DOMSTOLENS DOM
av den 8 februari 1983*

Mål 124/81

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Rolf Wägenbaur, i egenskap av ombud, biträdd av Peter Oliver, rättsavdelningen, med delgivningsadress i Luxemburg hos Oreste Montalto, rättsavdelningen, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

stödd av

Frankrikes regering, företrädd av direktören G. Guillaume, vid utrikesdepartementets rättsavdelning, i egenskap av ombud, biträdd av A. Carnelutti, secrétaire des affaires étrangères, i egenskap av biträdande ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad,

intervenient,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av G. Dagtoglou, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förenade konungarikets ambassad,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, genom att tillämpa åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner på import av UHT-behandlad mjölk och grädde, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena P. Pescatore, A. O'Keeffe och U. Everling samt domarna Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due och Y. Galmot,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 maj 1981 har Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 169 i fördraget väckt talan om fastställelse av att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, genom att tillämpa restriktioner för import och försäljning av UHT-behandlad mjölk och grädde på sitt territorium, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

2 UHT-metoden (behandling med "ultrahög temperatur"), vid vilken produkten hålls vid en temperatur väl över 100° C under ett kort ögonblick, gör det möjligt att förvara den behandlade mjölken i rumstemperatur i flera månader, under förutsättning att mjölken omedelbart efter behandlingen förpackas aseptiskt i hermetisk tillslutna behållare.

3 Talan rör särskilt en rad lagbestämmelser som syftar till att reglera import, förpackning och försäljning i olika delar av Förenade kungariket av mjölk och mjölkprodukter som genomgått UHT-behandling. Den sammantagna verkan av dessa bestämmelser kan sammanfattas enligt följande:

— UHT-behandlad mjölk och grädde får endast importeras till England, Wales, Nordirland och Skottland med tillstånd av den behöriga myndigheten i form av en importlicens. Denna bestämmelse gäller dock inte för UHT-behandlad mjölk och grädde som importeras direkt från Irland till Nordirland.

— UHT-behandlad mjölk (inhemsk eller importerad) får endast saluföras i England, Wales och Skottland av godkända mejerier eller återförsäljare som har licens. Enligt licensen skall näringsidkaren förpacka mjölken i ett av de behöriga lokala myndigheterna godkänt mejeri.

— Sedan de nya bestämmelserna om mjölk och grädde infördes i Nordirland (SR 1981 nr 233 och 234) får UHT-behandlad mjölk och grädde endast saluföras i Nordirland om de har framställts i enlighet med där gällande krav. Innan dessa bestämmelser trädde i kraft den 31 juli 1981 var all försäljning av UHT-behandlad mjölk och grädde förbjuden i Nordirland.

4 Kommissionen har gjort gällande att de åtgärder som har vidtagits av Förenade kungariket utgör enligt artikel 30 i fördraget förbjudna åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner och att de inte är berättigade enligt artikel 36 i fördraget.

Upptagande av kommissionens yrkanden till sakprövning

5 Kommissionens talan gick särskilt ut på att få fastställt att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 30 vad gäller de bestämmelser som var tillämpliga vid tidpunkten för kommissionens motiverade yttrande till Förenade kungariket i enlighet med artikel 169 i fördraget, dvs. den 7 november 1980. Efter denna tidpunkt ändrades dock lagstiftningen i Nordirland genom 1981 års bestämmelser (SR 1981, nr 233 och 234), som antogs den 10 juli 1981 och trädde i kraft den 31 juli 1981. Genom dessa bestämmelser ersattes totalförbudet mot försäljning av UHT-behandlad mjölk och grädde i Nordirland med ett system enligt vilket försäljningen av nämnda produkter endast är tillåten om dessa har framställts i enlighet med kraven i gällande bestämmelser i Nordirland. I sin replik har kommissionen hemställt att fastställandet av fördragsbrott skall utvidgas till att omfatta dessa nya bestämmelser. Det bör undersökas om denna hemställan skall bifallas.

6 Som domstolen har fastställt i sin dom av den 25 september 1979 i målet 232/78 Kommissionen mot Frankrike (Rec. 1979 s. 2729) kan en part under rättegången inte ändra själva föremålet för talan, även om artikel 42 i rättegångsreglerna under vissa förhållanden tillåter att nya grunder åberopas. Av detta följer att grunden för en talan uteslutande skall prövas med hänsyn

till yrkandena i den ansökan genom vilken talan anhängiggjorts. Inom ramen för en talan om fördragsbrott som har väckts av kommissionen i enlighet med artikel 169 i fördraget, avgränsas vidare föremålet för talan av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande, och det får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör faktiskt, även om staten väljer att inte använda sig av den, en av fördraget avsedd väsentlig garanti och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida.

7 Av detta följer att de nya yrkanden som kommissionen har framställt i sin replik avseende 1981 års bestämmelser i Nordirland inte kan prövas. Eftersom kommissionen dock inte uttryckligen har övergivit sina tidigare yrkanden kan dessa upptas till prövning i den mån de till stöd för det påstådda fördragsbrottet åberopar de bestämmelser som var i kraft i Nordirland vid tidpunkten för det motiverade yttrandet.

Grunden för talan

1. De kritiserade åtgärderna i allmänhet

8 Förenade kungariket har gjort gällande att det i avsaknad av en gemensam lagstiftning är medlemsstaternas sak att reglera alla frågor som rör framställning och saluföring av mjölk på deras eget territorium och att de omtvistade nationella bestämmelserna avseende UHT-behandlad mjölk och grädde därför inte omfattas av artikel 30 i fördraget. Detta påstående måste tillbakavisas. Att det inte föreligger någon gemensam lagstiftning eller några harmoniseringsdirektiv om framställningen eller saluföringen av en vara, är inte tillräckligt för att hindra att den omfattas av förbudet i artikel 30 i fördraget. Förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner omfattar nämligen alla handelsbestämmelser i en medlemsstat som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen.

2. *Kravet på en särskild importlicens*

9 Domstolen har redan förklarat som rätt att artikel 30 inte vad gäller handeln inom gemenskapen tillåter tillämpningen av en nationell lagstiftning som kräver importlicenser eller andra liknande förfaranden, ens om kravet endast är formellt.

10 Förenade kungariket har gjort gällande att det föreligger en stor flexibilitet vid beviljandet av sådana importlicenser. Domstolen har dock i sin fasta rättspraxis (dom av den 24 januari 1978 i målet 82/77 van Tiggele [Rec. 1978 s. 25]; dom av den 19 februari 1981 i målet 130/80 Kelderman [Rec. 1981 s. 527]) fastställt att en åtgärd som omfattas av förbudet i artikel 30 i fördraget inte kan undgå detta förbud enbart på grund av att den behöriga myndigheten vid tillämpningen av dessa åtgärder har ett utrymme för skönsmässig bedömning. Fri rörlighet för varor är en rättighet vars utövande inte kan vara avhängigt av de nationella myndigheternas skönsmässiga bedömning eller tillmötesgående.

11 Av ovanstående följer att det system med importlicenser som har införts av Förenade kungariket utgör en enligt artikel 30 i fördraget förbjuden importrestriktion.

12 Det bör dock prövas om sådana bestämmelser, trots att de utgör åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner, inte kan vara tillåtna enligt artikel 36 i fördraget, där det sägs att bestämmelserna i artikel 30 inte skall hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import som grundas bland annat på intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv.

13 Det skall erinras om att den artikeln utgör ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för varor och den måste därför tolkas på ett sådant sätt att dess verkningar inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som den skall säkerställa.

14 Enligt kommissionen framgår det av domstolens rättspraxis att en importlicens under alla omständigheter strider mot artikel 30 i fördraget och inte kan omfattas av undantaget i artikel 36. I detta hänseende bör noteras att ett licenskrav visserligen, även då det är rent formellt, strider mot artikel 30 i fördraget, men att detta inte nödvändigtvis innebär att en sådan åtgärd inte kan vara berättigad enligt artikel 36. De skäl som har anförts av Förenade kungariket måste därför prövas.

15 Förenade kungariket har för det första hävdat att systemet med särskilda importlicenser gör det möjligt att föreskriva olika villkor för värmebehandling av importerad mjölk, beroende på situationen i exportlandet i fråga om smittosamma husdjurssjukdomar (värmebehandling vid högre eller lägre temperatur beroende på hur lång tid som har förflutit sedan senaste utbrott av mul- och klövsjuka). Förenade kungariket har framhållit att boskap som är smittad med mul- och klövsjuka kan producera smittad mjölk innan de yttre sjukdomssymptomen uppträder och innan sjukdomen upptäcks av hälsomyndigheterna. I ett sådant fall skulle importlicenserna normalt beviljas och mjölken, som inte behandlats tillräckligt effektivt för att inaktivera viruset, skulle kunna befinna sig i transit eller t.o.m. ha importerats till Förenade kungariket innan sjukdomen konstateras. Det är därför nödvändigt att myndigheterna i Förenade kungariket, så snart exportlandet har underrättat dem om situationen, kan spåra och förstöra de smittade partierna innan de släpps ut på marknaden. Enligt Förenade kungariket uppfylls detta krav endast av ett system med särskilda licenser, som gör det möjligt att identifiera och spåra upp partier av importerad mjölk.

16 Även om skyddet av djurs hälsa är ett av de hänsyn som gör det berättigat att tillämpa artikel 36, är det nödvändigt att undersöka huruvida det tillvägagångssätt som använts av Förenade kungariket i föreliggande fall utgör en åtgärd som inte står i rimlig proportion till det eftersträvade syftet därigenom att det eventuellt vore möjligt att uppnå samma resultat genom mindre restriktiva åtgärder, eller om ett sådant system tvärtom är nödvändigt med hänsyn till ovan nämnda tekniska krav och därmed berättigat enligt artikel 36.

17 Det skall erkännas att den administrativa och hälsomässiga information som myndigheterna i Förenade kungariket erhåller vid behandlingen av licensansökningar från importörer obestridligen bidrar till att uppnå syftet att skydda djurs hälsa, om den centraliseras och utnyttjas på lämpligt sätt av de behöriga myndigheterna.

18 Även om Förenade kungariket under den muntliga förhandlingen har vidhållit att det aktuella administrativa förfarandet gör det möjligt att utfärda licenser automatiskt och snabbt, måste det konstateras att ett system som kräver utfärdandet av administrativa tillstånd oundvikligen innebär att visst utrymme lämnas för en skönsmässig bedömning, vilket utgör en källa till rättsosäkerhet för näringsidkarna. Följden för gemenskapshandeln blir ett hinder som i föreliggande fall skulle kunna avlägsnas utan att det skadar djurhälsoskyddets effektivitet och utan att det ökar den administrativa eller finansiella börda som är förbunden med strävan att nå detta syfte. För att

uppnå detta resultat skulle det vara tillräckligt att Förenade kungarikets myndigheter upphörde att utfärda importlicenser och nöjde sig med att samla in den information som de behöver t.ex. genom förklaringar som är undertecknade av importörerna och i vissa fall åtföljda av lämpliga intyg.

19 Av ovanstående överväganden följer att kravet på importlicenser, som är oförenligt med artikel 30 i fördraget, i föreliggande fall inte omfattas av undantaget i artikel 36.

3. Systemet med försäljningslicenser och kravet att importerad UHT-behandlad mjölk skall förpackas i Förenade kungariket

20 Det har inte bestridits att ovan beskrivna bestämmelser, enligt vilket UHT-behandlad mjölk som importeras till Förenade kungariket skall förpackas i Förenade kungariket, medför att mjölken måste behandlas på nytt eftersom det rent tekniskt är omöjligt att öppna förpackningarna och omförpacka mjölken utan att den förlorar de egenskaper som följer av behandling vid ultrahög temperatur.

21 Kravet på en andra värmebehandling av produkten medför förseningar i saluföringscykeln av denna produkt och avsevärda kostnader för importören. Det är dessutom troligt att smaken hos mjölk som på detta sätt behandlats två gånger försämras. Kravet på extrabehandling och ompaketering utgör på grund av de ekonomiska verkningarna i själva verket ett totalt importförbud, vilket Förenade kungarikets regering också uttryckligen har medgivit. Denna har därför ingen grund för sitt påstående att de omtvistade åtgärderna, vilka påstås gälla utan åtskillnad för både inhemska och importerade produkter, inte har någon diskriminerande verkan och att de av den anledningen inte omfattas av artikel 30 i fördraget.

22 Domstolen har därför funnit att det system med försäljningslicenser som har införts av Förenade kungariket utgör en enligt artikel 30 i fördraget förbjuden åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion.

23 Förenade kungarikets regering har dock även hävdat att ett sådant förbud på gemenskapsrättens nuvarande stadium är det enda sättet att effektivt skydda konsumenternas hälsa och därför är berättigat enligt artikel 36.

24 Förenade kungariket grundar i huvudsak denna uppfattning på olikheterna i medlemsstaternas lagstiftningar på området för framställning och behandling av UHT-mjölk, på den omständigheten att tillämpningsföreskrifterna till dessa sinsemellan olika lagar även de skiljer sig från varandra, och på omöjligheten för Förenade kungariket att i de andra medlemsstaterna kontrollera hela framställningsprocessen för UHT-behandlad mjölk, från det att den hämtas på gårdarna tills den förpackas och distribueras. Förenade kungariket har anfört att en sådan kontroll är absolut nödvändig för att säkerställa att den erhållna mjölken är fri från bakterie- eller virusinfektioner.

25 Dessa argument kan inte godtas. För det första framgår det av handlingarna i målet, och särskilt av kommissionens svar på domstolens frågor, att de påstådda olikheterna mellan lagstiftningarna i de olika medlemsstaterna i själva verket är begränsade. Med stöd av olika lagar och andra författningar framställs i själva verket UHT-behandlad mjölk i de olika medlemsstaterna enligt mycket likartade regler: dels värmebehandling under jämförbara temperaturförhållanden och under mycket korta perioder, dels aseptisk förpackning i sterila, hermetiskt tillslutna behållare.

26 För det andra framgår det av den vetenskapliga och tekniska dokumentation som parterna har lagt fram för domstolen att UHT-behandlad mjölk framställs i de olika medlemsstaterna med hjälp av maskiner som tillverkas av ett mycket litet antal företag på grundval av jämförbara tekniska specifikationer och att mjölken, som genomgår identiska kontroller, uppvisar samma hälsomässiga egenskaper.

27 För det tredje medför de särskilda egenskaper som kännetecknar UHT-behandlad mjölk, vilken kan förvaras i normal rumstemperatur under lång tid, att det är överflödigt att kontrollera hela mjölkens framställningsprocess, om nödvändiga försiktighetsåtgärder vidtas vid värmebehandlingen.

28 Under dessa omständigheter skulle Förenade kungariket, i sin önskan att skydda människors hälsa, kunna erhålla garantier motsvarande de som har fastställts för den inhemska framställningen av UHT-behandlad mjölk utan att tillgripa de ifrågavarande åtgärderna, vilka är likvärdiga med ett totalt importförbud.

29 I det syftet skulle Förenade kungariket ha rätt att fastställa de objektiva kvalitetskrav som det anser att mjölken måste uppfylla före behandling, liksom de närmare bestämmelserna för behandling och förpackning av UHT-behandlad mjölk som, oavsett varifrån den kommer, saluförs på dess

territorium. Förenade kungariket skulle dessutom kunna kräva att importerad UHT-mjölk måste uppfylla de på detta sätt fastställda villkoren, varvid man dock inte får gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda konsumenternas hälsa. Förenade kungariket skulle kunna säkerställa att dessa krav uppfylls genom att kräva att importörerna skall lägga fram intyg som utfärdats för detta syfte av de behöriga myndigheterna i de exporterande medlemsstaterna.

30 Som den franska regeringen med rätta har anmärkt i sin interventionsinlaga till stöd för kommissionens talan, har domstolen i sin fasta rättspraxis (dom av den 20 maj 1976 i målet De Peijper 104/75 [Rec. 1976, s. 613] och dom av den 8 november 1979 i målet 251/78 Denkavit Futtermittel [Rec. 1979, s. 3369]) fastställt att när det genom samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter är möjligt att underlätta och förenkla gränskontrollerna, skall de myndigheter som ansvarar för hälsokontrollerna undersöka om inte de styrkande handlingar som är utfärdade inom ramen för detta samarbete ger anledning till presumtionen att de importerade produkterna överensstämmer med kraven i den nationella hälsoskyddslagstiftningen, vilket möjliggör en förenkling av importkontrollerna. Domstolen har funnit att i fråga om UHT-behandlad mjölk skall villkoren anses uppfyllda för att uppgifterna i sådana dokument skall presumeras vara korrekta.

31 Detta nödvändiga samarbete utesluter dock inte möjligheten för de brittiska myndigheterna att genomföra stickprovskontroller för att säkerställa att de uppställda kvalitetsnormerna beaktas eller att motsätta sig import av varupartier som inte uppfyller dessa villkor.

32 Slutligen bör det påpekas att Förenade kungariket har accepterat import av UHT-behandlad grädde och smaksatt UHT-behandlad mjölk till sitt territorium utan att kräva ytterligare behandling trots att dessa produkter, enligt dess eget resonemang, oavsett i vilka kvantiteter de importeras, teoretiskt innebär samma risker för människors hälsa. Det har inte visats att folkhälsan i Förenade kungariket på något sätt skulle ha påverkats av sådan import.

33 Av ovanstående överväganden följer att systemet med försäljningslicenser utgör ett hinder för den fria rörligheten för mjölkprodukter som inte står i proportion till det eftersträvade syftet och därför inte är berättigat enligt artikel 36 i fördraget.

4. Totalförbudet mot försäljning av UHT-behandlad mjölk och grädde i Nordirland till den 31 juli 1981

34 Den omtvistade lagstiftningen medför ett totalt förbud för import i försäljningssyfte och utgör därmed en enligt artikel 30 i fördraget förbjuden handelsrestriktion.

35 Det har varken visats eller ens gjorts gällande att bestämmelserna infördes i syfte att skydda folkhälsan. De kan därför inte anses berättigade med stöd av artikel 36 i fördraget.

36 Slutsatsen blir alltså att Förenade kungariket, genom att föreskriva om de olika åtgärder vad gäller import, förpackning och saluföring av UHT-behandlad mjölk som angivits ovan, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 30 och 36 i EEG-fördraget.

Rättegångskostnader

37 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Förenade kungarikets regering har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet interventientens kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens yrkanden i den del de avser den nya lagstiftning som har tillämpats i Nordirland sedan den 31 juli 1981 (SR 1981 nr 233 och 234) kan inte upptas till prövning.

2) Genom att föreskriva om ett system med förhandsutfärdade och individuella licenser för import till sitt territorium av mjölk och grädde som har värmebehandlats på andra medlemsstaters territorier med

"ultrahögtemperaturmetoden", har Förenade kungariket underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

3) **Genom att underkasta distributionen i England, Wales och Skottland av UHT-behandlad mjölk som har importerats från andra medlemsstater ett system med ytterligare värmebehandling och omförpackning av mjölken har Förenade kungariket underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.**

4) **Genom att förbjuda all försäljning av UHT-behandlad mjölk eller grädde i Nordirland fram till ikraftträdandet 1981 av de nya bestämmelserna om mjölk (SR 1981 nr 233 och 234) har Förenade kungariket underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.**

5) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Galmot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 februari 1983.

P. Heim
Justitiesekreterare

J. Mertens de Wilmars
Ordförande