DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
27. marts 1985*

I sag 73/84

angående en anmodning, som Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf (Forbundsrepublikken Tyskland),

mod

Land Nordrhein-Westfalen, ved ministeren for fødevarer, landbrug og forstvæsen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 3 og 9 i Rådets direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger, samt af EØF-traktatens artikel 30,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne P. Pescatore og K. Bahlmann,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: P. Heim

**

afsagt følgende

* Processprog: Tysk.

** efter at der er afgivet indlæg af:
— sagsøgeren ved advokat D. Ehle,
— sagsøgte, under skriftvekslingen ved Dr. A. Ebert, og under den mundtlige forhandling ved Regierungsdirektor N. Fischer,
— den danske regering, under skriftvekslingen ved L. Mikaelsen som befuldmægtiget, og under den mundtlige forhandling ved L. Mikaelsen, bistået af advokat Gregers Larsen,
— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved P. Karpenstein som befuldmægtiget,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. februar 1985,

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 16. februar 1984, indgået til Domstolen den 15. marts s.å., har Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 36 samt af artiklerne 3 og 9 i Rådets direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30). Fortolkningen ønskes med henblik på den sundhedskontrol, der gennemføres ved indførsel af foderblandinger.

Sagens baggrund

2 Sagsøgeren i hovedsagen, det tyske selskab Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf, importerer regelmæssigt mælkeerstatningsfoder fra sit nederlandske datterselskab Denkavit Nederland BV. Den kontrol, der i henhold til de tyske veterinærpolitimæssige bestemmelser foretages af denne import, var baggrunden for Domstolens dom af 8. november 1979 (sag 251/78, Denkavit, Sml. 1979, s. 3369), der blev afsagt efter en præjudiciel anmodning fra Verwaltungsgericht Münster. I dommen behandlede Domstolen spørgsmålet om fællesskabsdirektivernes rækkevidde og fastslog, at på tidspunktet for de omstændigheder, der gav anledning til tvisten i hovedsagen — direktiv 79/373 var endnu ikke trådt i kraft — var de betingelser, som kunne have været til hinder for, at medlemsstaterne kunne påberåbe sig de i traktatens artikel 36 hjemlede undtagelser vedrørende beskyttelsen af den offentlige sundhed, ikke opfyldt for foderblandingers vedkommende, især ikke hvad angår bekæmpelsen af sygdomskim.

3 Som følge af nævnte dom og den dom, som Verwaltungsgericht Münster herefter afsagde den 2. april 1980, gav Land Nordrhein-Westfalen's ministerium for fødevarer, landbrug og forstvæsen den 19. august 1980 Denkavit en importtilladelse, der var lempeligere, og som var udstedt i henhold til §§ 5 og 9 i foderimportanordningen af 15. august 1978 (BGBl. I, s. 1375), senere erstattet af §§ 3 og 8 i den nye affattelse af samme anordning af 19. juli 1983 (BGBl. I, s. 999). Tilladelsen, der

gælder for en ubegrænset mængde mælkeerstatningsfoder, er meddelt på betingelse af, at den ved hver indførsel forelægges i original eller i officielt bekræftet kopi sammen med en attest gældende for et år, udstedt af den på produktionsstedet kompetente dyrlæge. Denne attest skal bekræfte, at foderet af stoffer af animalsk oprindelse kun indeholder mejeriprodukter i pulverform og animalske fedtstoffer, at mejeriprodukterne udelukkende er fremstillet på grundlag af pasteuriseret mælk, at fedtstoffet har været opvarmet til mindst 85°C, og at hele fremstillingen er sket i lukket proces. På grund af faren for smitsomme kvægsygdomme kan ministeriet til enhver tid ansvarsfrit tilbagekalde tilladelsen.

4 Den 5. februar 1981 anlagde Denkavit sag ved Verwaltungsgericht Düsseldorf med påstand om, at selskabet kendtes berettiget til at importere foderblandinger uden at skulle fremlægge importtilladelse eller attest. Denkavit påberåbte sig herved direktiv 79/373, navnlig dets artikel 3, som efter selskabets opfattelse var til hinder for, at medlemsstaterne kunne foretage sundhedskontrol under henvisning til EØF-traktatens artikel 36.

5 Efter en indgående gennemgang af de relevante fællesskabsbestemmelser statuerede Verwaltungsgericht Düsseldorf ved dom af 29. januar 1982, at Denkavit ikke kunne få medhold, idet retten bemærkede, at de fællesskabsdirektiver, der var udstedt indtil da, ikke regulerede spørgsmålet om sundhedskontrol og følgelig ikke havde været til hinder for, at medlemsstaterne kunne anvende traktatens artikel 36.

6 Denkavit ankede dommen til Oberverwaltungsgericht, som efter at have behandlet argumenterne for og imod sagsøgerens opfattelse besluttede at forelægge følgende spørgsmål for Domstolen:

Skal Rådets direktiv af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (79/373/EØF), navnlig dettes artikler 3 og 9, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 30, fortolkes således, at medlemsstaterne ikke under henvisning til EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel fra andre medlemsstater af foderblandinger som defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 79/373/EØF betinget af, at der fremlægges en af veterinærmyndighederne udstedt importtilladelse eller en af veterinærmyndighederne i udførselsstaten udstedt attest?

Det præjudicielle spørgsmål

7 Denkavit har i det væsentlige gjort gældende, at direktiv 79/373 indeholder en udtømmende regulering, hvorfor foderblandinger, der sælges i overensstemmelse med direktivets krav, må kunne omsættes frit inden for Fællesskabet, uden at medlemsstaterne kan stille krav om sundhedskontrol, som ikke er omhandlet i direktivet. I modsætning til direktiv 74/63 af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT 1974 L 38, s. 31), som ændret ved direktiv 80/502 af 6. maj 1980 (EFT L 124, s. 17), af hvis artikel 1, stk. 2, det udtrykkeligt følger, at Fællesskabet kan indføre bestemmelser vedrørende mikroorganismer i foderblandinger, indeholder direktiv 79/373 om handel med foderblandinger ikke et sådant forbehold. Medlemsstaterne kan således ikke længere foretage sundhedskontrol, når det i direktivets artikel 9 er bestemt, at de ikke må undergive foderblandinger andre end de i direktivet fastsatte handelsmæssige begrænsninger. Det påhviler således den medlemsstat, på hvis område foderblandingerne fremstilles, at påse, at foderblandingerne er sunde, uforfalskede og af sædvanlig handelsmæssig beskaffenhed, og at de ikke udgør nogen fare hverken for menneskers eller dyrs sundhed, jfr. direktivets artikel 3. Som det fremgår af Domstolens praksis, jfr. bl.a. dommene af 15. december 1976 (sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871), af 25. januar 1977 (sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5) og af den allerede nævnte dom af 8. november 1979, må medlemsstaterne — når markedsforholdene svarer til et hjemmemarkeds — forlade sig på den kontrol, der er gennemført i den stat, der udfører foderstofferne. Sagsøgeren har anført, at importstaten derfor ikke kan foretage kontrol på anden måde end ved stikprøver; såfremt der herved konstateres sygdomsfremkaldende mikroorganismer, må importstaten kun foretage de indgreb, der efter dens egne love og administrative forskrifter er hjemmel til, hvor smittebærende foderblandinger er blevet bragt i handelen i indlandet.

8 Land Nordrhein-Westfalen har gjort gældende, at direktiv 79/373 hverken efter sin ordlyd eller sin sammenhæng med andre fællesskabsbestemmelser vedrører sundhedskontrol med foderblandinger. Tilsvarende indeholder direktiv 74/63 om uønskede stoffer og produkter ingen bestemmelse vedrørende forekomsten af sygdomskim. I dommen af 8. november 1979 har også Domstolen understreget, at Rådet ved harmoniseringen af de nationale veterinærlovgivninger er gået »gradvis

frem og [har] behandlet hvert problem for sig«; siden dommen blev afsagt, er der dog ikke sket yderligere harmonisering inden for det pågældende område.

9 Den danske regering har i sit indlæg henvist til den alvorlige risiko, der er forbundet med forekomsten af sygdomskim i foderblandinger. Den har fremhævet, at spørgsmålet om, hvorledes denne risiko imødegås, afhænger af de forskellige medlemsstaters veterinærpolitik, som i stater, der som Danmark har kunnet holde deres områder fri for visse husdyrsygdomme, får en særlig dimension; disse stater har en betydelig interesse i at opretholde denne tilstand af hensyn til deres eksport til de tredjelande, der ligeledes er sygdomsfri. Da der ikke på fællesskabsplan findes bestemmelser, der i detaljer regulerer de veterinærpolitimæssige spørgsmål inden for det pågældende område, er hver enkelt medlemsstat ifølge den danske regering fortsat ansvarlig for beskyttelsesforanstaltninger, der kan træffes inden for rammerne af traktatens artikel 36. Den danske regering har påpeget, at den danske ordning af de nævnte grunde er strengere end den tyske, idet det efter de danske bestemmelser kræves, at hvert enkelt parti foderblandinger, der importeres, ledsages af et sundhedscertifikat. I dommen af 8. februar 1983 (sag 124/81, Kommissionen mod Det forenede Kongerige, UHT-mælk, Sml. s. 203) fremhævede Domstolen først nødvendigheden af et samarbejde mellem medlemsstaternes sundhedsmyndigheder og fastslog herefter, at importstaten på passende måde er beføjet til at sikre sig, at kontrollen i oprindelsesstaten har været effektiv.

10 Kommissionen har gennemgået samtlige direktiver vedrørende foderstoffer og heraf konkluderet, at de tilsigter en udtømmende harmonisering, men kun inden for de områder, de regulerer. Kommissionen har anerkendt, at harmoniseringsbestræbelserne på det pågældende område endnu ikke har omfattet spørgsmålet om beskyttelse af sundheden. Så længe Fællesskabet ikke har udstedt de nødvendige retsakter for at beskytte sundheden, og der heller ikke findes fællesskabsprocedurer til at kontrollere deres anvendelse, må medlemsstaterne inden for de af traktatens artikel 36 afstukne rammer frit udstede de bestemmelser, de finder hensigtsmæssige med henblik på at sikre beskyttelsen mod sygdomsbærende mikroorganismer.

11 Til disse argumenter bemærkes, at det som anført af Kommissionen må antages, at direktiv 79/373 om handel med foderblandinger, set i sammenhæng med direktiverne 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer (EFT 1970 III, s. 743) og 74/63 om uønskede stoffer, faktisk tilsigter en udtømmende regulering af handelen med foderblandinger inden for Fællesskabet. I nærværende sag findes det dog ufornødent at tage stilling til, om det nævnte formål — henset til de nævnte

direktivers nuværende indhold — fuldt ud er nået. I det omfang dette er tilfældet, bestemmes det i artikel 9 i direktiv 79/373, at »medlemsstaterne drager omsorg for, at foderblandinger ikke af grunde, som vedrører dette direktivs bestemmelser, undergives andre end de i dette direktiv fastsatte handelsmæssige begrænsninger«; tilsvarende bestemmelser findes i artikel 14 i direktiv 70/524 og i artikel 7 i direktiv 74/63. For så vidt angår foderstoffernes sammensætning og emballering må de herefter kunne omsættes frit inden for Fællesskabet, hvis de er i overensstemmelse med bestemmelserne i de nævnte direktiver.

12 Samtidig må det dog fastslås, at der ikke ved de nævnte direktiver, heller ikke ved direktiv 79/373, tilsigtes en regulering af sundhedskontrollen med foderblandingerne. I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har hævdet, kan en sådan retsvirkning ikke udledes af artikel 3 i direktiv 79/373, som bestemmer:

»Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandinger kun kan forhandles, såfremt de er sunde, uforfalskede og af sædvanlig handelsmæssig beskaffenhed. Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandinger ikke må udgøre nogen fare hverken for dyrs eller menneskers sundhed og ikke må forhandles under en betegnelse, der vil kunne virke vildledende«.

Bestemmelsen pålægger således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe alle de fornødne foranstaltninger af lovgivningsmæssig, administrativ og judiciel karakter med henblik på at gennemtvinge bestemte kvalitetsnormer, sikre sundhedskontrollen af foderstoffer og redelighed i handelen, uanset hvor de regler, der finder anvendelse, hidrører fra, hvorved det altså er uden betydning, om reglerne er rent nationale, eller om der er tale om bestemmelser, der er harmoniseret i medfør af fællesskabsretten.

13 Så længe der ikke inden for den pågældende sektor er sket en harmonisering med hensyn til beskyttelsen af sundheden, tilkommer det medlemsstaterne at træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger inden for rammerne af traktatens artikel 36. Sådanne kontrolforanstaltninger kan derfor i princippet ikke betegnes som foranstaltninger, der begrænser handelen inden for Fællesskabet i den i traktatens artikel 30 forudsatte betydning.

14 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, jfr. ovennævnte domme af 15. december 1976 (sag 35/76, Simmenthal), af 25. januar 1977 (sag 46/76, Bauhuis), af 8. november 1979 (sag 251/78, Denkavit) og af 8. februar 1983 (sag 124/81, Kommissionen mod Det forenede Kongerige, UHT-mælk), er den sundhedskontrol, medlemsstaterne foretager inden for rammerne af artikel 36, imidlertid kun begrundet på betingelse af, at de anvendte midler står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, og at beskyttelsen af sundheden ikke kan nås ved hjælp af foranstaltninger, som i mindre grad hindrer samhandelen inden for Fællesskabet. I samme forbindelse har Domstolen gentagne gange understreget, at hensynet til de frie varebevægelser taler for, at sundhedskontrollen gennemføres i fremstillingslandet, og den har fremhævet det hensigtsmæssige i et samarbejde mellem de pågældende medlemsstaters sundhedsmyndigheder, således at det kan undgås, at der i bestemmelseslandet foretages en kontrol, der allerede er gennemført i fremstillingslandet.

15 Det må herefter konstateres, at sådanne foranstaltninger, som Land Nordrhein-Westfalen har truffet som følge af Domstolens dom af 8. november 1979, opfylder ovennævnte krav fuldt ud, for så vidt de nærmere går ud på, at der meddeles en importtilladelse for ubestemt tid og for en ubegrænset mængde foderstoffer, og der skal fremlægges et i en vis længere periode gyldigt sundhedscertifikat udstedt af den på fremstillingsstedet kompetente dyrlæge. Også de øvrige betingelser og vilkår for den nævnte tilladelse findes at stå i rimeligt forhold til hensynet til beskyttelsen af sundheden.

16 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares således, at Rådets direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger, herunder dettes artikler 3 og 9, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 30, skal fortolkes således, at medlemsstaterne i henhold til EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel fra andre medlemsstater af foderblandinger som defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 79/373 betinget af, at der fremlægges en af veterinærmyndighederne i udførselsstaten udstedt attest eller en af veterinærmyndighederne i indførselsstaten udstedt importtilladelse, forudsat at importtilladelsen udstedes på betingelser, som står i rimeligt forhold til de i artikel 36 nævnte beskyttelseshensyn.

Sagens omkostninger

17 De udgifter, der er afholdt af kongeriget Danmarks regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ved kendelse af 16. januar 1984, for ret:

Rådets direktiv 79/373 af 2. april 1979 om handel med foderblandinger, herunder dettes artikler 3 og 9, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 30, skal fortolkes således, at medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 36 kan gøre indførsel fra andre medlemsstater af foderblandinger som defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 79/373 betinget af, at der fremlægges en af veterinærmyndighederne i udførselsstaten udstedt attest eller en af veterinærmyndighederne i indførselsstaten udstedt importtilladelse, forudsat at importtilladelsen udstedes på betingelser, som står i rimeligt forhold til de i artikel 36 nævnte beskyttelseshensyn.

Due Pescatore Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. marts 1985.

P. Heim
Justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling