— at medlemsstaterne ved forekomst af et stof, som ikke er nævnt i direktivets bilag, principielt ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, f.eks. ved et påbud om, at der i mælkeerstatningsfoder kun må indgå et vist størsteindhold af natrium, og

— at det kun undtagelsesvis i henhold til direktives artikel 5, og kun under overholdelse af den i bestemmelsen fastsatte fremgangsmåde, er tilladt medlemsstaterne midlertidigt at fastsætte et størsteindhold af natrium.

Begreberne i artikel 1, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 79/373 om handel med foderblandinger, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, skal i forbindelse med direktivets artikel 3 fortolkes således,

— at medlemssstaterne ikke på grund af manglende forekomst af tilsætningsstoffer, jfr. direktiv 79/524, eller på grund af forekomst af uønskede stoffer, jfr. direktiv 74/63, er beføjet til at undergive foderstoffer omsætningsbegrænsninger i henhold til direktiv 79/373, som er forbudt ifølge de to førstnævnte direktiver, og

— at medlemsstaterne på grund af manglende forekomst af et tilsætningsstof eller på grund af forekomst af et uønsket stof ikke efter artikel 3 i direktiv 79/373 er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, selv ikke i tilfælde, hvor de antager, at den manglende forekomst af tilsætningsstoffer eller forekomsten af det uønskede stof vil udgøre en fare for dyrs og menneskers sundhed, bortset fra de tilfælde, hvor der foretages tilpasning efter proceduren i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a), i direktiv 70/524 eller i henhold til artikel 6 i direktiv 76/63, hvorved det har sit forblivende ved den hasteprocedure, der er fastsat ved henholdsvis artikel 7 og artikel 5 i de nævnte direktiver.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 9. juli 1985 *

Høje Domstol.

1. Disse præjudicielle spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht er forelagt i forbindelse med en tvist mellem den tyske virksomhed Denkavit, der fremstiller foderstoffer, og Landesamt für Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalen. Denkavit ønsker at bringe fuldfoder til kalve i handelen, der ikke opfylder visse administrativt fastsatte regler om, at sådanne foderstoffer mindst skal indeholde en

* Oversat fra fransk.

bestemt mængde jern og højst må indeholde en vis mængde natrium. Dette er en betingelse for at bringe dem i handelen i Tyskland (§ 14, stk. 1, i lov af 2. 7. 1975 om foderstoffer (BGBl. I, s. 1745)).

Disse regler fremgår af § 7, stk. 2, i bekendtgørelse af 16. juni 1976 om foderstoffer (BGBl I, s. 1497), som ændret den 19. juli 1979 (BGBl. I, s. 1122), hvorefter bestemmelsen blev til bekendtgørelsens § 8, stk. 3, jfr. affattelsen af 8. april 1981 (BGBl. I, s. 352). Det er disse bestemmelser, som Kommissionen har indbragt til prøvelse for Domstolen i sag 28/84, i hvilken jeg lige har fremsat forslag til afgørelse.

Ved de tyske domstole blev der i første instans og ankeinstansen rejst det spørgsmål, om bestemmelserne er forenelige med direktiv 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer, herefter benævnt »tilsætningsstofdirektivet« (EFT 1970 III, s. 743), direktiv 74/63 af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer, herefter benævnt »direktivet om uønskede stoffer« (EFT 1974 L 38, s. 31), og direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger, herefter benævnt »foderblandingsdirektivet« (EFT L 86, s. 30).

Bundesverwaltungsgericht, for hvem sagen til slut blev indbragt, har ønsket det samme problem vedrørende bestemmelsernes forenelighed med fællesskabsretten afgjort, idet man har forelagt Domstolen følgende fire spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal 'tilsætningsstoffer' i artikel 2, litra a), i Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer fortolkes således,

— at det omfatter samtlige stoffer, som indeholdes i foderstoffer, og som påvirker disses beskaffenhed eller den animalske produktion,

— eller skal begrebet fortolkes således, at det kun omfatter de ovennævnte stoffer, når de — eventuelt isoleret — tilsættes foderstoffets bestanddele, og ikke når de udelukkende udgør en bestanddel af foderstoffet (de såkaldte 'foderkomponenter')?

2) Skal artikel 13 i Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer fortolkes således,

— at medlemsstaterne ikke længere er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer af den grund, at de ikke indeholder et bestemt stof, f.eks. ved et påbud om, at mælkeerstatningsfoder skal have et vist mindsteindhold af jern?

3) Skal artiklerne 5 og 7 i Rådets forordning 74/63/EØF af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer fortolkes således,

— at medlemsstaterne principielt ikke længere med hensyn til forekomsten af et stof, som ikke er nævnt i direktivets bilag, er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, f.eks. ved et påbud om, at mælkeerstatningsfoder højst må indeholde en bestemt mængde natrium,

— at det kun undtagelsesvis og ganske midlertidigt er tilladt medlemsstaterne at fastsætte et størsteindhold af natrium, jfr. nærmere betingelserne i artikel 5, stk. 1, 1. pkt., hhv. artikel 5, stk. 1, 2. pkt.?

4. a) Skal artikel 1, stk. 2, litra b), og litra c), i Rådets direktiv 79/373/EØF af

2. april 1979 om handel med foderblandinger fortolkes således,

— at medlemsstaterne ved manglende forekomst af tilsætningsstoffer i direktiv 70/524/EØF's forstand eller ved forekomst af uønskede stoffer i direktiv 74/63/EØF's forstand fremdeles ikke er beføjet til at undergive foderstoffer omsætningsbegrænsninger, som er forbudt ifølge disse direktiver, eller

b) skal artikel 3, 2. pkt., i direktiv 79/373/EØF fortolkes således,

— at medlemsstaterne ved manglende forekomst af et tilsætningsstof eller ved forekomst af et uønsket stof er beføjet til at begrænse omsætningen af foderstoffer, når stoffet vil udgøre en fare for dyrs eller menneskers sundhed, såfremt det enten mangler eller er til stede,

— og uden at det herved er påkrævet at foretage en tilpasning under iagttagelse af proceduren i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit A, litra a), i direktiv 70/524/EØF, hhv. artikel 5, stk. 1, i direktiv 74/63/EØF?«

Ved disse fire spørgsmål har Bundesverwaltungsgericht anmodet Domstolen om at definere begrebet tilsætningsstof og om nøjagtigt at fastlægge grænserne for den kompetence, som medlemsstaterne har bevaret i forbindelse med de tre direktiver.

2. Det er ikke noget nyt for Domstolen, at en præjuciel sag og en traktatbrudssag har samme genstand. Domstolen har altid ment, at den ikke i forbindelse med sin kompetence i medfør af EØF-traktatens artikel 177 til at afgøre præjudicielle spørgsmål kan udtale sig om, hvorvidt indholdet af national ret konkret er forenelig med fællesskabsretten, hvorimod den ved en fortolkning af de fællesskabsretlige regler, om hvis anvendelse der er spørgsmål ved den nationale retsinstans, kan give denne et svar, der gør det muligt for den at træffe afgørelse i den tvist, den har fået forelagt (se f.eks. sag 111/76, Van den Hazel, Sml. 1977, s. 901, præmis 4).

Når dette er sagt, må jeg konstatere, at de af Bundesverwaltungsgericht forelagte præjudicielle spørgsmål i høj grad sætter fokus på de problemer, som de tyske bestemmelser rejser i forhold til de tre fællesskabsdirektiver, og som jeg har søgt at angive en løsning på i mit forslag til afgørelse i sag 28/84. Indholdet af de indlæg, der er afgivet for Domstolen, svarer da også i det væsentlige til det, der er blevet gjort gældende under traktatbrudssagen.

Jeg vil derfor ikke endnu en gang redegøre for, hvad Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har anført i forbindelse med sidstnævnte sag, idet jeg vil indskrænke mig til at opsummere indlæggene fra Denkavit, Land Nordrhein-Westfalen og den italienske regering.

3. Sagsøgeren i hovedsagen har koncentreret sig om fire punkter.

— Det anføres, at det er i strid med »tilsætningsstofdirektivet« at fastsætte regler om et mindsteindhold af jern. Det følger af direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med dets bilag (afsnit I. Mikronæringsstoffer,

E 1), at jern er et tilsætningsstof. I henhold til artikel 13 kan der ikke indføres andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der udtrykkeligt er angivet i selve direktivet. Over for det argument, at fabrikanten på ingen måde er tvunget til at anvende jernholdige tilsætningsstoffer, idet de tyske bestemmelser giver mulighed for at anvende råvarer med et højt indhold af jern, anfører Denkavit følgende: Det fremgår af »foderblandingsdirektivets« artikel 8, at der ikke kan indføres nye bestemmelser vedrørende råvarer efter vedtagelsen af direktivet. Hertil kommer, at den fremgangsmåde at anvende råvarer med et højt indhold af jern ville være ensbetydende med, at mælkeerstatningsfoder måtte sammensættes på en helt anden måde end hidtil.

— Det anføres, at det strider mod direktiv 74/63 at indføre regler om, at foderstoffer højst må indholde en bestemt mængde natrium. Natrium falder ind under begrebet uønskede stoffer, idet direktivet ikke alene omfatter stoffer, der altid er skadelige, men også stoffer, der bliver det på grund af den koncentration, der er af dem. Da bilaget til direktivet ikke indeholder nogen bestemmelser om natrium, må direktivet fortolkes som indeholdende et forbud mod enhver form for handelsmæssig begrænsning baseret på indholdet af natrium. Man kan ikke til støtte for, at direktiv 74/63 ikke skulle finde anvendelse, henvise til direktiv 77/101 af 23. november 1976 om handel med ublandede foderstoffer (EFT 1977 L 32, s. 1) eller til »foderblandingsdirektivet«, i hvilke der begge er fastsat regler for indholdet af visse analytiske bestanddele. Formålet med disse to direktiver er specielt og vedrører ikke beskyttelsen af dyrs eller menneskers sundhed, men derimod hensynet til redelighed i handelen. De regler om indholdet af bestemte stoffer, som direktiverne opstiller, er derfor begrundet i, hvilken indflydelse disse har på det pågældende foderstofs næringsværdi.

— Det anføres, at direktiv 79/373 kun finder anvendelse i det omfang, de to specialiserede direktiver ikke gør det. Det er derfor ikke rigtigt, at de tyske bestemmelser har hjemmel i 2. punktum i artikel 3. Ligesom de andre direktiver forbyder »foderblandingsdirektivet« andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der er udtrykkeligt angivet i direktivet (artikel 9). Artikel 8 må derfor fortolkes som indeholdende et forbud mod, at medlemsstaterne indfører nye regler vedrørende råvarer, og i henhold til artikel 14, litra a), er de kun berettiget til at tilskynde til anvendelsen af bestemte analytiske bestanddele i forbindelse med foderstoffer.

— Endelig anføres det, at det fremgår af alle disse argumenter, at de anfægtede bestemmelser ikke har hjemmel i EØF-traktatens artikel 36. Såfremt Forbundsrepublikken Tyskland ønskede de pågældende bestemmelser indført, kunne dette kun ske efter procedurereglerne herom i direktiverne. Subsidiært anfører Denkavit om EØF-traktatens artikel 36, at det påhviler medlemsstaten at godtgøre, at der har foreligget en fare for menneskers eller dyrs sundhed, hvilket Forbundsrepublikken Tyskland ikke har kunnet.

4. Land Nordrhein-Westfalen har gjort gældende, at de tyske bestemmelser kun vedrører jern og natrium som »foderkomponenter«, hvorfor de to specialiserede direktiver ikke finder anvendelse. I modsætning til de tilsætningsstoffer, der ifølge direktiv 70/524 er tilladte, forekommer foderkomponenter naturligt i foderstofferne, idet der ikke er tale om bevidst at tilsætte dem. For det tilfælde, at det måtte blive lagt til grund, at jern som omhandlet i de tyske bestemmelser må sidestilles med et tilsætningsstof, gøres det gældende, at direktivet ikke finder anvendelse på det forhold, at der fastsættes regler om et mindsteindhold. Artikel 13 må fortolkes således, at medlemsstaterne for at imødegå en fare for dyrs eller menneskers sundhed kan indføre regler om et mindsteindhold af et bestemt stof, når et sådant ikke er angivet i bilaget.

Hvad angår natrium, kan dette stof ikke falde ind under begrebet uønskede stoffer, idet det i modsætning til de i direktiv 74/63 forbudte stoffer ikke altid er skadeligt, men derimod ønskeligt, blot indholdet af det

ikke er for stort. Sammenfattende gøres det gældende, at de tyske bestemmelser har hjemmel i artikel 3, 2. punktum, i direktiv 79/373.

5. I sit indlæg har den italienske regering i det væsentlige anført det samme som Land Nordrhein-Westfalen. Om artikel 8 i direktiv 79/373 har Italiens repræsentant under den mundtlige forhandling anført, at denne må fortolkes i sammenhæng med artikel 15. Harmoniseringen af de nationale regler om råvarer er ikke tilendebragt og kan kun være det, når fællesskabsretlige bestemmelser er trådt i stedet for de indbyrdes forskellige regler, der fortsat er i de forskellige medlemsstater. Artikel 36 kan derfor fortsat påberåbes.

6. Hverken en gennemgang af akterne i hovedsagen eller de for Domstolen afgivne indlæg har efter min opfattelse frembragt noget nyt, der kan ændre den fortolkning af de tre pågældende direktiver, som jeg har givet i mit forslag til afgørelse i sag 28/84.

Jeg bemærker dog, at selv om der er grænser for den harmonisering, der er sket med hensyn til reglerne om råvarer, hvilket ikke alene fremgår af artiklerne 8 og 15, men også af en helhedsvurdering af direktiv 79/373, der først og fremmest vedrører spørgsmålet om *emballeringen* af foderblandinger og ikke deres *sammensætning*, kan der ikke efter ikrafttrædelsen af direktiv 79/373 opretholdes bestemmelser, der *påbyder* enten anvendelsen af en bestemt form for foderstof, der opfylder visse analytiske krav, idet der ifølge direktivet kun er en ret til at *anbefale* noget sådant, eller anvendelsen af råvarer med et højt indhold af jern, idet dette strider mod direktivets artikel 8.

7. De af Bundesverwaltungsgericht forelagte spørgsmål vil herefter kunne besvares på følgende måde.

a) Begrebet »tilsætningsstoffer« i artikel 2, litra a), i direktiv 70/524 omfatter stoffer, der bevidst tilsættes foderstoffer for at forbedre disse.

b) Artikel 13, jfr. artikel 3, stk. 1, i direktiv 70/524 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan underlægge foderstoffer andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der er udtrykkeligt angivet i direktivet for de i bilaget til dette opregnede stoffer, heller ikke begrænsninger, der er begrundet i, at et foderstof ikke indeholder et bestemt tilsætningsstof.

c) Artikel 7, jfr. artikel 3, stk. 1, i direktiv 74/63 skal fortolkes således, at medlemsstaterne principielt ikke, fordi et foderstof indeholder et bestemt skadeligt stof, kan underlægge dette andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der er udtrykkeligt angivet i direktivet for de i bilaget til dette opregnede stoffer.

I henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 1, kan medlemsstaterne på de heri angivne materielle og formelle betingelser midlertidigt træffe andre foranstaltninger, hvorved foderstoffer underlægges handelsmæssige begrænsninger.

d) Artikel 9 i direktiv 79/373, der i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b) og litra c) ikke berører direktiverne 70/524 og 74/63, indeholder et forbud mod, at medlemsstaterne indfører andre handelsmæssige begrænsninger end dem, der er udtrykkeligt angivet i direktivet, og medlemsstaterne er i henhold til artikel 3 forpligtet til gennem ved lov eller administrativt fastsatte regler at sikre, at bestemte kvalitetsnormer overholdes, at der sker en sundhedskontrol, og at redelighed i handelen opretholdes.