FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P.WARNER FREMSAT DEN 20. JUNI 1979 [1]

Høje Ret.

I denne sag, som Kommissionen har anlagt mod Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-traktatens artikel 169, er der nedlagt påstand om at det statueres, at Forbundsrepublikken har overtrådt traktatens artikler 30 og 36 ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet i en af disse stater af kød, der hidrører fra en anden medlemsstat (endog kød, der hidrører fra Forbundesrepublikken selv).

Ifølge § 12, litra c), i den tyske »Fleischbeschaugesetz« (herefter forkortet »FlG«) er det en betingelse for at importere et kødprodukt til Forbundsrepublikken, at dette produkt er fremstillet i en forarbejdningsvirksomhed (som skal være godkendt af vedkommende forbundsministerium), som er beliggende i det land, hvor de dyr, som kødet er fremstillet af, er slagtet. Ifølge denne bestemmelse, sammenholdt med de relevante gennemførelsesbestemmelser (»Mindestanforderungen-Verordnung«), skal der, for hvert parti kødprodukter, som importeres til Forbundsrepublikken, fremlægges et officielt certifikat, som gør det muligt at kontrollere, om denne betingelse er opfyldt.

Det er ubestridt, at opstillingen af denne betingelse er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som umiddelbart er forbudt i medfør af traktatens artikel 30. Forbundsrepublikken gør imidlertid gældende, at restriktionen er begrundet i hensynet til »beskyttelse af menneskers ... liv og sundhed« og dermed efter artikel 36 undtaget fra forbudet i artikel 30. Dette benægtes af Kommissionen, som endvidere anfører, at restriktionen er «et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne«.

Til grund for sagen ligger en klage til Kommissionen fra en nederlandsk fabrikant af pølser, der bl.a. fremstilles af svinetunger, importeret fra USA. Denne omstændighed førte Forbundsrepublikken Tyskland til, i sin argumentation ved Domstolen, for det første at fremhæve nødvendigheden af at beskytte forbrugerne mod risikoen for at indtage kødprodukter, som er blevet sundhedsfarlige på grund af iblanding af kød indført fra lande uden for Fællesskabet (regeringen for Forbundsrepublikken har f.eks. erklæret, at svinetunger i USA betragtes som slagteaffald og derfor ikke er undergivet nogen offentlig sundhedskontrol), og for det andet fremhævede regeringen den særlige fare ved svineprodukter, som muligvis indeholder trikiner.

Kommissionen har imidlertid, uanset hvad der oprindeligt foranledigede den til at foretage en undersøgelse af virkningerne af § 12, litra c), i FlG, præciseret at

1 — Oversat fra engelsk.

1. Genstanden for den foreliggende sag blev begrænset til spørgsmålet, om § 12, litra c), er forenelig med traktaten, i det omfang den angår kødprodukter af kød fra dyr, som er slagtet inden for Fællesskabet (med andre ord søger Kommissionen ikke i denne sag nogen konstatering vedrørende virkningen af § 12, litra c), for handelen mellem medlemsstaterne af kødprodukter, som helt eller delvis er fremstillet af kød, importeret fra lande uden for Fællesskabet — hvilket Kommissionen ifølge eget udsagn endnu ikke har dannet sig nogen mening om);

   men at

2. genstanden for den foreliggende sag ikke var begrænset til svinekødsprodukter, men omfattede alle kødprodukter, som § 12, litra c), kunne berøre handelen med.

Under sagen har parterne henvist til en række direktiver fra Rådet.

Det første er Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. Juni 1964 »om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet«. Dette direktiv er ændret flere gange, og Domstolens opmærksomhed blev henledt på den nyttige omend ikke officielt konsoliderede udgave af direktivet samt de af Kommissionen offentliggjorte ændringer hertil (EFT C 189/31 af 20. 8. 1975).

Kommissionen har navnlig henvist til direktivets artikler 3 og 4, som bl.a. foreskriver, at den enkelte medlemsstats kompetente centralmyndighed skal autorisere og kontrollere slagterier og opskæringsvirksomheder, der er beliggende på statens område; direktivet foreskriver endvidere, at hver enkelt medlemsstat skal drage omsorg for, at der fra dens eget område til andre medlemsstater kun sendes kød fra slagterier og opskæringsvirksomheder, som er autoriseret og kontrolleret; desuden indeholder direktivet — med henvisning til de forskellige kapitler i direktivets bilag I — en række detaljerede bestemmelser, som skal iagttages i de autoriserede slagterier og opskæringsvirksomheder og ved oplagring, emballering og transport af kød; ligeledes indeholder det detaljerede forskrifter om mærkningen af kødet og udformningen af det certifikat om kødets egnethed til menneskeføde, som skal ledsage kødet under dets transport fra en medlemsstat til en anden.

Forbundsregeringen har henvist til artikel 6, som bestemmer, at direktivet »ikke berører ... bestemmelser i medlemsstaterne« inden for forskellige områder, bl.a. bestemmelser vedrørende »undersøgelse af fersk svinekød for trikiner«.

Det andet direktiv, der blev henvist til, er Rådets direktiv 72/462/EØF af 12. december 1972 »som sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande«. Regeringen fra Forbundsrepublikken anførte, at Domstolen behandlede dette direktiv i sag 70/77 *Simmenthal* mod *Det italienske Finansministerium,* Sml. 1978, s. 1453) og fastslog, at direktivet for størstedelens vedkommende var uvirksomt, fordi fællesskabsmyndighederne endnu ikke har udstedt de nødvendige gennemførelsesbestemmelser. Det samme resultat nåede Domstolen til i sag 137/77, *Frankfurt* mod *Neumann,* (Sml. 1978, s. 1623) og sag 138/77 *Ludwig* mod *Hamburg* (Sml. 1978, s. 1645).

Kommissionen har ikke givet udtryk for, at situationen siden skulle have forbedret sig.

Det tredje direktiv, der er henvist til, er Rådets direktiv 77/96/EØF af 21. december 1976 »om trikinundersøgelse i forbindelse med indførsel af fersk kød af tamsvin fra tredjelande«. Dette direktiv skulle være trådt i kraft den 1. januar 1979, men Kommissionen har for Domstolen oplyst, at den eneste medlemsstat, der indtil videre har truffet de hertil nødvendige foranstaltninger, er Forbundsrepublikken Tyskland. Forbundsrepublikken har anført, at eftersom bestemmelserne i direktiv 77/96 i et vist omfang er afhængige af bestemmelserne i direktiv 72/462, må sidstnævnte direktivs uvirksomhed medføre, at også det førstnævnte direktiv bliver uvirksomt.

Da direktiv 72/462 og direktiv 77/96 begge udelukkende angår import fra lande uden for Fælleskabet, kunne man mene, at direktiverne var irrelevante for den foreliggende sag. Forbundsrepublikken henviste imidlertid til direktiverne til støtte for nogle argumenter, som jeg senere skal komme ind på.

Endelig blev der henvist til Rådets direktiv 77/99/EØF »om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fælleskabet«. Dette direktiv skal træde i kraft den 1. i næste måned, og Forbundsrepublikken har givet temmelig indgående oplysninger om, hvilke foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme direktivet. Når det er sket vil § 12, litra c), i FlG, som Kommissionens kritik retter sig mod, i overensstemmelse med direktivets bestemmelser (navnlig artikel 3, stk. 1, 3), litra a) i), blive ophævet. Kommissionen understregede imidlertid, at den foreliggende sag angår de tidligere og nuværende virkninger af § 12, litra c), og ikke dens eventuelle fremtidige virkninger.

I sit svarskrift og sin duplik har Forbundsrepublikken som begrundelse for reglen i § 12, litra c), i FlG fremført en række argumenter, som har vist sig kun at være af subsidiær karakter. Sidenhen har regeringen i sit skriftlige svar på et af Domstolen ved afslutningen af skriftvekslingen stillet spørgsmål fremført det argument, der åbenbart synes at være det bærende, og som regeringen yderligere har understreget under den mundtlige forhandling.

Dette argument er, så vidt jeg har forstået det, at en medlemsstat, så længe medlemsstaternes lovgivning vedrørende beskyttelsen af sundheden hos forbrugerne af kødprodukter ikke er harmoniseret inden for en bestemt sektor, har ret til at opretholde de pågældende bestemmelser i sin egen lovgivning, uanset af hvilken art, de måtte være. Den kan endog gå så vidt som til at udstede et totalforbud mod import fra andre medlemstater. Bestemmelsen i § 12, litra c), i FlG var således mere liberal — dette er i hvert fald Forbundsrepublikkens argument — end det var nødvendigt, fordi den tillod import af kødprodukter fra en anden medlemsstat, såfremt produkterne var fremstillet af kød fra dyr, der var slagtet i samme medlemsstat. Det var navnlig til støtte af dette argument, at Forbundsrepublikken henviste til artikel 6 i direktiv 64/433.

Dette argument er efter min opfattelse helt forfejlet. Det forhold, at medlemsstaternes lovgivning inden for en sådan sektor ikke er harmoniseret, er ensbetydende med, at retsstillingen fuldt ud er reguleret af bestemmelserne i traktatens artikler 30 og 36. At der ikke findes et sådant direktiv eller nogen bestemmelser i et direktiv, ændrer intet ved den retsstilling som følger af disse artikler. Som forbundsrepublikken selv med rette har anerkendt, forbyder artikel 30 umiddelbart bestemmelser af denne art. En sådan bestemmelse er kun lovlig, såfremt den er »begrundet« efter artikel 36.

Som Domstolen fastslog i sag 35/76 *Simmenthal* mod *Det italienske Finansministerium,* (Sml. 1976, s. 1871):

»da de restriktioner, som tillades i artikel 36, indebærer en undtagelse fra det grundlæggende princip om frie varebevægelser, er de kun i overensstemmelse med traktaten, når de er begrundet, dvs. nødvendige for at nå de i bestemmelsen opstillede mål og navnlig for at beskytte menneskers liv og sundhed;

. . .

artikel 36's formål er ikke at forbeholde visse områder for medlemsstaternes enekompetence, men artiklen tillader, at der ved national lovgivning gøres undtagelse fra princippet om fri bevægelighed i det omfang dette er og forbliver begrundet for at nå de i artiklen nævnte mål« (Dommens præmisser 19 og 24).

Dommene i sag 5/77, *Tedeschi* mod *Denkavit,* (Sml. 1977, s. 1555, præmis 34) og i sag 13/78 *Eggers* mod *Freie Hansestadt Bremen,* (Sml. 1978, s. 1935, præmis 30) går i samme retning.

Spørgsmålet er derfor alene, om bestemmelsen in § 12, litra c), i FIG er »nødvendig« til beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Her skal det straks siges, at dette ikke er blevet påvist under sagen af Forbundsrepublikken.

Dens argumenter er følgende:

For det første at bestemmelsen var nødvendig for at nedsætte risikoen for, at produkter, der importeres til Forbundsrepublikken, indeholder kød fra dyr, der er slagtet unden for Fællesskabet. Et certifikat for, at det kød, der er anvendt til fremstilling af et bestemt produkt, hidrører fra dyr, der er slagtet i den medlemsstat, hvor produktet er fremstillet, gør ikke, som Kommissionen har påpeget, denne risiko mindre (for så vidt den overhovedet består) end et certifikat for, at kødet hidrører fra dyr, som er slagtet i Fællesskabet. Den omstændighed alene, at kødet, før forarbejdning, har passeret grænsen mellem to medlemsstater, forøger ikke risikoen for, at det hidrører fra et land uden for Fællesskabet. Den formular, der er foreskrevet for kød, som forsendes fra en medlemsstat til en anden, indeholder oplysning om slagteriets navn og den eventuelle opskæringsvirksomhed, se bilag II til direktiv 64/433.

For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland fremført, at det forhold, at kødet passerer en grænse, forøger sundhedsfaren. Jeg må indrømme, at jeg har

fundet det vanskeligt at følge de fleste af de grunde, som Forbundsrepublikken har fremført til støtte for sin opfattelse. Nogle af dem synes ikke at være andet end en generel konstatering af, at der i nogle medlemsstater ikke er udstedt tilstrækkelige gennemførelsesbestemmelser. Jeg har tidligere haft lejlighed til at fremføre, at dette ikke er en grund, som berettiger en medlemsstat til i samhandelen inden for Fællesskabet at vedtage foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Jeg skal her henvise til sagere 80 og 81/77 *Commissionnaires Réunis* mod *Receveur des Douanes* (Sml. 1978, s. 927, jf. s. 960).

Jeg kan godt forstå, at sundhedsfaren ved kød stiger, jo mere kødet handles og transporteres. Men jeg kan ikke se, hvordan det forhold, at det passerer en grænse, forøger sundhedsfaren. Hvis der til Sydøstengland — med henblik på fremstilling af svinepostejer — ad landevej, med skib eller ad jernbane transporteres kød af svin, som er slagtet i Nordirland, kan svinepostejerne importeres til Forbundsrepublikken uden at § 12, litra c), overtrædes. Derimod kan pølser, som er fremstillet i Belgien, af kød fra svin, som er slagtet tæt herved i Nederlandene, Luxembourg eller endog i Tyskland, ikke importeres. Der kan anføres et væld af sådanne paradoksale eksempler: således er det f.eks. lovligt efter § 12, litra c), at transportere kød fra Sardinien til det italienske fastland til fremstilling af salami, men ikke at transportere det til fastlandet fra Korsika, osv. Disse eksempler viser, at reglen i § 12, stk. c), ikke blot er uberettiget, men at den er et klart eksempel på en sådan »vilkårlig forskelsbehandling«, som nævnes i artikel 36.

Endvidere er det blevet anført, at reglen har den fordel, at myndighederne i en enkelt medlemsstat kan gøres ansvarlige, såfremt der importeres sundhedsfarligt kød til Forbundsrepublikken. Dette argument minder, som Kommissionen påpegede, om det, som Domstolen forkastede i den ovennævnte sag *Eggers* mod *Freie Hansestadt Bremen.* Det er naturligvis klart, at reglen i et sådant tilfælde letter administrationen, men herfra er der langt til, at den skulle være nødvendig af hensyn til beskyttelsen af forbrugere.

Endelig har Forbundsrepublikken henvist til den indtil videre manglende harmonisering af medlemsstaternes lovgivning og administrative praksis vedrørende trikinundersøgelse af svinekød. Forbundsregeringen har her anført, at alene en systematisk undersøgelse af hver enkelt slagtet svinekrop er tilstrækkelig, og at der i Danmark, Italien samt i Forbundsrepublikken foretages sådanne undersøgelser, men at praksis i andre medlemsstater, hvoriblandt blev nævnt Belgien, Frankrig, Nederlandene og Det forenede Kongerige, ikke lever op til en sådan standard. Selv om det antages, at Forbundsrepubblikkens opfattelse er korrekt (på trods af at der ikke blev fremlagt noget bevis herfor), er jeg ikke overbevist om, at den tyske forbruger på

nogen måde er beskyttet gennem et krav om, at belgiske, franske, nederlandske og britiske kødforarbejdere udelukkende må anvende kød af svin (i givet fald utilstrækkelig undersøgt), som er slagtet i deres eget land.

Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen

1) statuerer, at forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt en forpligtelse efter traktaten ved at forbyde import fra andre medlemsstater af kødprodukter, som er fremstillet i en af disse stater, af kød, som hidrører fra en anden medlemsstat; og

2) tilpligter Forbundsrepublikken Tyskland at afholde sagens omkostninger.