FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 13. januar 2000 *

1. Er nationale bestemmelser — som med henblik på at efterkomme bestemmelserne i direktiv 86/469/EF [1] dels forbyder indgivelse af vækstfremmere i fedekvæg, dels forbyder, at der holdes eller opstaldes, købes eller sælges kvæg, som har fået indgivet vækstfremmere — i strid med EF-traktatens artikel 30 og 36 (efter ændring nu artikel 28 og 30 EF)?

Dette er indholdet af det præjudicielle spørgsmål, som Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Nederlandene) har forelagt Domstolen i forbindelse med en straffesag mod landbrugere, som er tiltalt for at have anvendt sådanne midler i strid med de nævnte nationale bestemmelser.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

2. I henhold til traktatens artikel 30 er kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne.

3. I artikel 30's forstand skal der ved foranstaltninger med tilsvarende virkning forstås »sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af lovgivningerne følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f.eks. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning, præsentation, mærkning og emballage), og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, når en sådan anvendelse ikke kan begrundes ud fra et alment hensyn, der går forud for hensynene til de frie varebevægelser« [2].

4. I medfør af traktatens artikel 36, første punktum, er forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, som bl.a. er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets direktiv af 16.9.1986 om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer (EFT L 275, s. 36).

2 — Jf. dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 15.

og dyrs liv og sundhed, tilladt i forholdet mellem medlemsstaterne.

5. Ifølge traktatens artikel 36, andet punktum, må disse forbud eller restriktioner dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

6. Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [3], som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 [4], har til formål at forhindre tekniske hindringer for vareudvekslingen inden for Fællesskabet, der skyldes forskelle i de nationale lovgivninger [5]. Ifølge tredje betragtning til direktiv 88/182 skal der med henblik herpå indføres en procedure, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at give Kommissionen forudgående meddelelse om tekniske standarder og forskrifter.

7. Artikel 8 i direktiv 83/189 bestemmer, at medlemsstaterne skal sende Kommissionen ethvert udkast til tekniske forskrifter og, om fornødent, de tilgrundliggende love og administrative bestemmelser. Imidlertid kan dette princip i medfør af artikel 8, stk. 1, første afsnit, fraviges, såfremt »[...] der blot er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard i dens helhed [...]«. I dette tilfælde er det tilstrækkeligt at oplyse om den pågældende standard.

8. Artikel 10 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, bestemmer, at udkast til teknisk forskrifter hverken skal meddeles eller sendes til Kommissionen, hvis »[...] medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser, der følger af fællesskabsdirektiver«.

9. Direktiv 86/469 [6] har til formål at fremme de frie varebevægelser ved at tilnærme medlemsstaternes forskelligartede regler, som medfører hindringer for EF-samhandelen og konkurrencefordrejning inden for den fremstillingsvirksomhed, der er omfattet af fælles markedsordninger.

10. Med henblik herpå er der vedtaget fælles kontrolforanstaltninger, der skal tjene til at fastslå og fjerne årsagen til restkoncentrationer i dyr og fersk kød og at sikre, at kød, hvori der konstateres restkoncentrationer, som overstiger det tilladte niveau, ikke anvendes til konsum [7].

3 — EFT L 109, s. 8.
4 — EFT L 81, s. 75.
5 — Første og anden betragtning til direktiv 83/189.
6 — Jf. bl.a. tredje og fjerde betragtning.
7 — Niende betragtning.

11. I henhold til direktiv 86/469 skal der ved »restkoncentrationer« forstås »rester af stoffer med farmakologisk virkning og disses omdannelsesprodukter samt af andre stoffer, der er overført til kød og må antages at være sundhedsfarlige for mennesker« [8].

12. I henhold til artikel 9, stk. 3, litra b), i direktiv 86/469 skal de kompetente myndigheder drage omsorg for, »at der nedlægges forbud imod, at dyrene afsættes til konsum eller foderbrug, såfremt der ved undersøgelsen [af en officiel prøve] påvises tilstedeværelse af forbudte stoffer«.

13. I bilag I til direktiv 86/469 opregnes de restkoncentrationsgrupper, der falder ind under anvendelsesområdet for direktivets artikel 9. Clenbuterol er omfattet af punkt B: »Særlige grupper«, gruppe I: »Anden medicin«, undergruppe c): »Anden veterinærmedicin«.

De nederlandske bestemmelser

14. I artikel 1 i Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) af 1991 (bekendtgørelse om stoffer med sympatomimetisk virkning, herefter »den nederlandske bekendtgørelse«) defineres stoffer med sympatomimetisk virkning som »[...] stoffer, der fremmer en beta-agoniserende eller anden form for vækst, bortset fra stoffer med hormonal virkning, jf. 'Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormonale werking' (PVV) af 1987 [bekendtgørelse om forbud mod indgivelse af stoffer med hormonal virkning]«.

15. I den nederlandske bekendtgørelses artikel 2, bestemmes det, at det er forbudt »at indgive veterinærmedicinske præparater med sympatomimetisk virkning, som indeholder clenbuterol, i fedekvæg, som er mere end 14 uger gammelt, eller at give tilladelse til indgivelse af disse præparater i det nævnte fedekvæg.«

16. I artikel 3, stk. 1, hedder det: »Det er forbudt at holde eller opstalde, købe eller sælge fedekvæg, som i strid med artikel 2 har fået indgivet de heri omhandlede stoffer med sympatomimetisk virkning.«

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

17. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der blev konstateret en forekomst af clenbuterol i urinprøver fra fire stykker

8 — Artikel 2, litra c), i direktiv 86/469.

kvæg, som befandt sig på bedrifter, der tilhørte de tiltalte, Berendse-Koenen M.G. og Berendse H.G. Maatschap. Der blev herefter indledt en straffesag mod dem for overtrædelse af den nederlandske bekendtgørelse.

18. Under retsmødet har de tiltalte i hovedsagen med henvisning til Domstolens dom af 30. april 1996, CIA Security International [9], gjort gældende, at den nederlandske bekendtgørelse indeholder tekniske standarder, som ikke er blevet anmeldt til Kommissionen. De har som følge heraf hævdet, at bekendtgørelsen ikke kan gøres gældende over for dem.

19. De har endvidere anført, at clenbuterol er et stof, der benyttes i visse veterinærmedicinske præparater som Ventipulmin, der i behandlingsøjemed gør det muligt at bekæmpe visse særlige sygdomme hos kvæg effektivt [10]. Ifølge sagsøgerne har det kvæg, der var genstand for undersøgelsen, modtaget denne type behandling. Tilstedeværelsen af clenbuterol i de udtagne urinprøver skyldtes derfor, at dette præparat blev benyttet til bekæmpelse af den sygdom, som disse dyr led af.

20. Desuden har de anført, at bekendtgørelsen forbyder anvendelse af denne type veterinærmedicinske præparater, hvorimod andre medlemsstater ikke har udstedt et tilsvarende forbud. Denne ulige behandling af nederlandske erhvervsdrivende i forhold til andre erhvervsdrivende inden for Fællesskabet skaber således konkurrencefordrejninger, der er forbudt i henhold til fællesskabsretten.

21. For så vidt angår det første anbringende har Arrondissementsrechtbank te Arnhem hverken forstået eller fremstillet de nederlandske bestemmelser på samme måde som de tiltalte [11]. Ifølge den nationale ret udgør den nederlandske bekendtgørelse den retsakt, hvormed den nederlandske stat har opfyldt sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 81/851/EØF af 28. september 1981 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om veterinærmedicinske præparater [12]. Dette direktiv, der fastsætter en særlig ordning for præparater med anaboliske egenskaber, men som ikke indeholder et forbud mod enhver omsætning af kvæg og kød, hvortil der er benyttet præparater med anabolisk virkning, pålægger ikke medlemsstaterne at underrette Kommissionen om de gennemførelsesforanstaltninger, de har truffet for at efterkomme de forpligtelser, der følger af direktivet. Den nationale ret er af den opfattelse, at den nederlandske bekendtgørelse, i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 83/189, ikke skulle have været meddelt Kommissionen for at kunne

9 — Sag C-194/94, Sml. I, s. 2201.

10 — Det er ubestridt, at det veterinærmedicinske præparat »Ventipulmin« indeholder clenbuterol. Benyttes dette præparat lovligt i den tilladte dosering, kan det effektivt bekæmpe astmatiske sygdomme hos kvæg.

11 — Original, s. 4, andet afsnit i forelæggelsesafgørelsen.

12 — EFT L 317, s. 1.

gøres gældende over for de tiltalte. Den nationale ret har dog ønsket at få bekræftet, at dens fortolkning af direktiv 83/189 er korrekt med henblik på at bedømme, hvorvidt de nationale bestemmelser er i overensstemmelse hermed.

22. For så vidt angår de tiltaltes andet anbringende har den nationale ret ikke fremsat bemærkninger, men kun rejst tvivl om, hvorvidt det kan tiltrædes.

23. Arrondissementsrechtbank te Arnhem, som ikke har set sig i stand til at afgøre hovedsagen uden at have fået svar på sit spørgsmål, har forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indeholder den nederlandske bekendtgørelse af 1991 om stoffer med sympatomimetisk virkning, nærmere bestemt bekendtgørelsens artikel 2 og 3, tekniske forskrifter, der ifølge artikel 8 i direktiv 83/189/EØF, således som dette direktiv var affattet på tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden, forud skulle anmeldes til Kommissionen?

2) Indeholder den nederlandske bekendtgørelse af 1991 om stoffer med sympatomimetisk virkning, nærmere bestemt bekendtgørelsens artikel 2 og 3, bestemmelser, som efter EF-traktatens artikel 30 indebærer hindringer for de frie varebevægelser?«

24. Ved skrivelse af 11. juni 1999 har den forelæggende ret givet Domstolen meddelelse om, at den på baggrund af dommen af 11. maj 1999 i sagen Albers m.fl. [13] ikke vil fastholde sit første spørgsmål.

25. Domstolen udtalte i dommen i sagen Albers m.fl., »at den nederlandske regering, da den vedtog et forbud mod at indgive clenbuterol i fedekvæg, som er mere end 14 uger gammelt, og mod at holde, opstalde, købe eller sælge fedekvæg, som er blevet indgivet dette stof, opfyldte de forpligtelser, der følger af direktiv 86/469 [14] «. Domstolen fastslog, at selv om den nederlandske bekendtgørelses artikel 2 og 3 udgør tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand, som ændret ved direktiv 88/182, er de i henhold til samme direktivs artikel 10 fritaget for den i direktivets artikel 8 fastsatte anmeldelsespligt [15].

13 — Forenede sager C-425/97, C-426/97 og C-427/97, Sml. I, s. 2947.

14 — Præmis 23.

15 — Præmis 24.

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

26. Efter ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, anmodes Domstolen ikke om at tage stilling til gyldigheden af direktiv 86/469 i forhold til traktatens artikel 30 [16], men om at bedømme, om en national bestemmelse som artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, i den nederlandske bekendtgørelse, er forenelig med traktatens artikel 30.

27. Man kunne med god grund overveje, om ikke det andet spørgsmål skulle omformuleres, eftersom den forelæggende ret har besluttet sig for at trække det første spørgsmål tilbage, efter at have fået kendskab til den ovennævnte dom i sagen Albers m.fl., hvori det er blevet fastslået — som allerede nævnt — at de omtvistede nationale foranstaltninger ikke er vedtaget ensidigt af den nederlandske stat, men udgør nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 86/469, som i henhold til artikel 10 i direktiv 83/189 ikke er omfattet af anmeldelsespligten i henhold til direktivets artikel 8 [17]. En prøvelse af lovligheden af dette direktiv i forhold til traktatens artikel 30 kunne derfor have været forelagt som spørgsmål [18].

28. I henhold til fast retspraksis forstås ved foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i traktatens artikel 30's forstand sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der *i mangel af en harmonisering af lovgivningerne* følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde, og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, når en sådan anvendelse ikke kan begrundes ud fra et alment hensyn, der går forud for hensynene til de frie varebevægelser [19].

29. I dommen i sagen Albers m.fl. har Domstolen, som allerede anført, fastslået, at den nederlandske stat — ved at træffe

16 — Dette bekræftes af forelæggelsesafgørelsens præmisser (jf. s. 4 i den originale udgave), af skrivelsen af 11.6.1999, hvori den forelæggende ret har meddelt Domstolen, at den tilbagekalder sit første spørgsmål, af de skriftlige indlæg, der er indgivet i denne præjudicielle sag (punkt 43-49 i Kommissionens indlæg, punkt 46 i den nederlandske regerings indlæg, og punkt 29, 30 og 31 i den irske regerings indlæg), af disses og de tiltaltes udtalelser under den mundtlige forhandling for Domstolen og af svarene på Domstolens spørgsmål under retsmødet.

17 — Præmis 23 og 24.

18 — Det fremgår af fast retspraksis »at forbuddet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning [...] ikke blot gælder for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne« (dom af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 63).

19 — Jf. Keck og Mithouard-dommen.

foranstaltninger som de omtvistede nationale bestemmelser — opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre direktiv 86/469. Det fremgår klart af tredje og fjerde betragtning til direktivet, at dets formål er at fastsætte fælles kontrolforanstaltninger for restkoncentrationer og at fastsætte et fælles maksimumsniveau for restkoncentrationer i fersk kød. Overstiges det tilladte niveau, nedlægges der forbud mod markedsføring heraf [20]. Direktivet forfølger således det dobbelte formål, dels at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed [21], dels at fremme de frie varebevægelser.

30. En national bestemmelse som den, der er fastsat i bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, udgør derfor ikke en ensidig foranstaltning til beskyttelse af den medlemsstats særlige interesser, som har udstedt bestemmelsen, men er derimod blevet vedtaget for at efterkomme et direktiv udstedt af Rådet i Fællesskabets almene interesse.

20 — Jf. artikel 9, stk. 3, litra b), i direktiv 86/469.

21 — Jeg har i forslaget til afgørelse i sagen Albers m.fl. (jf. fodnote 5) fremhævet, at clenbuterol i doser ud over de tilladte udgør en reel fare for menneskers sundhed.

31. Spørgsmålet, om den pågældende nationale foranstaltning er forenelig med traktatens artikel 30 [22] eller 36, opstår således ikke længere [23].

32. For fuldstændighedens skyld skal det bemærkes, at de tiltaltes anbringende om, at den nederlandske bekendtgørelse er mere vidtgående end bestemmelserne i direktiv 86/469, idet den forbyder markedsføring på det indenlandske marked af varer som opfylder direktivets forskrifter [24], ikke har støtte i noget forhold.

33. Heraf følger, at for så vidt som bestemmelser som dem, der er indeholdt i den nederlandske bekendtgørelse, navnlig artikel 2, sammenholdt med artikel 3, ikke ensidigt er udstedt af en medlemsstat til beskyttelse af medlemsstatens egne interesser, men derimod er blevet udstedt for at efterkomme en retsakt fra Rådet i Fællesskabets almene interesse, opstår spørgsmålet om disse nationale bestemmelsers forenelighed med artikel 30 og 36 ikke længere.

22 — Jf. Keck og Mithouard-dommen.

23 — Jf. f.eks. dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 27, af 25.11.1986, sag C-148/85, Forest, Sml. s. 3449, præmis 14, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18, og desuden dom af 19.3.1998, sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251, præmis 41.

24 — De har navnlig anført, at markedsføring på det indenlandske marked af kvæg som har fået indgivet medicin, der indeholder en tilladt mængde af clenbuterol, er forbudt.

Forslag til afgørelse

34. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare det forelagte spørgsmål som følger:

»En bestemmelse som den, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) af 1991, sammenholdt med artikel 2 i samme Verordening, hvorved den medlemsstat, der har udstedt bestemmelsen, har opfyldt sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 86/469/EØF af 16. september 1986 om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer, særlig direktivets artikel 9, er ikke en ensidig national foranstaltning, som hindrer samhandelen i Fællesskabet, og som er forbudt i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF).«