RETSMØDERAPPORT
i sag C-39/90 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *Den relevante lovgivning*

1. 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) 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 en 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.«

Ifølge den femte betragtning til direktiv 79/373 er Rådet af den opfattelse, 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«.

2. Artikel 8 i direktiv 79/373 lyder således:

»*Artikel 8*

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

* Processprog: tysk.

— som er fremstillet på basis af bestemte råvarer, eller

— som ikke indeholder bestemte råvarer.«

Direktivets artikel 9 bestemmer følgende:

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

3. Handelen med foderblandinger, som importeres til eller fremstilles på Forbundsrepublikken Tysklands område, er reguleret ved den tyske lov af 2. juli 1975 om foderstoffer (BGBl. I, s. 1745, herefter benævnt »FMG«) og af bekendtgørelser udstedt i henhold til denne lov, navnlig bekendtgørelsen af 8. april 1981 (offentliggjort i BGBl. I, s. 352, herefter benævnt »FMV«). I henhold til FMV § 13, stk. 2, første punktum (som bl.a. ændret ved den sjette bekendtgørelse af 22.6.1988 om ændring af FMV, offentliggjort i BGBl. I, s. 869) skal der fra 30. juni 1988 på foderblandinger angives »alle enkeltfoderstoffer i foderblandinger til husdyr i rækkefølge efter faldende vægt«, i hvilken de forefindes i blandingen (herefter benævnt »halvåben deklaration«).

4. Allerede fra 1. oktober 1985 pålagde FMV (i den version, der fulgte af den fjerde bekendtgørelse af 23.1.1985 om ændring af FMV, offentliggjort i BGBl. I, s. 170) en forpligtelse til at angive »den procentvise vægtandel af alle bestanddele« (herefter benævnt »åben deklaration«), som indgik i foderblandingen. Til denne sidstnævnte oplysning skulle føjes »betegnelse af bestanddele« (i henhold til den femte bekendtgørelse af 2.1.1987 om ændring af FMV, offentliggjort i BGBl. I, s. 94). Før 1976 krævede den tyske lovgivning en detaljeret deklaration af bestanddelene i foderblandinger. Mellem 1976 og 1985 krævede den tyske lovgivning om foderblandinger ikke deklaration af bestanddelene i disse foderblandinger.

B — *Hovedsagens forhistorie*

5. Denkavit Futtermittel GmbH (herefter benævnt »Denkavit«), sagsøgeren i hovedsagen, fremstiller og importerer foder, og navnlig foderblandinger. Import til Forbundsrepublikken Tyskland af visse foderblandinger, som fremstilles i Nederlandene, er en af Denkavit's vigtigste aktiviteter. Sagsøgeren ønskede at importere disse foderblandinger uden at opfylde deklarationsforpligtelsen i FMV § 13, stk. 2, første punktum. Sagsøgte i hovedsagen, Land Baden-Württemberg, nægtede at tillade forhandling af disse importerede foderblandinger. Over for dette afslag gjorde Denkavit gældende, at kravet om den halvåbne deklaration i henhold til FMV § 13, stk. 2, første punktum, er i strid med direktiv 79/373 samt med EØF-Traktatens artikel 30, og at det ikke er berettiget af nogen af de i Traktatens artikel 36 nævnte grunde.

6. I første instans fandt Verwaltungsgericht Stuttgart, at kravet om halvåben deklaration — som blev indført ved den femte bekendtgørelse af 2. januar 1987, der var gældende på det tidspunkt, hvor denne ret traf afgørelse — var i strid med direktiv 79/373.

7. Land Baden-Württemberg appellerede denne afgørelse til Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

C — *De præjudicielle spørgsmål*

8. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg fandt, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af bestemmelserne i direktiv 79/373 og EØF-Traktaten, og udsatte sagen ved kendelse af 16. januar 1990 og anmodede i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 Domstolen om at træffe 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 foderblandingen ('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 dette være en 'foranstaltning med tilsvarende virkning' som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 30?

b) Såfremt en foranstaltning med tilsvarende virkning måtte antages at foreligge, ville forbrugerbeskyttelsesformålet da nødvendiggøre den omtvistede mærkning?

c) Såfremt den omtvistede mærkning er nødvendig for at opfylde kravet om forbrugerbeskyttelse, ville 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 berettiget i henhold til EØF-Traktatens artikel 36 af hensyn til be-

skyttelse af menneskers eller dyrs sundhed?«

9. I grundene til forelæggelseskendelsen har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg med hensyn til det første spørgsmål præciseret, at såvel ordlyden af artikel 5, stk. 4, og stk. 7, i direktiv 79/373 som en modsætningsslutning fra direktivets artikel 8 taler for, at der lovligt kan indføres et krav om en halvåben deklaration. Den forelæggende ret har tilføjet, at formålet med harmoniseringen i henhold til EØF-Traktatens artikel 100 af mærkningsbestemmelser med henblik på at beskytte forbrugerne ikke synes at være til hinder for, at der indføres et strengere krav om deklaration end dem, der allerede bestod i den nationale lovgivning på tidspunktet for direktivets ikrafttræden. Der opstår dog det spørgsmål, om den femte betragtning til direktivet som led i en formålsfortolkning af direktivet må antages at begrænse medlemsstaternes valg til blot at opretholde deklarationsforpligtelser, som allerede bestod i national ret på tidspunktet for direktivets ikrafttræden.

Med hensyn til det andet præjudicielle spørgsmål har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg under henvisning til Domstolens faste praksis (se dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227) rejst det spørgsmål, om den i mærkningspligten liggende handelshindring kan være berettiget af tvingende hensyn til almenvellet, herunder forbrugerbeskyttelse. Herved må det først fastslås, om denne beskyttelse nødvendiggør den halvåbne deklaration, og dernæst om denne er det middel, som mindst hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne. En af grundene til, at den nationale lovgiver har krævet angivelsen på foderblandingen, har været at underrette opdrætteren om art og mængde af råvarerne (procentdel af korn osv.) i foderblandingen.

Med hensyn til det tredje præjudicielle spørgsmål mener den forelæggende ret, at Rådet for De Europæiske Fællesskaber under anvendelse af Traktatens artikel 100 udtømmende har reguleret spørgsmålet om beskyttelsen af sundheden på området for tilsætningsstoffer og uønskede stoffer. Den nationale ret har udledt af Domstolens dom af 5. oktober 1977 (sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555), at når direktiver fastsætter harmonisering af de til sikring af beskyttelsen af menneskers eller dyrs sundhed nødvendige foranstaltninger, og der findes fællesskabsprocedurer til kontrol af denne beskyttelse, kan Traktatens artikel 36 ikke længere påberåbes. Bundesverwaltungsgericht har i en dom af 5. juni 1986 (offentliggjort i *Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen* nr. 74, s. 241) statueret, at det er udelukket at anvende Traktatens artikel 36 i betragtning af den harmonisering, der er sket på foderområdet.

II — Retsforhandlinger

10. Forelæggelseskendelsen er indleveret på Domstolens Justitskontor den 12. februar 1990.

11. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af:

— Denkavit Futtermittel GmbH ved advokat V. Schiller, Köln

— Land Baden-Württemberg ved Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ved W. Ziegler

— Den Franske Republik ved Udenrigsministeriet ved P. Pouzoulet og G. de Bergues

— Den Italienske Republik ved Avvocatura generale dello Stato ved Ivo M. Braguglia

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

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

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

13. Ved beslutning af 5. december 1990 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til Anden Afdeling.

III — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

14. *Denkavit* har indledningsvis anført, at den nationale lovgiver som begrundelse for i 1985 på ny at indføre kravet om den åbne deklaration har anført ønsket om at give opdrætteren oplysninger om arten og mængden af råstoffer, navnlig om det korn, der anvendes ved fremstillingen af foderblandingen. Ifølge Denkavit er den (halv-)åbne deklaration imidlertid ikke en oplysning, der er nødvendig herfor, og den er derfor ikke obligatorisk i henhold til direktiv 79/373. Fællesskabslovgiver har med rette ment, at de nødvendige oplysninger til opdrætteren alene er de »analytiske bestanddele«, som obligatorisk skal anføres i alle medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 1, litra e), i direktiv 79/373.

Endvidere har Denkavit anført, at den (halv-)åbne deklaration indebærer en uforholdsmæssig økonomisk byrde. Den (halv-)åbne deklaration er til hinder for den videnskabelige forskning, fordi resultaterne af denne forskning straks udbredes til offentligheden og til konkurrenterne, som således får oplysninger om producentens knowhow. I denne forbindelse har Denkavit præciseret, at man har specialiseret sig i salg af foderblandinger, hvis sammensætning og art først og fremmest er et resultat af videnskabelig forskning og kostbar teknik. På grund af disse høje omkostninger er det utænkeligt, at en fabrikant af så specialiserede foderstoffer ved en (halv-)åben deklaration skulle have pligt til at røbe sin knowhow. Det Økonomiske og Sociale Udvalg

har i sin udtalelse af 23. november 1988 »om forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger« (offentliggjort i EFT 1989 C 23, s. 10) konstateret, at et krav om åben eller halvåben deklaration ikke ville give de nødvendige garantier for beskyttelse af knowhow.

15. Denkavit mener, at kravet om (halv-)åben deklaration er i strid med direktiv 79/373, fordi dette direktivs art indebærer en standstill-klausul.

Det fremgår for det første af artikel 9 i direktiv 79/373, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at undergive handel med foderblandinger andre begrænsninger end de i direktivet fastsatte. Enhver modstående national bestemmelse er ugyldig. Denne artikel 9 gælder for alle foderblandinger, uanset deres produktionssted.

Dernæst har Denkavit tilføjet, at det ved første blik kun er ordlyden af artikel 5 i direktiv 79/373, der synes at tillade, at der indføres en obligatorisk (halv-)åben deklaration. Selv om der nemlig efter ordlyden af artikel 5 ikke sondres mellem de nationale bestemmelser, som allerede bestod på tidspunktet for udstedelsen af direktiv 79/373 (dvs. den 2.4.1979) og dem, som ikke længere eller endnu ikke bestod på denne dato, fremgår det af direktivets ånd, formål og betragtninger, at indførelsen af et krav om en (halv-)åben deklaration ville være uforenelig med den almindelige opbygning af direktiv 79/373 samt med dets harmoniseringsformål. En sådan indførelse ville være en ny hindring for de frie varebevægelser. Den femte betragtning til direktiv 79/373 bekræfter, at fællesskabslovgiver ved artikel 5, stk. 4, litra b), blot har villet give mulighed for midlertidigt at opretholde bestående praksis i visse medlemsstater. Denkavit har præciseret, at direktivets ånd og formål kommer til udtryk i betragtningerne til dette, og at Domstolen gentagne gange har bekræftet betragtningernes betydning (se bl.a. dom af 14.10.1987, sag 278/85, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4069). Det fremgår af de principper, der er fastslået i denne retspraksis, og af den femte betragtning til direktiv 79/373, at dette er til hinder for, at der efter dets udstedelse indføres en obligatorisk (halv-)åben deklaration. Udtrykket »eksisterende praksis i visse medlemsstater« i den femte betragtning må tillægges samme betydning som henvisningerne til bestående ordninger »på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv« i den syvende og den ottende betragtning.

Endelig mener Denkavit, at standstill-ordningen ikke fører til en ulovlig forskelsbehandling. Den pågældende standstill-ordning, som er baseret på, at der objektivt består visse nationale bestemmelser på tidspunktet for udstedelsen af direktiv 79/373, er ikke vilkårlig og er tilstrækkeligt berettiget i henhold til dommen af 15. september 1982 (sag 106/81, Julius Kind, Sml. s. 2885).

16. Efter Denkavit's opfattelse står det fast, at den tyske lovgivning den 2. april 1979 ikke indeholdt noget krav om en obligato-

risk, åben eller halvåben deklaration. Den blotte omstændighed, at der i FMG § 6, stk. 2, tredje led, fandtes en lovbestemt bemyndigelse, hvorefter der kunne indføres en lovgivning, der krævede en sådan deklaration, er efter Denkavit's opfattelse utilstrækkelig til at konkludere, at der i 1979 fandtes en obligatorisk deklaration. Domstolen har truffet afgørelse i overensstemmelse hermed vedrørende en tilsvarende bemyndigelse i dommen af 3. oktober 1985 (sag 28/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3097).

17. Endelig har Denkavit anført, at Rådets direktiv 90/44/EØF af 22. januar 1990 om ændring af direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger (EFT L 27, s. 35) først træder i kraft den 22. januar 1992 og følgelig ikke kan finde anvendelse på det foreliggende tilfælde. I øvrigt gør direktiv 90/44 ikke den halvåbne deklaration obligatorisk, men giver tværtimod fabrikanter af foderblandinger frihed til at vælge en deklaration, som blot angiver kategorier af bestanddele.

18. Til støtte for sin opfattelse har Denkavit endvidere nævnt en skrivelse fra Kommissionen af 14. marts 1986 til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori Kommissionen i det væsentlige foregriber de argumenter, som den har fremsat i sit skriftlige indlæg i nærværende sag.

19. Denkavit har foreslået Domstolen at besvare det første spørgsmål således:

»Artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, sammenholdt med artikel 9 i og den femte betragtning til direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger i den indtil den 22. januar 1992 gældende affattelse skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke har ret til at indføre en forpligtelse til at angive bestanddelene i foderblandinger, enten i procentdele ('detaljeret deklaration') eller i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen ('forenklet deklaration'), såfremt en sådan forpligtelse ikke allerede obligatorisk var fastsat i den pågældende medlemsstats nationale ret på tidspunktet for udstedelsen af direktivet om foderblandinger (2.4.1979).«

20. *Land Baden-Württemberg* er af den opfattelse, at ordlyden af artikel 5, stk. 4, litra b), i direktiv 79/373 er klar og ikke nødvendiggør fortolkning. Man kan kun henholde sig til betragtningerne til direktivet, hvis den bestemmelse, der skal fortolkes, giver mulighed for flere fortolkninger, hvilket ikke er tilfældet her.

21. Land Baden-Württemberg har imidlertid tilføjet, at den syvende og den ottende betragtning til direktiv 79/373 udtrykkeligt giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde regler (for fremstilling og mærkning af foderblandinger), såfremt de allerede bestod på tidspunktet for udstedelsen af direktiv 79/373. Dette gælder ikke for den femte betragtning, der vedrører et område, hvor en fuldstændig tilnærmelse af lovgivningerne ikke har været mulig. Dette område skal følgelig fortsat på nationalt niveau reguleres inden for den ramme, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373. Den femte betragtning til direktivet er heller ikke en »standstill«-bestemmelse. Hvis dette havde været fælles-

skabslovgivers formål, skulle denne have anvendt en formulering, som gik ud på dette, i artikel 5 i direktiv 79/373, i lighed med hvad der følger af den ottende betragtning, som har fundet udtryk i direktivets artikel 8.

22. Land Baden-Württemberg har i øvrigt anført, at FMG § 6, stk. 2, tredje led, litra d), på tidspunktet for direktivets udstedelse indeholdt en lovbestemt bemyndigelse til at udstede bestemmelser, hvorefter der krævedes en deklaration vedrørende bestanddelene i foder. Denne bemyndigelse var Rådet bekendt på tidspunktet for direktivets udstedelse. I øvrigt var den halvåbne deklaration blevet et ensartet fællesskabskrav på grund af direktiv 90/44.

23. Sammenfattende har Land Baden-Württemberg foreslået Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål således:

»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 de giver medlemsstaterne mulighed for at indføre en forpligtelse til at angive de råvarer, der anvendes i en foderblanding i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen (halvåben deklaration), når denne forpligtelse endnu ikke bestod i national ret på tidspunktet for direktivets ikrafttræden.«

24. *Den franske regering* er af den opfattelse, at udtrykket »medlemsstaterne kan foreskrive« i artikel 5, stk. 4, i direktiv 79/373 klart viser, at medlemsstaterne, selv efter dette direktivs ikrafttræden, i deres lovgivning kan indføre bestemmelser, der kræver en deklaration af råvarer. Den nævnte formulering kan sammenholdes med artikel 28, stk. 3, i Rådets direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), som sondrer imellem de tilfælde, hvor medlemsstaterne »kan bestemme« og de tilfælde, hvor de »fortsat kan anvende« denne eller hin undtagelsesordning.

25. Den franske regering har tilføjet, at det i den femte betragtning til direktiv 79/373 blot konstateres, at der i nogle medlemsstater findes nationale bestemmelser, hvorefter råvarerne obligatorisk skal oplyses, uden at det for så vidt udelukkes, at andre medlemsstater fastsætter sådanne bestemmelser, efter at direktiv 79/373 er trådt i kraft. Det bør bemærkes, at den halvåbne deklaration, som kun er en mulighed for medlemsstaterne i henhold til direktiv 79/373, er blevet obligatorisk med direktiv 90/44.

26. På baggrund af disse betragtninger har den franske regering foreslået Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for bestemmelser, selv hvis de indføres efter direktivets ikrafttræden, hvorefter de råvarer,

der anvendes i foderblandinger, skal angives i rækkefølge efter faldende vægt, i hvilken de forefindes i blandingen.«

27. *Den italienske regering* mener, at ordlyden af artikel 5, stk. 4, i direktiv 79/373 er klar, og at medlemsstaterne kan kræve en halvåben deklaration, selv om en sådan forpligtelse ikke allerede bestod i den nationale retsorden på tidspunktet for direktivets udstedelse.

28. Af den femte betragtning til direktiv 79/373 kan kun udledes, at alle medlemsstaterne har mulighed for at kræve en halvåben deklaration. I betragtning af, at en sådan praksis bestod i nogle medlemsstater, har Rådet på tidspunktet for udstedelsen af harmoniseringsdirektivet 79/373 besluttet at stille alle medlemsstater på lige fod ved at give alle mulighed for at kræve en halvåben deklaration. Denne konstatering bekræftes af den syvende betragtning, hvor der gives medlemsstaterne mulighed for at forbyde forhandling på betingelse af, at »der på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv var hjemmel for sådanne begrænsninger i deres lovgivning«.

29. Den italienske regering mener, at svaret på det første spørgsmål må være, at medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 lige så vel kan opretholde som indføre krav om en halvåben deklaration.

30. *Rådet for De Europæiske Fællesskaber* har ikke fremsat bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål og går ud fra den antagelse, at medlemsstaterne er bemyndiget til ikke blot at opretholde, men også for første gang at indføre krav om en halvåben deklaration.

31. *Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber* har gjort gældende, at artikel 5, stk. 4, litra b), i direktiv 79/373 blot giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde kravet om en halvåben eller åben deklaration, selv om denne artikels ordlyd synes at betyde, at medlemsstaterne kan indføre et krav om sådan deklaration, og selv om der i direktivets artikel 8 udtrykkeligt anvendes formuleringen »... for så vidt de (medlemsstaternes) nationale bestemmelser på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv giver hjemmel hertil...«. Ifølge Kommissionen ville det være i strid med den femte betragtning til direktiv 79/373 at antage, at der var mulighed for at indføre et krav om en åben eller halvåben deklaration. Det følger af henvisningen i denne betragtning til den eksisterende praksis i visse medlemsstater og af bestemmelsens foreløbige art, at der ikke bør gives alle medlemsstaterne mulighed for for fremtiden at fastsætte krav om oplysninger vedrørende de anvendte råvarer.

32. Kommissionens opfattelse bekræftes af meningen og formålet med en delvis harmonisering, således som den, der er gennemført ved direktiv 79/373. En sådan harmonisering har ikke til formål at forringe den bestående retstilstand på området for de frie varebevægelser. Dette ville have været tilfældet, såfremt de medlemsstater, hvis nationale bestemmelser endnu ikke krævede obligatorisk oplysning om råvarer, kunne have indført en sådan forpligtelse. For at opnå formålene med harmoniseringen skulle Rådet enten have indført en obligatorisk de-

klaration i alle medlemsstater eller i det mindste (som det faktisk er sket) midlertidigt påbyde den bestående retstilstand. Det skulle imidlertid under ingen omstændigheder i et direktiv indføre foranstaltninger, som begyndte med at skabe nye hindringer.

33. Kommissionen har foreslået, at det første præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger skal i den indtil den 21. januar 1992 gældende udgave fortolkes således, at disse bestemmelser kun giver medlemsstaterne ret til at opretholde en forpligtelse til at angive de anvendte råvarer, men ikke til at indføre en sådan forpligtelse.«

B — *Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål*

34. *Denkavit* har indledningsvis fremhævet, at det andet spørgsmål vedrører foderblandinger indført fra en anden medlemsstat, som ikke kræver (halv-)åben deklaration på eget område, og ikke foderblandinger, som fremstilles på dette område.

35. Denkavit har først foretaget en detaljeret juridisk gennemgang af Domstolens faste praksis, hvorefter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner (se bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837). Forbuddet i Traktatens artikel 30 har direkte virkning og giver private rettigheder, som medlemsstaternes domstole skal beskytte (se herved bl.a. dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369). Domstolen har fast kendt for ret, at en udvidelse til indførte produkter af nationale bestemmelser, som foreskriver en bestemt sammensætning, en bestemt emballage eller en bestemt mærkning, er en foranstaltning, som, selv om den ikke helt udelukker indførsel af produkter hidrørende fra andre medlemsstater, dog kan gøre deres forhandling i indførselsstaten vanskeligere eller mere byrdefuld (se herved bl.a. dommene af 14.7.1988, sag 90/86, Zoni, Sml. s. 4285, og sag 298/87, Smanor, Sml. s. 4489). Hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, som er et resultat af forskelle mellem de nationale bestemmelser, skal således kun accepteres, for så vidt de pågældende nationale bestemmelser, som gælder uden forskel for indenlandske varer og for indførte varer, er berettiget af hensyn til tvingende krav, bl.a. vedrørende beskyttelse af den offentlige sundhed og forbrugerbeskyttelse og god handelsskik. Sådanne bestemmelser skal dog stå i et rimeligt forhold til det forfulgte formål, og når en medlemsstat har valget mellem flere midler, der kan gøre det muligt at nå samme formål, skal den vælge det, som mindst påvirker varebevægelserne.

Denkavit har anført, at det med hensyn til forbrugerbeskyttelse og god handelsskik fremgår af Domstolens praksis, at når der er tale om importerede varer, som er lovligt fremstillet og mærket i en anden medlems-

stat, kan nationale bestemmelser om mærkning kun anses for forenelige med EØF-Traktatens artikel 30, såfremt disse nationale bestemmelser er nødvendige for at beskytte forbrugeren mod en faktisk risiko for forveksling. Bevisbyrden for, at der er tale om tvingende krav, påhviler den medlemsstat, som under henvisning til disse krav gør gældende, at forbuddet i Traktatens artikel 30 ikke finder anvendelse.

Denkavit har endvidere under henvisning til Kommissionens meddelelse om fri bevægelighed for levnedsmidler inden for Fællesskabet (EFT 1989 C 271, s. 3) konkluderet, at Kommissionens gennemgang i dette dokument af »Cassis de Dijon«-dommen bekræfter Denkavit's retsopfattelse, på trods af, at den nævnte meddelelse angår levnedsmidler og ikke foder.

36. Denkavit har dernæst anført, at den (halv-)åbne deklaration er uforenelig med Traktatens artikel 30, fordi den er en hindring for forhandling i Forbundsrepublikken Tyskland af foderblandinger, som lovligt fremstilles og forhandles i Nederlandene.

Mærkningen er ikke nødvendig af hensyn til forbrugerbeskyttelse og god handelsskik i henhold til Domstolens praksis, fordi en manglende (halv-)åben deklaration ikke fremkalder risiko for forveksling eller uvished med hensyn til varens art eller karakteristika. I henhold til direktiv 79/373 må foderblandinger ikke frembydes eller forhandles på en måde, som vil kunne virke vildledende (artikel 3 i direktiv 79/373). Indholdet af analytiske foderbestanddele skal ligeledes obligatorisk figurere på foderblandingerne (artikel 5, stk. 1, i direktiv 79/373). Derimod kræver direktivet ikke angivelse af råvarer i foderblandinger, men den kan gives som »supplerende oplysning«. En foderblanding, som er mærket i overensstemmelse med artikel 3 og artikel 5, stk. 1, i direktiv 79/373, opfylder derfor kravene om forbrugerbeskyttelse og god handelsskik, selv uden fakultativ oplysning om råvarerne. Direktiv 79/373 ville være selvmodsigende, hvis man deraf udledte et krav om en obligatorisk (halv-)åben deklaration af hensyn til forbrugerbeskyttelsen. Det ville nemlig være selvmodsigende på den ene side kun at give medlemsstaterne fakultativ mulighed for at kræve en sådan deklaration, hvis denne på den anden side var tvingende nødvendig for at opfylde de udtrykkelige krav i samme direktiv vedrørende forbrugerbeskyttelse og god handelsskik.

I øvrigt kan køberen under alle omstændigheder frit undlade at købe varer, på hvilke der ikke findes en (halv-)åben deklaration.

37. Endvidere har Denkavit behandlet kravet om halvåben deklaration på baggrund af dommen af 23. november 1989 (sag C-150/88, Eau de Cologne og 4711, Sml. s. 3891). Kravet om en (halv-)åben deklaration hindrer således samhandelen inden for Fællesskabet, fordi det indebærer, at den emballage, hvori produkterne lovligt er bragt i handelen i nogle medlemsstater, skal

ændres. En forhandler kan endog komme ud for vanskeligheder i forbindelse med eksport af foderblandinger til en anden medlemsstat, som kræver en (halv-)åben deklaration, hvis producenten af foderblandingerne ikke selv oplyser råvarerne. Endelig har Domstolen i den nævnte dom af 23. november 1989 også antaget, at forbrugerbeskyttelsesformålet kan nås ved midler, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet, f.eks. et generelt forbud mod angivelser, der kan være vildledende for forbrugerne. Ræsonnementet i sin helhed gælder også for det foreliggende tilfælde.

38. Denkavit har ligeledes gjort gældende, at kravet om en (halv-)åben deklaration ikke automatisk er foreneligt med Traktatens artikel 30, fordi det er i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, litra b), i direktiv 79/373. At hævde det modsatte ville være at miskende forholdet mellem den primære og den afledte fællesskabsret, hvorefter et direktiv ikke kan fritage medlemsstaterne for deres forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 30-36 (se herved bl.a. dom af 11.5.1989, sag 76/86, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1021). Det følger af Domstolens praksis, at hvis den tyske lovgivning, som kræver en (halv-)åben deklaration, er forbudt i henhold til Traktatens artikel 30, kan denne tyske lovgivning ikke være tilladt i henhold til direktiv 79/373. I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at konstatere, at den pågældende tyske lovgivning er uforenelig med Traktatens artikel 30, uden at besvare spørgsmålet, om den bestemmelse i direktivet, som den tyske lovgivning er baseret på, er forenelig med Traktatens artikel 30.

39. Denkavit har i øvrigt bestridt, at »Cassis de Dijon«-dommen giver grundlag for at konkludere, at bestemmelser om mærkning i sig selv er forenelige med artikel 30. De domme, som hører til denne retspraksis, har drejet sig om indførsler af varer, hvis sammensætning eller kvalitet ikke svarede til nationale bestemmelser. I det foreliggende tilfælde svarer de importerede foderblandingers sammensætning og kvalitet til de tyske regler, og disse foderblandinger kan følgelig ikke vildlede forbrugeren.

40. Denkavit mener desuden, at den omvendte forskelsbehandling, der følger af, at der på tysk område forhandles foderblandinger, som indføres uden den (halv-)åbne deklaration, parallelt med foderblandinger fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland, som obligatorisk bærer denne deklaration, ikke kan anses for en ulovlig forskelsbehandling af indenlandske varer. Ifølge Domstolen er en sådan forskelsbehandling ikke omfattet af Traktatens artikel 30 og er heller ikke i strid med andre forbud mod forskelsbehandling i fællesskabsretten (se herved dom af 18.2.1987, sag 98/86, Mathot, Sml. s. 809).

41. Denkavit har endelig anført, at kravet om en (halv-)åben deklaration ikke kan berettiges af, at den bidrager til at nedbringe overskuddet af korn. Dette henhører nemlig under fællesskabets enekompetence, og medlemsstaterne skal afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning på dette område.

42. Med hensyn til det tredje præjudicielle spørgsmål har Denkavit henvist til, at Traktatens artikel 36 skal fortolkes indskrænkende, og at forbrugerbeskyttelse og god handelsskik ikke er omfattet heraf. Følgelig må det afgøres, om kravet om en halvåben deklaration kan være berettiget af hensyn til beskyttelse af sundheden.

43. Denkavit har herom anført, at bekæmpelse af anvendelse af giftige og uønskede stoffer i foderblandinger er reguleret specielt og udtømmende ved Rådets direktiv 74/63/EØF af 17. december 1973 om fastsættelse af største indhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT L 38, s. 31). Dette synspunkt bekræftes af dommene af 5. oktober 1977, sag 5/77, og af 3. oktober 1985, sag 28/84, og sag 195/84 (Denkavit, Sml. s. 3181).

Heraf følger, at et spørgsmål, der henhører under direktiv 74/63 ikke kan behandles inden for rammerne af direktiv 79/373. Det første af disse direktiver indeholder intet krav om (halv-)åben deklaration, og et sådant krav kan følgelig ikke stilles for foderblandinger med det formål at bekæmpe anvendelse af uønskede stoffer eller undgå forurening med sådanne stoffer. Det er i øvrigt overflødigt at kræve en (halv-)åben deklaration, når forhandling af foderblandingen i givet fald kan forbydes, fordi en af bestanddelene er uønsket i henhold til direktiv 74/63.

Den omstændighed, at direktiv 74/63 er udtømmende, udelukker, at Traktatens artikel 36 kan anvendes på det område, som direktivet omfatter. Da der ikke er påberåbt nogen anden begrundelse vedrørende beskyttelse af sundheden end bekæmpelse af uønskede stoffer, er det udelukket, at kravet om en (halv-)åben deklaration kan være berettiget på grundlag af Traktatens artikel 36.

44. Sammenfattende har Denkavit foreslået Domstolen at besvare det andet og det tredje spørgsmål således:

»*Foreslået svar på det andet spørgsmål*

a) Udvidelse af en forpligtelse til at angive råvarerne, som ensidigt er indført af en medlemsstat, (artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktivet om foderblandinger) til at omfatte foderblandinger indført fra en anden medlemsstat, som ikke kræver denne oplysning, er som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner en foranstaltning, der er uforenelig med EØF-Traktatens artikel 30.

b) Udvidelse til sådanne indførsler af en forpligtelse til at angive råvarerne kan ikke være berettiget af tvingende hensyn til forbrugerbeskyttelse eller god handelsskik, som allerede er sikret ved artikel 3 og ved artikel 5, stk. 1, i direktivet om foderblandinger.

c) Når det føjes til det almindelige forbud mod at anvende betegnelser, der vil kunne virke vildledende, i artikel 3 i direktivet om foderblandinger, er udvidelse til sådanne indførsler af en forpligtelse til at angive råvarerne et middel, der står i misforhold til forbrugerbeskyttelsesformålet.

Foreslået svar på det tredje spørgsmål

EØF-Traktatens artikel 36, navnlig sammenholdt med direktiv 74/63/EØF om uønskede stoffer, skal fortolkes således, at udvidelse til indførte foderblandinger af en forpligtelse til at angive de råvarer, der indgår i foderblandingen, ikke kan være berettiget af hensyn til beskyttelse af sundheden.«

45. *Land Baden-Württemberg* har anført, at »Cassis de Dijon's« retspraksis ikke kan anvendes på dette tilfælde, fordi en betingelse ikke er opfyldt, nemlig betingelsen om »en manglende fælles ordning«. Der findes en fælles ordning for foderblandinger, nemlig direktiv 79/373.

46. Land Baden-Württemberg har subsidiært anført, at den halvåbne deklaration beskytter køberen mod vildfarelse og bedrageri, og den bidrager til god handelsskik ved at sætte kunden i stand til at få tilstrækkelig præcist kendskab til produktets art og kvalitet og at skelne det fra andre produkter (se herved dom af 22.6.1982, sag 220/81, Robertson, Sml. s. 2349). Takket være den halvåbne deklaration er køberen i stand til tilnærmelsesvis at vurdere risikoen for tilstedeværelse af giftige stoffer. Disse betragtninger gælder også de kompetente myndigheders kontrolmuligheder som led i den administrative kontrol med foder.

47. Land Baden-Württemberg har tilføjet, at kravet om en halvåben deklaration står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål og er det middel, som mindst hindrer de frie varebevægelser, jf. den nævnte dom af 12. marts 1987, Kommissionen mod Tyskland.

48. Sammenfattende har Land Baden-Württemberg foreslået Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål, a), således:

»Indførelse af en pligt til halvåben deklaration, som er en ordning, der svarer til fællesskabsrettens bestemmelser, kan ikke være en forbudt foranstaltning i henhold til EØF-Traktatens artikel 30.«

49. Med hensyn til det tredje præjudicielle spørgsmål har Land Baden-Württemberg erkendt, at kravet om halvåben deklaration er berettiget i henhold til Traktatens artikel 36. Kravet om en sådan deklaration bidrager nemlig til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed.

50. *Den franske regering* har med hensyn til det andet præjudicielle spørgsmål anført, at mærkning efter Domstolens opfattelse er et berettiget krav, som skal sikre en behørig

forbrugeroplysning. Det har i øvrigt heller ikke undgået fællesskabslovgivers opmærksomhed, hvilken interesse en sådan deklaration har, idet den halvåbne deklaration, som i direktiv 79/373 blot er en valgmulighed, er blevet en forpligtelse for medlemsstaterne i henhold til direktiv 90/44. I øvrigt fremgår det ikke, at noget andet middel, som påvirker de frie varebevægelser mindre, skulle kunne give et lige så fuldstændigt kendskab til produktet som en sådan mærkning.

51. Den franske regering har konkluderet, at den pågældende forpligtelse til mærkning ikke kan udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt i henhold til Traktatens artikel 30. Under disse omstændigheder er det ikke fornødent at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

52. *Den italienske regering* er af den opfattelse, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål må anses for at være uden genstand.

Hvis det nemlig erkendes, at direktiv 79/373 bemyndiger medlemsstaterne til at pålægge en, selv ny, forpligtelse til en halvåben deklaration af råvarer, skal den pågældende modstrid med artikel 30 ikke henføres til den forpligtelse, der er pålagt i de nationale retsordener, men i givet fald til bemyndigelsesbestemmelsen i EF-retten. Det må hævdes, at den regel i direktivet, som bemyndiger medlemsstaterne til at indføre, og ikke blot opretholde, kravet om en halvåben deklaration af råvarer, er ugyldig, fordi den er i strid med Traktatens artikel 30. Den nationale ret har ikke stillet spørgsmål herom.

Det er åbenbart, at formålet med den pågældende regel er at opfylde krav om beskyttelse af forbrugerne, som — ved et middel, hvis forholdsmæssighed i forhold til målet synes indiskutabel — sikres mulighed for ved valg af, hvilket produkt de vil købe, at få kendskab til arten og mængden af de stoffer, som foderblandingen indeholder.

53. Sammenfattende har den italienske regering principalt fremsat den opfattelse, at det andet og det tredje spørgsmål er uden genstand. Subsidiært har regeringen tilføjet, at kravet om en halvåben deklaration, som ligeledes er indført som et nyt krav i henhold til de relevante bestemmelser i artikel 5 i direktiv 79/373, som har til formål på forholdsmæssig måde at opfylde tvingende krav om forbrugerbeskyttelse, ikke er i strid med forbuddet i EØF-Traktatens artikel 30.

54. *Rådet for De Europæiske Fællesskaber* har anført, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål går ud på, om artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373 er forenelige med Traktatens artikel 30.

Herved må det først undersøges, hvilke formål og hvilket anvendelsesområde direktivet har, og hvilken relation der er mellem dette og andre fællesskabsbestemmelser om foder. Formålet med direktiv 79/373 er således at gennemføre det fælles landbrugsmarked ved at bidrage til fri bevægelighed for landbrugsprodukter og ved at sikre, at der er velegnede foderstoffer af god kvalitet til rådighed, hvilket anses for en vigtig faktor med henblik på at øge produktiviteten inden

for landbruget. Direktivet er centreret om de betingelser, der gælder for emballering og præsentation af foderstoffer, og især om harmoniseringen af de materielle betingelser for den information, der skal gives brugeren. I dommen af 3. oktober 1985, Kommissionen mod Tyskland (sag 28/84) har Domstolen statueret, at Rådets direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743) sammen med direktiv 74/63 og direktiv 79/373 udgør en sammenhængende ordning for produktionen af og omsætningen med foderblandinger. De tre nævnte direktiver indeholder bestemmelser for det pågældende retsområde uden dog at gennemføre en fuldstændig harmonisering af de nationale regler, idet de dels overlader medlemsstaterne et skøn ved anvendelsen af divergerende nationale lovgivninger og dels lader hindringer for samhandelen mellem medlemsstater bestå. Direktivet er en foranstaltning til fremadskridende gradvis harmonisering som omhandlet i dommen af 29. februar 1984 (sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229). Den omstændighed, at dette direktiv ikke er en egentlig harmoniseringsforanstaltning, fordi det skaber nye hindringer for samhandelen, er den eneste grund, som kan påberåbes til støtte for, at direktivet skulle være uforeneligt med Traktatens artikel 30.

55. Det må altså undersøges, om medlemsstaterne, uafhængigt af direktivet, havde mulighed for for første gang at indføre et krav om en halvåben deklaration. Efter Rådets opfattelse er der ingen tvivl om, at medlemsstaterne før udstedelsen af direktiv 79/373 havde mulighed for at indføre, og ikke blot opretholde, et krav om en halvåben deklaration i kraft af det princip, der er fastslået i »Cassis de Dijon's« retspraksis. Efter denne retspraksis må det bemærkes, at kravet om en halvåben deklaration opfylder et forbrugerbeskyttelsesformål. Køberne af foderblandinger får nemlig oplysninger om art og kvalitet af råvarerne i disse foderstoffer.

56. Endelig har Rådet tilføjet, at kravet om en halvåben deklaration er den endelige løsning, der er valgt i direktiv 90/44, således at de medlemsstater, som endnu ikke kræver den, er forpligtet til at foreskrive den.

57. Sammenfattende mener Rådet, at kravet om en halvåben deklaration ikke er en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i Traktatens artikel 30, og at EØF-Traktatens artikel 36 som følge heraf ikke finder anvendelse. Følgelig har Rådet foreslået Domstolen at besvare det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål med, at en gennemgang af disse intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), og stk. 7, i direktiv 79/373.

58. *Kommissionen* mener, at skønt det andet spørgsmål står i forbindelse med fortolkningen af Traktatens artikel 30, vedrører det gyldigheden af artikel 5, stk. 4, litra b), i direktiv 79/373 set i forhold til Traktatens artikel 30 ff. For at undgå en sådan konflikt bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med Traktaten, lægges til grund (se herved dom af 13.12.1983, sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063). Et direktiv er ikke ugyldigt,

fordi det ikke fjerner alle forskelle mellem nationale lovgivninger. Det er dog ikke udelukket, at den omstændighed, at et direktiv udstedt af Rådet forøger de forskelle, der består mellem de nationale lovgivninger, kan være en grund til ugyldighed.

Dette bekræftes af direktiv 90/44, for ved at foreskrive en bestemt dato (den 22.1.1992) for indførelsen af den halvåbne deklaration i stedet for at anvende formuleringen »senest den...« har Rådet anset det for væsentligt, at direktivet ikke gennemføres på forskellige datoer.

G. F. Mancini
Refererende dommer