I sag 15/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, er indgivet til Domstolen for i den sag, der verserer for nævnte ret, mellem

P. B. GROENVELD BV, Haarlem,

og

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, Rijswijk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 34 under hensyn til de i Nederlandene gældende nationale lovbestemmelser, der forbyder fabrikanter af kødvarer at oplagre og forarbejde kød af hovdyr,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne P. Pescatore og Mackenzie Stuart,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Artikel 3, stk. 1, i »Verordening been verwerking vlees 1973« (bekendtgørelse om be- og forarbejdning af kød), udstedt den 5. december 1973 af Produktschap voor Vee en Vlees, forbyder fabrikanter af kødvarer at oplagre og forarbejde kød af hovdyr.

2. P. B. Groenveld BV (A/S), sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), er i Nederlandene impor-

tører af og grossister i frisk og frosset hestekød og fremstiller tillige røget hestekød.

Selskabet Groenveld, der ønskede at udvide sin virksomhed til forarbejdning af hestekød til pølser, ansøgte i henhold til ovennævnte bekendtgørelses artikel 9 direktøren for Produktschap voor Vee en Vlees, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte), om fritagelse fra forbudet i bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1.

Da ansøgningen blev afslået, anlagde selskabet Groenveld sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven (særlig nederlandsk appelret i sager vedrørende den offentligretlige erhvervsstyring).

3. Ved kendelse af 26. januar 1979 udsatte College van Beroep voor het Bedrijfsleven sagen og besluttede at forelægge Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 34 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, eventuelt sammenholdt med en anden traktatbestemmelse og/eller et princip, der ligger til grund for traktaten, fortolkes således, at forbudet i bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1, mod at oplagre og be- og forarbejde det — selv under hensyntagen til forbudets formål og betydning, som fremstillet under kendelsens punkt 7 — er uforeneligt med denne artikel?«

Punkt 7 i College's kendelse, som der henvises til i det præjudicielle spørgsmål, lyder således:

7. Af betydning i denne sammenhæng er endvidere begrundelsen for Verordening be- en verwerking vlees 1959, som var forløber for den bekendtgørelse, der her er tale om, og som i artikel 2, stk. 1, indeholdt samme forbud som i den foreliggende bekendtgørelses artikel 3, stk. 1. I begrundelsen påpeges i det væsentlige bl.a.,

— at der først og fremmest i de angelsaksiske lande er betænkeligheder ved kødvarer, som indeholder hestekød (sagsøgte har under retsmødet i denne forbindelse bemærket, at man derfor måtte hindre, at sådanne varer blev eksporteret, idet de angelsaksiske lande — som udgør en væsentlig del af det nederlandske kødvareeksportmarked — muligvis kunne forbyde indførsel af samtlige kødvarer fra Nederlandene, også dem, som ikke indeholder hestekød);

— at det er umuligt at konstatere, om der er hestekød i kødvarer;

— at der derfor ikke med hensyn til de kødvarer, der er bestemt til udførsel, kan være tale om en løsning i form af et udførselsforbud for kødvarer, som indeholder hestekød;

— at man imidlertid hensigtsmæssigt kan hindre forekomsten af hestekød i de til udførsel bestemte kødvarer ved et forbud rettet til de eksporterende fabrikanter af kødvarer mod at oplagre og forarbejde hestekød.

Kendelsen fra College van Beoep voor het Bedrijfsleven blev registreret på Domstolens justitskontor den 2. februar 1979.

4. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgte, Produktschap voor Vee en Vlees, repræsenteret af sin direktør, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Rolf Wägenbaur som befuldmægtiget, og bistået af Auke Haagsma, tjenestemand i den juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved afgørelse af 30. maj 1979 har den i henhold til procesreglementets artikel 95 besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

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

A — Sagsøgte, *Produktschap voor Vee en Vlees,* har i sit skriftlige indlæg redegjort for grundene til, at de pågældende bestemmelser blev indført. Hovedårsagen var, at der i visse lande, navnlig i De forenede Stater, Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland — der er de vigtigste markeder for eksporten af nederlandske kødvarer — er aversion mod kødvarer indeholdende hestekød.

Produktschap har anført, at eksporten af kødvarer til De forenede Stater skal være ledsaget af en attest, der navnlig beviser, at de pågældende produkter opfylder krav, som mindst svarer til de på området gældende almindelige bestemmelser i USA. De amerikanske bestemmelser forbyder fabrikanter af kødvarer at have hestekød på lager i deres virksomhed.

Med hensyn til Det forenede Kongerige er der ikke dér noget forbud mod indførsel af hestekød. Men alene det, at de britiske forbrugere kunne tro, at den nederlandske eksport af kødvarer indeholder hestekød, er, ifølge Produktschap, tilstrækkeligt til at skade eksporten betydeligt eller måske ubodeligt.

Endelig er import af forarbejdet hestekød forbudt i Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af artikel 12 i Fleischbeschaugesetz (lov om kontrol af kød). Den attest, der altid skal ledsage de importerede produkter, skal bevise, at de ikke indeholder kød, som ikke må importeres efter artikel 12 i Fleischbeschaugesetz.

Desuden har Produktschap anført, at da hestekød er mærkbart billigere end oksekød, kunne dette medføre illoyal konkurrence, hvis kun nogle fabrikanter af kødvarer, men ikke alle, kunne tilsætte deres varer hestekød.

Da det praktisk taget er umuligt at konstatere, om der er hestekød i kødvarerne, står der kun den løsning tilbage at forbyde fabrikanter af kødvarer at oplagre eller forarbejde hestekød.

Eftersom formålet med den omtvistede foranstaltning hovedsagelig er at muliggøre eksport af kødvarer til stater, hvor der er aversion mod hestekød, eller hvor der ligefrem er forbud mod import af hestekød, konkluderer Produktschap, at

foranstaltningen ikke kan betragtes som uforenelig med traktatens artikel 34.

B — *Kommissionen* finder derimod, at den pågældende bestemmelse overskrider grænserne for medlemsstaternes frihed til at regulere handelen. Det for fabrikanter af kødvarer gældende forbud mod at forarbejde hestekød til kødvarer udgør en hindring for handelen med produkter, fremstillet af hestekød. Der foreligger derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jf. artiklerne 30 og 34.

Kommissionen har navnlig henvist til Rådets direktiv 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT L 26 af 21. 1. 1977, s. 85). Direktivet fastsætter betingelserne for autorisation til de virkomheder, der tilvirker kødprodukter, og indeholder intet forbud svarende til det, som gælder i Nederlandene.

Det er Kommissionens opfattelse, at det omtvistede forbud ikke er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed (hestekød indeholder ikke flere risici for den menneskelige sundhed end andre former for kød), eller i hensynet til god handelsskik eller til forsvar af forbrugerne (dette problem kan løses ved regler om mærkning af produkterne kombineret med sundhedskontrol på produktionsstadiet). Ej heller kan der henvises til »risikoen« for eksporten af kødvarer til en anden medlemsstat (mærkningen af produkterne skal være således indrettet, at den også kan overbevise køberne i de importerende medlemsstater). Der foreligger derfor intet, der er »uomgængeligt nødvendigt« (jf. dom i sag 120/78, *Rewe Zentrale*, endnu ikke offentliggjort), og som kan begrunde det anfægtede forbud.

Sammenfattende er det Kommissionens opfattelse, at der bør svares College van Beroep voor het Bedrijfsleven, at artiklerne 30 og 34 skal fortolkes således, at der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, når en national lovbestemmelse forbyder en fabrikant af kødvarer at oplagre og forarbejde hestekød.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 28. juni 1979 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Auke Haagsma, tjenestemand i den juridiske tjeneste, fremsat mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. september 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 26. januar 1979, registreret på Domstolens justitskontor den 2. februar 1979, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende

fortolkningen af EØF-traktatens artikel 34 med henblik på en afgørelse af, om det er foreneligt med fællesskabsretten, at artikel 3, stk. 1, i »Verordening be- en verwerking vlees 1973«, udstedt den 5. december 1973 af Produktschap voor Vee en Vlees, forbyder fabrikanter af kødvarer at oplagre og bearbejde hestekød, medmindre der foreligger udtrykkelig undtagelse fra forbudet.

2 Spørgsmålet er rejst under en sag, der af en grossist i hestekød, som ønsker at udvide sin virksomhed til også at omfatte fremstilling af pølser af hestekød, er anlagt mod det afslag, som Produktschap voor Vee en Vlees, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte), blev meddelt på en ansøgning om fritagelse fra forbudet i ovennævnte bekendtgørelses artikel 3, stk. 1.

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, navnlig af punkt 7, at de pågældende bestemmelser er indført for at beskytte den nederlandske kødvareeksport til medlemsstater og tredjelande, som udgør vigtige eksportmarkeder, og hvor der er aversion mod at spise hestekød, eller hvor det endda er forbudt at importere varer indeholdende hestekød. Det anføres videre, at da det er praktisk taget umuligt at konstatere, om der er hestekød i kødvarerne, er der kun én måde, hvorpå man kan sikre, at de ikke indeholder hestekød, nemlig at forbyde fabrikanterne af kødvarer at oplagre og forarbejde hestekød. Eksporten af kødvarer til De forenede Stater skal endvidere være ledsaget af en attest, der navnlig beviser, at de pågældende produkter opfylder krav, som mindst svarer til de på området gældende bestemmelser i USA, der indeholder et lignende forbud. Den nævnte bekendtgørelses artikel 3, stk. 1, finder udelukkende anvendelse på den industrielle fremstilling af kødvarer men ikke på oplagring eller salg en detail af kødvarer af hestekød, som sker via slagterforretninger. Det fremgår desuden af sagens akter, at de pågældende bestemmelser ikke berører importen og reeksporten af kødvarer af hestekød, der har oprindelse i andre medlemsstater og tredjelande.

4 Da College van Beroep voor het Bedrijfsleven var i tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser var forenelige med fællesskabsretten, forelagde retten følgende spørgsmål:

»Skal artikel 34 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, eventuelt sammenholdt med en anden traktatbestemmelse og/eller et princip, der ligger til grund for traktaten, fortolkes således, at forbudet i bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1, mod at oplagre og be- og forarbejde hestekød — selv under hensyntagen til forbudets formål og betydning, som fremstillet under kendelsens punkt 7 — er uforeneligt med denne artikel?«

5 Indledningsvis må det anføres, at den af de nationale foranstaltninger omfattede sektor, nemlig hestekødsektoren, ikke er reguleret af specielle fællesskabsbestemmelser. Rådets direktiv 77/79/EØF af 21. december 1976 (EFT L 26, 1977, s. 85) om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet, som Kommissionen har nævnt i sit skriftlige indlæg, angår et helt andet problem end genstanden for den pågældende nationale foranstaltning. Heraf følger, at spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne af den karakter, som der er tale om i hovedsagen, er forenelige med fællesskabsretten, udelukkende skal bedømmes ud fra traktatens artikler 30 ff.

6 EØF-traktatens artikel 34 bestemmer, at »kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne«.

7 Denne bestemmelse tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater. Det er ikke tilfældet med et forbud som det her foreliggende, der på objektivt grundlag finder anvendelse på fremstillingen af en bestemt type varer uden at sondre efter, om de skal afsættes på hjemmemarkedet eller gå til eksport.

8 Denne bedømmelse må fastholdes, selv om de pågældende bestemmelser bl.a. har til formål at beskytte den indenlandske kødvareproduktions omdømme

på visse eksportmarkeder inden for Fællesskabet og i tredjelande, hvor der er psykologiske eller retlige hindringer for forbrug og afsætning af hestekød, så længe det samme forbud anvendes på samme måde på den produktion, som afsættes på den pågældende medlemsstats hjemmemarked. Forbudets objektive karakter ændres ikke af, at de i Nederlandene gældende bestemmelser tillader, at slagterierne sælger kødvarer af hestekød en detail. Denne undtagelse, som gælder for lokalhandelen, griber nemlig ikke ind i virkningen af et forbud, som gælder for den industrielle fremstilling af det samme produkt, uanset dets bestemmelse.

9 Det forelagte spørgsmål vil derfor være at besvare således, at en national foranstaltning, som forbyder fabrikanter af kødvarer at oplagre og forarbejde hestekød, på fællesskabsrettens nuværende stadium ikke er uforenelig med traktatens artikel 34, såfremt den ikke indebærer nogen forskelsbehandling mellem produkter bestemt til eksport og produktion, der sælges i den pågældende medlemsstat.

Vedrørende sagens omkostninger

10 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg til 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

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 26. januar 1979, for ret:

På fællesskabsrettens nuværende stadium er en national foranstaltning, som forbyder fabrikanter af kødvarer at oplagre og forarbejde hestekød,

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

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

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

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for anden afdeling

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

Høje Ret

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

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

1 — Oversat fra italiensk.