DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
20. juni 1991 *

I sag C-39/90,

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

Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf (Forbundsrepublikken Tyskland),

mod

Land Baden-Württemberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen såvel af Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30) som af EØF-Traktatens artikel 30 og 36,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. F. O'Higgins, og dommerne G. F. Mancini og F. A. Schockweiler,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig V. Di Bucci,

efter at der er afgivet skriftlige indlæg af:

— Denkavit Futtermittel GmbH ved advokat V. Schiller, Köln

* Processprog: tysk.

— Land Baden-Württemberg ved Ministerialrat W. Ziegler, Land Baden-Württemberg's Ministerium for Egnsplanlægning, Fødevarer, Landbrug og Skovbrug

— Den Franske Republik ved P. Pouzoulet og G. de Bergues, henholdsvis sous-directeur i Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques og secrétaire adjoint principal i samme ministerium

— Den Italienske Republik ved avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved fuldmægtig i Den Juridiske Tjeneste Guus Houttuin, som befuldmægtiget, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. Sack, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg af Denkavit, Land Baden-Württemberg ved Regierungsdirektor Joachim Hentze og Oberamtsrat Toni Roth, Den Franske Republik samt Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 5. februar 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. marts 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. januar 1990, indgået til Domstolen den 12. februar s.å., har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen såvel af artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30) som af EØF-

Traktatens artikel 30 og 36 for at kunne afgøre, om den tyske lovgivning om foderblandinger er forenelig med disse bestemmelser.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Denkavit Futtermittel GmbH (herefter benævnt »Denkavit«) og Land Baden-Württemberg, som drejer sig om, at denne delstats myndigheder har nægtet Denkavit tilladelse til at forhandle foderblandinger, som lovligt er fremstillet i Nederlandene, på Forbundsrepublikken Tysklands område. Myndighedernes begrundelse er, at Denkavit ikke har overholdt § 13 i Futtermittelverordnung af 22. juni 1988 (BGBl. I, s. 869, herefter benævnt »FMV«), som blev udstedt i henhold til Futtermittelgesetz af 2. juli 1975 (BGBl. I, s. 1745). Det fremgår af denne paragraf i FMV, at foderblandinger til husdyravl fra 30. juni 1988 skal bære en angivelse af alle blandingens bestanddele »i rækkefølge efter faldende vægt« (herefter benævnt »halvåben deklaration«).

3 Denkavit indbragte afgørelsen for Verwaltungsgericht Stuttgart og gjorde gældende, at det af FMV stillede krav måtte være i strid med direktiv 79/373.

4 Efter at Land Baden-Württemberg havde appelleret Verwaltungsgericht Stuttgart's afgørelse, besluttede Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med stk. 7, i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger fortolkes således, at

— den giver medlemsstaterne kompetence til at indføre en forpligtelse, der på tidspunktet for direktivets ikrafttræden endnu ikke bestod i henhold til national ret, til at angive de anvendte råvarer i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen (halvåben deklaration), eller

— kun giver medlemsstaterne ret til at opretholde en sådan forpligtelse, hvis den på tidspunktet for direktivets ikrafttræden allerede bestod i henhold til national ret?

2) Såfremt direktiv 79/373/EØF ikke blot tillader medlemsstaterne at opretholde, men også at indføre denne mærkningspligt, spørges:

a) Ville det være en 'foranstaltning med tilsvarende virkning' som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 30?

b) Såfremt en sådan forpligtelse er en foranstaltning med tilsvarende virkning, nødvendiggør forbrugerbeskyttelsesformålet da den omtvistede mærkning?

c) Såfremt den omtvistede mærkning er nødvendig for at opfylde kravet om forbrugerbeskyttelse, vil den da være det middel, som hindrer de frie varebevægelser mindst?

3) Såfremt en hindring for de frie varebevægelser som følge af den omtvistede mærkning ikke allerede kan være berettiget efter EØF-Traktatens artikel 30, kan handelshindringerne da undtagelsesvis være berettigede i henhold til EØF-Traktatens artikel 36 af hensyn til beskyttelse af menneskers eller dyrs sundhed?«

5 I forelæggelseskendelsen har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg anført, at artikel 5, stk. 4 og 7, i direktiv 79/373 efter deres ordlyd tilsyneladende tillader, at der indføres strengere krav end dem, der allerede var gældende i henhold til den nationale lovgivning, da direktivet trådte i kraft. Denne mulighed strider imidlertid mod ordlyden af den femte betragtning til direktivet, som efter en formålsfortolkning synes alene at forbeholde medlemsstaterne muligheden for at opretholde de oplysningsforpligtelser, der allerede bestod, da direktiv 79/373 trådte i kraft. Med hensyn til det andet og det tredje spørgsmål har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg først bemærket, at indførelsen af kravet om en halvåben deklaration i Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. blev begrundet med, at det er nødvendigt at

informere opdrætteren om art og mængde af råstofferne i foderblandingen, og har dernæst henvist til, at Traktatens artikel 36 ikke kan påberåbes, da Rådet har fastsat udtømmende bestemmelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 100.

6 Vedrørende de faktiske omstændigheder og de relevante retsregler i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Indledningsvis bemærkes for det første, at direktiv 79/373 er et trin i processen for harmonisering af de nationale lovgivninger, som gradvis skal fjerne alle hindringer for den frie bevægelighed for foderblandinger inden for Fællesskabet. Ifølge direktivets artikel 15 tilsender Kommissionen på grundlag af de opnåede erfaringer Rådet ændringsforslag til direktivet 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.

8 Det må dernæst fremhæves, at artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 bestemmer følgende:

»4. Medlemsstaterne kan foreskrive alle eller en del af følgende supplerende oplysninger:

a) ...

b) råvarer

...

7. 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. Medlemsstaterne kan kun foreskrive én af disse to former. Når der ikke er vedtaget nogen foranstaltning i henhold til artikel 10, litra b), kan medlemsstaterne opdele råvarerne i kategorier eller bevare eksisterende kategorier og give tilladelse til, at oplysningen om råvarer erstattes af oplysning om kategorier.«

9 Ligeledes bemærkes, at det i direktivets femte betragtning hedder, 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«.

10 Artikel 8 og 9 i direktiv 79/373 har følgende indhold:

»*Artikel 8*

Medlemsstaterne kan, for så vidt de nationale bestemmelser på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv giver hjemmel dertil, begrænse forhandling af foderblandinger til sådanne

— som er fremstillet på basis af bestemte råvarer, eller

— som ikke indeholder bestemte råvarer.

Artikel 9

Medlemsstaterne drager omsorg for, at foderblandinger ikke af grunde, som vedrører dette direktivs bestemmelser, undergives andre end de i dette direktiv fastsatte handelsmæssige begrænsninger.«

Første spørgsmål

11 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige klarlagt, om artikel 5, stk. 4 og 7, i direktiv 79/373 er en standstill-klausul, som kun tillader medlemsstaterne at betinge forhandling af foderblandinger af, at der afgives en halvåben deklaration, såfremt national ret allerede indeholder et sådant krav på datoen for direktivets ikrafttræden.

12 Det bemærkes først, at der ikke kan udledes en eventuel standstill-forpligtelse af ordlyden af direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7. Disse bestemmelser er nemlig ikke udtrykkeligt formuleret i den retning, til forskel fra direktivets artikel 8, hvorefter medlemsstaterne bemyndiges til at begrænse forhandlingen af visse foderblandinger, »for så vidt de nationale bestemmelser på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv giver hjemmel hertil«.

13 En sådan standstill-forpligtelse fremgår heller ikke af den femte betragtning til direktiv 79/373, hvorved Rådet blot konstaterer, at kun nogle medlemsstater kræver oplysning om foderets bestanddele, og at det, indtil der vedtages supplerende bestemmelser, har vist sig nødvendigt at give mulighed for på nationalt plan at forlange en mere fuldstændig oplysning om foderets sammensætning med hensyn til analytiske bestanddele og anvendte råvarer.

14 At der ikke er nogen standstill-klausul i artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373, bekræftes af, at der efter begivenhederne i nærværende sag er udstedt Rådets direktiv 90/44/EØF af 22. januar 1990 om ændring af direktiv 79/373 om handel med foderblandinger (EFT L 27, s. 35), hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til senest den 22. januar 1992 at indføre den halvåbne deklaration.

15 På baggrund af disse betragtninger vil det første spørgsmål være at besvare med, at artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 skal fortolkes således, at den ikke afskærer en medlemsstat fra i sin lovgivning at kræve, at de anvendte råstoffer oplyses i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen, selv om et sådant krav ikke bestod i national ret, da direktivet trådte i kraft.

Andet og tredje spørgsmål

16 Disse spørgsmål består af to dele. For det første ønsker den nationale ret i det væsentlige klarlagt, om en halvåben deklaration, såfremt en medlemsstat indfører en sådan, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i Traktatens artikel 30, og i givet fald om den er berettiget af tvingende hensyn til forbrugerbeskyttelse, der er anerkendt i Domstolens praksis, eller af hensyn til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed i henhold til Traktatens artikel 36. For det andet finder den nationale ret det tvivlsomt, om bestemmelserne i direktiv 79/373, som bemyndiger en medlemsstat til at indføre et krav om en halvåben deklaration, er lovlige henset til Traktatens artikel 30 ff.

17 Med hensyn til den første del af disse spørgsmål må det straks konstateres, at kravet om en halvåben deklaration, som gælder uden forskel for indenlandske varer og for indførte varer, bevirker, at indførsler af foderblandinger med oprindelse i andre medlemsstater, som ikke kræver en sådan deklaration, gøres vanskeligere. Følgelig og i overensstemmelse med Domstolens faste praksis (jf. bl.a. dommene af hhv. 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, og af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentrale, Sml. s. 649) er kravet om en halvåben deklaration omfattet af forbuddet i Traktatens artikel 30.

18 Dernæst bemærkes, at det, bl.a. i henhold til dommen af 11. maj 1989 (sag 76/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1021), følger af Traktatens artikel 30 ff., at nationale bestemmelser, som udstedes i mangel af fælles eller harmoniserede regler, og som gælder uden forskel for indenlandske varer og for varer indført fra andre medlemsstater, hvor de lovligt fremstilles og forhandles, kun er forenelige med Traktaten i det omfang, de er nødvendige for at opfylde de almene hensyn, der nævnes i Traktatens artikel 36, eller for at opfylde tvingende krav om bl.a. god handelsskik og beskyttelse af forbrugerne.

19 Endelig er det, som Domstolen bl.a. fastslog i dom af 5. oktober 1977 (sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555), kun, når fællesskabsdirektiver i henhold til artikel 100 foreskriver fuldstændig harmonisering af nationale lovgivninger, at begrundelsen for at anvende artikel 36 ophører. Det må derfor erkendes, at når tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger endnu ikke er blevet gennemført på et bestemt område, kan de tilsvarende nationale lovgivninger være en hindring for princippet om fri bevægelighed i det omfang, de pågældende hindringer er berettiget af en af de i Traktatens artikel 36 nævnte grunde eller af tvingende hensyn.

20 I denne forbindelse bemærkes, at direktiv 79/373, som Domstolen allerede udtalte i dom af 27. marts 1985 (sag 73/84, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 1013), har til formål at gennemtvinge bestemte kvalitetsnormer for foderstoffer, sikre sundhedskontrollen af disse produkter og sikre redelighed i handelen.

21 Ifølge forelæggelseskendelsen er kravet om den halvåbne deklaration blevet indført i Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. med henblik på at sikre opdrætteren oplysninger om art og mængde af de råstoffer, som foderblandingen indeholder.

22 Det fremgår af den femte og den sjette betragtning til direktiv 90/44, hvorefter den halvåbne deklaration er obligatorisk fra 22. januar 1992, at direktiv 79/373 har til formål at informere opdrætteren objektivt og så præcist som muligt om

foders sammensætning og brug, og at angivelsen af de råvarer, der er anvendt i foderblandingen, i visse tilfælde udgør en vigtig oplysning for opdrætteren.

23 På baggrund af disse betragtninger må det antages, at kravet om den halvåbne deklaration har til formål såvel at sikre beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og liv, jf. Traktatens artikel 36, som at beskytte forbrugeren og sikre redelighed i handelen.

24 Et sådant krav skal dog være opfyldt ved midler, som ikke står i misforhold til de forfulgte formål, og som mindst muligt hindrer indførsel af varer, der lovligt fremstilles og forhandles i andre medlemsstater. Anbringelse af den obligatoriske oplysning på foderblandingerne om alle deres bestanddele i rækkefølge efter faldende vægt kan anses for et egnet middel, som står i rimeligt forhold til de forfulgte formål, for så vidt det står fast, at mærkning er et af de midler, der er mindst restriktive for disse varers frie bevægelighed i Fællesskabet.

25 Første del af andet og tredje spørgsmål skal følgelig besvares med, at et krav i en medlemsstats lovgivning om, at råvarerne i foderblandingen oplyses i rækkefølge efter faldende vægt, er berettiget af det almene hensyn til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed i henhold til Traktatens artikel 36 samt af hensyn til forbrugerbeskyttelse og redelighed i handelen.

26 Med hensyn til disse spørgsmåls anden del, som vedrører gyldigheden af direktiv 79/373 i forhold til Traktatens artikel 30 ff., henvises til Domstolens faste praksis (jf. bl.a. dom af 18.4.1991, sag C-63/89, Les Assurances du crédit, Sml. I, s. 1799), hvorefter institutionerne som led i udøvelsen af den kompetence, der er overdraget dem med hensyn til tilnærmelse af lovgivningsbestemmelser, nødvendigvis må have et vist skøn ved vurderingen af, i hvilke etaper harmoniseringen skal foretages i betragtning af de særlige kendetegn ved det område, der skal koordineres.

27 Som Domstolen tidligere har fastslået, er der indtil nu kun sket en delvis harmonisering på området for foderblandinger. Det er følgelig på ingen måde godtgjort, at Rådet — som på grundlag af artikel 5, stk. 4 og 7, i direktiv 79/373 tillod, at medlemsstaterne opretholder eller indfører krav om en halvåben deklaration — har overskredet grænserne for sit skøn. Heraf følger, at de hindringer for de frie varebevægelser, der således er et resultat af forskellene mellem medlemsstaternes lovgivninger, må accepteres i det omfang, kravet om deklarationen bidrager til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed samt til beskyttelse af forbrugerne og god handelsskik.

28 Det følger heraf, at anden del af det andet og det tredje spørgsmål må besvares med, at gennemgangen af artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers gyldighed.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den franske og den italienske regering samt af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ved kendelse af 16. januar 1990, for ret:

1) **Artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger skal fortolkes således, at den ikke afskærer en medlemsstat fra i sin lovgivning at kræve, at de anvendte råvarer oplyses i**

rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen, selv om et sådant krav ikke bestod i national ret, da direktivet trådte i kraft.

2) **Et krav i en medlemsstats lovgivning om, at råvarerne i foderblandingen oplyses i rækkefølge efter faldende vægt er berettiget af det almene hensyn til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed i henhold til Traktatens artikel 36 samt af hensyn til forbrugerbeskyttelse og redelighed i handelen.**

3) **Gennemgangen af artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers gyldighed.**

O'Higgins Mancini Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. juni 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

T. F. O'Higgins
Formand for Anden Afdeling