DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

17. september 1998 *

I sag C-400/96,

angående en anmodning, som Tribunal correctionnel de Charleroi (Belgien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Jean Harpegnies

at opnå en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af EF-traktatens artikel 30,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne G. F. Mancini, J. L. Murray (refererende dommer), G. Hirsch og K. M. Ioannou,

generaladvokat: s. Alber
justitssekretær: R. Grass,

* Processprog: fransk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Det Forenede Kongeriges regering ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister Helen Davies

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Hendrik van Lier, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. februar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom afsagt den 21. oktober 1996, indgået til Domstolen den 17. december 1996, har Tribunal correctionnel de Charleroi i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag, hvorunder Jean Harpegnies, der er landmand, er tiltalt for at have markedsført plantebeskyttelsesmidler, der ikke forinden var godkendt, og for at have fremstillet, indført eller emballeret plantebeskyttelsesmidler uden forudgående godkendelse fra landbrugsministeren. Harpegnies er endvidere tiltalt for til egen fordel uretmæssigt at have tilintetgjort eller

bortskaffet 210 l ukrudtsbekæmpelsesmiddel af mærket »Printagal«, 700 g ukrudtsbekæmpelsesmiddel af mærket »Allie«, samt 4 tomme 5-liters dunke, der havde indeholdt ukrudtsbekæmpelsesmidlet »Madit Dispersion«.

3 Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230, s. 1, herefter »direktivet«), der er blevet ændret flere gange, har navnlig til formål at indføre ensartede regler vedrørende forudsætningerne og procedurerne for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler og at beskytte mennesker, dyr og miljøet mod de risici og farer, der kan være følgen af en ukontrolleret anvendelse af disse midler. Direktivet har desuden til formål at fjerne hindringer for den frie handel med plantebeskyttelsesmidler.

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»I dette direktiv forstås ved:

1. '*Plantebeskyttelsesmidler*'

Virksomme stoffer og præparater, som indeholder et eller flere aktive stoffer i den form, i hvilken de leveres til brugeren, og som er bestemt til:

1.1. at beskytte planter eller planteprodukter mod alle skadegørere eller at forebygge sådanne skadegøreres angreb, for så vidt sådanne stoffer eller præparater ikke er defineret i nedenstående bestemmelser

1.2. at øve indflydelse på planters livsprocesser på anden måde end som ernæring (f.eks. vækstregulerende midler)

1.3. at bevare planteprodukter, for så vidt der ikke findes særlige bestemmelser fra Rådet eller Kommissionen om konserveringsmidler for sådanne stoffer eller præparater

1.4. at ødelægge uønskede planter, eller

1.5. at ødelægge plantedele, at bremse eller forebygge uønsket vækst af planter«.

5 I direktivets artikel 3, stk. 1, hedder det: »Medlemsstaterne fastsætter, at plantebeskyttelsesmidler kun kan markedsføres og anvendes på deres område, hvis de er officielt godkendt i overensstemmelse med dette direktiv ...«.

6 I direktivets artikel 4 er det bestemt, hvilke betingelser plantebeskyttelsesmidler skal opfylde for at kunne godkendes. En af disse betingelser er, at et middels aktive stoffer er anført i bilag I til direktivet. Intet stof er til dags dato blevet anført i dette bilag.

7 Direktivets artikel 8, stk. 1, indeholder bestemmelser om overgangsforanstaltninger og undtagelser fra bestemmelsen i artikel 4.

8 Procedurerne ifølge henholdsvis direktivets artikel 4 og artikel 8 tager begge kun sigte på den første ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, der endnu ikke er blevet godkendt i den medlemsstat, hvor der ansøges om godkendelse af det.

9 Artikel 4 i den belgiske kongelige anordning af 5. juni 1975 om opbevaring af, handel med og anvendelse af pesticider og plantebeskyttelsesmidler indeholder et forbud mod at markedsføre, erhverve, tilbyde, udstille eller udbyde til salg, besidde, tilberede, transportere, sælge, videregive mod eller uden betaling, indføre eller anvende plantebeskyttelsesmidler, der ikke forinden er godkendt af den minister, som landbruget henhører under. Overtrædelse af dette forbud straffes i medfør af artikel 8, stk. 1, i den kongelige anordning af 5. juni 1975 og artikel 8, stk. 1-5, i lov af 11. juli 1969 om pesticider og råvarer til anvendelse i landbrug, havebrug, skovbrug og husdyravl med bøde og/eller fængsel.

10 På baggrund heraf har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er kravet i belgisk lovgivning, hvorefter det yderligere forlanges, at plantebeskyttelsesmidler, der er markedsført i en anden medlemsstat, skal være godkendt af de belgiske myndigheder, i strid med reglerne om frie varebevægelser inden for Fællesskabet ifølge EØF-traktatens artikel 30?«

11 Indledningsvis bemærkes det, at i henhold til fast retspraksis kan Domstolen ikke inden for rammerne af traktatens artikel 177 træffe afgørelse om, hvorvidt en national bestemmelse er forenelig med fællesskabsretten. Domstolen kan imidlertid af spørgsmålets ordlyd, således som det er formuleret af den nationale retsinstans, og under hensyn til de af retten meddelte oplysninger, udlede de elementer, der angår fortolkning af fællesskabsretten, således at den nationale retsinstans kan

træffe afgørelse vedrørende de retsspørgsmål, som er indbragt for den (jf. bl.a. dom af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92 og C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 19, og af 15.1.1998, sag C-15/96, Schönning-Kougebetopoulou, Sml. I, s. 47, præmis 9).

12 Det kan således fastslås, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om traktatens artikel 30 er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat, der stiller krav om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, før det markedsføres i den pågældende stat, når midlet allerede er blevet godkendt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat.

13 Indledningsvis bemærkes det, at de i det forelagte spørgsmål omhandlede produkter ikke er blevet præcist beskrevet af den forelæggende ret. Det fremgår af hovedsagen, at der er tale om produkter af forskellige mærker.

14 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at de i hovedsagen omhandlede varer er pesticider, og at de således er omfattet af direktivet.

15 Kommissionen har omvendt anført, at de i hovedsagen omhandlede varer for så vidt som forelæggelsesdommen henviser til kongelig anordning af 5. juni 1975, der også var omhandlet i Brandsma-sagen (dom af 27.6.1996, sag C-293/94, Sml. I, s. 3159), der ifølge Kommissionens opfattelse bestemt drejede sig om betingelserne for markedsføring af plantebeskyttelsesmidler til anvendelse uden for landbruget, ligeledes er plantebeskyttelsesmidler, der som sådanne ikke henhører under direktivets anvendelsesområde.

16 Både Det Forenede Kongerige og Kommissionen når — selv om de som udgangspunkt har bedømt sagens faktiske omstændigheder og deres retsvirkninger forskel-

ligt — til det resultat, at en opretholdelse af kravet om forudgående godkendelse er forenelig med fællesskabsretten.

17 Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelserne i kongelig anordning af 5. juni 1975 om forudgående godkendelse af plantebeskyttelsesmidler oprindelig anvendtes uden forskel på plantebeskyttelsesmidler til anvendelse i landbruget og plantebeskyttelsesmidler til anvendelse uden for landbruget.

18 Efter at direktivet senere er blevet gennemført i medlemsstaternes lovgivning, omfattes pesticider — dvs. plantebeskyttelsesmidler til anvendelse i landbruget — af bestemmelserne i den harmoniserede lovgivning i Fællesskabet. Disse produkter omfattes af definitionen af plantebeskyttelsesmidler i direktivets artikel 2, stk. 1, som gengivet i præmis 5 i nærværende dom.

19 Forskellige andre plantebeskyttelsesmidler til anvendelse uden for landbruget, herunder visse såkaldte biocidholdige produkter, omfattes ikke af direktivet.

20 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter (EFT L 123, s. 1) var endnu ikke blevet vedtaget, dengang de begivenheder, der har givet anledning til hovedsagen, udspillede sig, og det var derfor de kompetente myndigheder i hver medlemsstat, der skulle udforme bestemmelserne om indførsel og godkendelse af disse produkter på deres område.

21 Da der savnes nøjagtige oplysninger om, hvilken type produkt det i hovedsagen omhandlede produkt tilhører, må spørgsmålet besvares ud fra den antagelse, at tvisten i hovedsagen vedrører såvel pesticider som biocidholdige produkter.

22 Herefter må spørgsmålet opdeles i to led. For det første må det undersøges, om det efter direktivet er påkrævet, at der indhentes godkendelse i henhold til artikel 4 eller 8 hos den kompetente myndighed i hver medlemsstat, hvor et pesticid, der omfattes af direktivets anvendelsesområde, markedsføres, når dette produkt allerede er blevet godkendt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat. Det må dernæst undersøges, om traktatens artikel 30 er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat, hvorefter et biocidholdigt produkt skal godkendes, før det markedsføres i denne stat, selv om produktet allerede er godkendt i en anden medlemsstat.

23 Hvad først pesticider angår bemærkes det, at direktivet, der finder anvendelse på disse produkter, bl.a. navnlig har til formål at indføre ensartede regler vedrørende forudsætningerne og procedurerne for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

24 For at virkeliggøre dette mål skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, sørge for, at plantebeskyttelsesmidler, der omfattes af direktivet, kun kan markedsføres og anvendes på deres område, hvis de er officielt godkendt af den i den forbindelse kompetente myndighed. Bestemmelserne om sådan godkendelse findes navnlig i direktivets artikel 4, hvorefter medlemsstaterne skal drage omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler kun kan godkendes, når visse betingelser er opfyldt.

25 Selv om direktivets artikel 8 indeholder overgangs- og undtagelsesbestemmelser, skal den i direktivet foreskrevne godkendelse også indhentes for et pesticid, som allerede i overensstemmelse med direktivets bestemmelser er godkendt af den kompetente myndighed i en anden medlemsstat.

26 Det forelagte spørgsmåls første led skal derfor besvares med, at der i direktivet stilles krav om, at der indhentes godkendelse i henhold til artikel 4 eller 8 hos den

kompetente myndighed i hver medlemsstat, hvor et af direktivet omfattet pesticid markedsføres.

27 Hvad dernæst angår biocidholdige produkter, som direktivet ikke finder anvendelse på, bemærkes det, at der hverken for produktion eller markedsføring af sådanne produkter er sket en harmonisering på fællesskabsplan.

28 Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser som dem, der er omhandlet i hovedsagen, er i overensstemmelse med fællesskabsretten, skal derfor undersøges på baggrund af traktatens artikel 30.

29 Efter traktatens artikel 30 er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt i samhandelen mellem medlemsstaterne. Ifølge fast retspraksis må enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Dog er efter traktatens artikel 36 bestemmelsen i artikel 30 ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, som er begrundet i hensynet til bl.a. beskyttelse af menneskers sundhed, såfremt disse forbud eller restriktioner hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

30 Det må fastslås, at en lovbestemmelse i en medlemsstat, hvorefter det er forbudt at markedsføre, erhverve, tilbyde, fremvise eller sætte til salg, have i sin besiddelse, fremstille, transportere, sælge, afhænde mod vederlag eller vederlagsfrit, indføre eller anvende biocidholdige produkter, der ikke forinden er godkendt, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i traktatens artikel 30 (jf. den ovenfor nævnte Brandsma-dom, præmis 6).

31 Det må derfor undersøges, om en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan være begrundet efter bestemmelserne i traktatens artikel 36.

32 Når biocidholdige produkter anvendes til bekæmpelse dels af organismer, der er skadelige for menneskers eller dyrs sundhed, dels af organismer, som kan beskadige naturlige eller fremstillede produkter, indeholder de nødvendigvis farlige stoffer (jf. Brandsma-dommen, præmis 11).

33 Når der ikke på fællesskabsplan er sket en harmonisering af bestemmelserne, kan medlemsstaterne ifølge fast retspraksis frit fastlægge det omfang, i hvilket de ønsker at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og liv, og dermed kræve en forudgående tilladelse til at markedsføre sådanne produkter (jf. Brandsma-dommen, præmis 11).

34 Imidlertid er det efter proportionalitetsprincippet, som sidste punktum i traktatens artikel 36 er baseret på, påkrævet, at medlemsstaternes adgang til at forbyde indførsel af produkter fra andre medlemsstater ikke er mere omfattende end nødvendigt for at opnå den beskyttelse, der retmæssigt er tilsigtet (jf. på linje hermed dom af 14.7.1989, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445).

35 Domstolen har tidligere (dom af 17.12.1981, sag 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Sml. s. 3277, præmis 14) fastslået, at medlemsstaternes myndigheder — selv om en medlemsstat frit kan underkaste et biocidholdigt produkt en ny undersøgelses- og godkendelsesprocedure, uanset at produktet allerede er godkendt i en anden medlemsstat — ikke desto mindre er forpligtet til at bidrage til en lempelse af kontrolforanstaltningerne i samhandelen inden for Fællesskabet og til at tage de tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, der allerede er udført i en anden medlemsstat, i betragtning (jf. Brandsma-dommen, præmis 12).

36 Spørgsmålets andet led skal derfor besvares med, at nationale bestemmelser, hvorefter det er forbudt at markedsføre et biocidholdigt produkt, der ikke forinden er blevet godkendt af den kompetente myndighed, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, der er begrundet i henhold til traktatens artikel 36, selv om produktet allerede er blevet godkendt i en anden medlemsstat, medmindre der unødvendigt stilles krav om tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, og de samme analyser og forsøg allerede er blevet gennemført i den nævnte anden medlemsstat, og indførselsmedlemsstatens kompetente myndigheder råder over eller efter anmodning kan få rådighed over resultaterne.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal correctionnel de Charleroi ved dom af 21. oktober 1996, for ret:

1) Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler stiller krav om, at der indhentes godkendelse i henhold til

artikel 4 eller 8 hos den kompetente myndighed i hver medlemsstat, hvor et af direktivet omfattet pesticid markedsføres.

2) Nationale bestemmelser, hvorefter det er forbudt at markedsføre et biocidholdigt produkt, der ikke forinden er blevet godkendt af den kompetente myndighed, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i EF-traktatens artikel 30's forstand, der er begrundet i henhold til traktatens artikel 36, selv om produktet allerede er blevet godkendt i en anden medlemsstat, medmindre der unødvendigt stilles krav om tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, og de samme analyser og forsøg allerede er blevet gennemført i den nævnte anden medlemsstat, og indførselsmedlemsstatens kompetente myndigheder råder over eller efter anmodning kan få rådighed over resultaterne.

Ragnemalm Mancini Murray

Hirsch Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. september 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling