DOMSTOLENS DOM

21. september 1999 *

I sag C-106/97,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Dutch Antillian Dairy Industry Inc.,

Verenigde Douane-Agenten BV

mod

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

procesdeltager:

De Nederlandske Antiller,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af kapitel III i Rådets direktiv 92/46/EØF af 16. juni 1992 om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter (EFT L 268, s. 1), navnlig dettes artikel 23, samt vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning 94/70/EF af 31. januar 1994 om den foreløbige liste over tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader

* Processprog: nederlandsk.

indførsel af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter (EFT L 36, s. 5),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P.J.G. Kapteyn og dommerne J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Dutch Antillian Dairy Industry Inc. ved advokat W. Knibbeler, Amsterdam

— De Nederlandske Antiller ved befuldmægtiget minister ved Kongeriget Nederlandenes faste repræsentation R.S.J. Martha, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved kommitteret A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig A. de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery, J. Huber og G. Houttuin, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter P.J. Kuijper og P. Hillenkamp, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. juni 1998 er afgivet mundtlige indlæg af De Nederlandske Antiller ved advokat M. Slotboom, Rotterdam, af den nederlandske regering ved konsulent M.A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den franske regering ved A. de Bourgoing, af Rådet ved J. Carbery, J. Huber og G. Houttuin, og af Kommissionen ved P.J. Kuijper og T. van Rijn,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 15. januar 1997, indgået til Domstolen den 13. marts 1997, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af kapitel III i Rådets direktiv 92/46/EØF af 16. juni 1992 om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter (EFT L 268, s. 1), navnlig dettes artikel 23, samt vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning 94/70/EF af 31. januar 1994 om den foreløbige liste over tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader indførsel af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter (EFT L 36, s. 5).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag, som føres dels af selskabet Dutch Antillian Dairy Industry Inc. (herefter »DADI«), dels af selskabet Verenigde Douane-Agenten BV (herefter »Douane-Agenten«) mod Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (herefter »Rijksdienst«) i Voorburg vedrørende sidstnævntes afslag på at tillade indførsel af et parti smør hidrørende fra De Nederlandske Antiller, som hører til de oversøiske lande og territorier (herefter »OLT«).

3 Det fremgår af sagen, at virksomheden DADI, der er etableret i Curaçao (De Nederlandske Antiller), og som har til formål at fremstille og udføre smør, sendte et parti smør med en nettovægt på 25 850 kg fra De Nederlandske Antiller til Nederlandene.

4 Selskabet Douane-Agenten, Rotterdam, frembød dette parti til inspektion for Rijksdienst, som den 31. januar 1995 afslog indførsel deraf og til Douane-Agenten udstedte et certifikat vedrørende veterinærkontrol af produkter indført

til Fællesskabet fra tredjelande. I dette certifikat anføres som grund til afslaget: »Curaçao har ikke tilladelse i henhold til beslutning 94/70/EF.«

5 Den 8. februar 1995 indgav DADI og Douane-Agenten en klage over denne afgørelse. Klagen blev afvist ved en ny afgørelse fra Rijksdienst af 21. juni 1995, hvorved det oprindelige afslag af 31. januar 1995 blev opretholdt.

6 På denne baggrund anlagde DADI og Douane-Agenten den 10. juli 1995 sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven med påstand om dels annullation af Rijksdiensts afgørelse af 21. juni 1995, dels erstatning for den skade, som de mente at have lidt.

7 Under sagen, som De Nederlandske Antillers regering er indtrådt i til støtte for sagsøgerne, har DADI og Douane-Agenten bestridt lovligheden af Rijksdiensts afslag og påberåbt sig en række anbringender og argumenter om, at direktiv 92/46, som er retsgrundlaget for beslutning 94/70, ikke kan finde anvendelse, og om gyldigheden af direktivet med henblik på EF-traktatens artikel 132, stk. 1 (nu artikel 183, stk. 1, EF), og artikel 102 og 103 i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1, herefter »OLT-afgørelsen«). De har desuden anfægtet gyldigheden af såvel direktiv 92/46 som af beslutning 94/70. Navnlig med hensyn til direktivet har de anfægtet dets gyldighed, såvel med henblik på proportionalitetsprincippet som med henblik på artikel 2, 4 og 5 i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger, der udgør bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (EFT 1994 L 336, s. 40).

8 Rijksdienst har imidlertid bestridt disse argumenter og under henvisning til EF-traktatens artikel 227 (efter ændring nu artikel 299 EF) gjort gældende, at De Nederlandske Antiller har status som tredjeland i forhold til Fællesskabet, da de

ikke er kontraherende part i denne traktat, og at fællesskabsretten ikke finder fuld anvendelse på dem. Ifølge Rijksdienst har OLT en særstilling, som kommer til udtryk i en associeringsordning.

9 På baggrund af de fremførte anbringender og argumenter og med udgangspunkt i, at det parti smør, der er indført til Fællesskabet, principielt opfylder betingelserne for, at det kan sidestilles med smør med oprindelse i De Nederlandske Antiller, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, som nærer tvivl med hensyn til fortolkningen og gyldigheden af direktiv 92/46 samt gyldigheden af beslutning 94/70, besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal bestemmelserne i kapitel III i direktiv 92/46/EØF, navnlig set på baggrund af EF-traktatens artikel 227 samt artikel 131-136, fortolkes således, at de, som forudsat i EF-traktatens artikel 189, stk. 3, skal føre til nationale gennemførelsesbestemmelser, som finder anvendelse på import til Fællesskabet af smør med oprindelse i de oversøiske lande og territorier, der nævnes i bilag IV til EF-traktaten, herunder De Nederlandske Antiller?

Såfremt spørgsmål 1) a) besvares bekræftende:

1) b) Er bestemmelserne i det nævnte direktivs kapitel III, navnlig på baggrund af EF-traktatens artikel 132, stk. 1, og artikel 102 og 103 i Rådets afgørelse 91/482/EF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og

territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab gyldige, for så vidt de vedrører den i spørgsmål 1) a) nævnte import?

Såfremt spørgsmål 1) a) og 1) b) besvares bekræftende:

2) Skal det nævnte direktivs artikel 23 fortolkes således, at nationale bestemmelser til gennemførelse af denne artikel først kan finde anvendelse på import som omhandlet i spørgsmål 1) a),

a) efter at ordningen for samhandel inden for Fællesskabet med de pågældende varer, som ordningen for import fra tredjelande ifølge samme direktivs artikel 22 mindst skal svare til, fuldt ud er trådt i kraft, og

b) efter at der er truffet retsgyldig afgørelse dels om placering af det pågældende land på den i artikel 23, stk. 3, førstnævnte liste, dels om listen over de i det pågældende land autoriserede virksomheder?

3) Er Kommissionens beslutning 94/70/EF af 31. januar 1994 gyldig?«

De relevante bestemmelser

Traktaten

10 Traktatens artikel 227, som definerer dennes territoriale anvendelsesområde, bestemmer i stk. 3, at »på de oversøiske lande og territorier, der er opregnet i listen i bilag IV til denne traktat, anvendes den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i denne traktats fjerde del«.

11 EF-traktatens fjerde del, som har overskriften »De oversøiske landes og territoriers associering«, omfatter bl.a. artikel 131 (efter ændring nu artikel 182 EF), 132 (nu artikel 183 EF), 133 (efter ændring nu artikel 184 EF), 134 og 135 (nu artikel 185 EF og 186 EF) samt 136 (efter ændring nu artikel 187 EF).

12 Traktatens artikel 131, stk. 1, bestemmer, at »medlemsstaterne er enige om at associere de ikke-europæiske lande og territorier, der opretholder særlige forbindelser med Belgien, Danmark, Frankrig, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, med Fællesskabet. Disse lande og territorier ... er opregnet i den liste, som er knyttet til denne traktat som bilag IV«.

13 De Nederlandske Antiller er blevet opført på den i traktatens artikel 131 nævnte liste ved konvention 64/533/EØF af 13. november 1962 om ændring af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på at gøre den i denne traktats fjerde del fastsatte associeringsordning anvendelig på De Nederlandske Antiller (JO 1964, 150, s. 2414).

14 Formålet med associeringen er defineret i traktatens artikel 131, stk. 2, som værende »at fremme den økonomiske og sociale udvikling i disse lande og

territorier og at oprette nære økonomiske forbindelser mellem disse og Fællesskabet som helhed«.

15 I traktatens artikel 132 opregnes målene for associeringen, og der fastsættes visse grundregler. Den indeholder to grupper bestemmelser, den ene gruppe vedrørende ordningen for samhandelen, den anden vedrørende de investeringer, der skal tjene til OLT's udvikling.

16 Med hensyn til ordningen for samhandelen bestemmer traktatens artikel 132, stk. 1, at »medlemsstaterne anvender i deres samhandel med disse lande og territorier samme regler, som de i henhold til denne traktat anvender indbyrdes«.

17 Traktatens artikel 136 bestemmer, at for en første periode på fem år efter denne traktats ikrafttræden fastlægges de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved disse landes og territoriers associering med Fællesskabet i en til denne traktat knyttet gennemførelseskonvention, og at Rådet derefter enstemmigt vedtager bestemmelserne.

18 I henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, har Rådet således gentagne gange vedtaget præcise bestemmelser for at konkretisere den særlige associeringsordning mellem Fællesskabet og OLT og for at nå målene med associeringen. Senest har det vedtaget OLT-afgørelsen, som er den sjette afgørelse af denne type.

OLT-afgørelsen

19 I OLT-afgørelsens tredje del, »OLT/EØF-samarbejdets instrumenter«, behandler afsnit I handelssamarabejdet, og den almindelige ordning for samhandelen reguleres i dette afsnits kapitel 1, bl.a. i artikel 101, 102 og 103.

20 Dels bestemmer artikel 101, stk. 1, nærmere, at varer med oprindelse i OLT fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet. Dels bestemmer artikel 102, at Fællesskabet hverken anvender kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT.

21 Artikel 103 bestemmer følgende:

»1. Bestemmelserne i artikel 102 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter ...

2. Sådanne forbud eller restriktioner må dog under ingen omstændigheder udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen i almindelighed.

...«

Direktiv 92/46

22 Direktiv 92/46, som er udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF), omfatter dels forskrifter for fællesskabsproduktionen til fremstilling af bl.a. mælkebaserede produkter, som bringes på Fællesskabets marked (kapitel II), dels bestemmelser, som sikrer, at import af sådanne produkter fra tredjelande for at blive bragt på Fællesskabets marked skal opfylde de samme sundhedskrav (kapitel III).

23 Med dette formål bestemmer direktivets artikel 22, som er indeholdt i dets kapitel III, at »bestemmelserne for import fra tredjelande af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, der er omfattet af dette direktiv, skal mindst svare til dem, der er fastsat i kapitel II for fællesskabsproduktionen«.

24 Med hensyn til import af mejeriprodukter fra tredjelande, som nævnes i artikel 22 i direktiv 92/46, bestemmer direktivets artikel 23 følgende:

»1. For at sikre ensartet anvendelse af bestemmelserne i artikel 22 gælder bestemmelserne i det følgende.

2. I Fællesskabet kan kun indføres mælk eller mælkebaserede produkter:

a) der kommer fra et tredjeland, der skal opføres på en liste, som er opstillet i overensstemmelse med stk. 3, litra a)

b) der er ledsaget af et sundhedscertifikat i overensstemmelse med den model, der skal udarbejdes efter fremgangsmåden i artikel 31, og som er påtegnet af den kompetente myndighed i eksportlandet, der attesterer, at denne mælk og de mælkebaserede produkter både opfylder kravene i kapitel II og eventuelle andre betingelser eller giver tilsvarende garantier, som fastsat i henhold til punkt 3, og hidrører fra virksomheder, der kan give de garantier, der er omhandlet i bilag B.

3. Efter fremgangsmåden i artikel 31:

a) opstilles der en foreløbig liste over tredjelande eller dele af tredjelande, der er i stand til at give medlemsstaterne og Kommissionen samme garantier som dem, der er omhandlet i kapitel II, samt en liste over virksomheder, for hvilke de kan give sådanne garantier.

Denne foreløbige liste opstilles på grundlag af listerne over de virksomheder, der er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder, efter at Kommissionen forinden har sikret sig, at virksomhederne er i overensstemmelse med de generelle principper og regler i dette direktiv

...

4. Eksperter fra Kommissionen og fra medlemsstaterne efterprøver ved kontrol på stedet, om de garantier, tredjelandet har givet vedrørende betingelserne for produktion og afsætning, kan betragtes som svarende til dem, der gælder i Fællesskabet.

...

5. Indtil den kontrol, som er omhandlet i punkt 4, er tilrettelagt, finder de nationale bestemmelser vedrørende kontrol i tredjelande fortsat anvendelse, idet manglende overholdelse af hygiejneforskrifterne, der konstateres under den pågældende kontrol, meddeles Den Stående Veterinærkomité.

...«

25 Den foreløbige liste, der er nævnt i artikel 23, stk. 3, litra a), i direktiv 92/46, og som er udarbejdet ved beslutning 94/70, der var gældende på datoen for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er trådt i kraft den 1. juli 1994. Det er ubestridt, at De Nederlandske Antiller ikke er opført på denne liste.

De nationale bestemmelser

26 I Nederlandene er artikel 23 i direktiv 92/46 gennemført ved artikel 16 i Warenwetregeling zuivelbereiding (bestemmelser om fremstilling af mejeriprodukter udstedt i henhold til levnedsmiddelloven, *Staatscourant* 1994, nr. 243). Disse bestemmelser, som er baseret på artikel 4, stk. 2, litra c), i Warenwetbesluit Zuivel (bekendtgørelse om mejeriprodukter udstedt i henhold til levnedsmiddelloven) og på artikel 19, stk. 1, i Landbouwwet (lov om landbrug), er trådt i kraft den 1. januar 1995.

27 Beslutning 94/70 er gennemført ved henvisning i artikel 16 i Warenwetregeling zuivelbereiding til den liste, der er fastsat i henhold til artikel 23 i direktiv 92/46.

Det første spørgsmål

28 Det første spørgsmål indeholder to led.

29 Med dette spørgsmåls første led ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om bestemmelserne i kapitel III i direktiv 92/46, som foreskriver, at sundhedsbestemmelserne skal overholdes ved import af mælkebaserede produkter hidrørende fra tredjelande, skal fortolkes således, at de finder anvendelse på markedsføring på Fællesskabets marked af sådanne produkter hidrørende fra OLT, herunder De Nederlandske Antiller.

30 Ved besvarelsen af spørgsmålets første led bemærkes, at formålet med direktiv 92/46 ifølge dets fjerde betragtning består i at fastsætte sundhedsbestemmelser for bl.a. mælkebaserede produkter for at sikre et højt niveau for beskyttelsen af folkesundheden.

31 Det er med henblik på at nå dette formål, at direktivet både tager sigte på fællesskabsproduktionen, for hvilken der i kapitel II fastsættes specifikke og detaljerede sundhedsbestemmelser (artikel 3-21), og på import til Fællesskabet af produkter fra tredjelande, for hvilke direktivet i kapitel III fastsætter andre regler, mens det i øvrigt kræver, at de skal opfylde sundhedsbestemmelser, der mindst svarer til dem, der er fastsat i kapitel II for fællesskabsproduktionen (artikel 22-26).

32 Dette krav om mindst tilsvarende bestemmelser indebærer, at den beskyttelse af sundheden, der forfølges med direktiv 92/46, ikke kan variere, alt efter om produkterne har oprindelse i Fællesskabet eller ikke. Som det nemlig fremgår af ottende betragtning til direktivet, skal de heri omhandlede produkter være omfattet af samme beskyttelse, for så vidt angår folkesundheden, uafhængigt af om de har oprindelse i Fællesskabet eller er indført.

33 Det fremgår ligeledes af den almindelige opbygning af direktiv 92/46 samt af arten af de formål vedrørende den offentlige sundhed, som forfølges med dette, at de bestemmelser, der fastsættes heri, kan finde anvendelse på samtlige de produkter, som direktivet omhandler, og som produceres eller bringes på markedet i Fællesskabet.

34 I øvrigt er det ubestridt, at de sundhedsbestemmelser, der er fastsat i kapitel II i direktiv 92/46 for medlemsstaternes produktion, ikke finder anvendelse på OLT's produktion.

35 Det følger af det foregående, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 92/46 omfatter samtlige mælkebaserede produkter, der markedsføres på Fællesskabets marked, herunder produkter hidrørende fra OLT, da begrebet »import fra tredjelande« skal forstås som omfattende enhver indførsel af sådanne produkter på Fællesskabets område.

36 Imidlertid har DADI, De Nederlandske Antillers regering og den franske regering dels gjort gældende, at den omstændighed, at der ved traktatens artikel 131-136 og OLT-afgørelsen er indført en ordning, der begunstiger OLT, er til hinder for, at kapitel III i direktiv 92/46, som indeholder bestemmelser om import til Fællesskabet fra tredjelande, kan finde anvendelse på samhandelen mellem OLT og Fællesskabet. Da de sidstnævnte således ikke kan være omfattet af den ordning, der er indført ved direktivet for tredjelande, skal de følgelig behandles på samme måde som medlemsstaterne.

37 Det bemærkes, at der kan ske import til Fællesskabet ikke alene fra egentlige tredjelande, men også fra lande, der er associeret med dette. Den omstændighed, at et produkt indføres på Fællesskabets område fra et OLT, som i henhold til traktatens artikel 227, stk. 3, og artikel 131-136 samt i henhold til OLT-afgørelsen er omfattet af en særlig associeringsordning med Fællesskabet, kan ikke ændre denne transaktions karakter af import.

38 Samhandelen mellem OLT og Fællesskabet kan nemlig ikke nødvendigvis være omfattet af en ordning, der er identisk med den, der gælder for samhandelen mellem medlemsstaterne, da associeringen af OLT med Fællesskabet, skønt den er omfattet af en særlig ordning, dog stadig er en associeringsordning, der, som Domstolen har fastslået i dommen af 22. april 1997 (sag C-310/95, Road Air, Sml. I, s. 2229, præmis 40), skal gennemføres som en dynamisk og fremadskridende proces. Den omstændighed, at der er en sådan proces, som ikke er automatisk, indebærer en grundlæggende forskel mellem den ordning, der gælder for OLT's samhandel med Fællesskabet, og den, der er indført ved traktaten for samhandelen mellem medlemsstaterne. Denne samhandel udgøres nemlig af transaktioner udført inden for rammerne af det indre marked, i modsætning til samhandelen mellem OLT og Fællesskabet, som henhører under importordningen.

39 Til støtte for deres argumentation om, at kapitel III i direktiv 92/46 ikke finder anvendelse på mælkebaserede produkter hidrørende fra OLT, har DADI, De Nederlandske Antillers regering og den franske regering dels påberåbt sig to andre argumenter om henholdsvis direktivets retsgrundlag, og de resultater, der er opnået med associeringen.

40 Hvad for det første angår retsgrundlaget for direktiv 92/46, har DADI og De Nederlandske Antillers regering, støttet af den franske regering, anført, at direktivet, som kun er baseret på traktatens artikel 43, der er indeholdt i dennes tredje del, ikke kan finde anvendelse på indførsler fra OLT, når det ikke ifølge den særlige associeringsordning, der er omhandlet i traktatens artikel 227, stk. 3, udtrykkeligt er erklæret for anvendeligt på samhandelen med OLT i henhold til samme traktats artikel 131-136, der er indeholdt i dennes fjerde del. Til støtte for

denne argumentation har de påberåbt sig dommen af 12. februar 1992 (sag C-260/90, Leplat, Sml. I, s. 643, præmis 10), hvori Domstolen har fastslået, at traktatens almindelige bestemmelser kun finder anvendelse på OLT, når der udtrykkeligt henvises hertil.

41 Hertil bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis er traktatens artikel 43 den rette hjemmel for enhver ordning, der vedrører produktion og afsætning af de i bilag II til traktaten opregnede landbrugsprodukter, og som bidrager til virkeliggørelsen af et eller flere af de i traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF) nævnte mål med den fælles landbrugspolitik. Selv om disse ordninger tjener såvel landbrugspolitiske formål som andre formål, der forfølges i henhold til andre af traktatens bestemmelser, kan man derfor ikke påberåbe sig disse bestemmelser til støtte for en begrænsning af anvendelsesområdet for traktatens artikel 43 (jf. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 14 og 16, af 16.11.1989, sag C-131/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3743, præmis 10 og 11, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 54).

42 Med hensyn til det argument, som støttes på den nævnte Leplat-dom, bemærkes, at direktiv 92/46 ikke kræver, at OLT overholder de samme sundhedsbestemmelser som dem, der gælder for fællesskabsproduktionen; det kræver blot, idet det fastsætter andre særlige regler, at de produkter, der indføres til Fællesskabet, giver samme beskyttelsesniveau som det, produkter med oprindelse i Fællesskabet giver. Det følger heraf, at det nævnte direktiv ikke udvider anvendelsen af de for medlemsstaterne fastsatte sundhedsbestemmelser til OLT.

43 Følgelig er det ikke nødvendigt, at direktiv 92/46, for at omfatte import til Fællesskabet fra OLT, udtrykkeligt bestemmer, i henhold til traktatens fjerde del, at det gælder for OLT.

44 For det andet har De Nederlandske Antillers regering anført, at de krav, som ved traktatens artikel 136, stk. 2, er pålagt Rådet med hensyn til at respektere de

opnåede resultater og de successive afgørelser om OLT, samt ved traktatens artikel 132, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne i deres samhandel med OLT skal anvende samme regler, som de i henhold til denne traktat anvender indbyrdes, er et resultat, der er opnået ved associeringen, således at disse bestemmelser er til hinder for, at institutionerne sidestiller den ordning, der gælder for OLT, med den, der gælder for tredjelande, og således ændrer holdning med hensyn til de nævnte opnåede resultater.

45 I denne forbindelse, og uden at det er nødvendigt at udtale sig om rækkevidden af de forpligtelser, som påhviler Rådet i henhold til de ved associeringen opnåede resultater, er det tilstrækkeligt at fastslå, at overholdelsen af sådanne forpligtelser under ingen omstændigheder kan begrunde, at ordningen for OLT's samhandel med Fællesskabet automatisk er den samme som den, der er indført ved traktaten for samhandelen mellem medlemsstaterne. Som det nemlig er fastslået i denne doms præmis 38, kan denne ordning ikke i alle tilfælde være identisk med den, som gælder for medlemsstaterne indbyrdes.

46 Det følger af de foregående betragtninger, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 92/46, som foreskriver, at sundhedsbestemmelserne skal overholdes ved import af mælkebaserede produkter hidrørende fra tredjelande, skal fortolkes således, at de finder anvendelse på markedsføring på Fællesskabets marked af sådanne produkter hidrørende fra OLT, herunder De Nederlandske Antiller.

47 Med det første spørgsmåls andet led spørger den nationale ret nærmere bestemt, om kravene i kapitel III i direktiv 92/46, og navnlig dets artikel 23, er gyldige, henset til traktatens artikel 132, stk. 1, og OLT-afgørelsens artikel 102 og 103, når disse krav finder anvendelse på import af mælkebaserede produkter hidrørende fra OLT, herunder De Nederlandske Antiller.

48 DADI og De Nederlandske Antillers regering har bestridt gyldigheden af direktivets kapitel III, navnlig dets artikel 23, under henvisning til, at dets anvendelse på import af mælkebaserede produkter hidrørende fra OLT, uden at

det er godtgjort, at der foreligger nogen som helst risiko for den offentlige sundhed, udgør et forbud mod denne import og en vilkårlig forskelsbehandling med hensyn til denne eller en skjult begrænsning af samhandelen, som er i strid med traktatens artikel 132, stk. 1, og OLT-afgørelsens artikel 102. De har anført, at det følger heraf, at kapitel III i direktiv 92/46 er ugyldigt, hvilket skulle have medført, at direktivets kapitel II blev anvendt på denne import.

49 DADI og De Nederlandske Antillers regering gør ligeledes gældende, at hvis man anvender andre betingelser end dem, der er fastsat i kapitel II i direktiv 92/46, i dette tilfælde betingelserne i kapitel III, og navnlig dettes artikel 23, på import fra OLT, går det videre, end hvad der er nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed, og en sådan anvendelse er derfor i strid med proportionalitetsprincippet, som følger af OLT-afgørelsens artikel 103, stk. 2.

50 Det bemærkes, at kravene i artikel 23 i direktiv 92/46, når de anvendes på OLT, i henseende til traktatens artikel 132, stk. 1, og OLT-afgørelsens artikel 102, medfører restriktioner for importen til Fællesskabet.

51 Imidlertid er hverken traktatens artikel 132, stk. 1, som stiltiende henviser til EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF), eller OLT-afgørelsens artikel 102, som skal sammenholdes med dens artikel 103, stk. 1, til hinder for forbud mod eller restriktioner for importen, som er begrundet i hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed.

52 For at afgøre, om en bestemmelse i fællesskabsretten er begrundet i hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, må det undersøges, om de midler, som den tager i anvendelse, er egnet til at opnå det forfulgte formål, og om de går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

53 Det bemærkes, at det ikke er bestridt, at de sundhedsmæssige krav står i rimeligt forhold til den ordning, der er indført ved kapitel II i direktiv 92/46 for samhandelen inden for rammerne af det indre marked. Denne ordning sikrer nemlig bestemmelsesmedlemsstaten, at den myndighed, der er kompetent med hensyn til inspektion og kontrol af såvel anlæg som produkter i oprindelsesmedlemsstaten, faktisk har udført sine opgaver i overensstemmelse med direktivet.

54 Når henses til formålet med kapitel III i direktiv 92/46, der, som det fremgår af dets ottende betragtning, består i at kræve samme garantier for beskyttelse af folkesundheden af produkter, der indføres til Fællesskabet, som den, som fællesskabsproduktionen giver, er de midler, som dette kapitel iværksætter, og navnlig artikel 23, nemlig opførelse på en liste af lande, som eksporterer til Fællesskabet, og kravet om et sundhedscertifikat, som er påtegnet af den kompetente myndighed i eksportlandet og attesterer, at de mælkebaserede produkter opfylder kravene i direktivets kapitel II, egnede til at opfylde dette formål.

55 At kræve, at produkter, der indføres til Fællesskabet, skal give garantier for beskyttelse af den offentlige sundhed svarende til dem, som fællesskabsproduktionen giver, overskrider heller ikke de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet indebærer. Det kan nemlig ikke anerkendes uden nogen kontrol, at den lovgivningsmæssige og sundhedsmæssige situation i et tredjeland, herunder i et OLT, som eksporterer til Fællesskabet, er således, at den kompetente myndighed er i stand til, med henblik på beskyttelse af den offentlige sundhed, at give garantier, der svarer til dem, som gives af den kompetente myndighed i en medlemsstat.

56 Det første spørgsmåls andet led skal derfor besvares med, at gennemgangen af kravene i kapitel III i direktiv 92/46, og navnlig dets artikel 23, intet har frembragt, der — henset til traktatens artikel 132, stk. 1, og OLT-afgørelsens artikel 102 og 103 — kan rejse tvivl om dets gyldighed.

57 DADI har desuden anført, at direktivets kapitel III er i strid med artikel 2, 4 og 5 i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstalt-

ninger, som er bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen.

58 Hertil bemærkes blot, at skønt dette problem er blevet rejst for den nationale ret, har denne ikke stillet noget spørgsmål om gyldigheden af direktivets kapitel III, henset til de nævnte bestemmelser i aftalen om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger. Det følger heraf, at det ikke er fornødent at gennemgå det nævnte kapitels gyldighed set i forhold til denne.

Det andet og det tredje spørgsmål

59 Med det andet og det tredje spørgsmål, som behandles under et, spørger den nationale ret nærmere bestemt, dels om artikel 23 i direktiv 92/46 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på import fra OLT, selv når den ordning, som dette direktiv fastsætter for samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke faktisk forudgående er blevet indført, og når der heller ikke efter den i nævnte bestemmelse angivne metode er udarbejdet lister over udførselslande og autoriserede virksomheder, dels om beslutning 94/70 er gyldig.

60 Hvad for det første angår den forudgående indførelse af ordningen i kapitel II i direktiv 92/46, har DADI og De Nederlandske Antillers regering gjort gældende, at der i Rådets direktiv 92/47/EØF af 16. juni 1992 om betingelserne for indrømmelse af midlertidige og begrænsede undtagelser fra Fællesskabets specifikke sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af mælk og mælkebaserede produkter (EFT L 268, s. 33), som blev udstedt samme dag som direktiv 92/46, er fastsat en periode med undtagelse fra Fællesskabets virksomheders forpligtelse til at overholde sidstnævnte direktiv, således at disse fritages fra at anvende ordningen i dets kapitel II indtil den 1. januar 1998. Det følger heraf, at så længe denne ordning ikke faktisk er blevet indført i forholdet mellem medlemsstaterne, finder artikel 23 i direktiv 92/46 heller ikke anvendelse på importen fra OLT.

61 Hertil bemærkes dels, at selv om direktiv 92/47 indfører en ordning med midlertidige og begrænsede undtagelser fra visse fællesskabsvirksomheders overholdelse af de særlige regler, som er fastsat i direktiv 92/46, kræver det imidlertid, som det fremgår af dets fjerde betragtning, at denne ordning ikke berører det forhold, at alle produktions- og afsætningsprocesser er omfattet af de hygiejneforskrifter, der er fastsat i direktiv 92/46.

62 Dels bemærkes, at den forskel, der er fastslået i denne doms præmis 31, mellem kapitel III i direktiv 92/46, som indeholder regler, der finder anvendelse på import til Fællesskabet, og kapitel II, som indeholder regler for samhandelen inden for Fællesskabet, medfører, at anvendelsen af hvert kapitel er begrænset til den samhandel, som det omhandler. Det følger heraf, når direktivets formål tages i betragtning, at anvendelsen af dets kapitel III, navnlig artikel 23, ikke kan afhænge af, om den i kapitel II omhandlede ordning, som finder anvendelse på samhandelen mellem medlemsstater, forudgående er blevet indført.

63 Når formålet med kapitel III i direktiv 92/46, som det er fastslået i denne doms præmis 54, er at garantere, at de mælkebaserede produkter, der importeres til Fællesskabet, opfylder krav til den offentlige sundhed, som mindst svarer til de krav, der er fastsat i kapitel II for fællesskabsproduktionen, fremgår det følgelig hverken af direktiv 92/47 eller af artikel 23 i direktiv 92/46, at anvendelse af ordningen for import til Fællesskabet er betinget af, at den ordning, der finder anvendelse på samhandelen mellem medlemsstater, forudgående er blevet indført.

64 DADI og De Nederlandske Antillers regering har for det andet bestridt, at artikel 23 i direktiv 92/46 finder anvendelse på import fra OLT, uden at de foranstaltninger, som dens anvendelse forudsætter, forudgående er blevet fastsat efter den i bestemmelsen angivne metode. De har gjort to rækker argumenter gældende. Dels har de anført, at de dokumenter, der nævnes i direktivets artikel 23, herunder listen over tredjelande, listen over autoriserede virksomheder og formularen til det sundhedscertifikat, som skal ledsage produkterne, ikke er blevet udarbejdet, og at de øvrige nødvendige foranstaltninger, såsom forud-

gående inspektion af tredjelandenes virksomheder, heller ikke er blevet udført af fællesskabseksperter. Dels har de hævdet, at selv om beslutning 94/70 indeholder en liste over tredjelande, er denne ikke gyldigt udarbejdet, fordi den i strid med kravene i direktivets artikel 23, stk. 3, litra a), ikke er opstillet på grundlag af listerne over de virksomheder, der er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder, men på grundlag af en liste vedrørende andre produkter, nemlig den, der er opstillet ved Rådets beslutning 79/542/EØF af 21. december 1976 om opstilling af en liste over de tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader indførsel af kvæg og svin samt fersk kød (EFT 1979 L 146, s. 15). Det følger heraf, at så længe disse foranstaltninger hverken er fuldført eller gyldigt fastsat, må anvendelsen af direktivets artikel 23 være stillet i bero.

65 Det bemærkes, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 92/46 kræver, at lande, der udfører mælkebaserede produkter, skal opføres på den foreløbige liste, der er omhandlet i samme artikel 23, stk. 3, litra a), og at de indførte produkter skal ledsages at et sundhedscertifikat i overensstemmelse med en model, der skal udarbejdes, og som er påtegnet af den kompetente myndighed i eksportlandet, idet al import til Fællesskabet ellers kan forbydes. Artikel 23, stk. 3, litra a), andet afsnit, bestemmer desuden, efter hvilken metode listen over eksporterende tredjelande skal opstilles, og bestemmer, at denne skal opstilles på grundlag af listerne over de virksomheder, der er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder.

66 I denne forbindelse må det fastslås, at den foreløbige liste over tredjelande ganske vist er blevet fastsat ved beslutning 94/70, men at den ikke er blevet opstillet på grundlag af listerne over virksomheder, som producerer mælk eller mælkebaserede produkter, og som er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder. Som DADI og De Nederlandske Antillers regering har anført, fremgår det af ordlyden af beslutning 94/70, navnlig tredje betragtning dertil, at den nævnte liste er blevet opstillet på grundlag af listen i bilaget til beslutning 79/542 og altså på grundlag af en liste, der er opstillet for andre produkter.

67 Som begrundelse for den metode, den har valgt, har Kommissionen anført, at den liste over eksporterende tredjelande, som den har opstillet på grundlag af listen over virksomheder, der er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder, kun har sekundær interesse og blot er et middel til supplerende

kontrol, idet det væsentlige er de garantier, som gives af lovgivningen og disse myndigheders kontrolordning i de eksporterende tredjelande. Ifølge Kommissionen gjorde anvendelsen af listen over tredjelande i bilaget til beslutning 79/542 det muligt at sikre, at disse lande gav sådanne garantier, herunder garantierne vedrørende sundhedskrav for mælk og mælkebaserede produkter.

68 Med hensyn til denne argumentation bemærkes for det første, at artikel 23, stk. 3, litra a), andet afsnit, i direktiv 92/46 ikke bestemmer, at listen over tredjelande kan udarbejdes på anden måde end den, der består i at opstille en sådan liste på grundlag af listerne over de virksomheder, der er autoriseret og kontrolleret af de kompetente myndigheder. Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan vedtage en anden metode end den, der angives af direktivet.

69 Dernæst bemærkes, at denne fortolkning bekræftes af artikel 23, stk. 4, i direktiv 92/46, som kræver, at eksperter fra Kommissionen og fra medlemsstaterne ved kontrol på stedet efterprøver, om de garantier, tredjelandet har givet, svarer til dem, der gælder for fællesskabsproduktionen.

70 Endelig skal det tilføjes, at selv om listen over tredjelande i bilaget til beslutning 79/542 ganske vist kan give garantier med hensyn til kvæg og svin samt fersk kød, kan anvendelse af denne liste ikke sikre beskyttelse af den offentlige sundhed med hensyn til andre produkter, som f.eks. mælk og mælkebaserede produkter, for hvilke direktivets artikel 23, stk. 4, kræver kontrol, der skal udføres på stedet hos tredjelandenes virksomheder. Det står imidlertid fast, at listen over tredjelande i bilaget til beslutning 79/542 ikke er opstillet på grundlag af kontrol foretaget hos virksomheder, som producerer mælk eller mælkebaserede produkter.

71 I betragtning af, at Kommissionen har tilsidesat den metode, som er fastsat i direktiv 92/46 for opstilling af den liste over tredjelande, der nævnes i dets artikel 23, stk. 3, litra a), må det følgelig konkluderes, at beslutning 94/70 ikke er gyldigt vedtaget.

72 Kommissionen har desuden anført, at den er blevet foranlediget til at anvende beslutning 79/542 på grund af kontrolforanstaltningernes langvarighed, og fordi de undersøgelser, som den skulle foretage for — som det kræves i artikel 23, stk. 3, litra a), andet afsnit, i direktiv 92/46 — at sikre sig, at disse virksomheder overholder de generelle principper og regler i dette, er komplicerede. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at det ikke var fysisk muligt, før direktivets ikrafttræden, at foranstalte inspektioner i alle de pågældende lande, og at det derfor var blevet nødvendigt at anvende listen i bilaget til beslutning 79/542 for hurtigt at tilvejebringe en overgangsordning, som trods sin ufuldstændige karakter dog gav mulighed for fuldt ud at opnå formålet med direktivet, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed.

73 Med hensyn til konstateringen af, at beslutning 94/70 er ugyldig, bemærkes, at den ikke påvirkes af de angivelige praktiske vanskeligheder, som Kommissionen har måttet stå over for på grund af kontrolprocedurernes langvarighed, og fordi de undersøgelser, der skulle foretages, var komplicerede (jf. dom af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., Sml. I, s. 1781, præmis 21). Sådanne praktiske vanskeligheder kan nemlig ikke fritage Kommissionen for at anvende fællesskabsrettens bindende bestemmelser.

74 Hvad angår argumentet om, at det var nødvendigt at anvende listen i bilaget til beslutning 79/542 for at tilvejebringe en overgangsordning, der skulle opfylde formålet med direktiv 92/46, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed, må det fastslås, at dette ikke var nødvendigt, da direktivet selv har tilvejebragt en sådan overgangsordning.

75 Artikel 23, stk. 5, i direktiv 92/46 bestemmer nemlig i overensstemmelse med dets 15. betragtning og for at tage hensyn til de frister, der er nødvendige for indførelse af fællesskabskontrollen, at de nationale bestemmelser vedrørende kontrol som en overgangsordning fortsat finder anvendelse over for tredjelande. Desuden bemærkes, at selv om samme direktivs artikel 25 i stk. 1 blandt betingelserne for import af mælkeprodukter til Fællesskabet kræver, at det certifikat, der udstedes af de kompetente myndigheder i udførselslandet, og som skal ledsage produkterne, er udarbejdet efter fremgangsmåden i direktivets artikel 31, bestemmer samme artikels stk. 2, at »indtil gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel

er fastsat, finder de nationale regler for indførsel fra tredjelande, for hvilke sådanne fællesskabsbestemmelser ikke er vedtaget, stadig anvendelse, for så vidt de ikke er mere fordelagtige end dem, der er fastsat i kapitel II«.

76 Det følger af disse bestemmelser, at selv om de ikke udtrykkeligt henviser til opstillingen af listen over tredjelande, bekræfter de alligevel fællesskabslovgivers hensigt, som er, at så længe der ikke findes fællesskabsforanstaltninger til kontrol af importen af mejeriprodukter, varetages denne kontrol af medlemsstaterne i henhold til de nationale bestemmelser om kontrol, på betingelse af, at de overholder det formål, der består i beskyttelse af den offentlige sundhed, således som det er præciseret for fællesskabsproduktionen i kapitel II i direktiv 92/46.

77 Det følger af det ovenfor anførte, at det andet og det tredje spørgsmål skal besvares med, at artikel 23 i direktiv 92/46 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på import fra OLT, selv når den ordning, som dette direktiv fastsætter for samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke faktisk forudgående er blevet indført, og når der heller ikke efter den i nævnte bestemmelse angivne metode er udarbejdet lister over udførselslande og autoriserede virksomheder. Da sådanne lister ikke er blevet gyldigt opstillet efter den i nævnte bestemmelse angivne metode, er beslutning 94/70 ugyldig.

Sagens omkostninger

78 De udgifter, der er afholdt af den franske og af den nederlandske regering samt af Rådet 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 15. januar 1997, for ret:

1) Bestemmelserne i kapitel III i Rådets direktiv 92/46/EØF af 16. juni 1992 om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, som foreskriver, at sundhedsbestemmelserne skal overholdes ved import af mælkebaserede produkter hidrørende fra tredjelande, skal fortolkes således, at de finder anvendelse på markedsføring på Fællesskabets marked af sådanne produkter hidrørende fra oversøiske lande og territorier, herunder de Nederlandske Antiller.

2) Gennemgangen af kravene i kapitel III i direktiv 92/46, og navnlig dets artikel 23, har intet frembragt, der — henset EF-traktatens artikel 132, stk. 1 (nu artikel 183, stk. 1, EF), og artikel 102 og 103 i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab — kan rejse tvivl om dets gyldighed.

3) Artikel 23 i direktiv 92/46 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på import fra oversøiske lande og territorier, selv når den ordning, som dette direktiv fastsætter for samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke faktisk forudgående er blevet indført, og når der ikke efter den i nævnte bestemmelse angivne metode er blevet udarbejdet lister over udførselslande og autorise-

rede virksomheder. Da sådanne lister ikke er blevet gyldigt opstillet efter den i nævnte bestemmelse angivne metode, er Kommissionens beslutning 94/70/EF af 31. januar 1994 om den foreløbige liste over tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader indførsel af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, ugyldig.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Moitinho de Almeida
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 1999.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident