FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 27. MAJ 1975 [1]

Høje Ret.

Den, der ønsker at føre visse planter eller planteprodukter, som medfører eller kan medføre bestemte skadeorganismer, over grænsen ind i Forbundsrepublikken Tyskland, har pligt til at fremstille disse produkter ved grænsen til undersøgelse hos den officielle plantesundhedskontrol. Dette følger af forordningen om beskyttelse mod indførelse af smittebærere og skadedyr, der er farlige for kulturplanter, den såkaldte »Pflanzenbeschauverordnung« af 23. august 1957 i dennes affattelse af 11. maj 1970. Særlig gælder denne pligt også for import af æbler, og kontrollen skal bl.a. forhindre, at San José skjoldlusen kommer ind i landet. Denne er nemlig et skadedyr, som er uhyre vanskelig at komme til livs, og den er i stand til at klare sig i hele Fællesskabet og findes allerede udbredt i Italien, Frankrig og Sydtyskland.

I denne sag skal det undersøges, om der som følge af fællesskabsretlige forskrifter må sættes spørgsmålstegn ved denne pligts retmæssighed, i hvert fald hvad angår import fra andre medlemsstater. Efter firma REWE's opfattelse, sagsøgeren i den hovedsag (herefter benævnt *sagsøgeren*), der danner grundlag for den forelæggelse, vi nu skal behandle, er dette tilfældet.

Firma Rewe ville i oktober 1973 importere æbler fra Frankrig til Forbundsrepublikken Tyskland. For det omhandlede partis vedkommende var firmaet i stand til at forelægge den i henhold til § 7 i »Pflanzenbeschauverordnung« nødvendige franske officielle plantesundhedsattest. Da det modsatte sig at lade den importerede vare gennemgå plantesundhedsundersøgelsen, blev firmaet ved afgørelse af 29. oktober 1973 meddelt afslag på importen. Om denne afgørelse er lovlig, skal nu påkendes i den forvaltningssag, som firma Rewe derpå anlagde. At firma Rewe for at kunne importere forsendelsen alligevel lod den undersøge af plantesundhedsmyndighederne har ikke videre interesse her.

Sit standpunkt, nemlig at den obligatoriske plantesundhedskontrol er ulovlig, har firma Rewe begrundet med en henvisning til det forbud mod anvendelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der er indeholdt i artikel 22 i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT-specialudgave 1972 (II), s. 423; org. ref. ABl. L 118, 1972) om den fælles markedsordning for frugt og grønsager. Det er firmaets opfattelse, at det krav om plantesundhedskontrol, som stilles efter tysk ret, udgør en hindring for importen i de anførte bestemmelsers forstand samt i henhold til den retspraksis, der er opstået i forbindelse hermed. Den skulle heller ikke være lovlig efter traktatens artikel 36, altså efter den regel, som bestemmer, at artikel 30-34 ikke er til hinder for sådanne indførselsrestriktioner, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af planter. Faktisk skulle den slags undersøgelser ikke være nødvendige i det foreliggende tilfælde bl.a. af den grund, at den pågældende smittebærer forekommer i lige udstrækning i Frankrig og Tyskland. Firmaet har videre anført, at der foreligger en vilkårlig forskelsbehandling efter artikel 36, 2. punktum, fordi indenlandske æbler ikke er omfattet af en særlig lovhjemlet undersøgelse for bestemte sygdomme.

Foranlediget af disse søgsmålsgrunde udsatte den pågældende ret ved kendelse af 24. oktober 1974 sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177

1 – Oversat fra tysk.

følgende tre spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Omfatter begreberne »kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning« i EØF-traktatens artikel 30 pligten til ved indførsel at lade planteprodukter (her: æbler) undersøge for importørens regning for angreb af bestemte skadedyr, når et afslag på at lade varen fremstille til plantesundhedskontrollen medfører, at der udstedes importforbud for den?
2. Skal EØF-traktatens artikel 36, første punktum fortolkes således, at plantesundhedsmæssige kontrolforanstaltninger, der har hjemmel i national ret, og som foretages ved grænsen for at forhindre San José skjoldlusen i at komme ind i landet, også efter udstedelsen af Rådets direktiv af 8. 12. 1969 til bekæmpelse af San José skjoldlusen (69/566/EØF, EFT-specialudgave 1969 (II), s. 549; org. ref. ABl. L 323/5 af 24. 12. 1969) stadig er »begrundet« efter EØF-traktatens artikel 36, første punktum?
3. Er den obligatoriske plantesundhedskontrol af udenlandske æbler ved disses indførsel en »vilkårlig forskelsbehandling« efter EØF-traktatens artikel 36, 2. punktum allerede af den grund, at æbler, som er dyrket i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke er underkastet en tilsvarende undersøgelsespligt ved forsendelse i indlandet?

Til disse spørgsmål indtager jeg følgende stilling:

1. Vedrørende det første spørgsmål:

I det første spørgsmål indgår begrebet »kvantitative indførselsrestriktioner«. Da kvantitative indførselsrestriktioner — som Kommissionen har påpeget — imidlertid efter EØF-traktaten er det samme som kontingenter, og da der i det foreliggende tilfælde klart ikke er tale om en direkte kvantitativ importrestriktion, er yderligere redegørelser for det anførte udtryk unødvendige, idet det alene kommer an på begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning«.

Efter de redegørelser, der er afgivet under sagen, mener jeg ikke, at behandlingen af dette første punkt skulle kunne volde særlige vanskeligheder.

Af betydning er frem for alt dommen i sag 8/74 (dom af 11. juli 1974, Pierre Guillot mod Kommissionen, Samling af Domstolens Afgørelser, 1974, s. 851). Ifølge denne afgørelse må »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.« Tilsvarende formuleringer blev allerede anvendt i dommen i sag 190/73 (dom af 30. oktober 1974, straffesagen mod J. W. J. Haaster, Samling af Domstolens Afgørelser, 1974, s. 1123). Det er åbenbart, at denne definition er overordentlig streng og omfattende. Således er det navnlig ikke de faktiske virkninger af de pågældende foranstaltninger, der er afgørende. Hertil kommer, at det i henhold til en anden dom heller ikke er *omfanget* af en sådan lovgivnings virkninger, som har betydning. Dette kan uddrages af resultaterne i sagerne 51-54/71 (dom af 15. december 1971, International Fruit Company NV m.fl. mod Produktschap voor groenten en fruit, Sammlung der Rechtsprechung, 1971, s. 1107), hvorefter også den blotte formelle opretholdelse af en licensordning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion. Videre i denne sammenhæng har det interesse at notere sig de domme, hvori det udtrykkelig betones, at traktaten indeholder det princip, at *alle* hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne skal fjernes (se f.eks. sag 29/72, dom af 14. december 1972, S.p.A. Marimex mod det italienske finansministerium, Sammlung der Rechtsprechung 1972, s. 1318; sag 190/73, dom af 30. oktober 1973, straffesagen mod J. W. J. Haaster, Samling af Domstolens Afgørelser, 1974, s. 1123). Ud fra

disse domme kan det fastslås, at udtrykket »foranstaltninger med tilsvarende virkning« principielt også omfatter en lovgivning, hvorefter ethvert importeret parti planter eller planteprodukter – herunder emballage og lastrum – skal gennemgå en obligatorisk plantesundhedskontrol, også selv om det viser sig, at importen ikke afvises. Faktisk kan man ikke komme uden om, at en sådan lovgivning, ikke mindst fordi den medfører, at bestemte grænseovergangssteder nødvendigvis må benyttes, både fremkalder forsinkelser og omkostninger, som fragtføreren må kræve honoreret for at lade varen fremstille til plantesundhedskontrol.

Denne forståelse gør det efter min mening overflødigt i forbindelse med det første spørgsmål også at komme ind på Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 10; org. ref. ABl. L 13, 1970) og dette direktivs definitioner, som Domstolen allerede har henvist til i andre retssager (se f.eks. sag 155/73, dom af 30. april 1974, straffesagen mod Giuseppe Sacchi, Samling af Domstolens Afgørelser, 1974, s. 429). I hvert fald kan det her lades ubesvaret, hvilken betydning dette direktiv har for den her foreliggende problematik, fordi visse af direktivets relevante kriterier – lige behandling af indenlandske og importerede varer, lovgivningens tilpasning til det tilstræbte mål – alligevel også må drøftes i forbindelse med behandlingen af traktatens artikel 36, altså i forbindelse med undersøgelsen af det andet og tredje spørgsmål.

Denne erkendelse gør det endvidere tydeligt, at den snævrere opfattelse, som forbundsregeringen gør sig til talsmand for, ikke er holdbar, dvs. det standpunkt, at det afgørende er, om hindringen for handelen er *følelig*, og at der ikke kan tales om, at importen hæmmes, når – som i dette tilfælde – en lovgivning kun har ganske ringe virkninger.

Ganske vist må det her anerkendes – som Kommissionen også gør – at formaliteter ved grænsen, der er ganske uden betydning for importen, som f.eks. almindelig politikontrol eller statistiske oplysninger, klart ikke kan udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning. Men for det første kan dette Domstolens, uden at det er nødvendigt at anvende et så svært afgrænseligt og dermed farligt begreb som »følelig« virkning. Dette begreb er udviklet i retspraksis vedrørende konkurrenceretten, altså i overvejende privatretlig sammenhæng. Hvad derimod angår de hindringer for de frie varebevægelser, som er af offentligretlig karakter, er det allerede tidligt i retspraksis – f.eks. i forbindelse med afgifter med tilsvarende virkning som told eller med den formelle opretholdelse af en licensordning – blevet klargjort, at der her gælder strenge principper, altså, at der ikke er plads til en så elastisk grænse, som forbundsregeringen har anbefalet. For det andet skulle det vel også være uden for enhver tvivl, at en foranstaltning som plantesundhedskontrol ved grænsen – uanset om den kun stikprøvevis gennemføres inden for grænseovergangsstedernes normale åbningstider og således normalt ikke udelukker en hurtig ekspedition ved særlig vel placerede overgangssteder – vanskeligt kan henregnes til kategorien af fuldstændigt betydningsløse importhindringer.

Disse foranstaltninger kan derfor ikke begrundes med, at deres virkning er så ringe, at EØF-traktatens artikel 30 overhovedet ikke kan finde anvendelse, men i det højeste – såfremt Kommissionens førnævnte direktiv 70/50 lades ude af betragtning – med en henvisning til EØF-traktatens artikel 36, som de resterende spørgsmål fra den forelæggende ret vedrører.

2. *Vedrørende det andet spørgsmål:*

Kernen i det andet spørgsmål angår undersøgelsen af, om en plantesundhedsmæssig kontrol ved grænsen med henblik på at forhindre, at San José skjoldlusen kommer ind i landet, også er begrundet i henhold til EØF-traktatens

artikel 36, 1. punktum, efter at Rådets direktiv af 8. december 1969 (EFT-specialudgave 1969 (II), s. 549; org. ref. ABl. L 323, 1969) er blevet udstedt. Efter det i sagen anførte er det under alle omstændigheder blevet tydeligt, at undersøgelsen her må være mere omfattende og medtage andre aspekter, særligt — således som formuleringen af artikel 36 giver anledning til — spørgsmålet, om sådanne undersøgelser principielt er begrundet.

Vender vi os først mod denne videregående problemkreds, er det her sikkert af stor interesse, hvad der under sagen blev oplyst om det pågældende skadedyr. Åbenbart er dets farlighed betragtelig; har det først én gang sat sig fast, er det tilsyneladende ikke mere til at udrydde. De klimatiske betingelser for dets udbredelse findes i hele Fællesskabet. Faktisk er angreb — i forskelligt omfang — registreret i Italien, i Frankrig og i en begrænset del af Sydtyskland. Dette skadedyrs farlighed har medført, at den europæiske plantebeskyttelsesorganisation, der er en regional organisation under FAO, har fastsat en tolerancegrænse på 0 for den, hvilket således også forklarer den særlige bekymring i forbundsregeringen, der navnlig frygter for de store nordtyske planteskolers sikkerhed, der har omfattende økonomisk betydning.

Med rette har Kommissionen imidlertid fremhævet, at denne abstrakte eller generelle farlighed hos det her omhandlede skadedyr ikke er tilstrækkelig til, at artikel 36 skal finde anvendelse. Som det gentagne gange er blevet fremhævet i retspraksis (se f.eks. sag 13/68, dom af 19. december 1968, firma Salgoil mod Den italienske Republiks udenrigshandelsministerium, (Sammlung der Rechtsprechung, 1968, s. 694); sag 29/72, dom af 14. december 1972, S.p.A. Marimex mod det italienske finansministerium (Sammlung der Rechtsprechung, 1972, s. 1318), drejer det sig her om en undtagelsesbestemmelse, hvilket angiver, at der, også med hensyn til begrebet »begrundet«, må anlægges en snæver fortolkning.

Plantesundhedsmæssige foranstaltninger kan derfor kun være begrundet i det omfang, plantesundheden i den pågældende medlemsstat ville være truet, hvis ikke de blev truffet. Der skal — med andre ord — være en alvorlig risiko for, at de produkter, der er omfattet af kontrollen, kan være angrebet.

Med hensyn til de pågældende skadeorganismer kan dette ikke a priori udelukkes, således som plantebeskyttelsen i Fællesskabet for øjeblikket ser ud, idet medlemsstaternes lovgivning til bekæmpelse af og beskyttelse mod plantesygdomme og skadedyr jo stadig er ret forskellig. For at de nævnte foranstaltninger skal være begrundet, må det vel imidlertid også kræves, at de yderligere konkretiseres og afpasses på en måde, således at der intet afgørende kan indvendes mod deres praktiske anvendelighed. Dette betyder: en medlemsstat, der træffer beskyttelsesforanstaltninger mod, at skadedyr kommer ind i landet, må kunne begrunde disse under henvisning til oprindelsesområdet, de dér anvendte bekæmpelsesforanstaltninger, altså til den bestående risiko for smitte, samt efter omstændighederne under henvisning til sæsonbestemte særegenheder, der kan spille en rolle for risikoens omfang. Viser det sig ved sådanne overvejelser, at import fra visse lande og på visse tidspunkter praktisk taget ikke er forbundet med nogen fare for den indenlandske plantekultur, vil en plantesundhedskontrol, der regelmæssigt og obligatorisk gennemføres ved grænsen, i almindelighed vanskeligt kunne anses som begrundet.

I denne sammenhæng har det også interesse — hvilket først og fremmest er blevet påpeget af sagsøgeren —, om der på samme måde som i Forbundsrepublikken Tyskland ved importen kræves fremlagt en officiel plantesundhedsattest fra eksportlandet, hvori det bekræftes, at varen er fri for angreb, og at importlandets forskrifter er blevet overholdt. I sig selv taler dette forhold imod, at der skulle foreligge en reel fare. Imidlertid kan en sådan supplerende grænsekontrol, navnlig fordi der i Fællesskabet ikke findes nogen pligt til

gensidig anerkendelse af sådanne attester, ikke anses som utilladelig, såfremt der foreligger tilstrækkelig grund til at mene, at sådanne attester ikke har en tilsvarende pålidelighed, altså såfremt det gennem en længere periode kan konstateres, at den importerede vare i en række tilfælde på trods af officiel attest ikke er fri for smittebærere.

Om det derudover tillige har betydning, at der i medfør af forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager jo alligevel gennemføres en kontrol af kvalitets- og handelsklasse, er et spørgsmål, som også er blevet rejst under sagen. Uden videre kan det ikke afvises, at spørgsmålet er berettiget, idet det jo er tænkeligt, at faren for, at skadeorganismer kommer ind i landet, også kan imødegås ad denne vej, eftersom frugt, der er inficeret med smittebærere, vil have en forringet kvalitet. Til syvende og sidst finder jeg ikke, at man på grundlag af disse betragtninger kan slutte, at supplerende plantesundhedsmæssige undersøgelser er overflødige, for faktisk gennemføres de her nævnte kontrolforanstaltninger af forskellige myndigheder og med forskelligt formål, dvs. kvalitetskontrollen giver ikke den samme garanti for, at frugten ikke er inficeret, som en særlig og grundig plantesundhedsmæssig undersøgelse frembyder.

Herefter er der så tilbage at undersøge – og hermed er jeg kommet ind til kernen af det andet spørgsmål – om en plantesundhedskontrol, der i henhold til national ret gennemføres ved grænsen, stadig kan siges at være begrundet i artikel 36's forstand, efter at det førnævnte direktiv fra Rådet til bekæmpelse af San José skjoldlusen er blevet udstedt. Som De ved, har sagsøgeren eftertrykkelig bestridt dette. Det er sagsøgerens opfattelse, at spørgsmålet én gang for alle er blevet afgjort for hele Fællesskabets vedkommende af det førnævnte direktiv fra Rådet. Efter direktivet skal skadedyr principielt bekæmpes uden hensyntagen til nationale grænser, og kontrol med omsætningen af værtplanter og plantedele skal kun finde sted ved grænserne til de angrebne områder og sikkerhedszonerne. Desuden fremgår det tydeligt af direktivets ordning, at faren fra planternes frugt ikke tillægges stor betydning, da der ikke engang findes nogen pligt til undersøgelse, når frugt bringes ud af et angrebet område. Heraf sluttes, at supplerende kontrolforanstaltninger ved landegrænserne strider mod direktivets formål, fordi de er udtryk for supplerende principper og i øvrigt ikke kan anses for nødvendige ud fra direktivets kriterier.

Som forbundsregeringen og Kommissionen mener jeg, at dette synspunkt er forkert.

Den antagelse, at Rådets direktiv ikke er til hinder for nationale kontrolforanstaltninger ved grænsen, støttes nemlig for det første af det væsentlige argument, at direktivet kun fastsætter en mindstestandard for bekæmpelse af og beskyttelse mod San José skjoldlusens udbredelse. Som det fremgår af dets artikel 11 gives der udtrykkeligt medlemsstaterne ret til at træffe strengere eller supplerende foranstaltninger også til forebyggelse af lusens udbredelse, såfremt sådanne foranstaltninger findes nødvendige. Direktivet indeholder altså ikke nogen egentlig norm for skadedyrets bekæmpelse. Ifølge dette vil der stadig foreligge risiko for angreb i forskellig grad, og det kan følgelig allerede af den grund ikke antages, at kontrol ved grænserne principielt ikke kan forenes med det. For det andet er det vigtigt, at direktivet åbenbart er begrænset til indenlandske foranstaltninger. Spørgsmålet om grænsekontrollen lades ubesvaret, således som det allerede fremgår af dets fjerde betragtning, hvori det hedder:

»Beskyttelsesforanstaltningerne mod indførelse af skadeorganismer i de enkelte medlemsstater ville kun være af begrænset rækkevidde, såfremt disse skadeorganismer ikke blev bekæmpet samtidigt og metodisk inden for hele Fællesskabet, og såfremt deres udbredelse ikke blev forhindret.«

Rigtigheden af denne antagelse underbygges desuden af, at Kommissionen allerede i 1965 udarbejdede et forslag til et rådsdirektiv om foranstaltninger til beskyttelse mod indførelse af planteskadedyr i medlemsstaterne. Drøftelserne vedrørende dette dokument er nu så vidt fremskredne, at det — som det fremgår af et dokument fra januar 1975 — er klart, at foranstaltninger til beskyttelse mod, at skadeorganismer kommer ind i medlemsstaterne, stadig anses for principielt nødvendige. En gradvis afvikling af modtagerstatens kontrolforanstaltninger ved grænsen skal finde sted, når der er tilstrækkelig tillid til kontrollen i afsenderstaten og endnu ved lovgivningens slutfase skal undersøgelser ved grænsen under visse omstændigheder være tilladt.

Man kan derfor med sikkerhed sige — og hermed kan undersøgelsen af det andet spørgsmål afsluttes — at det ikke ud fra Rådets direktiv af 8. december 1969 og udløbet af den heri indeholdte gennemførelsesfrist kan bestrides, at en plantesundhedskontrol ved grænsen er begrundet.

3. Vedrørende det tredje spørgsmål:

Tredje og sidste spørgsmål vedrører det i EØF-traktatens artikel 36 indeholdte forbehold, hvorefter de dér anførte indførselsrestriktioner ikke må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling. Det skal altså klargøres, om den obligatoriske plantesundhedskontrol, som udenlandske æbler skal gennemgå ved importen, er en vilkårlig forskelsbehandling i artikel 36's forstand, allerede af den grund, at der ikke gælder nogen tilsvarende undersøgelsespligt for æbler, der er dyrket i Forbundsrepublikken Tyskland ved disses forsendelse inden for landets grænser.

I denne sammenhæng har forbundsregeringen først gjort gældende, at efter at den tyske forordning om bekæmpelse af San José skjoldlusen af 20. april 1972 til gennemførelse af Rådets direktiv af 8. december 1969 er udstedt, behandles indenlandske produkter på en *sammenlignelig* måde, da der her, under ét betragtet, findes en tilsvarende hindring for æbler, der bringes i handelen. På grundlag af planteejerens anmeldelsespligt foretager plantesundhedsmyndighederne kontrollen på moderplanten, og efter omstændighederne finder den nødvendige bekæmpelse sted på planten. En fornuftig helhedsbetragtning skulle altså medføre, at der ikke kan tales om, at der sker nogen afvigende behandling af importerede produkter, og altså heller ikke nogen forskelsbehandling.

Efter min mening er det dog her med rette blevet indvendt, at man ved bedømmelsen af en påstand om forskelsbehandling ikke kan acceptere, at der opereres med en således forgrovet sammenligning, der vil medføre, at kontrollen vanskeliggøres, og at forbudet mod forskelsbehandling gennemhulles. Tværtimod må man alene koncentrere sig om, hvad der sker med den pågældende vare, og det må oplyses, om der for så vidt foreligger en tilsvarende hindring. Dette kan med sikkerhed udledes af retspraksis vedrørende artikel 12 og 95 (se især sag 2 og 3/63, dom af 14. december 1962, EØF's Kommission mod storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien, Sammlung der Rechtsprechung, 1962, s. 884; men også sag 29/72, dom af 14. december 1972, S.p.A. Marimex mod det italienske finansministerium, Sammlung der Rechtsprechung, 1972, s. 1319). Der kan vanskeligt gælde noget andet ved anvendelsen af artikel 36.

Den forelæggende ret har altså helt rigtigt fremhævet, at der ved salg af indenlandske æbler ikke findes nogen inspektion, som svarer til grænsekontrollen. Der foreligger således utvivlsomt ikke nogen lige behandling, da den, der ejer indenlandsk *frugt,* heller ikke har nogen pligt til anmeldelse eller bekæmpelse, og følgelig kan kun det spørgsmål stilles, om der alligevel ikke er tale om forskelsbehandling.

Betragtes spørgsmålet under denne synsvinkel, er det uden videre klart, at det

ikke — som sagsøgeren mener — kan afvises, at der finder en forskelsbehandling sted, når grænsekontrollen udgør et led i en generel indenlandsk lovgivning om plantebeskyttelse, som systematisk omfatter alle varer efter samme kriterier, dvs. når der anvendes kriterier, som er udviklet inden for rammerne af retspraksis vedrørende told og afgifter (se f.eks. 29/72). Dette synspunkt ville utvivlsomt være for snævert, for eksempel, hvor der kun findes risiko for skade ved importerede produkter men ikke ved indenlandske, måske fordi der ikke findes noget sygdomsangreb inde i landet. Det afgørende kan derfor kun være — som Kommissionen har anført under henvisning til visse formuleringer i artikel 2, litra r) i sit direktiv af 22. december 1969 —, om krav af faktisk natur taler for en forskelsbehandling.

For så vidt har det sikkert også betydning, hvad forbundsregeringen har anført. Den har fremhævet, at inden for landets grænser sker der en virkningsfuld bekæmpelse af skadedyret på planten i det lille, afgrænsede angrebsområde. Bekæmpelsen er så effektiv, at det ikke er nødvendigt at fastsætte supplerende kontrolforanstaltninger, når varen skal afsættes, selv om det dog principielt er muligt efter plantebeskyttelseslovens § 19, når andre foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Ved importerede produkter er det imidlertid ikke muligt at anvende de samme foranstaltninger, som gælder for den tyske plantebeskyttelse, nemlig bekæmpelse på planten, hvorfor der må gennemføres en kontrol af den importerede frugt. Skulle en fuldstændig ensartet behandling tilstræbes, ville dette have til resultat, at den mindre virkningsfulde kontrol ved afsætningen måtte træde i stedet for de virkningsfulde bekæmpelsesforanstaltninger på planten, et resultat, som ingen vil kalde fornuftigt.

Man må efter min mening anerkende, at denne indvending er berettiget. Som Kommissionen mener jeg dog, at den ikke i sig selv er tilstrækkelig. Det er tværtimod nødvendigt at supplere med den af Kommissionen foreslåede præcisering. I det omfang, der ikke findes nogen indenlandsk kontrol, når varen bringes i omsætning, kan kontrolpligten for importerede varer faktisk kun begrundes, såfremt der, vurderet ud fra faregraden findes en anden faktisk situation. Det afgørende er altså, hvorledes faren for angreb og for, at skadedyret kommer ind i landet, ytrer sig ved importen. En fornuftig vurdering, foretaget af den pågældende må naturligvis levne plads for et betragteligt frit skøn, da det drejer sig om en vanskelig bedømmelse, hvor der må tages hensyn til hyppigheden af angreb samt effektiviteten af de bekæmpelsesforanstaltninger, der gennemføres i de pågældende dyrkningsområder. Fremgår det af en sådan vurdering, at importerede produkter frembyder en større fare, i så fald, men også kun da, kan en plantesundhedskontrol ved grænsen forekomme berettiget.

Efter det i sagen anførte må man få det indtryk, at denne situation forelå, da æblerne på det pågældende tidspunkt blev importeret fra Frankrig. Dog kan en sådan konstatering ikke ske i den foreliggende sag, dvs. inden for rammerne af en præjudiciel afgørelse efter artikel 177. Noget sådant tilkommer alene den ret, der behandler hovedsagen, og som efter omstændighederne må foranledige de nødvendige undersøgelser.

4. Herefter foreslår jeg, at de af Verwaltungsgericht Köln stillede spørgsmål besvares således:

a) Den pligt til at lade planteprodukter, der importeres fra andre medlemsstater, undersøge for angreb af bestemte skadedyr med den følge, at varen

ikke må importeres, såfremt det nægtes at lade den undersøge, kan i det omfang, der ikke findes nogen tilsvarende kontrol, når indenlandske varer bringes i omsætning, hæmme og fordyre importen, og må hermed, bortset fra de undtagelser, der følger af fællesskabsretten, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning i den i EØF-traktatens artikel 30 forudsatte betydning.

b) Sådanne undersøgelser kan være begrundet efter EØF-traktatens artikel 36, når der er alvorlig fare for, at skadedyret kan komme ind i landet, når der altså må regnes med en alvorlig trussel for den indenlandske plantekulturs sundhed uden beskyttelsesforanstaltningen — hvorved der skal tages hensyn til varens oprindelsessted, effektiviteten af de dér anvendte bekæmpelsesforanstaltninger, pålideligheden af de i oprindelseslandet udstedte sundhedsattester samt i givet fald sæsonbestemte ændringer i truslen. Er en foranstaltning begrundet, vil dette stadig være tilfældet efter det tidspunkt, hvor medlemsstaterne var forpligtet til at efterkomme de mindsteforanstaltninger, der er fastsat i Rådets direktiv af 8. december 1969 til bekæmpelse af San José skjoldlusen.

c) Den obligatoriske plantesundhedskontrol af udenlandske æbler ved disses import fra en medlemsstat er ikke altid uden videre et middel til vilkårlig forskelsbehandling efter EØF-traktatens artikel 36, når de æbler, der avles i importlandet, ikke er omfattet af en tilsvarende undersøgelsespligt ved forsendelse. Forskelsbehandling er tilladt, når den indenlandske plantebeskyttelse i et givet angrebsområde er tilstrækkelig effektiv, og en fornuftig vurdering under hensyn til de under b) anførte faktorer giver grund til at antage, at importerede produkter medfører en større fare for angreb og for, at skadedyret kommer ind i landet.