (Einfuhruntersuchungsverordnung) samt den ovenfor nævnte »Mindestanforderungen-Verordnung«, sørget for, at der i Forbundsrepublikken Tyskland nu kun kan indføres svinekød, som er blevet undersøgt for trikiner i afsenderlandet.

Kommissionens bemærkning om, at den tyske regering ikke har truffet nogen foranstaltning til efterkommelse af den begrundede udtalelse, imødegår regeringen med, at den er rede til at ændre Fleischbeschaugesetz under hensyn til, at det samlede ansvar siden ikrafttrædelsen af direktiv 77/99 den 1. juli 1979 er blevet overført til Kommissionen.

I replikken anfører *Kommissionen,* at ordningen for fersk kød hidrørende fra tredjelande, som sagsøgte støtter sin

argumentation på, ikke kommer ind i billedet, og at det klart fremgår af stævningen, at det påståede traktatbrud udelukkende angår import fra medlemsstaterne af kødprodukter, som stammer fra kød, hidrørende fra andre medlemsstater. Hvad angår de foranstaltninger, som Forbundsrepublikken Tyskland skal gennemføre, er Kommissionen af den opfattelse, at meddelelsen om hensigten til at ændre den nationale lovgivning — en ændring, som i øvrigt er foreskrevet i direktiv 77/99 — ikke kan sidestilles med en foranstaltning, hvorved adressaten efterkommer den begrundede udtalelse.

Kommissionen anser ikke den statistik, som sagsøgte har påberåbt sig, for at have repræsentativ værdi, for det første fordi tallene omfatter alle de arter af kød, der er anset for sundhedsfarlige og ikke blot de kødprodukter, som indeholder trikiner, for det andet fordi tallene angiver det samlede årlige antal kødprodukter, importeret til Tyskland fra medlemsstaterne og tredjelande, og endelig fordi det ikke kan udledes af disse tal, af hvilken grund sagsøgte mener, der må forventes et større antal suspekte indførsler, når slagtningen af dyrene og forarbejdningen af kødet ikke har fundet sted i samme medlemsstat. Endvidere er alle virksomheder, som medvirker i produktionsprocessen, autoriseret af Forbundsrepublikken Tyskland.

Efter Kommissionens opfattelse er de omstridte foranstaltninger ikke egnet til at afværge sundhedsfaren, fordi forbudet mod import af kødprodukter ikke yder den tyske forbruger beskyttelse mod den risiko, som trikinerne formodes at indebære, da også forarbejdede produkter, som er fremstillet i samme medlemsstat, hvor slutproduktet er frembragt, må formodes at være behæftet med en sådan risiko.

Som svar på argumentet om placeringen af eneansvaret anfører Kommissionen, at spørgsmålet ikke er, hvem der kan gøres ansvarlig for ikke at have opfyldt visse hygiejnekrav, men alene hvorvidt den omstændighed, at forskellige nationale kontrolorganer er kompetente, skaber en fare for sundheden.

Da det fælles marked muliggør, at produktionsprocessen finder sted i forskellige medlemsstater, er det leverandøren af slutproduktet, som er ansvarlig for produktets kvalitet over for forbrugeren. Kommissionen henviser til Domstolens dom i sag *Eggers* (dom af 12. 10. 1978, sag 13/78, Sml. s. 1935) og konkluderer, at begrebet »eneansvar« ikke kan legitimere en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

I sin duplik fremhæver *den tyske forbundsregering*, at kød fra tredjelande blandes med kød fra Fællesskabet ved fremstillingen af kødprodukter, og at det efter blandingen er umuligt at identificere kødet fra tredjelande eller at kontrollere dets kvalitet. Dette er baggrunden for, at de gældende regler i § 12, litra c), i Fleischbeschaugesetz er berettigede.

Som svar på Kommissionens argument, at de trufne foranstaltninger står i misforhold til det tilstræbte formål, anfører den tyske forbundsregering, at ingen andre foranstaltninger end en importbegrænsning kan beskytte befolkningen, idet enhver ordning, som yder mindre beskyttelse, vil være uden virkning.

Endelig har Kommissionens henvisning til Domstolens dom i sag 13/78 (*Eggers,*

nævnt ovenfor) irrelevans, fordi denne dom udtrykkeligt kun angår »eneansvar« for kvalitetskontrol og ikke vedrører foranstaltninger til beskyttelse af forbrugerens liv og sundhed. I den foreliggende sag må bestemmelserne til beskyttelse af sundheden have forrang frem for princippet om de frie varebevægelser.

B — Vilkårlig forskelsbehandling eller skjult begrænsning (artikel 36, 2. pkt.)

Kommissionen anfører, at såfremt traktatens artikel 36, stk. 1, i modsætning til hvad der er dens egen opfattelse, skulle blive anset for anvendelig, må muligheden for at påberåbe sig denne bestemmelse i hvert fald være udelukket i medfør af artikelens stk. 2, som bestemmer at restriktionerne ikke må udgøre noget middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Foranstaltningerne er diskriminerende, fordi de fører til en ulige behandling af ens situationer. Således vil en producent af pølser i medlemsstat A, ikke kunne indføre sine produkter til Tyskland, blot fordi han f. eks. forarbejder svinetunger, som kommer fra medlemsstat B, mens en producent i medlemsstat B, der forarbejder svinetunger fra de samme slagterier, har ret til at indføre sine produkter til Tyskland. De tyske foranstaltninger udgør også en skjult begrænsning af samhandelen, dels fordi det er umuligt at levere råmaterialer (fersk kød) til den forarbejdningsvirksomhed, som fremstiller produktet i den anden medlemsstat med henblik på eksport til Tyskland, og dels fordi handelen med forarbejdede produkter mellem Forbundsrepublikken og de andre medlemsstater indskrænkes. I sin replik tilføjer Kommissionen i relation til fortolkningen af artikel 6 i direktiv 64/433, at denne bestemmelse kun i et vist omfang tillader opretholdelsen af nationale regler, som indskrænker importen. Hvis en medlemsstat trods denne mulighed tillader import, skal kødet i medfør af artikel 6, stk. 1, litra A), sidste pkt., opfylde de af Fællesskabet i artikel 3 i nævnte direktiv fastlagte betingelser. Der er således intet objektivt grundlag for at behandle forarbejderen af kød, importeret fra en anden medlemsstat, som opfylder betingelserne i nævnte direktiv, anderledes end forarbejderen af kød, fremstillet i den medlemsstat hvor også forarbejdningen har fundet sted.

I retsmødet den 5. juli 1979 er der afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Dr. Götz zur Hausen, og regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af Dr. Rudolf Morawitz, Ministerialdirigent i Bundesministerium für Wirtschaft.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. juni 1979.

Præmisser

1 Ved stævning af 6. juli 1978 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag ved Domstolen med påstand om at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland, »ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet på grundlag af kød, der ikke er frembragt i det land, hvor slutproduktet fremstilles, har overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikler 30 og 36.«

2 Import til Forbundsrepublikken Tyskland af forarbejdet kød, også fra andre medlemsstater, er ifølge § 12, litra a), og b), og især § 12, litra c), i lov om tilsyn med kød (Fleischbeschaugesetz) kun tilladt, når produktet — foruden at opfylde en række andre betingelser — er fremstillet i en virksomhed, som er godkendt af det kompetente forbundsministerium, og som desuden er beliggende i det land, hvor de dyr, hvis kød er blevet anvendt ved fremstillingen af produktet, er blevet slagtet. Ifølge disse bestemmelser, sammenholdt med den bekendtgørelse, der er udstedt til gennemførelse heraf (Mindestanforderungen-Verordnung), skal der fremlægges et officielt certifikat for hvert enkelt parti, som gør det muligt for toldmyndighederne at efterprøve, om de nævnte betingelser er opfyldt.

3 Sagen drejer sig om, hvorvidt kravet om, at slagtningen og forarbejdningen skal finde sted i samme medlemsstat, er foreneligt med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser. Kommissionen har præciseret, at sagen alene angår dyr, som er slagtet i slagterier inden for Fællesskabet, og hvis kød er forarbejdet i virksomheder, som ligger på en medlemsstats område, hvorimod problemet om fri bevægelighed for kødprodukter hidrørende fra dyr, slagtet i tredjelande, slet ikke kommer i betragtning. Endvidere er begge parter enige om, at den anfægtede foranstaltning er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion efter traktatens artikel 30.

4 Den tyske regering mener, at den pågældende nationale bestemmelse, selvom den udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed efter traktatens artikel 36. Kommissionen mener derimod, at artikel 36 ikke

kan påberåbes i det foreliggende tilfælde, dels fordi der ikke eksisterer nogen fare for den menneskelige sundhed, dels fordi den omtvistede foranstaltning, såfremt det antages, at der eksisterer en sådan fare, ikke er egnet til at afværge den. Under alle omstændigheder står den pågældende bestemmelse i misforhold til det tilstræbte formål og må derfor anses for en vilkårlig forskelsbehandling og en skjult begrænsning af samhandelen efter traktatens artikel 36, 2. pkt.

5 Som Domstolen har fastslået flere gange, navnlig i dommene af 15. december 1976 (sag 35/76, *Simmenthal,* Sml. s. 1871), 5. oktober 1977 (sag 5/77, *Tedeschi,* Sml. s. 1555) og 12. oktober 1978 (sag 13/78, *Eggers,* Sml. s. 1935), har traktatens artikel 36 ikke til formål at forbeholde medlemsstaterne en enekompetence på visse områder, men alene at tillade, at der ved national lovgivning gøres undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, i det omfang dette er og forbliver begrundet for at nå de i denne artikel nævnte mål. Da de restriktioner, som er tilladt i medfør af artikel 36, imidlertid er undtagelser fra det grundliggende princip om frie varebevægelser, er de kun forenelige med traktaten, såfremt de er »begrundede«, dvs. nødvendige, navnlig for at sikre beskyttelse af menneskers sundhed og liv.

6 Den tyske regering udleder imidlertid den slutning af artikel 6 i Rådets direktiv 64/433 af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175), at medlemsstaterne, så længe sundhedslovgivningen for kødprodukter ikke er harmoniseret, er berettiget til at opretholde deres egen lovgivning, hvor restriktiv den end måtte være, da den manglende harmonisering skyldes, at Rådets direktiv 77/99 af 21. december 1976 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT L 26, s. 85) først forpligter medlemsstaterne til at efterkomme direktivets bestemmelser fra den 1. juli 1979.

7 Dette anbringende må forkastes. Det skal først anføres, at direktiv 64/433 vedrører handel med fersk kød og ikke med kødprodukter. Desuden kan den ovennævnte artikel 6, ifølge hvilken »dette direktiv ikke [berører]« medlemsstaternes nationale bestemmelser om visse arter fersk kød — endog selv hvis

den fandt anvendelse på samhandelen med forarbejdet kød inden for Fællesskabet — ikke have til formål eller til virkning at ændre rækkevidden af de forpligtelser, som er pålagt medlemsstaterne ved traktatens artikler 30 og 36.

8 Der opstår derfor alene det spørgsmål, om betingelsen i § 12, litra c), i Fleischbeschaugesetz er begrundet i den i traktatens artikel 36 anførte betydning, dvs. »nødvendig« til beskyttelse af menneskers liv og sundhed i Forbundsrepublikken Tyskland.

9 Herom anfører sagsøgte for det første, at den omtvistede foranstaltning har til formål at forebygge risikoen for, at de kødprodukter, som er fremstillet i en anden medlemsstat, i virkeligheden stammer fra dyr, der er slagtet uden for Fællesskabet; dels fremgår det nemlig af Domstolens dom af 28. juni 1978, (sag 70/77 *Simmenthal,* Sml. 1978, s. 1453) at Rådets direktiv 72/462 af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. december), s. 77) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande, endnu ikke kan anvendes, fordi fællesskabsinstitutionerne endnu ikke har udstedt de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, dels erkender Kommissionen, at medlemsstaterne frit kan træffe beskyttelsesforanstaltninger for kødprodukter, som stammer fra dyr, der er slagtet i tredjelande.

10 Muligheden for, at kødprodukterne er fremstillet af kød fra dyr, der er slagtet i tredjelande, kan således ikke fuldstændig udelukkes, men den kan ikke gøre den pågældende restriktion begrundet. Denne risiko må fjernes gennem beviset for, at såvel slagtningen af dyret som forarbejdningen af kødet har fundet sted på Fællesskabets område. Derimod spiller det i denne sammenhæng ingen rolle, om slagtningen og forarbejdningen er sket i samme medlemsstat, eller om slagtningen har fundet sted i en medlemsstat og forarbejdningen i en anden. For at kunne handles mellem medlemsstaterne skal fersk kød desuden efter artiklerne 3 og 4 i ovennævnte direktiv 64/433 vedrørende handelen med fersk kød indenfor Fællesskabet, hidrøre fra dyr, som er slagtet i slagterier, der er autoriseret og kontrolleret efter en fællesskabsprocedure. Hver medlemsstat kan kontrollere de autoriserede virksom-

heders kvalitet i henseende til effektiviteten af de sundhedsgarantier, som disse frembyder. Enhver forarbejder af kød inden for Fællesskabet, som ønsker at eksportere til Forbundsrepublikken Tyskland, har derfor mulighed for at kontrollere, om det af ham forarbejdede kød hidrører fra dyr, som er slagtet i et autoriseret slagteri i en medlemsstat, og Forbundsrepublikken Tyskland kan forlange, at der fremlægges bevis herfor i form af passende attestation. Kravet om at slagtningen af dyret og forarbejdningen af kødet sker i samme medlemsstat er altså ikke nødvendigt for at afværge den nævnte risiko.

11 Den tyske regering anfører endvidere, at en grænseoverskridelse medfører forøgelse af risikoen for sundhedsfaren ved det ferske kød, som dernæst forarbejdes til tilberedt kød. Heller ikke dette argument kan tages til følge. Ganske vist kan sunhedsfaren i forbindelse med transport af fersk kød forøges ved smitte, manipulation eller ændring af transportvilkårene på grund af længden af den tilbagelagte strækning og transportens varighed, men den omstændighed, at kødet under denne transport passerer en grænse inden for Fællesskabet, har ingen indflydelse på denne risiko. Dette gælder så meget desto mere som ovennævnte direktiv af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet opstiller særlig strenge betingelser for emballage og transport i bilag I, kapitlerne X og XIII.

12 Den tyske regering anfører for det tredje, at betingelsen i § 12, litra c), i Fleischbeschaugesetz skal gøre det muligt at indføre et »eneansvar« for hele produktionsprocessen fra slagtningen frem til forarbejdningen i det tilfælde, hvor der til Forbundsrepublikken Tyskland importeres forarbejdet kød, som er uegnet til menneskeføde. Et sådant hensyn kan imidlertid ikke berettige den omtvistede foranstaltning. Som Domstolen allerede har fastslået i dom af 12. oktober 1978, (*Eggers,* jf. ovenfor), har ønsket om at indføre et »eneansvar« udelukkende til formål at lette den administrative kontrol, som anses for nødvendig, men yder ingen garanti for sundere produkter og kan derfor ikke begrunde en så væsentlig fravigelse fra princippet om frie varebevægelser som den, der følger af forpligtelsen til at lade hele fremstillingsprocessen for et produkt foregå i en enkelt medlemsstat.

13 Den tyske regering fremhæver navnlig faren for tilstedeværelsen af trikiner i produkter, der er fremstillet af slagteaffald af svin, samt den manglende harmonisering af den pågældende sundhedskontrol, idet Rådets direktiv 77/96 af 21. december 1976 om trikinundersøgelse i forbindelse med indførsel af fersk kød af tamsvin fra tredjelande (EFT L 26, 1977, s. 67) først forpligter medelemsstaterne til at gennemføre de i direktivet foreskrevne foranstaltninger fra den 1. januar 1979, dvs. på et tidspunkt, der ligger senere end datoen for den begrundede udtalelse, som Kommissionen fremsatte overfor Forbundsrepublikken Tyskland den 4. januar 1978.

14 Ej heller denne af sagsøgte hævdede opfattelse kan Domstolen tilslutte sig. Bortset fra, at den omtvistede betingelse gælder for alt forarbejdet kød og ikke blot kød af tamsvin, er der ingen grund til at antage, at faren for trikiner i kødprodukterne bliver større, fordi det ferske kød har passeret en grænse inden for Fællesskabet, før det bliver forarbejdet til kødtilberedninger, eller at antage, at denne omstændighed skulle gøre det vanskeligere eller mere usikkert at fastslå tilstedeværelsen af trikiner på tidspunktet for indførelsen til Forbundsrepublikken Tyskland. I øvrigt skal det bemærkes, at de tyske bestemmelser om trikinundersøgelser ikke sondrer efter, om kødprodukterne hidrører fra en virksomhed i den medlemsstat, hvor dyret er slagtet, eller fra den virksomhed i en anden medlemsstat, end den, hvor slagtningen har fundet sted.

15 Af det anførte følger, at betingelsen i § 12, litra c), i Fleischbeschaugesetz hverken er nødvendig for at mindske sundhedsfaren ved kødprodukter, som indføres til Forbundsrepublikken Tyskland fra en virksomhed, der er beliggende i en anden medlemsstat, eller for at sikre en effektiv sundhedskontrol af disse produkter ved import. Denne betingelse udgør derfor en unødig hindring og står i misforhold til det forfulgte formål, nemlig forarbejdet kød, og indebærer en forskelsbehandling til skade for de virksomheder, der forarbejder kød, og som importerer deres råstoffer fra en anden medlemsstat, i forhold til deres konkurrenter, som kan forsyne sig med fersk kød fra slagterierne i deres egen stat. Den omtvistede bestemmelse er derfor uforenelig med traktatens artikel 30 og omfattes ikke af undtagelsen i artikel 36.

16 Heraf følger, at Forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30 og 36 ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet i en af disse stater af kød fra dyr, som er slagtet i en anden medlemsstat.

Vedrørende sagens omkostninger

17 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30 og 36 ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet i en af disse stater af kød fra dyr, som er slagtet i en anden medlemsstat.**

2. **Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident