ikke uforenelig med traktatens artikel 34, såfremt den ikke indebærer nogen forskelsbehandling mellem produkter bestemt til eksport og produkter, der sælges i den pågældende medlemsstat.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. november 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 27. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret

1. I nærværende præjudicielle sag skal det endnu engang — i anledning af et nationalt forbud mod at fremstille en bestemt vare — præciseres, hvor langt begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning samt kvantitative restriktioner« (ved udførsel eller indførsel), jf. EØF-traktatens artikler 30 og 34, rækker.

Selskabet P. B. Groenveld, sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), driver i Nederlandene virksomhed med import af hestekød og forarbejdning af røget hestekød. Den 9. februar 1978 søgte de den nationale myndighed, som kontrollerer kødproduktionen (Produktschap voor Vee en Vlees), om tilladelse til af hestekød at fremstille pølser og andre kødvarer, der er forskellige fra det røgede kød. Ansøgningen blev afslået i medfør af bekendtgørelse af 5. december 1973 fra direktionen fra Produktschap voor Vee en Vlees om be- og forarbejdning af kød. Bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1, forbyder udtrykkeligt pølsefabrikanterne at oplagre og forarbejde hestekød og produkter indeholdende proteiner, der hidrører fra sådant kød.

1 — Oversat fra italiensk.

Selskabet Groenveld anlagde sag mod afslaget på ansøgningen ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Ved kendelse af 26. januar 1979 har denne ret anmodet Domstolen om præjudicielt at afgøre, »om artikel 34 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, eventuelt sammenholdt med en anden traktatbestemmelse og/eller et princip, der ligger til grund for traktaten, skal fortolkes således, at forbudet i [ovennævnte] bekendtgørelses artikel 3, stk. 1 ... — selv under hensyntagen til forbudets formål og betydning ... — er uforeneligt med denne artikel.«

2. Først og fremmest forekommer det mig hensigtsmæssigt at forklare nærmere om indholdet i den i Nederlandene gældende lovgivning om kødvarer af hestekød. Det forbud, som i den nævnte artikel 3, stk. 1, i bekendtgørelsen af 5. december 1973 er rettet til pølsefabrikanterne mildnes ved en undtagelse til fordel for »boucheries chevalines« (hestekødslagtere); det fremgår nemlig af bekendtgørelsens artikel 5, at sådane »boucheries« kan fremstille pølser af hestekød på betingelse af, at de sælger dem direkte til forbrugerne og ikke til mellemhandlere. I øvrigt er det ikke i sig selv forbudt at importere og eksportere pølser af hestekød, således at de erhvervsdrivende har mulighed for dels til Nederlandene at indføre denne type vare (importeret fra Fællesskabet eller fra tredjelande), dels at reeksportere dem til lande inden for eller uden for Fællesskabet uden at blive mødt med særlige begrænsninger.

Det spørgsmål, som denne ret, der behandler hovedsagen, har forelagt Domstolen, angår altså kun det problem, om storproduktion (hermed mener jeg industriproduktion) af de pågældende varer er forenelig med EØF-traktatens artikel 34.

Med hensyn til spørgsmålets formulering skal jeg bemærke, at det, selv om det efter ordlyden angår en medlemsstats nationale ret, alligevel rejser et problem af generel karakter: spørgsmålet er nemlig, om lovgivning af den beskrevne *type*, som gælder i Nederlandene, er forenelige med EØF-traktatens bestemmelser. Det er det problem, som vil blive behandlet her: det er nemlig Domstolens opgave at fastlægge betydningen af fællesskabsregler og ikke at bedømme, om de nationale regler er ulovlige, set i lyset af fællesskabsretten.

3. Jeg finder det ubestrideligt, at en national bestemmelse med det angivne indhold rent faktisk udgør en betydelig hindring for handelen med de pågældende produkter inden for Fællesskabet. Når det bliver umuligt for de fabrikanter af hestekødspølser, som ikke direkte foretager slagtningen af dyrene (og derfor ikke kan betragtes som »boucheries«, og som vil afsætte produktet på markedet via mellemmænd (grossister eller detailhandlere), består der faktisk en indirekte men næsten fuldstændig hindring for eksporten. I en sådan situation blive det derfor kun lovligt at eksportere hestekødspølser, der er fremstillet i udlandet — i et andet fællesskabsland eller i et tredjeland — og importeret til det medlemsland, som har vedtaget forbudet, idet der dog bortses fra pølser, der er fremstillet håndværksmæssigt i »boucheries chevalines« (men den sidstnævnte mulighed forekommer

mig ikke at have særlig stor økonomisk betydning). Som Kommissionen med rette har bemærket, er en lovgivning af den hollandske type også en indirekte hindring for importen: meningen er, at en så streng begrænsning af muligheden for at fremstille hestekødspølser ender med at få en reducerende indfydelse på importen af hestekød, idet brugen heraf således begrænses. Nærværende sag skal derfor bedømmes ikke blot ud fra EØF-traktatens artikel 34 om udførsel men også på grundlag af artikel 30 om importhandelen mellem medlemsstaterne.

Jeg finder det klart, at bestemmelser af den beskrevne art er uforenelige med begge de nævnte artikler. Som bekendt omfatter udtrykket »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner« henhold til Domstolens faste praksis »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller *indirekte*, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet« (jf. den nylig afsagte dom af 13. marts 1979 i sag 119/78, S.A. des Grandes Distilleries Peureux mod Services Fiscaux de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort, præmis 22). Derfor er det sikkert, at en aktuel om end indirekte hindring som den, som udgøres af den nederlandske lovgivning i nærværende sag, falder ind under forbudene i artiklerne 30 og 34.

4. Trods ovennævnte forbud er medlemsstaterne som bekendt ikke fuldstændigt udelukket fra muligheden for — når bestemte betingelser er opfyldt — at vedtage bestemmelser, som udgør en direkte eller indirekte hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. I en ganske ny afgørelse (dom af 20. februar 1979 i sag 120/78, Rewe mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, navnlig præmisserne 8-15) har Domstolen desangående bekræftet, at medlemsstaterne bevarer muligheden for at indføre de restriktioner, som er »nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse«. Den opregning, som kun delvis knytter sig til EØF-traktatens artikel 36, anerkender i videre omfang, at de nationale bestemmelser lovligt kan tilsidesætte artiklerne 30 og 34, når de *»forfølger et sådant mål i almenhedens interesse, som går forud for hensynet til de frie varebevægelser,* som er et af Fællesskabets grundlæggende principper« (præmis 14 i dom af 20. februar 1978, nævnt ovenfor).

Det forekommer mig imidlertid ikke, at Nederlandene — hvori de konkrete omstændigheder gør det muligt at afklare rækkevidden af de pågældende fællesskabsbestemmelser — havde gyldig grund, af den angivne karakter, til som gjort at vedtage interne foranstaltninger svarende til kvantitative restriktioner.

Den hollandske myndighed, som fører tilsyn med kødproduktionen, gør i sine skriftlige indlæg til Domstolen gældende, at begrænsningerne må antages at være lovlige, fordi deres formål var at muliggøre eksporten af pølser uden hestekød til de lande, i hvilke (som i Det forenede Kongerige) forbrugerne har aversion mod hestekød, eller hvori importen af

produkter forarbejdet af sådant kød ligefrem er forbudt (det er tilfældet i Forbundsrepublikken). Ifølge den hollandske myndighed er det teknisk meget vanskeligt og bekosteligt at fastslå, om der i kødvarer forarbejdet ved høje temperaturer findes hestekød; følgen heraf er, at det praktisk taget er umuligt for de importerende lande at foretage teknisk kontrol for at udskille de former for kød, hestekød eller andet, som findes i det importerede produkt. Det eneste middel for at sikre eksporten af hollandske kødvarer til de ovennævnte lande er radikalt i Nederlandene at forbyde fremstilling af pølser med hestekød, suppleret og styrket med et forbud til de producerende virksomheder mod at oplagre hestekød.

Denne argumentation er efter min opfattelse ikke overbevisende.

Jeg skal i første række bemærke, at de vedtagne restriktive foranstaltninger ikke kan betragtes som nødvendige for at beskytte tilliden i handelsforhold og forbrugerne; disse retsgoder er, som Domstolen anerkendte i den nævnte dom af 20. februar 1979, utvivlsomt af generel værdi og kan under visse omstændigheder fortrænge grundsætningen om frie varebevægelser. Køberne og forbrugerne kan faktisk, således som Kommissionen netop har gjort opmærksom på, beskyttes, ved regler om mærkning af produkterne. En løsning af denne art blev netop nævnt som en mulighed i den allerede nævnte dom af 20. februar 1979: dér drejede det sig om at afgøre, om fællesskabsretten gav en medlemsstat mulighed for på et højere niveau end fællesskabsnormen at fastsætte mindsteindholdet af alkohol i drikkevarer, der afsættes på dens område, og Domstolen fandt, at det ikke kunne »[antages], at en obligatorisk fastsættelse af et mindsteindhold af alkohol på dette område er en væsentlig garanti for god handelsskik, idet forbrugeren let kan sikres en rimelig oplysning ved et krav om, at produktets emballage skal angive oprindelse og alkoholindholdet« (præmis 13).

Også med hensyn til den formodede nødvendighed af at beskytte den nationale produktion af kødvarer er det på sin plads at anføre, at en pligt til at angive et indhold af hestekød på ydersiden af produktets emballage burde være tilstrækkelig til at overvinde mistroen hos forbrugerne i de importerende lande. I øvrigt tror jeg ikke, at beskyttelsen af den indenlandske produktion er blandt de almindelige retsgoder, af hensyn til hvis beskyttelse det ifølge Domstolens praksis er berettiget at tilsidesætte de frie varebevægelser inden for Fællesskabet. Jeg skal endelig bemærke, at det kan diskuteres, om forbudet mod at fremstille pølser af hestekød effektivt tjener til at beskytte eksporten: Kommissionen har nemlig anført, at andre lande (såsom Danmark), som i deres retsorden ikke har opstillet et lignende forbud, eksporterer kødvarer til de samme markeder, som Nederlandenes eksport traditionelt også går til.

Jeg har forklaret, at et af den hollandske myndigheds argumenter lægger vægt på,

at Forbundsrepublikken har forbudt import af hestekød; det skulle have tvunget Nederlandene til at vedtage de kendte restriktioner, for ikke at skade deres eksport til det tyske marked. Det er naturligvis udelukket her af drøfte, om disse tyske restriktioner er lovlige efter fællesskabsretten, da der kun er givet generelle oplysninger herom; det vil imidlertid være tilstrækkeligt at gentage, at det egnede middel til at imødegå de hollandske virksomheders påståede vanskeligheder fortsat måtte være via etikettering at give forbrugeren klare oplysninger om varens natur. Det er imidlertid med sikkerhed proportionsløst i forhold til formålet at anvende et middel som det, der er vedtaget i Nederlandene, og som består i at udstede et absolut forbud mod at fremstille hestekødspølser.

Endelig finder jeg ikke, at man for at begrunde restriktioner som de hollandske seriøst kan påberåbe sig nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed. For at beskytte dette retsgode er det ganske vist lovligt, hvis medlemsstaterne i henhold til EØF-traktatens artikel 36 begrænser de frie varebevægelser; det er imidlertid lige så utvivlsomt, at hestekød i henhold til den almindelige erfaring ikke udgør en større risiko for sundheden end kødet af andre dyr bestemt til menneskeligt forbrug. I så henseende er det betegnende, at Rådets direktiv af 21. december 1976 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet, der med hensyn til begrebet »kød« også refererer til artikel 1 i direktiv 64/433, således indbefatter fersk kød hidrørende fra »enhovede husdyr«. Dette bekræfter, hvis det skulle være nødvendigt, at hestekød ikke er blevet anset for sundhedsfarligt; tværtimod blev det i sundhedsmæssig henseende behandlet på samme måde som enhver anden form for spiseligt kød.

5. Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at det spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Rijswijk, ved kendelse af 26. januar 1979, bør besvares således af Domstolen:

»Begrebet 'foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner', jf. EØF-traktatens artikler 30 og 34, omfatter et forbud mod at fremstille varer af hestekød, som pålægges pølsefabrikanter i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning.«