FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 13 januari 2000 *

1. Strider nationella bestämmelser, som i syfte att följa direktiv 86/469/EEG [1] dels föreskriver ett förbud mot att gödkalvar ges ämnen som stimulerar tillväxten, dels förbjuder innehav, lagerhållning, köp och försäljning av nötkreatur som har givits sådana ämnen, mot artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG och 30 EG i ändrade lydelser)?

Detta är frågan i den begäran om förhandsavgörande som Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Nederländerna) har ställt domstolen i ett brottmål mot jordbrukare som åtalats för att ha använt sådana produkter i strid med ovan nämnda nationella bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

2. Enligt artikel 30 i fördraget är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

3. I den mening som avses i artikel 30 förstås med åtgärder med motsvarande verkan "sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor". [2]

4. Enligt artikel 36 första meningen i fördraget är förbud mot eller restriktioner för import mellan medlemsstaterna som grun-

* Originalspråk: franska.

1 — Rådets direktiv av den 16 september 1986 om undersökning av djur och färskt kött med avseende på förekomsten av restsubstanser (EGT L 275, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 280).

2 — Se särskilt dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), punkt 15.

das på i synnerhet intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv tillåtna.

5. Enligt artikel 36 andra meningen i fördraget får dock inte sådana förbud eller restriktioner utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

6. Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, [3] i dess lydelse enligt rådets direktiv 88/182/EEG av den 22 mars 1988, [4] syftar till att förhindra alla tekniska handelshinder inom gemenskapen på grund av skillnader i de nationella lagstiftningarna. [5] Därför har det enligt tredje övervägandet i direktiv 83/189 inrättats ett förfarande enligt vilket medlemsstaterna är skyldiga att anmäla tekniska föreskrifter till kommissionen innan de antas.

7. I artikel 8 i direktiv 83/189 föreskrivs att medlemsstaterna skall anmäla alla sina förslag till tekniska föreskrifter och, om det är nödvändigt, texterna till grundläggande lagar eller författningar till kommissionen. I första stycket i denna artikel tillåts emellertid undantag från denna huvudregel under förutsättning att "föreskriften helt motsvarar en internationell eller europeisk standard". Under dessa förhållanden är det tillräckligt med en underrättelse om den aktuella standarden.

8. I artikel 10 i direktiv 83/189, i dess lydelse enligt rådets direktiv 88/182, föreskrivs att förslag på tekniska föreskrifter inte behöver anmälas eller meddelas till kommissionen när "en medlemsstat uppfyller skyldigheter som följer av gemenskapsdirektiv och förordningar".

9. Direktiv 86/469 [6] syftar till att underlätta fri rörlighet för varor genom att tillnärma de olika regler i medlemsstaterna som leder till handelshinder inom gemenskapen och till en snedvridning av konkurrensvillkoren mellan produkter vars marknader har organiserats gemensamt.

10. För att uppnå detta, har det införts gemensamma kontrollåtgärder för att fastställa och avlägsna orsaken till restämnen i djur och färskt kött och säkerställa att kött med en halt av restämnen överstigande det tillåtna gränsvärdet inte konsumeras. [7]

3 — EGT L 109, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154.

4 — EGT L 81, s. 75; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 36.

5 — Första och andra övervägandena i direktiv 83/189.

6 — Se särskilt tredje och fjärde övervägandena i direktivet.

7 — Nionde övervägandet.

11. Med "restämne" avses, enligt direktiv 86/469, "rester av farmakologiskt verksamma ämnen och deras nedbrytningsprodukter samt av andra ämnen, överförda till kött och sannolikt hälsovådliga". [8]

12. Enligt artikel 9.3 b i direktiv 86/469 skall de behöriga myndigheterna se till att, om undersökningen av ett officiellt prov "avslöjar förekomsten av förbjudna ämnen... djuren inte [får] släppas ut på marknaden som livsmedel eller djurföda".

13. Bilaga 1 till direktiv 86/469 innehåller en förteckning över de grupper av restämnen som omfattas av den ovan nämnda artikeln 9. Klenbuterol tillhör grupp 1 "Övriga läkemedel", undergrupp c "Övriga veterinära läkemedel", under B "Specifika grupper".

Den nederländska lagstiftningen

14. I artikel 1 i Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PPV) 1991 (förordning om ämnen med sympatikomimetisk verkan, nedan kallad den nederländska förordningen) definieras ämnen med sympatikomimetisk verkan som "medel som gynnar tillväxten, av beta-agonistiskt eller annat slag, med undantag av ämnen med hormonell verkan i den mening som avses i förordningen 'Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormale werking (PPV) 1987' (förordning om förbud mot givande av vissa ämnen med hormonell verkan)".

15. I artikel 2 i förordningen förskrivs följande: "Det är förbjudet att ge gödkalvar som är äldre än fjorton veckor veterinärmedicinska läkemedel som har sympatikomimetisk verkan och som innehåller klenbuterol eller att tillåta att gödkalvar som är äldre än fjorton veckor ges sådana veterinärmedicinska läkemedel."

16. I artikel 3.1 föreskrivs följande: "Det är förbjudet att inneha, ha i lager, köpa eller sälja gödkalvar som i strid med artikel 2 har givits sådana ämnen med sympatikomimetisk verkan som anges i den artikeln."

Faktiska omständigheter och förfarande

17. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att förekomsten av klenbuterol fastställdes genom urinprov som togs på

8 — Artikel 2 c i direktiv 86/469.

fyra nötkreatur hos de tilltalade boskapsuppfödarna i målet vid den nationella domstolen, Berendse-Koenen M.G. en Berendse H.G. Maatschap. Dessa åtalades följaktligen för överträdelse av förordningen.

18. Vid förhandlingen har de tilltalade i målet vid den nationella domstolen, med hänvisning till domstolens dom av den 30 april 1996 i målet CIA Security International,[9] gjort gällande att den nederländska förordningen innehåller tekniska föreskrifter som inte har anmälts till kommissionen. Förordningen kan därför inte tillämpas på dem.

19. För övrigt har de gjort gällande att klenbuterol är ett ämne som ingår i vissa veterinärmedicinska läkemedel, exempelvis Ventipulmin, som vid behandling effektivt botar vissa sjukdomar som är specifika för nötkreatur.[10] Enligt Berendse-Koenen M.G. en Berendse H.G. Maatschap hade de nötkreatur som ingår i undersökningen genomgått en sådan veterinärmedicinsk behandling. Förekomsten av klenbuterol i urinproven berodde således på att djuren hade givits detta läkemedel just i syfte att bota en sjukdom som de led av.

20. Vidare har de gjort gällande att den nederländska förordningen förbjuder användningen av veterinärmedicinska läkemedel av detta slag medan andra medlemsstater inte föreskriver ett sådant förbud. Denna ojämlika behandling av nederländska aktörer i förhållande till andra gemenskapsaktörer medför konkurrenssnedvridningar som är förbjudna enligt gemenskapsrätten.

21. Vad gäller den första grunden har Arrondissementsrechtbank te Arnhem varken tolkat eller återgivit förordningen på samma sätt som de tilltalade har gjort.[11] Enligt den nationella domstolen utgör den nederländska förordningen den rättsakt genom vilken den nederländska staten fullgjorde sin skyldighet enligt rådets direktiv 81/851/EEG av den 28 september 1981 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om veterinärmedicinska läkemedel.[12] Detta direktiv, som innehåller särskilda regler för anabola preparat, men som inte innehåller något totalförbud mot handel med nötkreatur som har givits anabola ämnen eller med kött från sådana djur, ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att till kommissionen anmäla de införlivandeåtgärder som de vidtar i syfte att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet. Den nationella domstolens slutsats är att den nederländska förordningen, i enlighet med bestämmelserna i direktiv 83/189, inte behövde anmälas till kommissionen för

9 — C-194/94, REG 1996, s. I-2201.

10 — Det är ostridigt att det veterinärmedicinska läkemedlet "Ventipulmin" innehåller klenbuterol och att detta läkemedel om det lagligen ges i godkända doser är en effektiv behandling mot astmatiska besvär hos nötkreatur.

11 — Sidan 5 första stycket i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande.

12 — EGT L 317, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 11, s 182.

att bli tillämplig på de tilltalade. Den nationella domstolen vill dock få en bekräftelse på att dess tolkning av direktiv 83/189 är riktig, för att kunna bedöma om den nationella lagstiftningen är förenlig med detta direktiv.

22. Arrondissementsrechtbank te Arnhem har inte yttrat sig över den andra grunden men ställt sig tveksam till om den är relevant.

23. Arrondissementsrechtbank te Arnhem, som inte anser sig kunna döma i målet vid den nationella domstolen innan den fått svar på sina frågor, har ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Innehåller Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, särskilt artiklarna 2 och 3 i denna förordning, tekniska föreskrifter vilka enligt artikel 8 i direktiv 83/189/EEG, i den lydelse som gällde då förordningen trädde i kraft, skulle ha anmälts till kommissionen innan de antogs?

2) Innehåller Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, särskilt artiklarna 2 och 3 i denna förordning, bestämmelser som hindrar den fria rörligheten för varor i den mening som avses i artikel 30 i EG-fördraget?"

24. I skrivelse av den 11 juni 1999 underrättade Arrondissementsrechtbank te Arnhem domstolen om att den mot bakgrund av domen av den 11 maj 1999 i de förenade målen C-425/97—C-427/97, Albers m.fl.,[13] inte längre vidhöll den första frågan.

25. Enligt ordalydelsen av denna dom har domstolen fastställt att "den nederländska regeringen, genom att föreskriva ett förbud mot att ge klenbuterol till gödkalvar som är äldre än fjorton veckor och mot att inneha, ha i lager, köpa eller sälja gödkalvar som är äldre än fjorton veckor och som har givits detta ämne, har fullgjort sina skyldigheter enligt direktiv 86/469".[14] Domstolen har härigenom funnit att, om artiklarna 2 och 3 i den nederländska förordningen skall anses utgöra tekniska föreskrifter i den mening som avses i direktiv 83/189, i dess lydelse enligt rådets direktiv 88/182/EEG, är den medlemsstat som med stöd av artikel 10 i samma direktiv har antagit reglerna befriad från skyldigheten, enligt artikel 8 i direktivet, att anmäla dessa till kommissionen.[15]

13 — REG 1999, s. I-2947.
14 — Ibidem, punkt 23.
15 — Ibidem, punkt 24.

Svaret på tolkningsfrågan

26. Enligt lydelsen av den fråga som den nationella domstolen har ställt framgår, att domstolen inte har att bedöma huruvida direktiv 86/469 är förenligt med artikel 30 i fördraget, [16] utan den skall bedöma huruvida en sådan nationell bestämmelse som den ifrågavarande bestämmelsen i artikel 3.1 i den nederländska förordningen, jämförd med artikel 2 i samma förordning, är förenlig med artikel 30 i fördraget.

27. Det skulle faktiskt kunna ifrågasättas om inte den andra frågan måste formuleras om, med tanke på att den nationella domstolen bestämde sig för att gå vidare utan den första frågan, efter att ha tagit del av den ovan nämnda domen i målet Albers m.fl., i vilken det fastställdes att — vilket jag erinrar om — de nationella reglerna i fråga inte hade antagits ensidigt av den nederländska staten, utan utgjorde åtgärder genom vilka direktiv 86/469 införlivades, och att medlemsstaten med stöd av artikel 10 i samma direktiv är befriad från skyldigheten, enligt artikel 8 i direktivet, att anmäla dessa till kommissionen. [17] Följaktligen hade en begäran om att pröva lagenligheten av detta direktiv i förhållande till artikel 30 kunnat framställas. [18]

28. Enligt fast rättspraxis förstås med åtgärder med motsvarande verkan som importrestriktioner, i den mening som avses i artikel 30 i fördraget, sådana hinder för den fria rörligheten för varor som *i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna* följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla. Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor. [19]

29. I domen i målet Albers m.fl. fastställde domstolen, vilket jag har erinrat om, att de omtvistade nationella bestämmelserna

16 — Vilket bekräftas av skälen till beslutet att begära förhandsavgörande (se s. 5 i den franska översättningen av denna begäran), av skrivelsen den 11 juni 1999, genom vilken den nationella domstol som har begärt förhandsavgörande återkallar sin första fråga, av de skriftliga yttranden som inkommit i det aktuella målet (punkterna 43—49 i kommissionens yttrande, punkt 46 i den nederländska regeringens yttrande, punkterna 29—31 i den irländska regeringens yttrande), av deras och parternas utvecklande av talan under den muntliga förhandlingen i domstolen och av de svar på domstolens frågor som avgavs under denna förhandling.

17 — Punkterna 23 och 24.

18 — Enligt fast rättspraxis framgår nämligen klart "att förbudet mot kvantitativa restriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan... inte enbart gäller nationella åtgärder utan även de åtgärder som härrör från gemenskapsinstitutionerna" (dom av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-tech, REG 1998, s. I-4301, punkt 63).

19 — Se domen i det ovan nämnda målet Keck och Mithouard.

utgjorde åtgärder genom vilka den nederländska regeringen uppfyllde sin skyldighet att införliva direktiv 86/469. Det framgår nämligen tydligt av tredje och fjärde övervägandena i detta direktiv att dess syfte är att harmonisera kontrollerna av förekomsten av restämnen och att fastställa gemensamma gränsvärden för dessa restämnen i färskt kött. Om dessa gränsvärden överskrids skall det automatiskt medföra ett förbud mot att sälja det färska köttet i fråga. [20] Direktivet syftar således till att både skydda människors hälsa och underlätta fri rörlighet för varor. [21]

30. Följaktligen utgör inte en sådan bestämmelse som den i artikel 3.1 i den nederländska förordningen, jämförd med artikel 2 i samma förordning, en ensidig åtgärd som syftar till att skydda egna intressen för den medlemsstat som har antagit den, utan den har antagits för att följa ett rådsdirektiv i gemenskapens allmänna intresse.

20 — Se artikel 9.3 b i det ovan nämnda direktivet 86/469.

21 — I mitt förhandsavgörande i det ovan nämnda målet Albers m.fl., (se fotnot på s. 5) har jag betonat att större doser av klenbuterol än de godkända kan innebära en allvarlig fara för människors hälsa.

31. Frågan om denna åtgärds förenlighet med artiklarna 30 [22] och 36 i fördraget är således inte längre aktuell. [23]

32. För fullständighetens skull erinrar jag om att de påståenden som de tilltalade i målet vid den nationella domstolen har framfört, om att den nederländska förordningen går längre än bestämmelserna i direktiv 86/469 genom sitt förbud mot saluförande på den inhemska marknaden av varor som uppfyller direktivets krav, [24] inte stöds av någon bevisning.

33. Av det ovan anförda följer att i den mån bestämmelser, i likhet med dem i den nederländska förordningen, i synnerhet dess artikel 3.1 jämförd med artikel 2 i samma förordning, inte utgör ensidiga åtgärder som syftar till att skydda egna intressen för den medlemsstat som har antagit dem utan har antagits för att följa ett rådsdirektiv i gemenskapens allmänna intresse, blir frågan om dessa reglers förenlighet med artiklarna 30 och 36 i fördraget inte längre aktuell.

22 — Se domen i det ovan nämnda målet Keck och Mithouard.

23 — Se exempelvis dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, Campus Oil m.fl. (REG 1984, s. 2727; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633), punkt 27, av den 25 november 1986 i mål 148/85, Forest (REG 1986, s. 3449), punkt 14, av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas (REG 1996, s. I-2553), punkt 18, eller av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, Compassion in World Farming (REG 1998, s. I-1251), punkt 41.

24 — De har framför allt gjort gällande att saluförandet på den inhemska marknaden av nötkreatur som behandlats med läkemedel som innehåller godkända mängder klenbuterol är förbjudet.

Förslag till avgörande

34. Av ovan angivna skäl föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Arrondissementsrechtbank te Arnhem har ställt på följande sätt:

En sådan regel som den i artikel 3.1 i Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, jämförd med artikel 2 i samma förordning, genom vilken den medlemsstat som antagit regeln har uppfyllt sina skyldigheter enligt rådets direktiv 86/469/EEG av den 16 september 1986 om undersökning av djur och färskt kött med avseende på förekomsten av restsubstanser, i synnerhet dess artikel 9, utgör inte en sådan ensidig nationell åtgärd som hindrar handeln inom gemenskapen och som är förbjuden enligt artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse).