sundhedslovgivning, som må bidrage til en lempelse af kontrollen ved varens indførsel fra én medlemstat til en anden.

4. Traktatens artikel 36 kan ikke fortolkes således, at den principielt forbyder en national myndighed, som har indført generelle restriktioner i form af sundhedskontrol for importen af foderstoffer, at bestemme, at forvaltningen skønsmæssigt kan meddele individuelle dispensationer, såfremt dispensationerne er udtryk for en lempelse af kravene efter de generelle bestemmelser, og såfremt beføjelsen til at meddele dispensationer ikke medfører vilkårlig forskelsbehandling af forskellige medlemsstaters erhvervsdrivende.

   Dette betyder dog ikke, at enhver betingelse, som den nationale myndighed stiller for bevilling af sådanne tilladelser, i sig selv er i overensstemmelse med artikel 36. Det tilkommer de nationale retter at afgøre i hvert enkelt tilfælde, om disse betingelser på baggrund af formålet med artikel 36 er hensigtsmæssige.

5. Der foreligger en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ifølge traktaten, når der opkræves et gebyr i forbindelse med sundhedskontrol, selv om denne kontrol finder sted i henhold til en ordning med individuelle importtilladelser, og selv om denne ordning efter EØF-traktatens artikel 36 er begrundet.

I sag 251/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Verwaltungsgericht Münster er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, Warendorf,

og

NORDRHEIN-WESTFALEN'S ERNÆRINGS-, LANDBRUGS- OG SKOVBRUGSMINISTER, Düsseldorf,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 9, 30 og 36 samt af Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) og af Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart og G. Bosco,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. I tvisten i hovedsagen, der er anlagt ved Verwaltungsgericht Münster, har sagsøgerne, firmaet Denkavit Futtermittel, Warendorf, rejst det problem, om visse bestemmelser i den ordning, Nordrhein-Westfalen — bl.a. i forbindelse med bekæmpelsen af salmonellose — har indført for veterinærkontrol med indførsel af animalske foderstoffer, og de til denne ordning trufne gennemførelsesforanstaltninger er forenelige med fællesskabsretten.

2. I Forbundesrepublikken Tyskland er veterinærkontrollen med foderstoffer, der er hjemlet i Viehseuchengesetz af 1909, reguleret ved to forskellige ordninger, den ene gælder for foderstoffer, der er fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland, og den anden omfatter importerede foderstoffer. Indtil for nylig tilkom kompetencen på dette område de enkelte forbundslande.

3. *For foderstoffer, der er fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland,* bestemmes det i § 49 i bekendtgørelsen (Verordnung) af 24. november 1964 fra Nordrhein-Westfalen (Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A af 17. 12. 1964):

»Indretningen og driften af anlæg, der erhvervsmæssigt fremstiller, blander eller på anden måde forarbejder foderstoffer, som indeholder animalske produkter, er undergivet embedsdyrlægens tilsyn; denne kan også udtage prøver til bakteriologisk undersøgelse.«

Denne ordning blev med virkning fra 5. august 1977 erstattet af en ordning, der gælder for hele Forbundsrepublikken, nemlig *Futtermittelbehandlungsverordnung* af 28. juli 1977 (Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung — BGBl. I, s. 1467).

Denne bekendtgørelses § 2 bestemmer, at foderstoffer skal underkastes en behandling, hvorved smitsomme kvægsygdomskim dræbes. Dette gælder ikke, når basisprodukterne allerede er behandlet på tilsvarende måde. Desuden kan der i henhold til § 1, stk. 2, under visse betingelser dispenseres fra reglen, når der generelt eller i et enkelt tilfælde ikke består fare for smitte; § 7 bestemmer, at »embedsdyrlægen fører tilsyn med anlæg, der erhvervsmæssigt fremstiller foderstoffer, som indeholder animalske produkter«.

4. *Hvad angår importerede foderstoffer,* reguleredes veterinærkontrollen i Nordrhein-Westfalen ved bekendtgørelse (Verordnung) af 18. september 1957 (Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande, herefter benævnt *Viehseuchenverordnung;* Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 1957, Ausgabe A, s. 247). Denne kontrol drejer sig i det væsentlige om forekomsten af salmonella-bakterier i foderstoffer.

§§ 1, 2 og 9 i Viehseuchenverordnung bestemmer:

§ 1

»Foderstoffer, som indeholder animalske produkter (§ 3), kan kun indføres til toldområdet, når der ved indførslen fremlægges en attest fra eksportlandets kompetente myndigheder, hvoraf det fremgår, at varen ved eller efter tørringen er blevet underkastet en varmebehandling, hvorved eventuelt forekommende salmonella-bakterier er dræbt.

§ 2

1) Foderstofferne underkastes ved indførslen en officiel undersøgelse af veterinære sagkyndige ved et statsligt institut for veterinærkontrol. De kan først indføres, når det ved en bakteriologisk undersøgelse er fastslået, at varen er fri for salmonella-bakterier.

   Til brug for undersøgelserne skal der ved forsendelser, alt efter partiets størrelse, udtages følgende prøver:

   — fra 1 til 100 sække: 5 %

   — fra 101 til 500 sække: 3 %

   — over 500 sække: 2 %.

2) Hvis der ved undersøgelsen efter stykke 1) påvises salmonella-bakterier, kan foderstofferne kun indføres, når de er blevet underkastet en varmebehandling under officiel kontrol, hvorved salmonella-bakterierne dræbes.

§ 9

Jeg forbeholder mig ret til at fastsætte undtagelser fra denne bekendtgørelses

bestemmelser, når der ikke er grund til at frygte indførsel og udbredelse af kvægsygdomme ved import og transit af de i § 3 nævnte varer.«

Den pågældende ordning er med virkning fra 1. april 1979 blevet ophævet og erstattet af regler for hele Forbundsrepublikken: bekendtgørelse (Verordnung) af 15. august 1978 (Verordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial, herefter benævnt *Einfuhrverordnung:* BGBl. 1978 I, s. 1375).

Tvisten i hovedsagen vedrører imidlertid alene Nordrhein-Westfalens regler om foderstofimport i det omfang, de var i kraft til den 1. april 1979.

5. På grund af de med kontrollen forbundne ulemper ansøgte sagsøgerne i hovedsagen ved brev af 18. oktober 1976 om dispensation efter § 9 i Viehseuchenverordnung NRW 1957. Denne dispensation skulle gøre det muligt for sagsøgerne især fra Nederlandene — og fra firmaet Denkavit Nederland — at indføre de pågældende foderstoffer uden den i § 1, stk. 1, foreskrevne attest og uden importkontrol.

Ved breve af 5. november 1976 og 11. januar 1977 svarede Nordrhein-Westfalens ernærings-, landbrugs- og skovbrugsminister, sagsøgte i hovedsagen, at sagsøgerne kunne påregne denne dispensation, såfremt de angav:

1) den foderstofmængde, som skulle indføres inden for dispensationens gyldighedsperiode;

2) varens oprindelse;

3) det toldsted, som skulle behandle importen;

4) varens bestemmelsessted;

5) varemodtageren;

6) varens emballage;

og at de desuden ved behandlingen af varen ved grænsetoldstedet fremlagde en attest udfærdiget af den kompetente embedsdyrlæge på fremstillingsstedet for mælkeerstatningsfoderet på tysk eller vedlagt en officiel autoriseret oversættelse. Det skulle herved attesteres:

1) at forderstoffet udover mælkeprodukter i pulverform og animalsk fedt ikke indeholdt andre bestanddele af animalsk oprindelse;

2) at mælkeprodukterne udelukkende var fremstillet af pasteuriseret mælk;

3) at fedtstofferne havde været opvarmet til mindst 85 ° C;

4) at hele fremstillingsprocessen var gennemført ved én samlet proces.

6. Efter at have fremlagt de krævede oplysninger opnåede sagsøgerne ved brev af 15. marts 1977 fra det pågældende ministerium en tre måneders dispensation til at indføre bestemte mængder af nævnte foderstof i nye plastiksække ved bestemte, i nævnte dispensation, fastsatte grænsetoldsteder. Dispensationen var imidlertid betinget af, at grænsetoldstedet fik forelagt attesten. Samtidig pålagde det pågældende ministerium sagsøgerne at destruere plastiksækkerne efter tømning, og for denne dispensation opkrævede det i medfør af Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung af 9. januar 1973 et gebyr på 50 DM.

Sagsøgerne har ud fra den opfattelse, at det opkrævede gebyr og visse af de betingelser og forpligtelser, som tildelingen af dispensationen gjordes afhængig af, er uforenelige med EØF-trak-

taten, anlagt sag ved Verwaltungsgericht Münster med påstand om, at det statueres, at denne dispensation er ulovlig. Sagsøgerne har herved anført, at Viehseuchenverordnung af 1957 er uforenelig med fællesskabsretten. Den nationale ret, der mener, at en fortolkning af traktaten er nødvendig, for at den kan afsige dom, har ved kendelse af 13. september 1978, registreret på Domstolens justitskontor den 10. november 1978, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EØF-traktatens artikler 9, 30 og 36 og forordningerne (EØF) nr. 804/68 (fælles markedsordning for mælk) og nr. 2727/75 (fælles markedsordning for korn) fortolkes således, at det i en medlemsstat er forbudt ved lov at betinge indførslen af animalske foderstoffer fra en anden medlemsstat enten af en attest fra eksportlandets kompetente myndighed for hvert enkelt parti, hvoraf det fremgår, at foderstoffet er blevet underkastet en proces til udryddelse af salmonella-bakterier, og desuden ikke at give tilladelse til importen, før end importlandets kompetente statslige myndighed ved en bakteriologisk undersøgelse har fastslået, at varen ikke indeholder salmonella-bakterier, eller at overlade meddelelse af dispensationer herfor til den kompetente myndigheds skøn og hermed give denne mulighed for at dispensere på betingelse af, at

— dispensation kun gives tidsbegrænset og til enhver tid kan tilbagekaldes af veterinærpolitimæssige grunde og desuden i overensstemmelse med ansøgningen kun gælder for en bestemt mængde varer med en bestemt oprindelse og kun for transport over bestemte toldsteder til bestemte modtagere,

— der for hvert enkelt parti fremlægges en attest fra eksportlandets veterinærmyndighed over indhold og fremstilling af det foderstof, der skal importeres,

— indførsel i plastiksække kun tillades, såfremt de er nye og kan destrueres efter tømning uden at forårsage skade,

— der opkræves et administrationsgebyr på mindst 5 og højst 50 DM for hver dispensation,

når på den ene side en veterinærpolitimæssig forskrift i importlandet, for så vidt angår den indenlandske produktion, generelt foreskriver, at veterinærpolitiet fører tilsyn med de anlæg, som erhvervsmæssigt fremstiller foderstoffer, som indeholder animalske produkter, og der på den anden side ikke findes en tilsvarende bestemmelse i eksportlandet, idet dog den eksporterende virksomhed er undergivet en statslig kontrol, der i det mindste kan sammenlignes med den kontrol, som udøves i importlandet?«

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat D. Ehle, sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af Dr. Ebert, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Manfred Beschel, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at

indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen (Denkavit)

Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at de restriktive bestemmelser i §§ 1 og 2 i Viehseuchenverordnung samt det i § 9 indeholdte krav om dispensation er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 30 og ikke begrundet efter artikel 36. Endvidere er opkrævningen af det med kontrollen forbundne gebyr i strid med artiklerne 9, 12 og 13 i samme traktat.

Vedrørende traktatens artikel 30

De i Viehseuchenverordnung §§ 1 og 2 foreskrevne restriktive foranstaltninger er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i henhold til EØF-traktatens artikel 30, fordi de direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet.

Med henblik på dispensationer har Domstolen i dom af 12. december 1971 (forenede sager 51-54/71, *International Fruit Company,* Sml. 1971, s. 331) fastslået, at bortset fra de undtagelser, der hjemles i selve fællesskabsretten, er det i strid med EØF-traktatens artikler 30 og 34, at der anvendes nationale lovregler, som opretholder et selv formelt krav om import- eller eksportlicenser eller lignende tilladelser.

Vedrørende traktatens artikel 36

Sagsøgerne anfører, under henvisning til Domstolens dom af 5. oktober 1977 (sag 5/77, *Tedeschi,* Sml. s. 1555), at når de i medfør af traktatens artikel 110 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed, og indfører kontrollerende fællesskabsprocedurer, ophører begrundelsen for at anvende EØF-traktatens artikel 36.

Selv om der ikke eksisterer noget direktiv, der særligt vedrører foderblandinger [1], og som finder anvendelse på animalske produkter (mælk og mejeriprodukter samt animalske fedtstoffer), mener sagsøgerne, at det harmoniseringsprogram, der er vedtaget i Rådets resolution af 22. juli 1974 om veterinære og fytosanitære spørgsmål og om foder (EFT C 92, s. 2) omfatter de bakteriologiske aspekter, uden at det er nødvendigt at foreskrive særlige regler, der går videre end de betragtninger, der er indeholdt i denne resolution og i de allerede vedtagne direktiver. Under disse omstændigheder bortfalder begrundelsen for en undtagelsesordning på grundlag af EØF-traktatens artikel 36.

Såfremt Domstolen ikke deler denne opfattelse, fastholder sagsøgerne, at traktatens artikel 36: a) ikke begrunder en dobbelt kontrol som den ved Viehseu-

1 — Rådet vedtog den 2. 4. 1979 et direktiv om handel med foderblandinger (EFT L 86, 1979, s. 30). Det bestemmes i artikel 16: »Medlemsstaterne sætter den 1. 1. 1981 de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.«

chenverordnung §§ 1 og 2 foreskrevne, og b) ikke kan begrunde kravet om en dispensation, der indebærer betingelser og forpligtelser.

ad a) Vedrørende den dobbelte veterinærkontrol

Under henvisning til bemærkningerne fra den forelæggende ret gør sagsøgerne gældende, at den kontrol, der udøves af de nederlandske veterinærmyndigheder på Denkavit Nederland's foderstoffabrik, hverken er mindre grundig eller mindre pålidelig end den kontrol, der gennemføres på tyske virksomheder. Svaret på den første del af spørgsmålet må under disse omstændigheder være, at en systematisk bakteriologisk importkontrol under alle omstændigheder krænker princippet om frie varebevægelser uden at kunne begrundes ifølge EØF-traktatens artikel 36, når fabrikationen af foderstoffer i eksportlandet underkastes en effektiv og pålidelig bakteriologisk kontrol af veterinærmyndighederne. Spørgsmålet, om der i eksportlandet findes udtrykkelige lovregler vedrørende denne kontrol, er uden betydning, så snart det er fastslået, at den faktisk gennemføres.

ad b) Vedrørende nødvendigheden af en dispensation, der indebærer betingelser og forpligtelser

Dispensationen og ligeledes de betingelser og forpligtelser, som er knyttet til dem, er ikke begrundet i medfør af EØF-traktatens artikel 36.

For så vidt angår selve dispensationen, mener sagsøgerne, at der ikke eksisterer noget generelt princip i forbindelse med traktatens artikler 30 og 36, der kræver, at gennemførelsen af en sundhedsmæssig eller veterinærmæssig kontrol i samhandelen inden for Fællesskabet skal dokumenteres ved en attest. Under henvisning til Domstolens dom af 20. maj 1976 (sag 104/75, *De Peijper*, Sml. s. 613) anfører sagsøgerne, at sagsøgte om nødvendigt kan indhente oplysninger om arten af den i Nederlandene gennemførte kontrol med firmaet Denkavit Nederland ved direkte kontakt med de nederlandske veterinærmyndigheder. Pligten til at fremlægge en attest fra eksportlandet — navnlig, hvis det gælder hvert enkelt parti — udgør en vilkårlig forskelsbehandling, jf. artikel 36, 2. punktum, fordi sagsøgerne, når de køber tilsvarende produkter som de omstridte hos en tysk producent, ikke skal fremlægge en sådan attestation.

Men henblik på de betingelser og forpligtelser, som er knyttet til dispensationen (fastsættelse af en tidsfrit, bestemte mængder, angivelse af varemodtageren etc.) finder sagsøgerne, at de hverken er rimelige eller nødvendige i kampen mod kvægsygdomme.

Den anden del af spørgsmålet bør derfor besvares således, at de betingelser, forpligtelser og frister, der er fastsat i dispensationen, ikke er begrundet efter EØF-traktatens artikel 36, og at det følgelig absolut ikke er nødvendigt at indhente en dispensation.

Vedrørende EØF-traktatens artikler 9, 12 og 13

Dispensationens ulovlighed medfører ipso facto, at det for udstedelsen opkrævede gebyr er ulovligt (Domstolens dom af 16. 6. 1966, forenede sager 52 og

55/65, *Forbundsrepublikken Tyskland* mod *Kommissionen,* Sml. 1965-1968, s. 179). Opkrævningen af et gebyr krænker desuden i sig selv traktatens artikler 9, 12 og 13, fordi det ikke udgør betaling for en udført tjenesteydelse og ikke er en del af en almindelig national ordning; det opkræves nemlig kun for udstedelse af en importtilladelse.

B — Indlæg fra sagsøgte i hovedsagen (Minister für Ernährung)

Sagsøgte understreger først faren ved salmonellose for den menneskelige sundhed og nødvendigheden af passende foranstaltninger i kampen mod den. Sagsøgte giver herefter en redegørelse for det praktiske formål med den betingede dispensation, der er foreskrevet ved artikel 9 i Viehseuchenverordnung NRW. Attesten for behandlingsprocessen i eksportlandet er dels nødvendig, fordi der, f.eks. i Nederlandene, ikke findes nogen ordning, der kan sammenlignes med Futtermittelbehandlungsverordnung. Dels gør de hermed forbundne betingelser det muligt for kontrolmyndigheden at identificere de leverancer, der i medfør af dispensationen drager fordel af en forenklet fortoldning. Denne fremgangsmåde er ifølge sagsøgte det eneste middel til at øve direkte indflydelse på produktionsprocessen i oprindelseslandet.

Kravet om en betinget dispensation er også omfattet af det almindelige princip, der er udviklet i fællesskabsretten på veterinærområdet. Denne fremgangsmåde hviler på den pligt, man har pålagt de afsendende medlemsstater til at overvåge iagttagelsen af fællesskabsretlige sundhedsforskrifter ved hjælp af et sundhedscertifikat, der er udstedt af en embedsdyrlæge, og som skal ledsage hvert parti. Man kan f.eks. henvise til artikel 3, stk. 2, litra i), i Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 (EFT C 189, 1975, s. 1) om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin. Direktivet begrunder i artikel 7 nødvendigheden af at give en tilladelse, når det drejer sig om at fravige fællesskabsreglen, og tager i artikel 6 desuden hensyn til den ved handel inden for Fællesskabet bestående nødvendighed af kontrol ved grænseoverskridelsen ved at fastsætte de grænsestationer, som skal benyttes.

Fællesskabsretten foreskriver og tillader derfor sundhedscertifikater i samhandelen inden for Fællesskabet, selv om sådanne certifikater ikke er nødvendige for den tilsvarende nationale handel. Selv om kravet om et certifikat fra sundhedsmyndighederne i eksportlandet anses for påkrævet og er foreskrevet, når et direktiv har harmoniseret kontrolforanstaltningerne, ses det ikke, hvorfor en lignende foranstaltning på et ikkeharmoniseret område skulle krænke det ovennævnte almindelige princip, så meget desto mere som der ikke i Nederlandene findes en tilsvarende ordning som Futtermittelbehandlungsverordnung.

Hvad angår henvisningen til EØF-traktatens artikel 36, anfører sagsøgte, at det inden for foderstofsektoren alene er handelen med *ublandede* foderstoffer, der indtil nu er reguleret på fællesskabsplan (Rådets direktiv 77/101/EØF af 23. 11. 1976, EFT L 32, 1977, s. 1, om handel med ublandede foderstoffer). Da de omtvistede produkter er *foderblandinger,* må medlemsstaterne til beskyt-

telse af menneskers og dyrs liv og sundhed mod salmonellose anvende nationale foranstaltninger.

Levende sygdomskim kan hverken henføres under begrebet »tilsætningsstoffer til foderstoffer« eller »uønskede stoffer og produkter i foderstoffer«, hvorfor de hverken falder ind under anvendelsesområdet for Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743) eller under anvendelsesområdet for Rådets direktiv 74/63/EØF af 17. december 1973 (EFT L 38, 1974, s. 31) om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer.

Med henblik på bibestemmelserne vedrørende tilladelsen anfører sagsøgte, at angivelsen af oprindelsen er nødvendig for at kunne kontrollere varens identitet; tilladelsens begrænsede gyldighedsperiode skyldes dens karakter af dispensation, og angivelsen af toldstedet skal, såfremt der indtræder en forværret kvægsygdomssituation i oprindelseslandet, gøre det muligt hurtigt at forhindre yderligere indførsler. I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, er de indførte mængder ikke genstand for nogen begrænsning, for importøren fastsætter selv disse mængder. Angivelsen af bestemmelsesstedet og varemodtagerens navn tjener endelig til at lette epidemiologiske undersøgelser, som i påkommende tilfælde skal foretages.

C — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen anfører vedrørende fortolkningen af det præjudicielle spørgsmål dels, at Verwaltungsgericht ønsker at opnå en afgrænsning af rækkevidden af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner (traktatens artikler 30 og 36) og mod afgifter med tilsvarende virkning som told (traktatens artikel 9) dels, at spørgsmålet sondrer mellem alle de nationale lovbestemmelser (Rechtsnorme) og den skønsbeføjelse, myndigheden er tillagt ved disse retsregler (das Ermessen der zuständigen Behörde). Kommissionen undersøger herefter disse forskellige problemer hver for sig.

Vedrørende traktatens artikel 30

Det præjudicielle spørgsmål nævner foruden EØF-traktatens artikel 30 også tilsvarende bestemmelser i de fælles markedsordninger, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, nemlig artikel 22 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) om den fælles markedsordning for mælk, og artikel 21 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281, s. 1) om den fælles markedsordning for korn.

Ifølge Kommissionen skal dispensationen med bibestemmelser, som er indeholdt i Viehseuchenverordnung, ifølge Domstolens faste praksis betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner.

Vedrørende EØF-traktatens artikel 36

Kommissionen anfører, at i tilfælde som det foreliggende a) er det ikke forbudt at henvise til traktatens artikel 36, men at b) det i så fald er vigtigt at undersøge, om de omtvistede foranstaltninger kan betragtes som begrundede i medfør af traktatens artikel 36.

ad a) Vedrørende anvendeligheden af artikel 36

Da traktatens artikel 36 udgør en undtagelsesbestemmelse til princippet om frie varebevægelser, kan den ikke længere påberåbes, når fællesskabslovgiver har

udstedt harmoniserede regler vedrørende beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed. Dette er imidlertid ikke tilfældet, for så vidt angår den sundhedsmæssige beskyttelse mod *blandfoder,* som er genstand for tvisten i hovedsagen.

Da problemet om sygdomskim i foderstoffer skal gøres til genstand for en særlig ordning, anfører Kommissionen, at det ikke er medlemsstaterne forbudt at henvise til artikel 36 inden for de ved denne bestemmelse fastsatte grænser, når det drejer sig om veterinærpolitimæssige foranstaltninger, der anvendes på import af foderstoffer og vedrører forekomsten af disse sygdomskim.

ad b) Vedrørende foranstaltningens begrundelse i medfør af traktatens artikel 36

Kommissionen undersøger først, under hvilke betingelser en retsregel (Rechtsnorm) og endvidere under hvilke betingelser udøvelsen af administrationens skønsfrihed (das Ermessen der zuständigen Behörde) kan betragtes som begrundet i henhold til EØF-traktatens artikel 36.

Med henblik på nationale generelle foranstaltninger anfører den, at medlemsstaterne vel råder over en skønsfrihed, men kun kan træffe foranstaltninger, der er nødvendige og hensigtsmæssige til opnåelse af den tilstræbte beskyttelse.

Hver medlemsstat må ved vurderingen af en importkontrols nødvendighed undersøge, hvilke undersøgelser de pågældende vareindførsler er underkastet i de andre medlemsstater, og hvilke beskyttelsesforanstaltninger lignende nationale produkter er underkastet. Ifølge de Kommissionen foreliggende oplysninger sondrer alle de andre medlemsstater mellem foderstoffer, der er fremstillet af mælk og opvarmede animalske fedtstoffer, og foderstoffer, af anden animalsk oprindelse. Mens det i alle andre medlemsstater, bortset fra Italien, er således, at foderstoffer af første kategori kan indføres uden yderligere restriktion, foretager alle medlemsstater ved den anden kategori af foderstoffer mere eller mindre indgående importkontrol.

Ved gennemgangen af de i Viehseuchenverordnung foreskrevne veterinærpolitimæssige foranstaltninger fastslår Kommissionen, at bestemmelserne om mælkeerstatningsfoder går betydeligt længere end, hvad de øvrige medlemsstater finder nødvendigt. Desuden viser sammenligningen mellem Viehseuchenverordnung og de tyske regler, der gælder for fremstilling og salg af tyske foderstoffer, at Forbundsrepublikkens retsforskrifter i hvert fald, som de fremgår af Futtermittelbehandlungsverordnung af 28. juli 1977, hverken fastsætter systematiske bakteriologiske analyser af disse foderstoffer eller foreskriver særlige certifikater for deres forsendelse.

Under disse omstændigheder kan man spørge, om en ordning, der altid og undtagelsesløst gør indførsler af mælkeerstatningsfoder afhængig af fremlæggelse af en attest fra veterinærmyndigheden og af en bakteriologisk analyse, stadig er begrundet, eller om man tværtimod heri skal se en vilkårlig begrænsning af handelen. Kommissionen uddyber imidlertid ikke dette punkt, fordi den pågældende ordning ikke

foreskriver en systematisk anvendelse af de omtvistede kontrolforanstaltninger, og fordi den kompetente myndighed i kraft af sin skønsfrihed kan anvende beskyttelsesforanstaltningerne lempeligt.

Hvad angår det frie skøn, som myndigheden har fået til at tildele dispensationer, drejer det sig ikke om at afsige en dom om hver enkelt foranstaltning, men om at beskrive de kriterier i fællesskabsretten, som skal danne grundlag for de skønsmæssige afgørelser, og at fastsætte grænser for skønsfriheden, som ikke må overskrides.

Et væsentligt punkt i denne sammenhæng vedrører spørgsmålet, om og i hvilket omfang myndighederne i importlandet skal tage hensyn til effektiviteten af de veterinærpolitimæssige bestemmelser, der anvendes i eksportlandet. I Forbundsrepublikken Tyskland er virksomheder til fremstilling af foderstoffer underkastet en officiel kontrol, der er foreskrevet ved den for hele Forbundsrepublikken gældende Futtermittelbehandlungsverordnung af 1977, mens en lignende kontrol ikke er påbudt i Nederlandene. I en sådan situation kræver princippet om frie varebevægelser samt medlemsstaternes forpligtelse til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, jf. EØF-traktatens artikel 5, imidlertid, at myndigheden i den importerende medlemsstat på passende måde, f.eks. ved at optage kontakt med myndigheden i eksportlandet, tager hensyn til alt, hvad der kan have en vis betydning med henblik på de eventuelle risici for kvægsygdomme, der er forbundet med vareindførselen.

Kommissionen anfører, at der også må tages hensyn til den konkrete risiko, der følger af de indførte varers natur og sammensætning, og at det måske er nødvendigt af behandle mælkeerstatningsfoder og andre foderstoffer forskelligt.

Under henvisning til Kommissionens direktiv 70/50/EØF af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10) og til Domstolens dom af 8. juli 1975 (sag 4/75, *Rewe*, Sml. s. 843) vurderer Kommissionen endelig hensigtsmæssigheden og rimeligheden af de for indførselen trufne foranstaltninger, idet den spørger, om og i hvilket omfang de tilsvarende nationale produkter er underkastet tilsvarende restriktioner. Hvis de nationale foderstoffer ikke berøres på samme måde, kan de restriktive importforanstaltninger kun betragtes som begrundet, hvis det bevises, at den dermed tilstræbte beskyttelse af sundheden sikres ved hjælp af andre foranstaltninger, når det drejer sig om nationale produkter. I nærværende tilfælde har sagsøgte udstedt en dispensation med betingelser, selv om der ikke findes en lignende bestemmelse for behandlingen af nationale varer.

Vedrørende traktatens artikel 9

Der opstår kun spørgsmål om rækkevidden af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ved vurderingen af lovligheden af det omstridte gebyr i forhold til fællesskabsretten, hvis de omtvistede foranstaltninger ikke selv er retsstridige og ikke skal bortfalde. Selv om disse foranstaltninger er lovlige, er en afgift, der opkræves ved udstedelsen af en dispensation, ifølge Domstolens praksis forbudt som en afgift med tilsvarende virkning som told. Under henvisning til Domstolens dom af 14. december 1972 (sag 29/72, *Marimex*, Sml. 1972, s. 343) anfører Kommissionen, at den

omstridte afgift ikke kan betragtes som vederlag for en tjeneste ydet importøren, for den giver ikke denne nogen individuel og økonomisk målelig fordel. Disse gebyrer henhører heller ikke under et almindeligt system med nationale gebyrer, der systematisk og efter ens kriterier omfatter nationale og indførte produkter.

På grundlag af de foregående betragtninger foreslår Kommissionen Domstolen at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1. En national ordning, som

a) for hvert parti gør indførsel af foderstoffer, der indeholder animalske produkter, afhængig af fremlæggelse af en attest fra den kompetente myndighed i eksportlandet, hvoraf det fremgår, at foderstofferne er blevet underkastet en proces til udryddelse af salmonella-bakterier, og

b) kun tillader indførselen, når den kompetente nationale myndighed i importlandet ved en bakteriologisk undersøgelse har fastslået, at varen ikke indeholder salmonella-bakterier, og

c) overlader meddelelse af dispensationer til den kompetente myndigheds skøn,

er principielt forenelig med fællesskabsretten.

2. Den kompetente myndighed skal respektere de ved EØF-traktatens artikel 36 fastsatte grænser, når den anvender sin skønsbeføjelse til at meddele dispensationer. Hvis virksomheder, der i den udførende medlemsstat fremstiller foderstoffer, som indeholder animalske produkter, har været underkastet en officiel kontrol — der, selv om den ikke er foreskrevet ved lov, i hvert fald er sammenlignelig med den kontrol, der i den indførende medlemsstat i henhold til lov gennemføres i anlæg til erhvervsmæssig fremstilling af lignende foderstoffer — kan udøvelsen af skønnet udgøre en vilkårlig begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, når importøren, selv om han er fritaget for forpligtelsen til før hver indførsel at lade foderstofferne underkaste en bakteriologisk analyse, ser sig pålagt andre restriktioner, som ikke finder anvendelse på de nationale produkter, og som heller ikke opvejes ved andre nationale foranstaltninger for nationale produkter.«

I retsmødet den 26. juni 1979 har sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat D. Ehle, Köln, sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af kontorchef M. Drees, bistået af dr. David, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent R. Wägenbaur, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. september 1979.

Præmisser

Ved kendelse af 13. september 1978, indgået til Domstolen den 10. november 1978, har Verwaltungsgericht Münster i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål: »Skal EØF-traktatens artikler 9, 30 og 36 og forordningerne EØF nr. 804/68 (fælles markedsordning for mælk) og nr. 2727/75 (fælles markedsordning for korn) fortolkes således, at det i en medlemsstat er forbudt ved lov at betinge indførselen af animalske foderstoffer fra en anden medlemsstat enten af en attest fra eksportlandets kompetente myndighed for hvert enkelt parti, hvoraf det fremgår, at foderstoffet er blevet underkastet en proces til udryddelse af salmonella-bakterier, desuden ikke at give tilladelse til importen, før end importlandets kompetente statslige myndighed ved en bakteriologisk undersøgelse har fastslået, at varen ikke indeholder salmonella-bakterier, eller at overlade meddelelse af dispensationer herfor til den kompetente myndigheds skøn og hermed give denne mulighed for at dispensere på betingelse af, at

— dispensation kun gives tidsbegrænset og til enhver tid kan tilbagekaldes af veterinærpolitimæssige grunde og desuden i overensstemmelse med ansøgningen kun gælder for en bestemt mængde varer med en bestemt oprindelse og kun for transport over bestemte toldsteder til bestemte modtagere,

— der for hvert enkelt parti fremlægges en attest fra eksportlandets veterinærmyndighed over indhold og fremstilling af det foderstof, der skal importeres,

— indførsel i plastiksække kun tillades, såfremt de er nye og destrueres efter tømning uden at forårsage skade,

— der opkræves et administrationsgebyr på mindst 5 og højst 50 DM for hver dispensation,

når på den ene side en veterinærpolitimæssig forskrift i importlandet, for så vidt angår den indenlandske produktion, generelt foreskriver, at veterinærpolitiet fører tilsyn med de anlæg, som erhvervsmæssigt fremstiller foderstoffer, som indeholder animalske produkter, og der på den anden side ikke findes en tilsvarende bestemmelse i eksportlandet, idet dog den eksporterende virksomhed er undergivet en statslig kontrol, der i det mindste kan sammenlignes med den kontrol, som udøves i importlandet?«

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem et firma, der fra Nederlandene til Forbundsrepublikken Tyskland indfører animalske foderstoffer — nemlig mælkeerstatningsfoder (Milchaustauschfutter) — og Nordrhein-Westfalens ernærings-, landbrugs- og skovbrugsminister. Importøren har rejst det problem, om visse bestemmelser af veterinærpolitimæssig art vedrørende indførsel og transit af udenlandske animalske foderstoffer i den nævnte delstats bekendtgørelse af 18. september 1957 (herefter benævnt Viehseuchenverordnung) er forenelige med traktatens artikler 30, 36 og 9 om henholdsvis forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner og mod afgifter med tilsvarende virkninger som told i samhandelen inden for Fælleskabet, samt med bestemmelserne i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) og i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1) der fastsætter eller indebærer de samme forbud.

3 Det skal fremhæves, at traktatens artikler 9 og 30 efter overgangsperiodens udløb den 31. december 1969 har umiddelbar virkning og i sig selv afføder rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte. Det var derfor efter den 1. januar 1970 ikke længere nødvendigt i forordningerne om de fælles markedsordninger at gentage de i de nævnte artikler indeholdte forbud, da traktatens artikel 38 bestemmer, at »bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46«. Dette er grunden til, at artikel 22 i forordning nr. 804/68 — der hidrører fra 1968 — udtrykkeligt indeholder et

forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i samhandelen inden for Fællesskabet, mens forordning nr. 2727/75 kun indeholder et udtrykkeligt forbud, for så vidt angår samhandelen med tredjelande. Domstolen kan derfor begrænse sig til at fortolke de pågældende traktatbestemmelser.

4 Viehseuchenverordnung, om hvis forenelighed med fællesskabsretten hovedsagen drejer sig, er med virkning fra 1. april 1979 blevet ophævet og erstattet af en ordning, der gælder for hele Forbundsrepublikken. Den var imidlertid stadig i kraft på tidspunktet for de omstændigheder, der førte til den for den nationale ret verserende retssag. Dens regler, der er et led i bekæmpelsen af salmonellose, angår navnlig eftersporelse og udryddelse af salmonella-bakterier i foderstoffer, der indføres til Forbundsrepublikken Tyskland.

5 Med hensyn til de hindringer, som Viehseuchenverordnung kan medføre for samhandelen inden for Fællesskabet, har den nationale ret givet følgende redegørelse for ordningens karakteristika. I henhold til §§ 1 og 2 i Viehseuchenverordnung kan de pågældende foderstoffer kun indføres, når to betingelser er opfyldt: for det første skal der ved indførslen fremlægges en attest fra eksportlandets kompetente myndigheder, hvoraf det fremgår, at varen under eller efter tørringen er blevet underkastet en varmebehandling, hvorved eventuelt forekommende salmonella-bakterier er dræbt (§ 1), og for det andet skal foderstofferne ved indførslen underkastes en undersøgelse, der gennem udtagelse af prøver foretages af veterinærsagkyndige fra importlandet ved et statsligt institut for veterinærkontrol; indførsel kan først finde sted, når det gennem en bakteriologisk undersøgelse er fastslået, at varen er fri for salmonella-bakterier. Ifølge § 9 kan vedkommende minister dispensere fra bekendtgørelsens regler, navnlig for så vidt angår den systematiske grænsekontrol, når der ikke er grund til at frygte indførsel og udbredelse af kvægsygdomme ved import og transit af de pågældende foderstoffer. Denne dispensation kan være betinget. Dette skete i den foreliggende sag, hvor den dispensation, sagsøgerne ansøgte om, blev bevilget på betingelse af, at sagsøgerne opfyldte de betingelser, der er opregnet i det forelagte spørgsmål.

6 Den nationale ret har anført, at de foranstaltninger, der er foreskrevet i §§ 1 og 2 i Viehseuchenverordnung, samt den i § 9 fastsatte forpligtelse til at ansøge om dispensation og de betingelser, der gælder for denne dispensation, er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i den i traktatens artikel 30 forudsatte betydning, hvorfor tvisten alene drejer sig om, hvorvidt disse restriktioner er omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 36, hvorefter bestemmelserne i artiklerne 30-34 ikke er til hinder for indførselsrestriktioner, som er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, idet disse restriktioner dog hverken må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstater. Den nationale ret mener desuden, at kravet om betaling af et gebyr for meddelelse af dispensation er i strid med traktatens artikel 9, der forbyder afgifter med tilsvarende virkning som told.

7 Sagsøgerne i hovedsagen har med hensyn til de i den nationale ordning fastsatte sundhedsforskrifter for det første gjort gældende, at artikel 36 ikke kan påberåbes til støtte for sådanne foranstaltninger, fordi de nationale myndigheder ikke efter vedtagelsen af fællesskabsdirektiver til harmonisering af de nationale lovgivninger om foderstoffer lovligt kan anvende artikel 36. For det andet og subsidiært gør de gældende, at ikke blot de ved selve Viehseuchenverordnung pålagte foranstaltninger, men også forpligtelsen til at ansøge om dispensation og de betingelser, der gælder for meddelelsen af denne, udgør en unødvendig og derfor uberettiget ophobning af hindringer for den fri samhandel med de pågældende varer, der ikke omfattes af undtagelsen i artikel 36, idet der i den eksporterende medlemsstat føres en kontrol med de berørte virksomheders produktion af foderstoffer, der — selv om den ikke er undergivet tvingende regler — svarer til den kontrol, som ved importstatens lovgivning er pålagt virksomheder på dens område. Sagsøgerne mener desuden, at gebyret på 50 DM, der skal betales for meddelelse af dispensation, strider mod traktatens artikel 9.

8 Det fortolkningsspørgsmål, som den nationale ret har forelagt Domstolen, tilsigter i det væsentlige at opnå en afgørelse af disse problemer, som er rejst af sagsøgerne i hovedsagen.

9 Domstolen skal først gennemgå fortolkningen af artikelerne 30 og 36 vedrørende foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner og derefter fortolkningen af artikel 9 med henblik på forpligtelsen til at betale et gebyr.

I — Vedrørende EØF-traktatens artikler 30 og 36

A — Traktatens artikel 30

10 Den nationale ret har med rette anført, at det i traktatens artikel 30 anvedte begreb foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter Domstolens faste praksis også omfatter systematisk veterinærkontrol ved grænserne inden for Fællesskabet. Denne fortolkning gælder ifølge Domstolens dom af 24. januar 1978 (sag 82/77, *Anklagemyndigheden for kongeriget Nederlandene* mod *Van Tiggele*, Sml. 1978, s. 25) også for en ordning, hvorefter en erhvervsdrivende er tvunget til at ansøge om fritagelse for eller dispensation fra en national foranstaltning, der selv udgør en kvantitativ restriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning.

11 Begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion omfatter også en forpligtelse til at fremlægge en attest for, at importerede foderstoffer i eksportlandet er blevet underkastet en bestemt behandling. Den omstændighed, at der i de fællesskabsdirektiver, der har til formål at harmonisere og i videst muligt omfang at fjerne national veterinærkontrol ved grænserne, ofte stilles krav om en ledsageattest for varerne, udelukker ikke, at importmedlemsstatens krav om fremlæggelse af en attest fra myndighederne i eksportlandet må kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning. Der kan nemlig ikke foretages nogen sammenligning, for så vidt angår de restriktive virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet

af en medlemsstats ensidige krav om fremlæggelse af en attest, der tillægges de retsvirkninger, som denne stat finder hensigtsmæssige, og den forpligtelse, der ved et direktiv, som skal lette samhandelen mellem medlemsstaterne, pålægges samtlige medlemsstater til at udstede en efter sin udformning ensartet sundhedsattest inden for rammerne af en ordning, der sigter mod at flytte kontrollen til den medlemsstat, som er afsenderland, og således at erstatte de systematiske beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen med et ensartet system, hvorved de talrige kontrolforanstaltninger ved grænsen overflødiggøres, samtidig med at der gives modtagerstaten mulighed for at påse, at garantierne ifølge det således indførte ensartede kontrolsystem faktisk efterleves.

12 Det følger af disse bemærkninger, at begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner også omfatter sådanne nationale foranstaltninger, som er foreskrevet i §§ 1, 2 og 9 i Viehseuchenverordnung, samt at sådanne foranstaltninger falder ind under forbudet i traktatens artikel 30, medmindre de er omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 36.

B — Om anvendelsen af traktatens artikel 36

13 Den nationale ret har vedrørende anvendelsesområdet for artikel 36 for det første spurgt, om en medlemsstat stadig kan påberåbe sig denne bestemmelse, efter at der ved Fællesskabets direktiver eller forordninger er indført en kontrolordning, der tjener de samme formål som de i henhold til artikel 36 trufne nationale bestemmelser.

14 Domstolen har i dom af 5. oktober 1979 (sag 5/77, *Tedeschi* mod *Denkavit*, Sml. 1977, s. 1555) fastslået, at formålet med traktatens artikel 36 ikke er at forbeholde medlemsstaterne en enekompetence på visse områder, men alene at give medlemsstaterne mulighed for i deres nationale lovgivninger at gøre undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, for så vidt som dette fortsat er begrundet for at nå de i denne bestemmelse omhandlede mål. Heraf følger, at 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 fremgangsmåder for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres,

ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og den passende kontrol må gennemføres, og beskyttelsesforanstaltninger træffes inden for de rammer, som er lagt ved harmoniseringsdirektiverne.

15 En gennemgang af de direktiver, som sagsøgerne har påberåbt sig, og som den nationale ret har undersøgt, viser — som nævnte ret i øvrigt med rette har antaget — at disse direktiver ikke vedrører og i al fald ikke på tidspunktet for de omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, vedrørte harmonisering af sundhedsmyndighedernes forebyggelse af og kontrol med forekomsten af salmonella-bakterier i animalske foderstoffer, navnlig foderblandinger med indhold af mælkeprodukter og animalsk fedtstof.

16 Dette gælder for det første Rådets to direktiver 70/524 af 23. november 1970 (EFT 1970 III, s. 743) og 74/63 af 17. december 1973 (EFT 1974 L 38, s. 31) om henholdsvis tilsætningsstoffer til forderstoffer og fastsættelse af størsteindholdet af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer. Disse direktivers ordlyd og formål viser, at de ikke på nogen måde vedrører forekomsten af sygdomskim i foderstoffer, idet sygdomskim selvsagt ikke kan anses for tilsætningsstoffer, uønskede stoffer eller produkter, hvoraf et vist størsteindhold dog tillades.

17 Det samme gælder Rådets direktiv 70/373 af 20. juli 1970 (EFT 1970 II, s. 471) om indførelse af fællesskabsprøveudtagningsmåder og -analysemetoder, for så vidt angår den officielle kontrol med foderstoffer, og den række direktiver, Kommissionen har vedtaget til dets gennemførelse. Det fremgår både af direktivernes titel og indhold, at de ikke vedrører de materielle krav, der ønskes indført med henblik på harmonisering af de nationale veterinærpolitimæssige foranstaltninger vedrørende foderstoffer, men alene de fællesskabsmetoder, der gør det muligt at kontrollere, om foderstofferne opfylder de materielle betingelser, der er eller vil blive fastsat.

18 Disse materielle betingelser findes bl.a. i Rådets direktiver 77/101 af 23. november 1976 om handel med ublandede foderstoffer (EFT 1977 L 32, s. 1) og 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30). Sidstnævnte direktiv vedrører foderstoffer af den type, hvis indførsel gav anledning til tvisten i hovedsagen. Men ingen af disse direktiver var gældende, da denne tvist opstod, og det sidstnævnte direktiv giver desuden medlemsstaterne en frist, der først udløber den 1. januar 1981, for vedtagelse af de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser. Derfor kunne og kan disse direktiver ikke medføre bortfald af medlemsstaternes kompetence efter artikel 36 til at gøre undtagelser i den fri bevægelighed for de pågældende produkter. Det er derfor heller ikke nødvendigt at undersøge, om disse direktiver vedrører forekomsten af sygdomskim i foderstoffer.

19 Også et andet anbringende, som er fremsat af sagsøgerne i hovedsagen, må forkastes, nemlig anbringendet om, at det er en konsekvens af Rådets resolutioner af 12. marts 1968 og af 22. juli 1974 om veterinære og fytosanitære spørgsmål og om foder (JO C 22, 1968, s. 18, og EFT C 92, 1974, s. 2), at det af harmoniseringsprogrammet i disse resolutioner fremgår, at Rådet ikke har anset en særlig ordning for bekæmpelse af salmonellose for nødvendig, samt at de forskellige direktiver udgør et udtømmende regelsæt, hvis iværksættelse bevirker, at medlemssaterne afskæres fra at påberåbe sig artikel 36 i forbindelse med alle veterinærpolitimæssige spørgsmål vedrørende foderstoffer. I denne argumentation overses det dels, at Rådet ved harmoniseringen af de nationale veterinærlovgivninger går gradvis frem og behandler hvert problem for sig, dels, at det samlede harmoniseringsprogram ikke var gennemført på tidspunktet for de omstændigheder, der gav anledning til tvisten.

20 Af det ovenfor anførte følger, at de betingelser, under hvilke medlemsstaterne mister deres ret til at påberåbe sig de efter EØF-traktatens artikel 36 hjemlede undtagelser, ikke på tidspunktet for de omstændigheder, der gav anledning til tvisten i hovedsagen, var opfyldt for animalske foderblandinger, især hvad angår bekæmpelsen af sygdomskim.

C — Om begrebet »begrundet restriktion« i den i traktatens artikel 36 forudsatte betydning

21 Det skal herefter på baggrund af ovenstående betragtninger og den nationale rets spørgsmål undersøges, om restriktioner som de i Viehseuchenverordnung fastsatte falder inden for de ved traktatens artikel 36 dragne grænser for tilladte undtagelser fra reglen om frie varebevægelser. Det fremgår af den nævnte artikel, at de tilladte forbud eller restriktioner skal være begrundede, dvs. nødvendige for formålet, samt at de hverken må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

22 Der er herved for det første blevet spurgt, om en dobbelt kontrol — hvorefter der kræves dels en attest fra den kompetente myndighed i eksportlandet, hvoraf det fremgår, at foderstofferne er blevet underkastet en proces til udryddelse af salmonella-bakterier, og dels en systematisk kontrol ved grænsen, således at indførsel kun tillades, efter at det er fastslået, at varen ikke indeholder salmonella-bakterier — går videre end tilladt efter artikel 36.

23 Domstolen har i dom af 20. maj 1976 (sag 104/75, *De Peijper,* Sml. 1976, s. 613) fastslået, at en national lovgivning eller praksis ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 36, når menneskers og dyrs lov og sundhed »kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, som er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet« og at »artikel 36 . . . navnlig ikke [kan] påberåbes til at begrunde en i sig selv nyttig lovgivning eller praksis, men hvis restriktive elementer væsentligst skyldes et ønske om at begrænse den administrative byrde eller de offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden nævnte lovgivning eller praksis klart ville overskride grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges«. I samme dom anføres det i øvrigt, at de nationale myndigheder, der udfører sundhedskontrol, når det ved et samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder er muligt at lempe og forenkle de efter undtagelsen i artikel 36 fortsat tilladte former for grænsekontrol, skal undersøges, om de inden for rammerne af et

sådant samarbejde udstedte bevisdokumenter skaber en formodning for, at de indførte varer opfylder kravene i den nationale sundhedslovgivning, som må bidrage til en lempelse af kontrollen ved varens indførsel fra én medlemsstat til en anden.

24 Det tilkommer i hvert enkelt tilfælde de nationale retter at anvende disse kriterier under hensyntagen til samtlige omstændigheder i de for dem verserende retssager og herved tage i betragtning, at det stedse må påhvile den nationale myndighed, der påberåber sig artikel 36, at bevise, at de af den pålagte foranstaltninger opfylder de nævnte kriterier.

25 Den nationale ret har for det andet spurgt, om en ordning, hvorefter importtilladelser bevilges skønsmæssigt af den kompetente myndighed på de i det stillede spørgsmål angivne betingelser, falder inden for det i artikel 36 afgrænsede område.

26 Domstolen har i dom af 15. december 1976 (sag 41/76, *Donckerwolcke*, Sml., s. 1921) fastslået, at anvendelsen af nationale regler på vareudvekslingen inden for Fællesskabet, der opretholder et — selv rent formelt — krav om importlicenser eller enhver anden tilsvarende ordning, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner og som sådan forbudt. Dette forbud gælder imidlertid ikke tilfælde, hvor forbud eller restriktioner for samhandelen kan opretholdes netop som begrundede i den i traktatens artikel 36 forudsatte betydning. Den i hovedsagen omhandlede tilladelse består i, at der dispenseres fra den almindelige regel om dobbelt kontrol i §§ 1 og 2 i Viehseuchenverordnung, og anses derfor selvsagt for mindre bebyrdende end den almindelige regel, som den fraviger. Heraf følger, at en ordning med importtilladelser, der virker som en fravigelse til lempelse af en almindelig sundhedskontrolordning, der er i overensstemmelse med artikel 36, også selv er i overensstemmelse med denne bestemmelse. Såfremt den alene tjente til at afsvække en almindelig kontrolordning, der

gik videre end tilladt i henhold til artikel 36, skulle den vurderes selvstændigt ud fra de efter traktatens artikel 36 tilladte undtagelser fra forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

27 Det må derfor fastslås, at traktatens artikel 36 ikke kan fortolkes således, at den principielt forbyder en national myndighed, som har indført generelle restriktioner i form af sundhedskontrol for importen af foderstoffer, at bestemme, at forvaltningen skønsmæssigt kan meddele individuelle dispensationer, såfremt dispensationerne er udtryk for en lempelse af kravene efter de generelle bestemmelser, og såfremt beføjelsen til at meddele dispensationer ikke medfører vilkårlig forskelsbehandling af forskellige medlemsstaters erhvervsdrivende.

28 Dette betyder dog ikke, at enhver betingelse, som den nationale myndighed stiller for bevilling af sådanne tilladelser, i sig selv er i overensstemmelse med artikel 36. Som ovenfor anført, tilkommer det de nationale retter at afgøre, om disse betingelser på baggrund af formålet med artikel 36 er hensigtsmæssige, under hensyntagen til den ovennævnte regel om, at det påhviler den nationale myndighed, der påberåber sig artikel 36, at bevise, at de af den anvendte foranstaltninger opfylder disse kriterier.

II — Om EØF-traktatens artikel 9

29 Den nationale ret har endelig anmodet Domstolen om en fortolkning af traktatens artikel 9 på baggrund af den forpligtelse til at betale et gebyr for meddelelse af den omtalte dispensation fra reglerne i Viehseuchenverordnung, der er blevet pålagt sagsøgerne i hovedsagen.

30 Traktatens artikel 9 indeholder et forbud mod told ved ind- og udførsel mellem medlemsstaterne og mod alle afgifter med tilsvarende virkning. Dette

forbud, ved hvilket der ikke anerkendes nogen sondring under hensyn til formålet med opkrævningen af de afgifter, det er rettet imod, omfatter også afgifter for sundhedskontrolforanstaltninger i forbindelse med indførsel af varer. Noget andet gælder kun afgifter i henhold til en generel intern afgiftsordning, der systematisk omfatter nationale og indførte produkter efter ens kriterier, samt afgifter, der udgør vederlag for en faktisk erlagt tjenesteydelse. Gebyrer for tilladelser af den i det foreliggende tilfælde omhandlede art opkræves udelukkende for indførte produkter. De udgør heller ikke vederlag for en tjenesteydelse til importøren, idet det arbejde, der udføres af en statslig forvaltningsgren, der har til opgave i samfundets interesse at håndhæve regler om sundhedskontrol, ikke kan anses for en tjenesteydelse for importøren, der kan berettige opkrævning af en afgift, og dette gælder uagtet, at der efter disse regler er tale om individuelle foranstaltninger, hvorigennem der dispenseres fra en almindelig kontrolordning for at gøre denne mere fleksibel.

31 EØF-traktatens artikel 9 skal derfor fortolkes således, at der foreligger en afgift med tilsvarende virkning som told, der følgelig er forbudt, når der opkræves et gebyr i forbindelse med sundhedskontrol, selv om denne kontrol finder sted i henhold til en ordning med individuelle importtilladelser, og selv om denne ordning efter EØF-traktatens artikel 36 er begrundet.

Vedrørende sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Münster ved kendelse af 13. september 1978, registreret på Domstolen den 10. november 1978, for ret:

1. **Begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner omfatter sådanne nationale foranstaltninger, som er foreskrevet i §§ 1, 2 og 9 i bekendtgørelse af 18. september 1957 for Nordrhein-Westfalen om veterinærpolitimæssige foranstaltninger ved import og transit af foderstoffer, som indeholder animalske produkter, fra udlandet. Sådanne foranstaltninger falder ind under forbudet i EØF-traktatens artikel 30, medmindre de er omfattet af undtagelsen i EØF-traktatens artikel 36.**

2. **De betingelser, under hvilke medlemsstaterne mister deres ret til at påberåbe sig de efter EØF-traktatens artikel 36 hjemlede undtagelser, var ikke på tidspunktet for de omstændigheder, der gav anledning til tvisten i hovedsagen, opfyldt for animalske foderblandinger, især hvad angår bekæmpelsen af sygdomskim.**

3. **De nationale myndigheder, der udfører sundhedskontrol, skal, når det ved et samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder er muligt at lempe og forenkle de efter undtagelsen i EØF-traktatens artikel 36 fortsat tilladte former for grænsekontrol, undersøge, om de inden for rammerne af et sådant samarbejde udstedte bevisdokumenter skaber en formodning for, at de indførte varer opfylder kravene i den nationale sundhedslovgivning, som må bidrage til en lempelse af kontrollen ved varens indførsel fra én medlemsstat til en anden.**

4. **EØF-traktatens artikel 36 kan ikke fortolkes således, at den principielt forbyder en national myndighed, som har indført generelle restriktioner i form af sundhedskontrol for importen af foderstoffer, at bestemme, at forvaltningen skønsmæssigt kan meddele individuelle**

dispensationer, såfremt dispensationerne er udtryk for en lempelse af kravene efter de generelle bestemmelser, og såfremt beføjelsen til at meddele dispensationer ikke medfører vilkårlig forskelsbehandling af forskellige medlemsstaters erhvervsdrivende. Dette betyder dog ikke, at enhver betingelse, som den nationale myndighed stiller for bevilling af en sådan tilladelse, i sig selv er i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 36.

5. **Det tilkommer de nationale retter at anvende disse kriterier under hensyntagen til samtlige omstændigheder i de for dem verserende retssager og herved tage i betragtning, at det altid må påhvile den nationale myndighed, der påberåber sig EØF-traktatens artikel 36, at bevise, at de af den anvendte foranstaltninger opfylder disse kriterier.**

6. **EØF-traktatens artikel 9 skal fortolkes således, at der foreligger en afgift med tilsvarende virkning som told, der følgelig er forbudt, når der opkræves et gebyr i forbindelse med sundhedskontrol, selv om denne kontrol finder sted i henhold til en ordning med individuelle importtilladelser, og selv om denne ordning efter EØF-traktatens artikel 36 er begrundet.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

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

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident