FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 9. juli 1985 *

Høje Domstol.

1. Denne traktatbrudssag drejer sig om nogle bestemmelser, der er en følge af en ændring i den tyske foderstoflovgivning, hvorved Forbundsrepublikken Tysklands regering har indført regler om, at mælkeerstatningsfoder til kalve under opdræt og fedekalve skal indeholde en bestemt mindstemængde jern og højst en bestemt mængde natrium.

Kommissionen er af den opfattelse, at indførelsen af de nævnte regler er sket i strid med materielle og formelle regler i direktiverne vedrørende harmonisering af de nationale lovgivninger på området. Domstolens opgave i denne sag må derfor være at foretage en nærmere afgrænsning af rækkevidden af den fællesskabsretlige harmonisering, således at der sker en nøjagtig fastlæggelse af grænserne for den kompetence, som medlemsstaterne har bevaret på dette område.

Men lad mig vende tilbage til de tyske bestemmelser, der anfægtes i sagen.

Retsregler

2. § 7, stk. 2, i bekendtgørelse af 16. juni 1976 om foderstoffer (Futtermittelverordnung) (BGBl. I, s. 1497), som ændret den 19. juli 1979 (BGBl. I, s. 1122), hvorefter bestemmelsen blev til bekendtgørelsens § 8, stk. 3, bestemmer i sin affattelse af 8. april 1981 (BGBl. I, s. 352), at mælkeerstatningsfoder, der anvendes som *fuldfoder*, pr. kg tørstof skal indeholde

— mindst 60 mg jern, såfremt det anvendes til fodring af kalve under opdræt,

— mindst 40 mg jern og ikke over 6 000 mg natrium, såfremt det anvendes til fodring af fedekalve.

Ifølge § 14, stk. 1, i lov af 2. juli 1975 om foderstoffer (Futtermittelgesetz, BGBl. I, s. 1745) må foderstoffer, der ikke opfylder disse krav, ikke sælges i Forbundsrepublikken Tyskland.

Den tyske regering gjorde under den administrative procedure forud for sagen gældende, at bestemmelserne er tilstrækkeligt begrundet i hensynet til beskyttelsen af menneskers eller dyrs sundhed. Det anførtes, at kravet om et mindsteindhold af jern er nødvendigt for at forhindre den praksis, der går ud på at fodre kalve med jernfattigt foder for kunstigt at opnå lysere kød, hvilket af forbrugerne med urette betragtes som et kvalitetskendetegn. En sådan praksis fører til anæmi hos dyrene og truer derfor indirekte menneskers sundhed. Hvad angår reglen om en højeste grænse for indholdet af natrium, er formålet hermed at undgå en anden praksis, nemlig at salte foderet uforholdsmæssigt, således at kalvene indtager mere foder i flydende form.

Et for højt natriumindhold kan medføre lammelser og andre forstyrrelser af centralnervesystemet, der kan forårsage døden hos dyrene.

* Oversat fra fransk.

Dette er indholdet af og den angivne begrundelse for de nationale bestemmelser, der er tvistens grundlag. Jeg har bemærket, at Kommissionen på ingen måde undervurderer den teoretiske risiko for dyrenes helbred, som jernmangel eller overdreven indtagelse af natrium vil kunne medføre, men at den derimod bestrider rigtigheden af, hvad der er anført med hensyn til de reelle virkninger, og anfægter den måde, sagsøgte har grebet problemet an på, idet de tyske bestemmelser anføres at gå ud over de retlige rammer, som de gældende harmoniseringsdirektiver sætter med hensyn til spørgsmålet om foderstoffer.

Jeg vil herefter gå over til at redegøre for de relevante fællesskabsbestemmelser på området.

3. Som anført vedrører de anfægtede bestemmelser foderstoffer, der anvendes som *fuldfoderblandinger til kalve.*

Anvendelsen af disse foderstoffer er reguleret i følgende tre rådsforordninger:

— direktiv 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (herefter benævnt »tilsætningsstofsdirektivet« (EFT 1970 III, s. 743), som ændret ved Rådets direktiver 73/103 af 28. april 1973 (EFT L 124, s. 17) og 75/296 af 28. april 1975 (EFT L 124, s. 29),

— direktiv 74/63 af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer, herefter benævnt »direktivet om uønskede stoffer« (EFT L 38 af 11. 2.1974, s. 31), som ændret ved Rådets direktiv 80/502 af 6. maj 1980 (EFT L 124, s. 17),

— direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger, herefter benævnt »foderblandingsdirektivet« (EFT L 86, s. 30).

Ved foderstoffer forstås ifølge disse direktiver »organiske eller uorganiske stoffer, der er ublandede eller optræder i blandinger og med eller uden tilsætningsstoffer, og som er bestemt til fodring af dyr« (jfr. bl.a. artikel 2, litra a), i direktiv 79/373).

I de to førstnævnte direktiver fastlægges det, hvilke tilsætningsstoffer der er tilladt, og hvilke uønskede stoffer der er forbudt. Det tredje direktiv omhandler foderblandinger, der sammen med ublandede foderstoffer udgør den anden hovedgruppe af foderstoffer. Det, som karakteriserer foderblandinger, er, at de består af en blanding af foderstoffer »i form af fuldfoder eller tilskudsfoder« (artikel 2, litra b), i direktiv 79/373). De former for fuldfoderblandinger, der er omfattet af de tyske bestemmelser, er dem, som i direktiv 79/373 er beskrevet som »foderblandinger, som på grund af deres sammensætning er tilstrækkelige til at dække et dyrs daglige behov«, dvs. »den samlede mængde, foder ..., som gennemsnitligt er nødvendigt dagligt for et dyr ... til at dække alle dets behov« (henholdsvis artikel 2, litra d), og litra c), i direktiv 79/373).

Fuldfoderblandinger til kalve er således omfattet af de to første direktiver, dvs. de »specialiserede« direktiver, for så vidt disse omfatter alle former for foderstoffer, og af direktiv 79/373, for så vidt fuldfoder er en form for foderblanding.

Direktiverne er udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikler 43 og 100, og formålet med dem er således, jfr. sidstnævnte bestemmelse, at tilnærme »Medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på

fællesmarkedets oprettelse eller funktion«, det vil her sige det fælles marked for landbrugsvarer, hvorved direktiverne samtidig tjener til at føre princippet om de frie varebevægelser ud i livet, for så vidt angår landbrugsvarer (EØF-traktatens artikel 38, stk. 1 og 2). Lovteknikken er i de tre direktiver nogenlunde den samme, nemlig fastlæggelse af anvendelsesområdet for den tilsigtede harmonisering samt indførelse af procedurer for tilpasninger, såfremt sådanne bliver nødvendige.

Lad mig se nærmere på disse to aspekter.

a) Direktivernes anvendelsesområder

— Direktiv 70/524 opstiller, jfr. bilag I, en liste over tilladte tilsætningsstoffer, idet der enten er en angivelse af det mindst tilladte og det størst tilladte indhold eller kun af det mindst tilladte indhold. Medlemsstaterne skal i henhold til direktivet foreskrive, at »kun« tilsætningsstoffer, der er opregnet i bilaget, må være indeholdt i foderstoffer »og kun på de der nævnte betingelser« (artikel 3, stk. 1). Jeg bemærker i denne forbindelse, at bilaget under rubrikken I. »Mikronæringsstoffer« omfatter en række jernholdige tilsætningsstoffer i gruppen E 1, som højst må findes i en mængde på 1 250 mg pr. kg fuldfoder.

— I henhold til »direktivet om uønskede stoffer«, der finder anvendelse sideløbende med det førnævnte direktiv (artikel 1, stk. 2, litra a)), skal »medlemsstaterne [foreskrive], at de i bilaget anførte stoffer og produkter kun tillades i foderstoffer på de i dette bilag fastsatte betingelser« (artikel 3, stk. 1).

— Anvendelsesområdet for »foderblandingsdirektivet«, der ligeledes gælder sideløbende med de to andre direktiver (artikel 1, stk. 2, litra b), og c)), er større. Medlemsstaterne skal foreskrive, at foderblandinger »kun forhandles, såfremt de er sunde, uforfalskede og af sædvanlig handelsmæssig beskaffenhed«, og de må ikke »udgøre nogen fare hverken for dyrs eller menneskers sundhed [eller] forhandles under en betegnelse, der vil kunne virke vildledende« (artikel 3).

I denne forbindelse opstiller direktivet nogle krav vedrørende behandlingen af foderblandinger, navnlig med hensyn til emballage (artikel 4) og mærkning (artikel 5).

I tilslutning til disse bestemmelser er det i et bilag til direktivet fastlagt, hvilke angivelser der skal være med hensyn til indholdet af analytiske bestanddele (punkterne 5-8), ligesom det er fastlagt, hvilke tolerancer der accepteres, når der konstateres en forskel i forhold til det foreskrevne indhold (punkterne 9-10).

Direktivet omfatter en række bestemmelser om sammensætningen af foderblandinger. I artiklerne 6 og 7 henvises der således til nogle bestemmelser i bilaget (punkterne 2-4), hvorefter indholdet af vand og aske ikke må overstige bestemte procentdele. Ifølge artikel 8 kan medlemsstaterne

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

— som er fremstillet på basis af bestemte råvarer,

eller

— som ikke indeholder bestemte råvarer.«

Endelig hedder det i artikel 14, jfr. litra a), at »direktivet berører ikke medlemsstaternes ret til ... at anbefale visse typer af foderblandinger, som opfylder visse analytiske krav«.

Kontrollen med, at de i de tre direktiver opstillede krav overholdes, skal ske i form af en såkaldt officiel kontrol fra medlemsstaternes side (henholdsvis artiklerne 15, 8 og 12 i direktiverne). Endvidere fremgår det af hen- holdsvis artikel 13 i »tilsætningsstofdirektivet«, artikel 7 i »direktivet om uønskede stoffer« og artikel 9 i »foderblandingsdirektivet«, at foderstoffer ikke af medlemsstaterne må underlægges andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der udtrykkeligt er angivet i hver af direktiverne. Der indføres dog visse procedurer, hvorefter virkningerne af disse bestemmelser kan begrænses.

b) Tilpasningsprocedurerne

»Tilsætningsstofsdirektivet« og »direktivet om uønskede stoffer« fastsætter den samme procedure for det tilfælde, at der opstår fare for dyrs eller menneskers sundhed. I så fald kan medlemsstaterne »midlertidigt« træffe ensidige beskyttelsesforanstaltninger i form af afvigelser fra direktivernes krav (artikel 7, stk. 1, i direktiv 70/524, som ændret ved direktiv 73/103, og artikel 5 i direktiv 74/63). Dette medfører en iværksættelse af en hasteprocedure, hvorved Kommissionen eller i givet fald Rådet efter udtalelse fra Den stående komité for Foderstoffer »omgående [beslutter], om bilaget skal ændres« (jfr. artikel 7, stk. 2, i direktiv 70/524, som ændret ved direktiv 73/103, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 74/63).

Af hensyn til den videnskabelige og tekniske udvikling er der i de to direktiver endvidere fastsat en tilsvarende procedure på samme vilkår, således at listerne over henholdsvis tilladte tilsætningsstoffer og ikke-tilladte uønskede stoffer kan revideres (artikel 6 i direktiv 70/524, som ændret ved direktiv 75/296, og artikel 6 i direktiv 74/63).

I »foderblandingsdirektivet« er der med samme formål også fastlagt en sådan procedure (artikel 10, litra a), og artikel 13). Herudover indeholder dette direktiv en særlig bestemmelse, nemlig artikel 15, hvorefter Kommissionen senest tre år efter meddelelsen af direktivet skal fremlægge forslag om ændringer, som »på grundlag af de opnåede erfaringer« vil gøre det muligt at »gennemføre fri bevægelighed for foderblandinger og fjerne visse misforhold, navnlig for så vidt angår anvendelsen af råvarer, og med hensyn til mærkning«, idet Rådet senest fem år efter meddelelsen af direktivet skal træffe afgørelse om disse forslag.

Parternes anbringender

4. Til støtte for, at der foreligger et traktatbrud, har Kommissionen anført følgende:

— Det fællesskabsretlige regelsæt, der er opstillet ved de tre direktiver, er udtømmende, hvorfor medlemsstaterne ikke længere ud over, hvad der fremgår af selve direktiverne, ensidigt kan fastsætte regler på området, således som det er sket ved de anfægtede bestemmelser i Forbundsrepublikken Tyskland.

— Herudover er der ved de tyske bestemmelser indført begrænsninger, der strider mod de materielle regler og procedureregler, der er fastsat i hvert af disse direktiver.

— Endelig, anføres det subsidiært, savner de ved de tyske bestemmelser indførte begrænsninger, der strider mod EØF-traktatens artikel 30, hjemmel i traktatens artikel 36, idet de ikke er tilstrækkeligt begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs eller menneskers sundhed.

Jeg vil et for et undersøge disse tre argumenter, hvis holdbarhed for alles vedkommende er blevet bestridt af sagsøgte.

a) Spørgsmålet om, hvorvidt den fællesskabsretlige harmonisering er udtryk for en udtømmende regulering

Kommissionen har ikke i denne forbindelse hævdet, at harmoniseringen af de nationale lovgivninger om foderstoffer er *fuldstændig gennemført*. Navnlig mangler der endnu en harmonisering af reglerne om patogene mikroorganismer. Siden ikrafttrædelsen den 1. januar 1981 af direktiv 79/373 er det regelsæt, der fremgår af de tre direktiver, efter Kommissionens opfattelse derimod udtryk for en udtømmende regulering af spørgsmålet om *sammensætningen* af foderblandinger. De to første direktiver regulerer således spørgsmålet om anvendelsen af de virkelig »problematiske« stoffer, i hvilken forbindelse der i direktiverne er fastsat regler for indholdet af disse, hvorved det udtrykkeligt udelukkes, at medlemsstaterne kan indføre andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der fremgår af direktiverne, i hvert fald ikke på anden måde end efter de deri fastlagte procedurer. Hvad angår »foderblandingsdirektivet«, der først og fremmest opstiller krav med hensyn til emballage og mærkning, er dette udtryk for, at fællesskabslovgiver har villet, at der i Fællesskabet frit skal kunne handles med alle de foderstoffer, der opfylder direktivets krav, idet fabrikanten skal kunne sammensætte produktet som han vil, hvorved direktivet blot opstiller et forbud mod, at medlemsstaterne indfører nye begrænsninger, der går ud på, at et produkt enten skal eller ikke må indeholde bestemte stoffer, samtidig med at det tillades medlemsstaterne at anbefale visse typer af foderblandinger, som opfylder visse analytiske krav.

Det korte af det lange er efter Kommissionens opfattelse, at bortset fra, at visse tilsætningsstoffer er tilladte, og at det er forbudt at anvende visse uønskede stoffer, fremgår det af »foderblandingsdirektivet«, at fællesskabslovgivers vilje har været, at sammensætningen af foderblandinger, bortset fra udtrykkelige undtagelser, ikke skal være undergivet nogen form for national regulering, hvorfor de anfægtede tyske bestemmelser er i strid med det nævnte princip om, at alle former for foderblandinger skal kunne bevæge sig frit. Modstykket til fabrikanternes frihed til at sammensætte produkterne som de vil er den hjemmel, medlemsstaterne har i direktivets artikel 3 til at gribe ind over for særlige tilfælde af misbrug. Det ville være et tilbageskridt i forhold til den opnåede grad af harmonisering, såfremt den sidstnævnte bestemmelse blev fortolket således, at den indeholder en generel hjemmel for medlemsstaterne til ensidigt at træffe foranstaltninger, der har karakter af begrænsninger.

Over for det af Kommissionen anførte har *Forbundsrepublikken Tyskland* gjort gældende, at de tre direktiver ikke er udtryk for en *fuldstændig* harmonisering af reglerne vedrørende sammensætningen af foderblandinger, navnlig ikke reglerne vedrørende »foderkomponenterne«, som f.eks. jern og natrium, der ifølge Forbundsrepublikken Tyskland hverken falder ind under begrebet tilsætningsstoffer eller begrebet uønskede stoffer.

Det anføres, at rigtigheden heraf bl.a. bekræftes af selve ordlyden af direktiv 79/373, af hvis artikler 8 og 15 det fremgår, at sålænge der ikke foreligger fællesskabsretlige bestemmelser på området, kan medlemsstaterne opretholde egne bestemmelser om, hvilke råvarer der kan anvendes. På trods af forpligtelsen hertil i artikel 15 har Kommissionen endnu ikke fremlagt forslag om ændringer af direktivet, hvorfor harmoniseringen med hensyn til sammensætningen af foderblandinger er ufuldstændig. Det fremgår også af andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen, at direktiverne ikke er udtømmende, navnlig direktiv 82/471 om proteiner, hvorved der for første gang indførtes regler om anvendelse af visse

komponenter. Endvidere fremgår det af Domstolens praksis, at direktiver kun er udtryk for en udtømmende regulering, når den tilsigtede harmonisering er fuldstændig.

Regeringen anfører videre, at i virkeligheden har de tre direktiver kun i brudstykker taget fat på spørgsmålet om sammensætningen af foderblandinger. Medlemsstaterne kan derfor fortsat udstede passende bestemmelser, i hvert fald når der er tale om foranstaltninger, som er nødvendige af hensyn til beskyttelsen af dyrs eller menneskers sundhed. I denne forbindelse anfører sagsøgte, at direktiv 79/373 i modsætning til de to andre direktiver ikke fastlægger nogen særlig procedure, der gør det muligt for medlemsstaterne at imødegå en sådan situation. Såfremt det lægges til grund, at harmoniseringen er af udtømmende karakter, således at der er en fuldstændig frihed for fabrikanterne, er dette ensbetydende med, at medlemsstaterne er blevet frataget enhver mulighed for at træffe de foranstaltninger, som er bydende nødvendige i en sådan situation.

Noget sådant kan efter regeringens opfattelse i hvert fald ikke være meningen med artikel 3, idet medlemsstaterne i henhold til 2. punktum generelt kan træffe enhver foranstaltning med henblik på at beskytte dyrs og menneskers sundhed mod den risiko, der kan følge af manglende eller overdreven anvendelse af visse analytiske bestanddele, f.eks. jern og natrium.

Hvad angår det i artikel 9 i direktiv 79/373 opstillede forbud mod andre handelsmæssige begrænsninger, kan dette ikke indskrænke medlemsstaternes beføjelser efter artiklerne 3, 2. punktum, 8 og 15.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte direktiver finder anvendelse

Kommissionen har gjort gældende, at de tyske bestemmelser er i strid med såvel direktiverne vedrørende tilsætningsstoffer og uønskede stoffer som »foderblandingsdirektivet«.

Sagsøgeren anfører, at fabrikanterne, der skal overholde reglerne om et mindsteindhold af jern, men som selv kan vælge hvordan, nødvendigvis vil være tilbøjelige til at anvende de i direktiv 70/524 omhandlede jernholdige tilsætningsstoffer snarere end råvarer, der i sig selv er jernholdige. Hvis de benytter sådanne råvarer frem for at anvende tilsætningsstoffer, er det ensbetydende med, at de i betydelig grad undlader at anvende de sædvanlige råvarer, der har et indhold af jern på omkring 30 mg pr. kg, herunder mælkepulver, som er subventioneret af Fællesskabet. Ifølge direktivet gælder der kun en øverste grænse for indholdet af jernholdige tilsætningsstoffer, og direktivet forbyder alle andre handelsmæssige begrænsninger end de i direktivet angivne, hvorfor de tyske bestemmelser i hvert fald indirekte strider mod direktivet og dermed mod EØF-traktatens artikel 5.

Hvad angår natrium, kan dette stof kun falde ind under begrebet uønskede stoffer og dermed under direktiv 74/63, idet det kan være sundhedsfarligt, såfremt et foderstof indeholder mere end en bestemt mængde. Dette direktiv indeholder imidlertid ingen forskrifter vedrørende natrium, hvorfor en begrænsning som den, der er indført ved de tyske bestemmelser, ikke kan være lovlig.

Hertil kommer, at de anfægtede bestemmelser bevidst ikke er blevet vedtaget i de procedurer, der er indført ved de nævnte to direktiver med henblik på at imødegå farer for menneskers eller dyrs sundhed og for at tage højde for den videnskabelige udvikling.

Endelig anfører Kommissionen, at selv om man gav sagsøgte medhold i, at de anfægtede bestemmelser ikke vedrører anvendelse af jern og natrium som tilsætningsstoffer

eller uønskede stoffer, men som analytiske bestanddele af råvarerne, følger det af artikel 8 i direktiv 79/373, at medlemsstaterne ikke lovligt efter den 2. april 1979 har kunnet udstede nye bestemmelser, der påbyder eller forbyder anvendelsen af visse råvarer, således som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort det ved den anfægtede bekendtgørelse. Man kan ikke som begrundelse for et sådant brud på reglerne henvise til, at sagsøgeren ikke har iværksat den i artikel 15 i direktiv 79/373 omhandlede procedure.

Den *tyske regering* har gjort gældende, at de specialiserede direktiver ikke finder anvendelse.

Det anføres, at direktiv 70/524 kun finder anvendelse på spørgsmålet om indholdet af jern i foderstoffer, når jern anvendes som et tilsætningsstof, dvs. når de i bilaget til direktivet opregnede jernforbindelser bevidst tilsættes foderstoffet, hvorimod direktivet ikke vedrører jern som analytisk bestanddel, dvs. når det naturligt forekommer i visse råvarer. Efter de tyske bestemmelser kan fabrikanterne netop vælge at anvende råvarer med et højt indhold af jern (f.eks. fiskemel), som gør det muligt at opnå det mindsteindhold, der kræves i fuldfoderblandinger til kalve. »Tilsætningsstofsdirektivet« finder derfor ikke anvendelse på de tyske bestemmelser.

Hvad angår direktiv 74/63, forbyder dette kun anvendelsen af stoffer, der er skadelige, uanset hvor stort et indhold i foderstoffet der er. Natrium er derimod et stof, der er en nødvendighed i dyrenes ernæring, og som foderet bør indeholde, idet det er afgørende for dettes næringsværdi. Natrium kan derfor ikke betegnes som et uønsket stof, blot fordi det i for store mængder kan være farligt.

Sammenfattende anføres det, at »tilsætningsstofsdirektivet« kun vedrører stoffer, der bevidst tilsættes foderstoffer, og at »direktivet om uønskede stoffer« kun omfatter stoffer, som altid er skadelige, hvorfor man er uden for direktivernes anvendelsesområder, når det drejer sig om analytiske bestanddele eller komponenter, der forekommer naturligt i foderblandingen og er afgørende for foderets næringsværdi.

Kommissionen har gjort gældende, at den af sagsøgte opstillede sondring savner grundlag. Grænsen mellem foderkomponenter, uønskede stoffer og tilsætningsstoffer er flydende, således at et stof ikke nødvendigvis på forhånd må placeres i den ene eller den anden af disse kategorier af stoffer. Begrebet foderkomponenter omfatter alle de stoffer, der indgår i foderet. Alt efter, hvilket foderstof der er tale om, kan det samme stof nogle gange optræde som et uønsket stof — når indholdet af det er for stort — nogle gange som et tilsætningsstof — hvis det tilsættes bevidst — og nogle gange som en simpel komponent i foderet, der ikke falder ind under nogen særlig kategori.

c) Hensynet til menneskers eller dyrs sundhed

Kommissionen har gjort gældende, at den harmonisering, der ved de tre direktiver er sket på området, er udtømmende, hvorfor der ifølge Domstolens faste praksis ikke med hjemmel i undtagelsesbestemmelserne i EØF-traktatens artikel 36 lovligt kan indføres et forbud mod handel med en bestemt vare, der ikke er udtrykkeligt hjemlet i direktiverne.

Sagsøgte kan heller ikke med større ret påberåbe sig tilpasningsprocedurerne i »tilsætningsstofsdirektivet« og »direktivet om uønskede stoffer«, da sagsøgte i sagen

netop bevidst har sat sig ud over disse procedurer. Hvad angår artikel 3 i direktiv 79/373, indeholder denne bestemmelse hjemmel for medlemsstaterne til at gribe ind over for særlige former for misbrug.

Kommissionen gør gældende, at de tyske bestemmelser ikke under nogen omstændigheder kan være tilstrækkeligt begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs eller menneskers sundhed. Det anføres i denne forbindelse, at sagsøgte hverken har kunnet godtgøre, at der har foreligget nogen konkret fare, eller at de påståede former for praksis overhovedet har fundet sted. I betragtning af, at det gennemsnitlige indhold af jern i foderstoffer i Fællesskabet ligger på omkring 30 mg, er det ikke nødvendigvis farligt for kalve, at foderblandinger til kalve har et ringe indhold af jern. Hvad angår spørgsmålet om overdreven brug af natrium, ses det ikke, hvilken økonomisk interesse fabrikanterne kan have i noget sådant. Endelig anfører Kommissionen, at direktiv 79/373 hjemler mindre drastiske foranstaltninger for sagsøgte til at imødegå den påståede fare, nemlig enten ved en formålstjenlig etikettering eller gennem retten til at anbefale visse typer af foderblandinger, jfr. artikel 14, litra a). Herudover anføres det, at Den stående komité for Foderstoffer, der efter den begrundede udtalelse af Forbundsrepublikken Tyskland var blevet forelagt et forslag til ændring, hvis indhold svarede til de anfægtede bestemmelser, afviste en sådan ændring, i det væsentlige ud fra de samme betragtninger som dem, Kommissionen har anført her.

Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de pågældende bestemmelser er bedre egnede til at imødegå de nævnte former for misbrug end de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger, og det anføres, at Kommissionen ikke har bestridt, at den fare, Forbundsrepublikken har søgt at imødegå, virkelig foreligger. Forbundsrepublikken kunne derfor lovligt træffe de anfægtede foranstaltninger, enten med hjemmel i artikel 3, 2. punktum, eller i medfør af undtagelsesbestemmelserne i EØF-traktatens artikel 36.

Diskussion

5. Afgørelsen af tvisten må afhænge af en undersøgelse af rækkevidden af den harmonisering, for så vidt angår foderblandinger, der er sket ved de tre pågældende direktiver.

Som jeg allerede har nævnt, må de tre direktiver ses i en større sammenhæng, nemlig sammen med spørgsmålet om den frie bevægelighed for landbrugsvarer, der er en afgørende forudsætning for, at det fælles marked for landbrugsvarer kan fungere efter hensigten, og hvis grundlag er princippet om, at enhver interesseret erhvervsdrivende, herunder fabrikanter af disse varer, skal have fri adgang til markederne (sagerne 5/77, Tedeschi, Sml. 1977, s. 1555, præmis 32, og 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. 1978, s. 2347, præmis 57). Konkret gælder denne frie adgang imidlertid kun foderstoffer, der opfylder de krav til sammensætning og emballering, der er opstillet i »tilsætningsstofsdirektivet«, »direktivet om uønskede stoffer« og »foderblandingsdirektivet«, jfr. henholdsvis direktivernes artikler 14, 7 og 9 (dom af 27. 3. 1985, 73/84, Denkavit, præmis 11). Disse krav er blevet opstillet både af hensyn til den betydning, spørgsmålet om brugen af foderstoffer har inden for landbruget i Fællesskabet, og fordi det er nødvendigt at sikre, at der anvendes velegnede foderstoffer af god kvalitet. Kravene er derfor »en vigtig faktor med henblik på at øge produktiviteten inden for landbruget« (første og anden betragtning til de tre direktiver).

Spørgsmålet er derfor, om medlemsstaterne — henset til den ubestridelige sundhedsfare for dyrene, der foreligger, såfremt deres ernæring overhovedet ingen jern indeholder, eller såfremt den indeholder for meget natrium - stadig er beføjet til ud fra hensynet til beskyttelsen af dyr og mennesker at indføre grænser for mængden af visse stoffer i foderblandinger?

Det kan ikke i alvor bestrides, at de tyske bestemmelser, der er blevet gennemført, må anses som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i strid med EØF-traktatens artikel 30, idet der er tale om et forbud mod indførsel til Tyskland af foderblandinger, der ikke opfylder de i bestemmelserne opstillede krav. Ifølge Domstolens praksis er det nemlig tilstrækkeligt, at »de pågældende foranstaltninger direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt kan hindre medlemsstaternes indbyrdes import« (sag 4/75, Rewe, Sml. 1975, s. 843, præmis 3). En sådan begrænsning af handelen kan imidlertid være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i EØF-traktatens artikel 36, nemlig når en af de mulige betingelser herfor er opfyldt, f.eks. at foranstaltningen er begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs eller menneskers sundhed. Hjemlen i EØF-traktatens artikel 36 til at gøre undtagelser bortfalder imidlertid,

» når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres...«

I sådanne tilfælde

»[må] de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger... træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver« (dom i sag 5/77, præmis 35).

Det er derfor på denne baggrund, at det må undersøges, om den pågældende nationale foranstaltning er lovlig.

Det fremgår af den nævnte praksis, at vurderingen af de anfægtede bestemmelsers lovlighed må ske ud fra den »grad« af harmonisering, for så vidt angår spørgsmålet om anvendelsen af foderblandinger, som de tre direktiver er udtryk for. Som Kommissionen selv har erkendt det, er der ikke sket en fuldstændig harmonisering af alle nationale regler om foderstoffer. Dette bekræftes af artikel 1, stk. 2, i direktiv 79/373, der omhandler spørgsmålet om en »fastsættelse af størsteindhold af pesticidrester«, som endnu ikke er sket. Jeg bemærker i denne forbindelse i øvrigt, at Domstolen om samme direktiv har fastslået, at det ikke finder anvendelse på spørgsmålet om sundhedskontrol med foderblandinger (dom i sag 73/84, Denkavit, præmis 12). Denne begrænsning udelukker imidlertid ikke, at der ved de tre direktiver er sket en vis grad af harmonisering, for så vidt angår spørgsmålet om *sammensætningen af foderblandinger.*

Det ligger i denne forbindelse klart, at de to »specialiserede« direktiver vedrører spørgsmålet om sammensætningen af foderstoffer. Man kan heller ikke bestride, at formålet med det tredje direktiv først og fremmest er at regulere spørgsmålet om *emballering* af den form for foderstoffer, der er omfattet af

de tyske bestemmelser, nemlig foderblandinger i form af fuldfoder.

Direktivet behandler kun indirekte spørgsmålet om *sammensætningen* af foderblandinger.

Som vi har hørt, har Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige gjort gældende,

— at de specialiserede direktiver ikke finder anvendelse på de stoffer, som Forbundsrepublikken har villet regulere indholdet af. De anfægtede bestemmelser vedrører en form for stoffer — de analytiske bestanddele — der ikke er omfattet af disse direktiver,

— at det af de »lakuner«, der er i direktiv 79/373 med hensyn til spørgsmålet om sammensætning, kan udledes, at medlemsstaterne har kompetence til at træffe ensidige foranstaltninger, der i det konkrete tilfælde er begrundet i et ønske om at beskytte dyrs eller menneskers sundhed, jfr. artikel 3, 2. punktum, i dette direktiv.

Dette kan ikke tiltrædes. Det fremgår nemlig af en undersøgelse af den afledede ret på området, at det ikke alene af *hvert enkelt* af de tre direktiver kan udledes, at de tyske bestemmelser er ulovlige, men også, at *det sammenhængende regelsæt, direktiverne er udtryk for*, generelt udelukker, at medlemsstaterne på det pågældende område kan træffe nogen foranstaltninger, bortset fra dem, som fællesskabslovgiver udtrykkeligt har givet hjemmel til.

6. På dette tidspunkt bør der i betragtning af den betydning, sagsøgte tillægger dette, ske en afgrænsning af begreberne »analytiske bestanddele« og »råvarer«.

Uden at det kan være nødvendigt at vende tilbage til det, sagsøgte under retsforhandlingerne gang på gang har anført om, at begreberne »foderkomponenter«, »bestanddele«, »analytiske bestanddele« og »råvarer« ikke kan holdes adskilt fra hinanden, er det vist rimeligt at give Kommissionen medhold i, at man ved analytiske bestanddele må forstå enhver form for mineralsk eller vegetabilsk stof, der optræder i foderstoffer. Som det klart fremgår af direktiv 79/373, har visse analytiske bestanddele en afgørende betydning for et foderstofs kvalitet, således at indholdet af det skal være angivet (fjerde betragtning). Lad mig navnlig nævne natrium, træstof, kalcium og sukker (artikel 5, stk. 1, litra e), og pkt. 5 i bilaget til direktivet). Som fremhævet af Kommissionen kan analytiske bestanddele ud over at tilhøre denne første kategori opfattes som tilsætningsstoffer, når de i koncentreret form tilsættes foderstoffer, eller som uønskede stoffer, såfremt indholdet af dem er af en sådan størrelse, at det indebærer en sundhedsfare. Sagsøgte gør gældende, at jern og natrium kan betegnes som analytiske bestanddele, der har væsentlig betydning for kvaliteten af foderblandinger til kalve.

Det er nødvendigt at sondre mellem dette første begreb og begrebet »råvare«, således som det utvetydigt fremgår af bestemmelserne i direktiv 79/373 (betragtningerne 5-7, artikel 5, stk. 1, litra e), og stk. 4, litra b), og litra f), artikel 8, artikel 14, litra a), og artikel 15). Jeg kan give Kommissionen medhold i, at begrebet svarer til den almindelige forståelse af begrebet råvarer, som f.eks. korn eller mælkepulver (artikel 5, stk. 4, litra f)), hvis blandingsforhold er afgørende for, hvilken form for foderblanding

der er tale om. Dette kan også udledes af direktiv 79/373 (artikel 5, stk. 1, sidste led, artikel 5, stk. 4, litra f), og stk. 7).

Som Kommissionen anførte under den mundtlige forhandling, må konklusionen være den, at jern og natrium er *analytiske bestanddele af de råvarer*, der indgår i sammensætningen af fuldfoderblandinger til kalve. Ifølge den tyske regering følger det heraf, at de to specialiserede direktiver ikke finder anvendelse på jern og natrium, idet den harmonisering, der er sket ved det tredje direktiv, endnu ikke omfatter disse stoffer.

7. Lad mig for det første i forbindelse med *natrium* se på spørgsmålet om, hvorvidt *direktiv 74/63 finder anvendelse*, hvilket næppe kan rejse de store problemer. Hvad angår spørgsmålet om fastsættelse af en øverste grænse for indholdet af natrium, vil jeg minde om, at Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at der ved anvendelsen af dette direktiv må sondres mellem stoffer, der altid er skadelige, og som er omfattet af direktivet, og stoffer som f.eks. natrium, som det tværtimod er ønskeligt, at et fuldfoder indeholder, og som direktivet derfor ikke finder anvendelse på.

Når henses til Domstolens dom i Tedeschisagen, må denne sondring forkastes. Heri fastslog Domstolen, at i modsætning til tilsætningsstoffer, der »bevidst« tilsættes »for at ændre [foderstoffets] beskaffenhed i gunstig retning«, kan uønskede stoffer defineres som stoffer, der »uundgåeligt forekommer i disse foderstoffer, enten i naturlig tilstand eller som reststoffer fra ... behandlinger, som disse foderstoffer eller deres bestanddele tidligere har gennemgået« (dom i sag 5/77, præmis 28). Hvad videre angår den procedure vedrørende gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger, der er indført for at kunne imødegå situationer, hvor der er fare for dyrs eller menneskers sundhed, fastslog Domstolen om denne mulighed, at den

» omfatter det tilfælde, hvor stoffer, der tidligere blev betragtet som uskadelige, nu viser sig at være skadelige, navnlig hvor stoffer, som på et tidligere stadium blev betragtet som uskadelige, fordi de kun forekom i ringe mængde, nu i andre foderblandinger eller i blandinger, hvor blandingsforholdet er ændret, forekommer i en sådan størrelsesorden, at de er uønskede« (dom i sag 5/77, præmis 39).

I modsætning til, hvad sagsøgte hævder, omfatter begrebet uønskede stoffer derfor ikke alene stoffer, der *altid* er skadelige, men også stoffer, der »forekommer ... *i en sådan størrelsesorden*, at de kan betragtes som uønskede« (dom i sag 5/77, præmis 43, min udhævning), hvilket netop er tilfældet med natrium, der er et uskadeligt, eller ligefrem nødvendigt stof i mindre mængder.

Når henses til denne definition, må spørgsmålet om lovligheden af de ensidigt fastsatte regler om en øverste grænse for indholdet af natrium i foderstoffer vurderes inden for de af fællesskabslovgiver afstukne rammer, idet den ved direktiv 74/63 skete harmonisering ikke lader sig bestride.

Der er ingen regler om natriumindholdet i foderstoffer i bilaget til direktiv 74/63. I henhold til direktivets artikel 3 skal medlemsstaterne foreskrive, at »de i bilaget

anførte stoffer og produkter kun tillades i foderstoffer *på de i dette bilag fastsatte betingelser*« (min udhævning). Medmindre man vil fratage denne bestemmelse enhver retsvirkning, må det forhold, at bilaget ikke omtaler spørgsmålet, opfattes således, at et foderstof som udgangspunkt opfylder de fællesskabsretlige normer, *uanset hvor stort et indhold af natrium det har.* Fastsættelsen af en øverste grænse for indholdet af natrium i foderstoffer må herefter opfattes som en handelsmæssig begrænsning, der ikke i henhold til direktivet er udtrykkeligt tilladt, og som derfor strider mod artikel 7, hvorefter medlemsstaterne skal drage omsorg for,

» at foderstoffer, *som er i overensstemmelse med dette direktiv,* for så vidt angår *forekomsten* af uønskede stoffer og produkter, ikke undergives andre omsætningsbegrænsninger.« (mine udhævninger)

Dette indebærer ikke, at medlemsstaterne er blevet frataget enhver kompetence, men blot, at den kompetence, som de har, skal udøves inden for de af direktivet afstukne rammer og på de heri fastsatte formelle og materielle betingelser:

— I hasteproceduren efter artikel 5, jfr. artikel 10, har medlemsstaterne »et middel til at afhjælpe en lakune i de harmoniserede lovgivninger i tilfælde af en fare, som kræver øjeblikkeligt indgreb« (dom i sag 5/77, præmis 38),

— I proceduren efter artikel 6, jfr. artikel 9, har de mulighed for at tage initiativ til, at direktivet tilpasses den videnskabelige og tekniske udvikling.

Den tyske regering har ikke ment at burde benytte sig af disse procedurer i det foreliggende tilfælde. Ved bestemmelserne om natrium har Forbundsrepublikken Tyskland dermed både materielt og formelt overtrådt direktiv 74/63.

8. Hvad angår bestemmelserne om et *mindsteindhold af jern,* er det mere kompliceret at vurdere, om disse er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Sagsøgte har således anført, at det ikke er nødvendigt at anvende jernholdige tilsætningsstoffer i forbindelse med fremstilling af fuldfoder til kalve for at overholde reglerne om et mindsteindhold af jern, idet det står fabrikanterne frit i højere grad at anvende råvarer med et højt indhold af jern, der ikke som sådan er omfattet at »tilsætningsstofsdirektivet«, men kun af »foderblandingsdirektivet«. Man må ikke desto mindre konstatere, at artikel 7, stk. 2, nu artikel 8, stk. 3, i den tyske bekendtgørelse om foderstoffer ikke kræver, at fabrikanterne følger en bestemt fremgangsmåde for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med bestemmelserne om et mindsteindhold af jern. Da fabrikanterne frit kan vælge enten at anvende jernholdige tilsætningsstoffer eller råvarer med et højt indhold af jern, må begge disse to muligheder derfor undersøges.

En anvendelse af tilsætningsstoffer er ikke en rent hypotetisk mulighed. Som anført af Kommissionen kan man forestille sig, at fabrikanterne fremfor at anvende råvarer med et højt indhold af jern foretrækker at tilføje jernholdige tilsætningsstoffer, som frembyder den fordel, at man ikke behøver at ændre på sammensætningen af fuldfoder-

blandinger, dvs. den kombination af råvarer, som fuldfoderet består af, og hvor mælkepulver udgør en betydelig andel. Fabrikanterne vil være tilbøjelige hertil på grund af den subvention, der fra Fællesskabets side er af mælkepulver. I sådanne tilfælde må direktiv 70/524 finde anvendelse, idet det omfatter alle stoffer, »som bevidst tilsættes« foderstoffer »for at ændre deres beskaffenhed i gunstig retning« (dom i sag 5/77, præmis 28).

Den tyske lovgivningsmagts mening har netop været, at man ved at tilføje jernholdige tilsætningsstoffer kan opnå dette. Ifølge direktivet må der imidlertid kun ske anvendelse af de tilsætningsstoffer, som er opregnet i direktivet, der også fastsætter regler om foderets indhold af disse. Dette fremgår ikke alene af artikel 3, stk. 1, hvorefter

» medlemsstaterne foreskriver, at der... i fodermidler *kun* må forekomme de i bilag I nævnte tilsætningsstoffer og *kun* på de dér nævnte betingelser« (mine udhævninger),

men også af artikel 13, hvorefter medlemsstaterne skal drage omsorg for, at de foderstoffer, der er undergivet bestemmelserne i direktivet,

» med hensyn til *tilstedeværelsen af* eller mangelen på tilsætningsstoffer... kun er undergivet de i dette direktiv fastsatte begrænsninger for omsætningen.« (min udhævning)

Sagt på en anden måde, mens »direktivet om uønskede stoffer« kun forbyder anvendelsen af de skadelige stoffer, som er opregnet i direktivet, således at stoffer, der ikke er udtrykkeligt nævnt, må anses som tilladte, er forholdet i forbindelse med »tilsætningsstofsdirektivet« det, at kun tilførjelse i de angivne mængder af de i bilaget opregnede tilsætningsstoffer er tilladt, hvorved det er de grænser med hensyn til indholdet, som udtrykkeligt er angivet, der er gældende. Hvad angår mikronæringsstoffer, fremgår det af punkt I. i bilaget, at der er en *øverste grænse* for indholdet. Det må følge heraf, at medlemsstaterne ikke kan indføre bestemmelser om, at foderstoffer skal have et mindsteindhold af jern, når noget sådant ikke sker inden for rammerne af de i selve direktivet fastlagte tilpasningsprocedurer, der er indført med henblik på at imødegå farer for dyrs ellers menneskers sundhed og for at tage højde for den videnskabelige og tekniske udvikling. I det foreliggende tilfælde er det kun sidstnævnte form for procedure — som sagsøgte ikke har søgt iværksat — der ville have kunnet finde anvendelse, idet en medlemsstat i henhold til hasteproceduren i artikel 7, der gælder tilfælde, hvor der foreligger en sundhedsfare, kun kan suspendere en tilladelse til at anvende et bestemt tilsætningsstof eller nedsætte den øverste grænse for indholdet af dette i foderstoffer.

Da de anfægtede bestemmelser *ikke udelukker*, at fabrikanterne ved fremstillingen af foderstoffer til kalve anvender jernholdige tilsætningsstoffer for at opfylde bestemmelsernes krav om et mindsteindhold af jern, og da den skete harmonisering på området er udtryk for en udtømmende regulering, må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter direktiv 74/63. Den usikkerhed, der følger af den nævnte tavshed, er således efter min opfattelse tilstrækkeligt til, at det også hvad angår spørgsmålet om et mindsteindhold af jern må lægges til grund, at Forbundsrepublikken som hævdet har gjort sig skyldig i et traktatbrud.

9. Lad mig dog alligevel undersøge den anden mulighed, fabrikanterne ifølge sagsøgte har, nemlig i stedet for jernholdige tilsætningsstoffer at anvende råvarer med et

højt indhold af jern. Sagsøgte anfører, at kun »foderblandingsdirektivet« finder anvendelse her, og at dette ikke udtømmende regulerer spørgsmålet om *sammensætningen* af denne form for foderstof.

Heller ikke denne argumentation kan stå for en nærmere undersøgelse.

Formålet med direktiv 79/373 er et andet end med de specialiserede direktiver. Mens fællesskabslovgivers hensigt med »tilsætningsstofsdirektivet« og »direktivet om uønskede stoffer« har været at harmonisere de i Fællesskabet gældende regler vedrørende anvendelsen af *bestemte analytiske bestanddele*, vedrører »foderblandingsdirektivet« først og fremmest spørgsmålet om betingelserne for at bringe *en bestemt type foderstof*, nemlig foderblandinger, i omsætning på markedet for foderstoffer. For så vidt tilsigter direktivet at harmonisere de materielle betingelser, der skal være opfyldt med hensyn til oplysning til brugerne og præsentation af produktet. Som jeg fremhævede før i forbindelse med min gennemgang af direktivet, er det kun *indirekte*, at det vedrører spørgsmålet om sammensætningen af foderblandinger.

Har det været fællesskabslovgivers hensigt at overlade det til medlemsstaterne at udfylde »lakunerne« i dette direktiv? Der foreligger intet til støtte herfor. Det fremgår tværtimod af forskellige bestemmelser, at fællesskabslovgiver har villet undgå enhver form for ensidig indgriben fra medlemsstaternes side, der ikke alene ville kunne bringe det, der er opnået ved direktivet, men også, hvad der endnu står tilbage at udarbejde af regler, i fare.

Det er i første række således, »stand still« bestemmelsen i artikel 8 må fortolkes, og formålet med den må være at »fastfryse« medlemsstaternes nationale regler om råvarer i den tilstand, de havde på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet, dvs. *den 2. april 1979*. Enhver ny regulering af spørgsmålet om råvarer må derfor være forbudt. For så vidt fabrikanter af fuldfoder efter de tyske bestemmelser af *19. juli 1979* skulle være tvunget til at anvende bestemte former for råvarer med højt indhold af jern, er disse bestemmelser derfor efter den 1. januar 1981, da direktivet trådte i kraft, udtryk for en tilsidesættelse af forpligtelsen i direktivets artikel 8 til *ikke mere at ændre national ret*.

For det andet er det en følge af indførelsen af den fællesskabsretlige procedure for tilpasning af direktivet til den videnskabelige og tekniske udvikling, hvorved der kan ske ændringer i dets bilag, at medlemsstaterne kun kan handle inden for rammerne af denne procedure. Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte under forløbet af den administrative procedure forud for sagen et forslag om ændring af direktiv 79/373 og synes derfor på dette tidspunkt at have taget hensyn til, at der var en forpligtelse til at følge denne procedure.

For det tredje har fællesskabslovgiver ved at give medlemsstaterne mulighed for at »*anbefale* visse typer af foderblandinger, som opfylder visse analytiske krav« (min udhævning), klart ville fjerne deres mulighed for at *påbyde*, at fabrikanterne kun fremstiller en bestemt form for foderblandinger, f.eks. foderblandinger med et højt indhold af jern (artikel 14, litra a)).

Når fællesskabslovgiver for det fjerde i artikel 15 har pålagt Kommissionen at fremsætte forslag om ændringer i direktivet, herunder for så vidt angår spørgsmålet om »anvendelsen af råvarer«, som Rådet derpå skal tage stilling til, alt inden for en bestemt frist, må meningen hermed have været, at det *udelukkende* skal forbeholdes Fællesskabets institutioner at vedtage fælles supple-

rende regler, således at enhver form for ensidig regulering fra medlemsstaternes side undgås. Den forsinkelse, der har været fra institutionernes side med hensyn til at opfylde denne forpligtelse, kan — om end den må beklages — ikke i denne forbindelse begrunde en indførelse af nye nationale bestemmelser, der er ensidigt udstedt og i strid med direktivets artikel 8.

Rigtigheden af denne fortolkning af disse forskellige bestemmelser bekræftes af indholdet af artikel 9, hvorefter foderblandinger ikke »*af grunde, som vedrører dette direktivs bestemmelser*« (min udhævning), må undergives andre end de i direktivet fastsatte handelsmæssige begrænsninger.

Forholdet er langt fra det, at der er et juridisk tomrum med hensyn til spørgsmålet om sammensætningen af foderblandinger, idet det tværtimod fremgår af direktiv 79/373, at princippet om de frie varebevægelser skal gælde for foderblandinger, samtidig med at medlemsstaterne er blevet givet flere lovlige muligheder for at gribe ind. Ud over den mulighed, at man i henhold til den fællesskabsretlige procedure herfor (artiklerne 10 og 13) kunne have taget initiativ til en passende ændring af bilaget, for så vidt angår jern, der ikke er omhandlet heri, kunne Forbundsrepublikken Tyskland have gjort det at tilskynde til en anvendelse af foderstoffer med et vist indhold af jern, jfr. artikel 14, litra a).

Hvad angår artikel 3, indeholder denne bestemmelse hjemmel til at træffe nationale foranstaltninger med henblik på at gribe ind over for uredelige former for praksis eller andre forhold, der kan udgøre en fare for dyrs sundhed, men bestemmelsen kan ikke fortolkes som indeholdende en generel hjemmel for medlemsstaterne til at udstede regler vedrørende sammensætningen af foderstoffer. Som Domstolen fastslog i sin dom i den førnævnte Denkavit-sag, pålægger bestemmelsen, der må ses i sammenhæng med andre bestemmelser i direktivet,

» medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe alle de fornødne foranstaltninger af lovgivningsmæssig, administrativ og judiciel karakter med henblik på at gennemtvinge bestemte kvalitetsnormer, sikre sundhedskontrollen af foderstoffer og redelighed i handelen, uanset hvor de regler, der finder anvendelse, hidrører fra...« (præmis 12).

I det omfang, direktivet selv indeholder regler om noget eller henviser til nationale bestemmelser, må artikel 3 derfor antages at indeholde en forpligtelse for medlemsstaterne, ikke alene til at *sikre* kvaliteten af de foderblandinger, der fremstilles på deres områder, men også til at *gribe ind over for* overtrædelser fra de erhvervsdrivendes side af de nævnte regler, navnlig hvis disse ved hjælp af uredelige former for praksis af den art, som det med de anfægtede bestemmelser er meningen at gribe ind over for, bringer dyrs eller menneskers sundhed i fare. Medlemsstaterne må således være forpligtet til at *straffe* sådanne former for misbrug uden imidlertid ensidigt at kunne fastsætte *generelle* bestemmelser af *præventiv* karakter.

Konklusionen må være, at den ved direktivets artikler 3, 8 og 15 skabte tre-ledede ordning svarer til, hvad medlemsstaterne med rette har kunnet forvente: en »fastfrysning« af national rets regler vedrørende råvarer, jfr. artikel 8, en indskrænkning på længere sigt af de forskelle, der er en følge heraf, jfr. artikel 15, og en forpligtelse til at sikre redelighed i handelen og produkter, der ikke udgør nogen fare for dyrs eller menneskers sundhed, jfr. artikel 3.

Analysen af direktiv 79/373 gør det således åbenbart, at den tyske regering har vedtaget bestemmelser, der tvinger fabrikanterne til at anvende råvarer med et højt indhold af jern i forbindelse med fremstillingen af fuldfoder til kalve, hvorved den har tilsidesat de forpligtelser af såvel materiel som proceduremæssig art, der i henhold til direktivet påhviler den. Med denne sidste konstatering kan jeg konkludere, at der som anført af Kommissionen er sket et traktatbrud.

10. Bør man som anført af Kommissionen gå det skridt videre at antage, at harmoniseringen af reglerne vedrørende sammensætningen af foderblandinger er tilendebragt ved udstedelsen af direktiv 79/373? Et svar på dette spørgsmål indebærer en undersøgelse, der ikke som den hidtidige er begrænset til hvert enkelt direktiv for sig, men som er udvidet til en samlet vurdering af det regelsæt, direktiverne tilsammen udgør.

Man kan beskrive dette regelsæt på følgende måde:

— indførelse ved direktiverne 70/524 og 74/63 af bestemmelser vedrørende analytiske bestanddele, som er et område, hvor en regulering er blevet *afgørende nødvendig*, enten på grund af sådanne bestanddeles anvendelse som tilsætningsstoffer, eller på grund af deres skadelige karakter; for så vidt angår andre analytiske bestanddele end tilsætningsstoffer og uønskede stoffer, bestemmelser vedrørende vand- og askeindhold, samt ret for medlemsstaterne til at »anbefale visse typer af foderblandinger, som opfylder visse analytiske krav« (artikel 14, litra a), i direktiv 79/373);

— for så vidt angår råvarer, har medlemsstaternes ret til at fastholde de hidtil gældende bestemmelser indtil udstedelsen af fællesskabsretlige regler på området (artiklerne 8 og 15 i direktiv 79/373).

Hertil kommer de fællesskabsretlige procedurer, der giver mulighed for at supplere indholdet af direktiverne ved en tilpasning af disse til udviklingen og, for så vidt angår de mest betænkelige bestanddele (tilsætningsstoffer og uønskede stoffer), for at imødegå et akut problem, idet proceduren herer forbundet med en indgående kontrol fra fællesskabsinstitutionernes side. Når der ikke i »foderblandingsdirektivet« er fastlagt en sådan procedure, er det netop fordi, at det normalt er på de områder, de specialiserede direktiver vedrører, at der kan være tale om fare for menneskers eller dyrs sundhed. Vi har set, hvorledes der i forbindelse med direktiv 79/373 kan tages hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed.

Det fremgår af alle disse betragtninger, at der allerede, for så vidt angår spørgsmålet om sammensætningen af foderblandinger, er vedtaget de foranstaltninger, der er afgørende for en beskyttelse af mennesker og dyr, og fastlagt de fællesskabsretlige procedurer, hvorved der skal ske en kontrol med overholdelsen af de hermed forbundne regler. Harmoniseringen af de nationale regler vedrørende sammensætningen af foderblandinger er derfor, hvis ikke endeligt fuldført, så i hvert fald tilstrækkeligt fremskreden til, at medlemsstaterne nu kun kan gribe ind inden for rammerne af det samlede regelsæt, der er opstillet, idet de ellers ville »bringe virkeliggørelsen af denne Traktats målsætning i fare« (EØF-traktatens artikel 5, stk. 2). Ethvert andet svar på det opstillede spørgsmål ville føre til en gradvis nedbrydning af dette regelsæt, hvilket ville true den udvikling i direktivernes indhold, som fællesskabslovgiver har villet gøre sig til herre over.

11. Uden at det herefter er nødvendigt at undersøge det af sagsøgeren anførte vedrørende EØF-traktatens artikel 36, skal jeg sammenfattende foreslå, at Domstolen statuerer, at

— »Den tyske Forbundsrepubliks regering har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 70/524 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT L 270, s. 1), direktiv 74/63 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT L 38 af 11. 2. 1974, s. 31) og direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30), idet den har forbudt handel i Forbundsrepublikken Tyskland med foderblandinger, der ikke indeholder en bestemt mindstemængde jern og højst en bestemt mængde natrium«.

— sagsøgte betaler sagens omkostninger.