FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 10. januar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Under denne sag har Kommissionen for Domstolen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser dels efter Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 — om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter[1] — dels efter EØF-Traktatens artikel 30 og 36. Kommissionen finder det stridende mod de nævnte bestemmelser at kræve fremlæggelse af et sundhedscertifikat, som er foreskrevet i græsk lovgivning i forbindelse med indførsel af smør af pasteuriseret fløde, hvis pasteuriseringsproces er angivet på etiketten eller på mærket.

Oprindelig havde Kommissionen også påtalt bibeholdelsen af en systematisk kontrol ved indførslen af mejeriprodukter i almindelighed, herunder smørret. Den Hellenske Republik ændrede imidlertid sin lovgivning på det punkt[2], således at Grækenland ikke længere kræver systematisk kontrol ved indførsel af mejeriprodukter overhovedet — og derfor heller ikke af smør. I replikken har Kommissionen udtalt, at den frafalder denne del af påstanden, og det er derfor ikke længere nødvendigt at tage stilling til det nævnte klagepunkt.

2. Det tilbageværende klagepunkt angår artikel 13 i dekret fra republikkens præsident nr. 40/1977 om veterinærinspektion af slagtedyr og produkter af animalsk oprindelse[3]. Ifølge dekretets artikel 13, stk. 1, skal alle indførte levnedsmidler være ledsaget af originalen af et sundhedscertifikat udstedt af en dyrlæge eller af et sundhedscertifikat udstedt af en kompetent myndighed i afsendelseslandet. Dokumentet skal være affattet på græsk, engelsk eller fransk og skal være udstedt inden for de sidste to uger før transportens afgang[4]. Ifølge dekretets artikel 13, stk. 3, således som jeg læser den, er indførsel af levnedsmidler til Grækenland kun tilladt, såfremt sundhedscertifikatet indeholder samtlige de oplysninger, som skal være givet af afsendelseslandet, alt i overensstemmelse med gældende regler i den pågældende stat vedrørende disse levnedsmidler, samtidig med, at det kræves, at de pågældende oplysninger svarer til dem, som er foreskrevet i de tilsvarende bestemmelser i græsk lovgivning.

3. Det kan udledes af titlen på dekret nr. 40/1977, at de ovennævnte regler angår indførsel af samtlige produkter af animalsk oprindelse. Kommissionen har imidlertid kun påtalt reglerne, for så vidt som de medfører en begrænsning af indførslen af smør

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT 1968 I, s. 169.

2 — Dekret fra republikkens præsident nr. 550/1989 (*Den Hellenske Republiks Lovtidende* A, nr. 232 af 11.10.1989).

3 — *Den Hellenske Republiks Lovtidende* A, nr. 18 af 21.1.1977.

4 — Oprindelig stillede denne bestemmelse også krav om, at sundhedscertifikatet skulle forsynes med ægthedspåtegning fra de græske konsularmyndigheders side i udførselslandet. Først i retsmødet kom det frem, at dette krav var blevet ophævet ved dekret fra republikkens præsident nr. 1050/1981 (*Den Hellenske Republiks Lovtidende* nr. 256 af 15.9.1981).

af pasteuriseret fløde. Kommissionen finder, at pligten til at fremlægge et sundhedscertifikat ved indførsel af smør af denne type, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion. Det gøres gældende, at udarbejdelsen af certifikatet medfører forsinkelse og omkostninger, ligesom de erhvervsdrivende har mindre tilskyndelse til at udføre det omtalte produkt til Grækenland.

Heri må der gives Kommissionen medhold. Domstolen har udtrykkeligt udtalt, bl.a. i dom af 8. november 1979, Denkavit Futtermittel (se præmis 11)[5], at pligten til at fremlægge et sådant certifikat er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en indførselsrestriktion. Desuden er pligten diskriminerende i forhold til varer fra de andre medlemsstater sammenlignet med indførselsmedlemsstatens varer. Pligten må følgelig rammes som sådan af forbuddet i EØF-Traktatens artikel 30[6]), og pligten kan kun bortfalde i medfør af EØF-Traktatens artikel 36.

4. Den Hellenske Republiks regering finder, at pligten til at fremlægge certifikat ved indførslen er begrundet i ønsket om at beskytte den offentlige sundhed. Der må derfor tages stilling til, om pligten falder ind under det domæne, der er overladt medlemsstaterne ved EØF-Traktatens artikel 36, således som denne er blevet fortolket af Domstolen.

Først må det siges, at der for tiden ikke findes EF-regler eller harmoniserede regler om sundhedsforskrifterne for smør. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis[7] kan medlemsstaterne under disse omstændigheder stadig træffe forholdsregler på det pågældende område under påberåbelse af EØF-Traktatens artikel 36.

Imidlertid antages det ligeledes fast i Domstolens praksis, at en national lovgivning, der er vedtaget til beskyttelse af et af formålene i EØF-Traktatens artikel 36, alene er i overensstemmelse med Traktaten, såfremt den ikke overskrider grænserne for det, der er *nødvendigt*, det vil sige, at lovgivningen skal tilgodese det forfulgte mål og være uomgængeligt nødvendig forstået således, at der ikke findes andre muligheder for at tilgodese det forfulgte formål på en måde, der er mindre restriktiv for varebevægelserne[8]. Desuden kræves det, at foranstaltningen står i *rimeligt forhold til* det tilstræbte formål[9].

5. Det bemærkes, at parternes indlæg ikke præcist giver oplysning om indholdet af det sundhedscertifikat, som kræves i græsk lovgivning. På Domstolens anmodning har den græske regering nærmere forklaret vedrørende certifikatets indhold. Heraf fremgår det, at det, ud over oplysninger om identiteten og oprindelsen af samt bestemmelsesstedet for produktet, skal indeholde en attestation fra en autoriseret dyrlæge (i afsendelsesmedlemsstaten)[10], hvorefter

5 — Sag 251/78, Sml. s. 3369.

6 — Forordning nr. 804/68 forbyder også foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner.

7 — Jf. f.eks. dom af 14.6.1988 (sag 29/87, Dansk Denkavit, Sml. s. 2965, præmis 26-30).

8 — Jf. bl.a. dom af 20.5.1976 (sag 104/75, De Peijper, Sml. s. 613, præmis 16 og 17) og den nyere dom af 12.7.1990 (sag C-128/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3239, præmis 18).

9 — Jf. bl.a. dom af 27.3.1985 (sag 73/84, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 1013, præmis 14).

10 — Som jeg forstår den, henset til affattelsen af artikel 13, stk. 1, i dekret nr. 40/1977, skal henvisningen i certifikatet til en attestation fra en dyrlæge forstås i bred betydning. Certifikaterne fra en »kompetent myndighed« i afsendelseslandet, som der tages sigte på i bestemmelsen, bør også tages i betragtning.

»a) råvaren hidrører fra

1) en region fri for mund- og klovsyge i de sidste seks måneder

2) besætninger, der er kontrolleret og fundet fri for tuberkulose, brucellose og eller anden smitsom sygdom, og

3) dyr uden yverbetændelse

b) varen

1) er forarbejdet på et sted undergivet offentlig sundhedskontrol

2) ikke indeholder stoffer i strid med gældende lovgivning [11]

3) er blevet pakket i egnede materialer, der er tilladt for levnedsmidler med henblik på at undgå infektion, og

4) er uden sygdomsfremkaldende mikroorganismer, er egnet til konsum og sælges med samme sammensætning og på samme vilkår i fremstillingslandet«.

11 — Jeg formoder, at der herved henvises til gældende lovgivning i afsendelseslandet.

6. Størstedelen for ikke at sige samtlige attestationer, der skal angives på certifikatet, angår forhold, som kan fastslås ved fremstilling og pakning af smørret i afsendelseslandet. Således forholder det sig med konstateringen vedrørende fravær i området af de sygdomme, som nævnes under litra a), punkt 1), 2) og 3), fastslåelsen vedrørende virksomheden eller attestation vedrørende de dyr, hvorfra den mælk stammer, som smørret er fremstillet af. Det samme er tilfældet vedrørende konstateringen af, *at* de anlæg, som smørret behandles i, er undergivet sundhedsmæssig kontrol [(litra b), punkt 1)], *at* der ved fremstillingen ikke er tilført smørret stoffer, der er forbudt ved lovgivningen i afsendelsesstaten [litra b), punkt 2)], *at* smørret er blevet pakket med egnede materialer [litra b), punkt 3)], og *at* det sælges i afsendelseslandet med samme sammensætning og på samme vilkår [litra b), punkt 4), andet sætningsled]. Således forholder det sig ikke, eller det forholder sig ikke således i samme omfang, hvori det konstateres, at produktet er fri for sygdomsfremkaldende mikroorganismer og er egnet til konsum [litra b), punkt 4), første sætningsled], fordi disse egenskaber er undergivet stadig forandring og derfor senere må kontrolleres endnu en gang i produktionsleddet. Følgelig skal jeg nedenfor tage særskilt stilling til dette punkt.

7. Kommissionen har gjort gældende, at fremstilling af smør er undergivet sundhedsforskrifter i samtlige medlemsstater, og at overholdelsen af forskrifterne behørigt påses. Hvis jeg har forstået det rigtigt, indeholder de pågældende forskrifter bl.a. et krav om fravær af sygdomskim i den mælk, der anvendes som råvare i produktionen, krav til sammensætningen, til smøremballagen og smørrets kvalitet som konsumvare. Alt dette bestrider den græske regering ikke. Spørgsmålet bliver herefter at bringe på det

rene, om en attestation af den type, som de græske myndigheder kræver, under visse omstændigheder er nødvendig for at beskytte den offentlige sundhed, og om dette krav står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål. Ved besvarelsen af spørgsmålet skal jeg foretage en sondring mellem selve princippet i det pågældende krav og reglerne for, hvordan det gennemføres.

8. Efter min mening er der ingen tvivl om selve *princippet*. Jeg synes faktisk, at de græske myndigheder har et rimeligt grundlag for at kræve, at der ved indførsel af smør fremlægges attestation for, at smørret er blevet fremstillet og emballeret i overensstemmelse med de sundhedsforskrifter af samme indhold, som gælder i afsendelsesstaten, og at det er blevet afsat dér med samme sammensætning og på samme vilkår. En attestation fra kompetent hold i afsendelsesstaten giver sikkerhed herfor. Efter min mening kan man herved ikke, som Kommissionen hævder, stille sig tilfreds med etiketteringsregler, som skal oplyse forbrugerne om varens egenskaber [12]. Disse regler kan nemlig ikke (i rimelig grad) sikre, at de gældende sundhedsnormer for råvaren, fremstillingen og smørrets indpakning er blevet overholdt [13].

EF-forskrifterne om varmebehandlet mælk og Domstolens praksis bekræfter i øvrigt, at kravet om attestation af den type, der kræves af den hellenske regering, kan være begrundet ved nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed.

9. Med hensyn til EF-forskrifterne skal jeg henvise til Rådets direktiv 85/397/EØF af 5. august 1985 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med handelen inden for Fællesskabet med varmebehandlet mælk [14]. Samlet kræver bestemmelserne i direktivets artikel 3 A, stk. 1, litra f), bilag A, kapitel X, og bilag B, at varmebehandlet mælk, der sendes til en anden medlemsstats område, ledsages af et sundhedscertifikat, i hvilket en dyrlæge eller en anden kompetent myndighed på tilsvarende niveau, udpeget af den kompetente centralmyndighed, attesterer, at den indførte mælk er fremstillet på de betingelser og under den kontrol, der fastsættes i direktivet. Direktivets tolvte betragtning udtaler, at udstedelse af et certifikat udfærdiget af afsendelseslandets kompetente myndighed er det bedst egnede middel til at sikre de kompetente myndigheder i bestemmelseslandet, at en forsendelse af varmebehandlet mælk opfylder direktivets krav.

De græske regler, som der skal tages stilling til her i sagen, skal sikre overholdelse af de indenlandske sundhedsforskrifter vedrørende råvaren samt for fremstilling og pakning af smør, svarende til reglerne for råvarer samt fremstilling og emballering af varmebehandlet mælk som fastsat i direktiv

12 — Jf. Rådets direktiv 79/112/EØF af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979, L 33, s. 1).

13 — Ifølge artikel 6, stk. 2, litra b), i direktiv 79/112/EØF er oplysninger om bestanddelene for smørs vedkommende end ikke påkrævet.

14 — EFT L 226, s. 13.

85/397 [15]. Om disse normer må det siges, at der ikke er grund til at foretage en sondring mellem de to nævnte mejeriprodukter. Jeg kan således ikke forestille mig, at mælken fra køer, der ikke er sunde, og på samme måde uhygiejniske fremstillingsmåder eller uhensigtsmæssig emballage, udgør en fare for sundheden, som offentligheden må beskyttes mod, hvad angår varmebehandlet mælk, men ikke hvad angår smør af pasteuriseret fløde. Da der ikke foreligger EF-harmonisering, vedrører det spørgsmål, som jeg her gennemgår, ganske vist overholdelsen af nationale bestemmelser. Jeg kan imidlertid ikke indse, af hvilken grund et certifikat, som kræves med henblik på overholdelse af lignende bestemmelser, skal bedømmes anderledes end et certifikat, der er forskrevet i en rådsforordning med henblik på at sikre overholdelsen af tilsvarende bestemmelser i EF-ret.

10. I Domstolens praksis anerkendes det også, at medlemsstaterne kan kræve et sundhedscertifikat fremlagt for at sikre sig, at krav som de, der gennemgås i denne sag, er overholdt. I dommen af 8. februar 1983, (sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige) [16], udtalte Domstolen navnlig, at indførselsmedlemsstaten er berøjet til at sikre sig, at betingelserne om mælkens kvalitet, før den behandles, er overholdt, hvilket også gælder behandling og emballering af UHT-mælk, idet den kan anmode importørerne om at fremlægge certifikater, der yder beviser herfor, og som er udstedt af myndighederne i de eksporterende medlemsstater (præmis 29) [17].

11. Selv om jeg ikke har noget at indvende mod selve princippet om et certifikat, således som det forlanges i græsk lovgivning, ser jeg imidlertid en række vanskeligheder vedrørende visse krav i certifikatet. Jeg skal minde om, at artikel 13 i det græske dekret kræver fremlæggelse af det originale sundhedscertifikat for samtlige indførte levnedsmidler af animalsk oprindelse, altså konkret smør, og at dokumentet skal udleveres af en dyrlæge eller af en kompetent myndighed inden for de sidste to uger før transportens afgang. Som den hellenske regering nærmere har forklaret i retsmødet, følger det heraf, at hver enkelt parti smør, der skal indføres til Grækenland, skal være ledsaget af et sundhedscertifikat, som hver gang kræver en ny attestation fra en dyrlæge eller kompetent myndighed.

Disse krav forekommer mig at være for strenge. At skulle henvende sig til en dyrlæge eller en kompetent myndighed, hver gang et parti smør udføres til Grækenland, må jeg anse for urimeligt i forhold til kravene vedrørende den offentlige sundhed. Efter min opfattelse indebærer princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til deres respektive lovgivninger, at de hellenske myndigheder stiller sig tilfreds med fremlæggelse af en dyrlægeattest eller et sundhedscertifikat af en bestemt varighed, som fastslår, at smørret fra en bestemt producent er blevet fremstillet, pakket og markedsført i overensstemmelse med sundhedsforskrifterne i fremstillingsstaten.

15 — Man kan således sammenligne:
- litra a), punkt 1), i certifikatet med direktivets artikel 12
- litra a), punkt 2) og 3), i certifikatet med direktivets bestemmelser, sammenholdt indbyrdes i artikel 3 A, stk. 1, litra a), punkt ii), bilag A, kapital VI, A, punkt 1, litra a)-d)
- litra b), punkt 1), i certifikatet med artikel 3 A, stk. 1, litra b), og artikel 5, stk. 1 og 2, i direktivet
- litra b), punkt 2), i certifikatet med direktivets artikel 11, stk. 3, og
- litra b), punkt 3), i certifikatet med artikel 3, A, stk. 1, litra d), og bilag A, kapitel VIII, i direktivet.

16 — Sml. s. 203.

17 — Jf. også dom af 27.3.1985 (sag 73/84, Denkavit Futtermittel, præmis 15).

12. Til slut skal jeg tage stilling til endnu et punkt. Som nævnt skal det af Grækenland krævede certifikat fastslå, at det indførte, af pasteuriseret fløde fremstillede smør, ikke indeholder sygdomsfremkaldende mikroorganismer og er egnet til menneskeligt konsum. Jeg opfatter forholdet således, at konsekvensen kan blive en pligt til at udøve fysisk sundhedskontrol på et senere stadium af fremstillingen af smør af pasteuriseret fløde, umiddelbart inden det enkelte parti smør ekspederes til indførsel til Grækenland.

I så henseende har Kommissionen på overbevisende måde gjort gældende, at smørret af pasteuriseret fløde er en mikrobiologisk set stabil vare, der ikke har gode forudsætninger for udvikling af bakterier. Den hellenske regering — som ifølge fast praksis ved Domstolen har bevisbyrden for, at betingelserne for at fravige det principielle forbud i EØF-Traktatens artikel 30 foreligger opfyldt [18] — har ikke fremlagt oplysninger, der kan antageliggøre, at den pågældende pligt er nødvendig for at beskytte den offentlige sundhed, og at der er et rimeligt forhold mellem den pågældende pligt og den yderligere sikkerhed, som den medfører i så henseende. Den hellenske regering kan ikke i denne sag påberåbe sig den analoge anvendelse af ovennævnte direktiv 85/397. Varmebehandlet mælk, som der tages sigte på i dette direktiv, er en mikrobiologisk set ustabil vare.

Udtalelsen om, at smørret kan blive harsk, oxidere eller udvikle bakteriekolonier er naturligvis rigtig. Det er derfor vigtigt, at smørret pakkes godt, og at der gives egnede oplysninger på smørpakkens etiket for forbrugernes skyld, hvorved der navnlig er tale om de oplysninger, der omhandles i ovennævnte direktiv 79/112 om mærkning af fødevarer. Den hellenske regering har imidlertid ikke kunnet påvise, at de just nævnte fænomener frembyder sundhedsfare. Kommissionen har på sin side fremlagt resultatet af et rundspørge, hvorefter der ikke i de medlemsstater, som deltog, i løbet af de sidste tyve år har været sundhedsproblemer knyttet til smør af pasteuriseret fløde. Undersøgelsen peger i retning af, at smør af pasteuriseret fløde, når det er fremstillet i overensstemmelse med de gældende regler i de forskellige medlemsstater, er en vare, som reelt set ikke er sundhedsfarlig, uanset at kemiske eller enzymatiske reaktioner kan optræde efter fremstillingen.

Den yderligere garanti for den offentlige sundhed, der ligger i attestationen af, at der dels ikke foreligger sygdomsfremkaldende mikroorganismer på indførselstidspunktet, dels at smørret er egnet til konsum på dette tidspunkt, er derfor overordentlig begrænset. Under de omstændigheder må det fastslås, at den pågældende pligt ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, og at pligten heller ikke er nødvendig for at kunne opnå formålet. Det må herved være tilstrækkeligt, at der fremlægges et sundhedscertifikat af begrænset gyldighed, hvori en dyrlæge eller en kompetent myndighed attesterer, *at* smørret af pasteuriseret fløde er blevet fremstillet og pakket i overensstemmelse med sundhedsforskrifterne i afsendelseslandet, bl.a. med hensyn til oprindelsen af forbudte stoffer, *at* det er egnet til konsum i afsendelseslandet, og *at* det også dér er blevet markedsført med denne sammensætning og på disse vilkår.

18 — Jf. dom af 12.7.1990 (sag C-128/89, Kommissionen mod Italien, præmis 23).

Forslag til afgørelse

13. Jeg foreslår Domstolen følgende:

1) at fastslå, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, idet den kræver, at hver enkelt parti smør af pasteuriseret fløde, der er bestemt til indførsel i Grækenland, ledsages af et sundhedscertifikat, hvilket indebærer, at der hver gang skal udarbejdes en ny attestation af en dyrlæge eller en kompetent myndighed, og

2) at Den Hellenske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.