DOMSTOLENS DOM

den 21 september 1999 *

I mål C-106/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Dutch Antillian Dairy Industry Inc.,

Verenigde Douane-Agenten BV

och

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

i närvaro av:

Nederlandse Antillen,

angående tolkningen och giltigheten av kapitel III i rådets direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 268, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 3), närmare bestämt av artikel 23 i direktivet, samt giltigheten av kommissionens beslut 94/70/EG av den 31 januari 1994 om upprättandet av en provisorisk

* Rättegångsspråk: nederländska.

förteckning över tredje länder från vilka medlemsstaterna tillåter import av råmjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 36, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 30),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordföranden P.J.G. Kapteyn samt domarna J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Dutch Antillian Dairy Industry Inc., genom advokaten W. Knibbeler, Amsterdam,

— Nederlandse Antillen, genom R.S.J. Martha, befullmäktigad minister vid Konungariket Nederländernas ständiga representation, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren vid utrikesministeriet A. Bos, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur, internationella ekonomiska och gemenskapsrättsliga frågor, utrikesministeriets rättsavdelning, och A. de Bourgoing, chargé de mission vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom J. Carbery, J. Huber och G. Houttuin, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiska rådgivarna P.J. Kuijper och T. van Rijn, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 16 juni 1998 av:

Nederlandse Antillen, företrädda av advokaten M. Slotboom, Rotterdam, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren vid utrikesministeriet M.A. Fierstra, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av A. de Bourgoing, rådet, företrätt av J. Carbery, J. Huber och G. Houttuin, och kommissionen, företrädd av P.J. Kuijper och T. van Rijn,

och efter att den 15 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 College van Beroep voor het Bedrijfsleven har genom beslut av den 15 januari 1997, som inkom till domstolen den 13 mars samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt tre frågor om tolkningen och giltigheten av kapitel III i rådets direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 268, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 3), närmare bestämt av artikel 23 i direktivet, samt om giltigheten av kommissionens beslut 94/70/EG av den 31 januari 1994 om upprättandet av en provisorisk förteckning över tredje länder från vilka medlemsstaterna tillåter import av råmjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 36, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 30).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan bolaget Dutch Antillian Dairy Industry Inc. (nedan kallat DADI) och bolaget Verenigde Douane-Agenten BV (nedan kallat Douane-Agenten), å ena sidan, och Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (myndigheten för kontroll av boskap och kött, nedan kallad myndigheten) i Voorburg, å andra sidan, med anledning av att myndigheten vägrat tillåta import av ett parti smör till Nederländerna från Nederländska Antillerna, som är ett av de utomeuropeiska länderna och territorierna (nedan kallade ULT).

3 Det framgår av handlingarna i målet att DADI, ett i Curaçao (Nederländska Antillerna) etablerat bolag som producerar och exporterar smör, hade sänt ett parti smör med en nettovikt på 25 850 kg från Nederländska Antillerna till Nederländerna.

4 Bolaget Douane-Agenten, Rotterdam, lämnade in sagda parti till myndigheten för kontroll, varpå myndigheten den 31 januari 1995 motsatte sig import och utfärdade ett intyg till Douane-Agenten avseende veterinärkontroller av produk-

ter som importeras från tredje land till gemenskapen. I intyget motiverades beslutet att vägra tillstånd till import med att "Curaçao godkänns inte i enlighet med beslut 94/70/EEG".

5 DADI och Douane Agenten inlämnade den 8 februari 1995 klagomål mot beslutet i fråga. Klagomålet avslogs genom ett nytt beslut från myndigheten av den 21 juni 1995, varigenom det ursprungliga beslutet fastställdes.

6 DADI och Douane-Agenten väckte under dessa omständigheter talan den 10 juli 1995 vid College van Beroep voor het Bedrijfsleven och yrkade ogiltigförklaring av myndighetens beslut av den 21 juni 1995 samt skadestånd för den skada som de ansåg sig ha åsamkats.

7 Genom sin talan, till stöd för vilken Nederländska Antillernas regering har intervenerat, ifrågasätter DADI och Douane-Agenten lagenligheten av myndighetens beslut med åberopande av ett antal grunder och argument som hänför sig till tillämpligheten av direktiv 92/46, som utgör den rättsliga grunden för beslut 94/70, och till giltigheten av samma direktiv med hänsyn till artikel 132.1 i EG-fördraget (nu artikel 183.1 EG) samt av artiklarna 102 och 103 i rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 263, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 3, nedan kallat ULT-beslutet). De har även ifrågasatt giltigheten av direktiv 92/46 och av beslut 94/70. Vad beträffar direktivet har de närmare bestämt hävdat att detta inte är giltigt med hänsyn till proportionalitetsprincipen och till artiklarna 2, 4 och 5 i Avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder, vilket utgör bilaga 1 A till Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (EGT L 336, 1994, s. 40; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 42).

8 Myndigheten har emellertid bestritt dessa argument och med stöd av artikel 227 i EG-fördraget (nu artikel 229 EG i ändrad lydelse) gjort gällande att Neder-

ländska Antillerna har status som tredje land i förhållande till gemenskapen, i den mån de inte är parter i fördraget och gemenskapsrätten inte tillämpas fullt ut på dem. Enligt myndigheten har ULT en särskild ställning som kommer till uttryck i en associeringsordning.

9 Med beaktande av de grunder och argument som har utbytts och med utgångspunkt från att det parti smör som importerats till gemenskapen uppfyller kraven för att likställas med smör med ursprung i Nederländska Antillerna, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, som hyser tvivel kring tolkningen och giltigheten av direktiv 92/46 samt kring giltigheten av beslut 94/70, vilandeförklarat målet och underställt domstolen följande frågor:

"1 A. Skall bestämmelserna i kapitel III i direktiv 92/46/EEG, i synnerhet beaktade mot bakgrund av artiklarna 227 samt 131—136 i EG-fördraget, tolkas så att de skall resultera i nationella genomförandebestämmelser i enlighet med artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget, som äger tillämpning på import av smör med ursprung i utomeuropeiska länder och territorier till gemenskapen, vilka anges i bilaga IV till EG-fördraget, såsom Nederländska Antillerna?

Om fråga 1 A besvaras jakande:

1 B. Är bestämmelserna i kapitel III i ovannämnda direktiv, i synnerhet med beaktande av artikel 132.1 i EG-fördraget och artiklarna 102 och 103 i rådets beslut 91/482/EG av den 25 juli 1991 om associering av de

utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen, giltiga i den mån de berör den i fråga 1 A nämnda importen?

Om fråga 1 A och 1 B besvaras jakande:

2. Skall artikel 23 i ovannämnda direktiv tolkas så att de nationella bestämmelser som har antagits för genomförande av denna artikel endast kan tillämpas på sådan import som nämns i fråga 1 A

— efter det att ordningen för handel inom gemenskapen med ifrågavarande varor, som ordningen för tredje land enligt artikel 22 i samma direktiv åtminstone skall motsvara, har trätt i kraft fullt ut, och

— efter det att ett giltigt beslut har fattats avseende dels placeringen av det ifrågavarande landet i den första förteckningen enligt artikel 23.3, dels avseende förteckningen över de i landet godkända anläggningarna?

3. Är kommissionens beslut 94/70/EG av den 31 januari 1994 giltigt?"

Tillämplig lagstiftning

Fördraget

10 I artikel 227 i fördraget definieras fördragets territoriella tillämpningsområde, och i artikel 227.3 föreskrivs att "[d]e utomeuropeiska länder och territorier som anges i bilaga IV till detta fördrag skall omfattas av den särskilda associeringsordning som fastställts i fjärde delen i detta fördrag".

11 Fjärde delen i EG-fördraget, med rubriken "Associering av utomeuropeiska länder och territorier", omfattar bland annat artiklarna 131 (nu artikel 182 EG i ändrad lydelse), 132 (nu artikel 183 EG i ändrad lydelse), 133 (nu artikel 184 EG i ändrad lydelse), 134 och 135 (nu artikel 185 EG respektive artikel 186 EG) samt artikel 136 (nu artikel 187 EG i ändrad lydelse).

12 I artikel 131 första stycket i fördraget föreskrivs följande: "Medlemsstaterna är ense om att med gemenskapen associera de utomeuropeiska länder och territorier som upprätthåller särskilda förbindelser med Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna och Förenade kungariket. Dessa länder och territorier... är förtecknade i bilaga IV till detta fördrag."

13 Nederländska Antillerna uppfördes på den förteckning som avses i artikel 131 i fördraget genom avtal 64/533/EEG av den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att den särskilda associeringsordning som har fastställts i den fjärde delen i det fördraget skall bli tillämplig på Nederländska Antillerna (EGT 150, 1964, s. 2414).

14 Enligt artikel 131 andra stycket i fördraget är syftet med associeringen "att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa länder och territorier

samt att upprätta nära ekonomiska förbindelser mellan dem och gemenskapen som helhet".

15 I artikel 132 i fördraget fastslås associeringens mål och vissa grundregler. Den anger två typer av bestämmelser, vilka hänför sig till handelssystemet respektive till investeringar i syfte att utveckla ULT.

16 Med avseende på handelssystemet föreskrivs i artikel 132.1 i fördraget att "[m]edlemsstaterna skall i handeln med dessa länder och territorier tillämpa samma regler som de enligt detta fördrag tillämpar inbördes".

17 I artikel 136 första stycket i fördraget föreskrivs att, för en första period av fem år efter det att fördraget har trätt i kraft, de närmare riktlinjerna för och förfarandet vid ULT:s associering med gemenskapen skall fastställas i en genomförandekonvention som fogas till fördraget och att rådet därefter enhälligt skall besluta om de bestämmelser som skall gälla.

18 I enlighet med artikel 136 andra stycket i fördraget har rådet således vid flera tillfällen antagit precisa regler för att konkretisera den särskilda associeringsordningen mellan gemenskapen och ULT och för att uppnå associeringens mål. Senast antog rådet ULT-beslutet, vilket utgör det sjätte beslutet av sitt slag.

ULT-beslutet

19 I avdelning I i del III av ULT-beslutet, vilket har rubriken "Medlen för samarbetet mellan EEG och ULT", behandlas handelssamarbetet. De allmänna handelsreglerna föreskrivs i kapitel 1 i denna avdelning, bland annat i artiklarna 101—103.

20 För det första preciseras i artikel 101.1 att varor med ursprung i ULT skall importeras till gemenskapen utan tullar eller avgifter med motsvarande verkan. För det andra föreskrivs i artikel 102 att gemenskapen på import av produkter med ursprung i ULT inte skall tillämpa några kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

21 I artikel 103 föreskrivs följande:

"1. Artikel 102 skall inte utesluta förbud eller restriktioner mot import, export eller transitering som motiveras av hänsyn till den allmänna moralen eller offentlig politik, skydd för människors, djurs och växters hälsa och liv,...

2. Sådana förbud eller restriktioner får inte i något fall utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en dold restriktion för handeln i allmänhet.

...."

Direktiv 92/46

22 Direktiv 92/46, som grundas på artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse), innehåller dels bestämmelser för produktion inom gemenskapen som används för framställning av bland annat mjölkbaserade produkter som släpps ut på gemenskapsmarknaden (kapitel II), dels bestämmelser som garanterar att import av sådana produkter från tredje land uppfyller samma krav i fråga om hälsoskydd för att produkterna skall kunna släppas ut på gemenskapsmarknaden (kapitel III).

23 Därför föreskrivs i artikel 22 i kapitel III i sagda direktiv följande: "Villkoren för import från tredje land av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter som omfattas av detta direktiv skall minst vara likvärdiga med dem som fastställs i kapitel II för produktion inom gemenskapen."

24 Vad beträffar import av sådana mjölkprodukter från tredje land som avses i artikel 22 i direktiv 92/46, föreskrivs i artikel 23 i samma direktiv följande:

"1. För den enhetliga tillämpningen av artikel 22 skall bestämmelserna i följande punkter gälla.

2. För att kunna importeras till gemenskapen skall mjölk eller mjölkbaserade produkter

a) komma från ett tredje land på den förteckning som skall upprättas i enlighet med punkt 3 a,

b) åtföljas av ett hälsointyg enligt den mall som skall utarbetas i enlighet med förfarandet i artikel 31 och undertecknas av den behöriga myndigheten i det exporterande landet och som intygar att mjölken eller de mjölkbaserade produkterna uppfyller kraven i kapitel II och eventuella ytterligare villkor eller erbjuder likvärdiga garantier enligt punkt 3 och kommer från anläggningar som erbjuder de garantier som framgår av bilaga B.

3. Följande skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 31:

a) En provisorisk förteckning över tredje länder eller delar av tredje länder som kan ge medlemsstaterna och kommissionen garantier likvärdiga med dem som avses i kapitel II samt en förteckning över de anläggningar som kan uppfylla dessa garantier.

Denna provisoriska förteckning skall ställas samman från den förteckning över anläggningar som är godkända och inspekterade av de behöriga myndigheterna, så snart kommissionen har kontrollerat att dessa anläggningar stämmer överens med de principer och allmänna bestämmelser som fastställs i detta direktiv.

...

4. Experter från kommissionen och medlemsstaterna skall utföra inspektioner på platsen för att kontrollera om de garantier ett tredje land har lämnat för villkor i fråga om produktion och utsläppande på marknaden kan anses likvärdiga med de som tillämpas inom gemenskapen.

...

5. Tills inspektionerna enligt punkt 4 har organiserats, skall nationella regler för inspektion i tredje land fortsätta att gälla, varvid brott mot hygienreglerna som konstateras vid dessa inspektioner skall anmälas till Ständiga veterinärkommittén.

...".

25 Den provisoriska förteckning som nämns i artikel 23.3 a i direktiv 92/46, som upprättades genom beslut 94/70 som var tillämpligt vid tiden för händelserna i målet, trädde i kraft den 1 juli 1994. Det är ostridigt att Nederländska Antillerna inte finns upptagna på förteckningen.

Den nederländska lagstiftningen

26 I Nederländerna har artikel 23 i direktiv 92/46 genomförts genom artikel 16 i Warenwetregeling zuivelbereiding (föreskrifter om tillverkning av mjölkbaserade produkter som antagits enligt lagen om livsmedel, *Staatscourant* 1994, nr 243). Dessa föreskrifter, som grundas på artikel 4 andra stycket c i Warenwetbesluit Zuivel (förordning om mjölkprodukter som antagits enligt lagen om livsmedel) och på artikel 19 första stycket i Landbouwwet (lagen om jordbruk), trädde i kraft den 1 januari 1995.

27 Beslut 94/70 har införlivats genom den hänvisning som i artikel 16 i Warenwetregeling zuivelbereiding görs till den förteckning som beslutats i enlighet med artikel 23 i direktiv 92/46.

Den första frågan

28 Den första frågan består av två delar.

29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första delen av denna fråga för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i kapitel III i direktiv 92/46, i vilka det krävs att hygienregler skall iakttagas vid import av mjölkbaserade produkter från tredje land, skall tolkas så, att de är tillämpliga på utsläppande på gemenskapsmarknaden av sådana produkter från ett ULT, exempelvis Nederländska Antillerna.

30 För att besvara den första delen av frågan är det lämpligt att konstatera att enligt fjärde övervägandet i ingressen till direktiv 92/46 är syftet med direktivet att fastställa hygienregler för bland annat mjölkbaserade produkter för att säkerställa ett effektivt skydd av folkhälsan.

31 Det är för att uppnå denna målsättning som direktivet avser såväl produktionen inom gemenskapen, för vilken specifika och detaljerade hygienregler fastställs i kapitel II (artiklarna 3—21), som import till gemenskapen av produkter från tredje land, för vilka, samtidigt som det i kapitel III föreskrivs andra regler, även krävs att de uppfyller villkor som i fråga om hygien är åtminstone likvärdiga med dem som föreskrivs i kapitel II för produktionen inom gemenskapen (artiklarna 22—26).

32 Kravet på likvärdighet medför att det hälsoskydd som eftersträvas med direktiv 92/46 inte kan variera beroende på om produkterna har sitt ursprung i gemenskapen eller inte. Det framgår nämligen av åttonde övervägandet i ingressen till direktivet att de produkter som faller inom dess tillämpningsområde måste erbjuda samma skyddsnivå vad gäller folkhälsan, oberoende av om de har sitt ursprung inom gemenskapen eller är importerade.

33 Det framgår även av den allmänna systematiken i direktiv 92/46, samt av direktivets målsättningar i fråga om folkhälsoskydd, att bestämmelserna i direktivet skall tillämpas på samtliga produkter som avses och som produceras eller släpps ut på marknaden inom gemenskapen.

34 Det är dessutom ostridigt att hygienföreskrifterna i kapitel II i direktiv 92/46 avseende produktionen i medlemsstaterna inte är tillämpliga på ULT:s produktion.

35 Av det ovanstående följer att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 92/46 omfattar samtliga mjölkbaserade produkter som släpps ut på gemenskapsmarknaden, däribland dem som kommer från ett ULT, då begreppet "import från tredje land" skall anses innebära all införsel av sådana produkter till gemenskapen.

36 DADI, Nederländska Antillernas regering och den franska regeringen har emellertid för det första gjort gällande att upprättandet, genom artiklarna 131—136 i fördraget och genom ULT-beslutet, av ett system som gynnar ULT utgör hinder för att tillämpa kapitel III i direktiv 92/46, som föreskriver regler för import till gemenskapen från tredje land, på handeln mellan ULT och gemenskapen. Eftersom ULT således inte kan omfattas av det system som upprättats genom direktivet i fråga om tredje land, borde de således behandlas på samma sätt som medlemsstaterna.

37 Det skall i det avseendet påpekas att import till gemenskapen inte bara kan ske från tredje land i egentlig mening, utan även från länder som är associerade med gemenskapen. Att en produkt införs till gemenskapen från ett ULT som omfattas av en särskild associeringsordning med gemenskapen på grundval av artiklarna 227.3 och 131—136 i fördraget och ULT-beslutet, påverkar inte transaktionens karaktär av import.

38 Handeln mellan ULT och gemenskapen kan nämligen inte nödvändigtvis komma att omfattas av ett likadant system som det som reglerar handeln mellan medlemsstaterna. Även om associeringen av ULT med gemenskapen lyder under ett särskilt system, är det ändå uppenbart att det rör sig om en associeringsordning som skall genomföras genom en dynamisk och stegvis process, som domstolen har konstaterat i sin dom av den 22 april 1997 i mål C-310/95, Road Air (REG 1997, s. I-2229, punkt 40). Att det förekommer en sådan process, som inte är automatisk, innebär en grundläggande skillnad mellan det system som reglerar handeln mellan ULT och gemenskapen och det system som upprättats genom fördraget för handeln mellan medlemsstaterna. Sistnämnda handel utgör nämligen transaktioner som sker inom ramen för den inre marknaden, till skillnad från handeln mellan ULT och gemenskapen, som omfattas av ordningen för import.

39 Till stöd för sitt argument att kapitel III i direktiv 92/46 inte är tillämpligt på mjölkbaserade produkter från ULT, har DADI, Nederländska Antillernas regering och den franska regeringen för det andra anfört två andra argument som hänför sig till direktivets rättsliga grund respektive till de genom associeringen uppnådda resultaten.

40 Vad beträffar den rättsliga grunden för direktiv 92/46, har DADI och Nederländska Antillernas regering, med stöd av den franska regeringen, anfört att direktivet, som endast grundas på artikel 43 i tredje delen i fördraget, inte kan vara tillämpligt på import från ULT, eftersom det på grund av den särskilda associeringsordning som föreskrivs i artikel 227.3 i fördraget inte uttryckligen har förklarats vara tillämpligt på handeln med ULT på grundval av artiklarna 131—136 i fjärde delen i fördraget. Till stöd för detta argument har de åberopat dom av den 12 februari 1992 i mål C-260/90, Leplat (REG 1992,

s. I-643, punkt 10), i vilken domstolen fastslagit att de allmänna bestämmelserna i fördraget inte är tillämpliga på ULT utan uttrycklig hänvisning.

41 Det skall i detta avseende påpekas att enligt domstolens fasta rättspraxis är artikel 43 i fördraget den lämpliga rättsliga grunden för all lagstiftning om produktion och saluföring av de i bilaga II till fördraget förtecknade jordbruksprodukterna, vilken bidrar till att uppnå ett eller flera av den gemensamma jordbrukspolitikens mål i enlighet med artikel 39 i detsamma (nu artikel 33 EG). Även om denna lagstiftning rör både de jordbrukspolitiska målen och andra mål som eftersträvas enligt andra bestämmelser i fördraget, kan förekomsten av dessa andra bestämmelser följaktligen inte åberopas för att begränsa tillämpningsområdet för artikel 43 i fördraget (se dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 855, svensk specialutgåva, volym 9, punkterna 14 och 16, dom av den 16 november 1989 i mål C-131/87, kommissionen mot rådet, REG 1989, s. 3743, punkterna 10 och 11, samt dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, svensk specialutgåva, volym, 16, punkt 54).

42 Vad beträffar det argument som hänför sig till domen i det ovannämnda målet Leplat, skall påpekas att det enligt direktiv 92/46 inte krävs att ULT skall iaktta samma hygienregler som föreskrivs för produktionen inom gemenskapen. Enligt direktivet krävs endast, samtidigt som andra särskilda regler fastställs, att produkter som importeras till gemenskapen skall erbjuda samma skyddsnivå som produkter från gemenskapen. Därav följer att direktivet inte utsträcker tillämpningen av de hygienregler som har fastslagits för medlemsstaterna till ULT.

43 Därav följer att det inte är nödvändigt att det, i enlighet med fjärde delen i fördraget, i direktiv 92/46 uttryckligen föreskrivs att direktivet är tillämpligt på ULT för att det skall kunna reglera importen till gemenskapen från ULT.

44 För det andra hävdar Nederländska Antillernas regering att det i artikel 136 andra stycket i fördraget angivna kravet att rådet skall iaktta de resultat som

uppnåtts och de beslut som senare antagits avseende ULT, samt det i artikel 132.1 i fördraget angivna kravet att medlemsstaterna i handeln med ULT skall tillämpa samma regler som de enligt fördraget tillämpar inbördes, utgör de genom associeringen uppnådda resultaten, varför bestämmelserna hindrar institutionerna från att likställa det system som gäller för ULT med det system som tillämpas på tredje land och på så sätt frångå de resultat som uppnåtts.

45 Utan att i detta avseende behöva gå in på frågan om räckvidden av de skyldigheter som åligger rådet avseende de resultat som uppnåtts genom associeringen, är det i detta avseende tillräckligt att konstatera att iakttagandet av dessa skyldigheter i varje fall inte utgör skäl för att det system som reglerar handeln mellan ULT och gemenskapen automatiskt skulle vara detsamma som det system som genom fördraget har upprättats för handeln mellan medlemsstaterna. I enlighet med vad som har angivits i punkt 38 i förevarande dom, kan systemet inte i varje enskilt fall vara identiskt med det som tillämpas mellan medlemsstaterna.

46 Av det ovanstående följer att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 92/46, i vilka det krävs att hygienregler skall iakttagas vid import av mjölkbaserade produkter från tredje land, skall tolkas så, att de är tillämpliga på utsläppande på gemenskapsmarknaden av sådana produkter från ett ULT, exempelvis Nederländska Antillerna.

47 Den nationella domstolen har ställt den andra delen av den första frågan för att få klarhet i huruvida kraven i kapitel III i direktiv 92/46, närmare bestämt artikel 23 i direktivet, är giltiga med hänsyn till artikel 132.1 i fördraget och artiklarna 102 och 103 i ULT-beslutet, när de tillämpas på import av mjölkbaserade produkter från ett ULT, exempelvis Nederländska Antillerna.

48 DADI och Nederländska Antillernas regering har ifrågasatt giltigheten av kapitel III i direktivet, närmare bestämt av artikel 23 i detta, på grund av att dess tillämpning på import av mjölkbaserade produkter från ULT utgör ett förbud

mot sådan import och godtycklig diskriminering av ULT eller en dold restriktion för handeln som strider mot artiklarna 132.1 i fördraget och 102 i ULT-beslutet, trots att ingen som helst risk för folkhälsan har fastslagits föreligga. Därav följer enligt DADI och Nederländska Antillernas regering att kapitel III i direktiv 92/46 är ogiltigt, vilket borde leda till att kapitel II i direktivet skall tillämpas på denna typ av import.

49 DADI och Nederländska Antillernas regering har även gjort gällande att tillämpningen av andra villkor än dem som föreskrivs i kapitel II i direktiv 92/46 på import från ULT, i förevarande fall villkoren i kapitel III, närmare bestämt artikel 23 i direktivet, går utöver vad som är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Således strider tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser mot den proportionalitetsprincip som följer av artikel 103.2 i ULT-beslutet.

50 I detta avseende skall påpekas att då kraven i artikel 23 i direktiv 92/46 tillämpas på ULT medför de med avseende på artikel 132.1 i fördraget och artikel 102 i ULT-beslutet restriktioner av importen till gemenskapen.

51 Emellertid utgör varken artikel 132.1 i fördraget, vilken underförstått hänvisar till artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse) eller artikel 102 i ULT-beslutet, vilken skall jämföras med artikel 103.1 i samma beslut, hinder för förbud eller restriktioner för import som motiveras av hänsyn till skyddet av folkhälsan.

52 Frågan huruvida en viss gemenskapsrättslig bestämmelse motiveras av hänsyn till skyddet av folkhälsan bör avgöras utifrån en prövning av dels om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att dess mål uppnås, dels om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

53 Att hygienkraven och det system som inrättats genom kapitel II i direktiv 92/46 för handeln på den inre marknaden skulle uppfylla proportionalitetsprincipens krav har i det avseendet inte ifrågasatts. Genom systemet garanteras nämligen den mottagande medlemsstaten att den myndighet som är behörig att genomföra inspektioner och kontroller av såväl anläggningarna som varorna i ursprungsmedlemsstaten faktiskt har uppfyllt sina uppgifter i enlighet med direktivet.

54 Syftet med kapitel III i direktiv 92/46 är enligt åttonde övervägandet i ingressen till direktivet att kräva att de produkter som importeras till gemenskapen erbjuder samma skydd av folkhälsan som produkter som produceras inom gemenskapen. De medel som föreskrivs i kapitlet, närmare bestämt i artikel 23, det vill säga att länder som exporterar till gemenskapen upptas på en förteckning samt att det krävs ett hälsointyg som undertecknas av den behöriga myndigheten i det exporterande landet och som intygar att de mjölkbaserade produkterna uppfyller kraven i kapitel II i direktivet, är med beaktande därav ägnade att leda till att målet uppnås.

55 Att kräva att produkter som importeras till gemenskapen erbjuder samma skydd av folkhälsan som gemenskapsproduktionen går inte heller utöver de gränser som sätts av proportionalitetsprincipen. Utan någon kontroll går det nämligen inte att fastslå att situationen i ett tredje land i fråga om lagstiftning och hälsoskydd, däribland i ett ULT som exporterar till gemenskapen, är sådan att den behöriga myndigheten kan ge garantier avseende folkhälsan som är likvärdiga med dem som ges av den behöriga myndigheten i en medlemsstat.

56 Svaret på den andra delen av den första frågan blir således följande. Det har vid prövningen av om kraven i kapitel III i direktiv 92/46, närmare bestämt i artikel 23 i direktivet, med hänsyn till artikel 132.1 i fördraget och artiklarna 102 och 103 i ULT-beslutet, inte framkommit någon uppgift av beskaffenhet att påverka dess giltighet.

57 DADI hävdar dessutom att kapitel III i sagda direktiv strider mot artiklarna 2, 4 och 5 i Avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder, vilket utgör bilaga 1 A till Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen.

58 Det är i det avseendet tillräckligt att konstatera att även om denna fråga har berörts vid den nationella domstolen, så har denna domstol inte frågat om kapitel III i direktivet är giltigt med hänsyn till de ovannämnda bestämmelserna i Avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder. Därav följer att det saknas skäl att pröva om kapitlet är giltigt med hänsyn till avtalet i fråga.

Den andra och den tredje frågan

59 Den nationella domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka bör prövas samtidigt, för att få klarhet i dels huruvida artikel 23 i direktiv 92/46 skall tolkas så, att den skall tillämpas på import från ULT även om det system som i detta direktiv föreskrivs för handeln mellan medlemsstaterna faktiskt inte har upprättats dessförinnan och det inte heller har fastställts några förteckningar över exportländer och godkända anläggningar i enlighet med den metod som anges i bestämmelsen, dels huruvida beslut 94/70/EG under dessa omständigheter är giltigt.

60 Vad för det första beträffar det först upprättade systemet i kapitel II i direktiv 92/46, har DADI och Nederländska Antillernas regering gjort gällande att det i rådets direktiv 92/47/EEG av den 16 juni 1992 om villkoren för beviljande av tillfälliga och begränsade undantag från gemenskapens särskilda hygienregler vid framställning och utsläppande på marknaden av rå mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 268, s. 33; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 33), vilket antogs samma dag som direktiv 92/46, föreskrivs en period under vilken gemenskapsanläggningarna undantas från skyldigheten att iaktta kraven i direktivet, varigenom de befrias från kravet att tillämpa det system som föreskrivs i kapitel II ända till den 1 januari 1998. Därav skulle följa att så länge som detta system inte är faktiskt upprättat i relationerna mellan medlemsstaterna, så kan inte heller artikel 23 i direktiv 92/46 tillämpas på import från ULT.

61 Det skall i det avseendet inledningsvis påpekas att även om det i direktiv 92/47 inrättas ett system med tillfälliga och begränsade undantag i fråga om vissa gemenskapsanläggningars iakttagande av de särskilda regler som anges i direktiv 92/46, krävs emellertid enligt direktivet, vilket framgår av fjärde övervägandet i ingressen till detsamma, att systemet inte påverkar kravet att alla produktions- och avsättningsprocesser skall omfattas av bestämmelserna om hygien i direktiv 92/46.

62 Det skall dessutom erinras om att den i punkt 31 i denna dom påpekade skillnaden mellan kapitel III i direktiv 92/46, som innehåller regler som skall tillämpas vid import till gemenskapen, och kapitel II, som innehåller de regler som skall tillämpas vid handel inom gemenskapen, leder till att tillämpningen av respektive kapitel är begränsad till den handel som kapitlet i fråga hänför sig till. Därav följer att med beaktande av direktivets syfte kan tillämpningen av kapitel III i detta, närmare bestämt av dess artikel 23, inte vara beroende av att det i kapitel II föreskrivna systemet, som är tillämpligt på handeln mellan medlemsstaterna, först upprättas.

63 Detta leder till följande slutsats. Eftersom syftet med kapitel III i direktiv 92/46, såsom har konstaterats i punkt 54 i denna dom, är att garantera att de mjölkbaserade produkter som importeras till gemenskapen uppfyller minst samma krav vad gäller skydd av folkhälsan som dem som föreskrivs i kapitel II för produkter som har producerats inom gemenskapen, framgår det varken av direktiv 92/47 eller av artikel 23 i direktiv 92/46 att det skulle vara en förutsättning för att tillämpa ordningen med import till gemenskapen att det system först har upprättats som är tillämpligt vid handeln mellan medlemsstaterna.

64 DADI och Nederländska Antillernas regering har för det andra ifrågasatt att artikel 23 i direktiv 92/46 skulle tillämpas på import från ULT utan att de åtgärder som är en förutsättning för dess tillämpning dessförinnan har antagits i enlighet med den däri angivna metoden. De har anfört två argument. För det första hävdar de att de handlingar som föreskrivs i artikel 23 i direktivet, bland annat förteckningen över tredje länder, den över godkända anläggningar samt mallen för det hälsointyg som skall åtfölja produkterna, inte har upprättats och att gemenskapsexperterna inte heller har vidtagit de övriga nödvändiga åtgärderna, exempelvis inspektion i förväg av anläggningarna i tredje land. För

det andra hävdar de att även om beslut 94/70 innehåller en förteckning över tredje länder, så har denna inte fastslagits på giltigt sätt, eftersom den i strid med kraven i artikel 23.3 a i direktivet inte har antagits med utgångspunkt i förteckningen över godkända anläggningar som inspekterats av de behöriga myndigheterna, utan med utgångspunkt i en förteckning över andra produkter, nämligen den som upprättas genom rådets beslut av den 21 december 1976 om upprättande av en förteckning över de tredje länder från vilka medlemsstaterna tillåter import av nötkreatur, svin och färskt kött (EGT L 146, 1979, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 15). Därav skulle följa att tillämpningen av artikel 23 i direktivet borde upphävas så länge som åtgärderna i fråga inte genomförts eller antagits på giltigt sätt.

65 Det skall erinras om att det i artikel 23.3 krävs, vid äventyr av att all import till gemenskapen förbjuds, att de länder som exporterar mjölkbaserade produkter skall vara uppförda på den provisoriska förteckning som avses i artikel 23.3 a, och att de importerade produkterna skall åtföljas av ett hälsointyg enligt en mall som skall utarbetas och undertecknas av den behöriga myndigheten i det exporterande landet. I artikel 23.3 a andra stycket föreskrivs dessutom den metod enligt vilken förteckningen över exporterande tredje länder skall upprättas och anges att den skall ställas samman från den förteckning över anläggningar som är godkända och inspekterade av de behöriga myndigheterna.

66 Det skall i det avseendet konstateras att den provisoriska förteckningen över tredje länder förvisso har upprättats genom beslut 94/70, men den har inte sammanställts med utgångspunkt i förteckningarna över mjölkproducerande anläggningar eller över mjölkbaserade produkter som är godkända och inspekterade av de behöriga myndigheterna. Enligt DADI och Nederländska Antillernas regering framgår av ordalydelsen av beslut 94/70, närmare bestämt av tredje övervägandet i ingressen till beslutet, att förteckningen har upprättats med utgångspunkt i den förteckning som anges i bilagan till beslut 79/542 och således på grundval av en förteckning som har sammanställts för andra produkter.

67 Kommissionen har för att motivera sitt val av metod anfört att den förteckning över exporterande tredje länder som har sammanställts med utgångspunkt i förteckningen över anläggningar som är godkända och inspekterade av de behöriga myndigheterna endast är av sekundärt intresse och uteslutande utgör ett

komplementärt kontrollmedel, då det väsentliga är de garantier som ges av lagstiftningen och det kontrollsystem som tillämpas av sagda behöriga myndigheter i de exporterande tredje länderna. Enligt kommissionen blev det genom att använda förteckningen över tredje länder i bilagan till beslut 79/542 möjligt att säkerställa att dessa länder erbjöd sådana garantier, däribland i fråga om hälsokrav för mjölk och mjölkbaserade produkter.

68 Som svar på denna argumentation skall inledningsvis påpekas att det i artikel 23.3 a andra stycket i direktiv 92/46 inte föreskrivs att förteckningen över tredje länder kan upprättas enligt en annan metod än den som består i att sammanställa förteckningen med utgångspunkt i de anläggningar som är godkända och inspekterade av de behöriga myndigheterna. Därav följer att kommissionen inte kunde välja en annan metod än den som angavs i direktivet.

69 Denna tolkning stöds dessutom av artikel 23.4 i direktiv 92/46, enligt vilken det krävs att experter från kommissionen och medlemsstaterna skall utföra inspektioner på platsen för att kontrollera om de garantier som ett tredje land har lämnat kan anses likvärdiga med dem som gäller för produktionen inom gemenskapen.

70 Slutligen skall tilläggas att även om förteckningen över tredje länder i bilagan till beslut 79/542 kan ge garantier i fråga om nötkreatur, svin och färskt kött, så kan tillämpningen av den förteckningen inte garantera att folkhälsan skyddas i fråga om sådana andra produkter som mjölk och mjölkprodukter, för vilka det i artikel 23.4 i direktivet krävs att inspektioner utförs på platsen vid anläggningarna i tredje land. Det är ostridigt att den förteckning över tredje länder som anges i bilagan till beslut 79/542 inte har upprättats på grundval av kontroller vid anläggningar som producerar mjölk eller mjölkbaserade produkter.

71 Slutsatsen av detta blir följaktligen att, med beaktande av att kommissionen har åsidosatt den metod som i direktiv 92/46 föreskrivs för att upprätta den förteckning över tredje länder som nämns i artikel 23.3 a, beslut 94/70 inte har antagits på giltigt sätt.

72 Kommissionen hävdar dessutom att den har använt sig av beslut 79/542 med anledning av längden och komplexiteten av de kontroller som den skulle genomföra för att, i enlighet med artikel 23.3 a andra stycket i direktiv 92/46, försäkra sig om att anläggningarna iakttog principerna och de allmänna reglerna i nämnda direktiv. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att det inte var praktiskt möjligt att innan direktivet trädde i kraft organisera inspektioner i samtliga berörda länder och att det följaktligen blev nödvändigt att använda sig av förteckningen i bilagan till beslut 79/542 för att snabbt upprätta ett övergångssystem som, trots att det var ofullständigt, icke desto mindre var i stånd att fullt ut uppnå den målsättning i fråga om skydd av folkhälsan som avsågs i direktivet.

73 I fråga om konstaterandet att beslut 94/70 är ogiltigt, skall påpekas att detta inte påverkas av de påstådda praktiska svårigheter som kommissionen skall ha mött till följd av längden och komplexiteten av de kontroller som den skulle genomföra (se dom av den 10 mars 1992 i de förenade målen C-38/90 och C-151/90, Lomas m.fl., REG 1992, s. I-1781, punkt 21). Sådana praktiska svårigheter befriar nämligen inte kommissionen från skyldigheten att tillämpa tvingande gemenskapsrättsliga bestämmelser.

74 Vad beträffar frågan om det var nödvändigt att tillämpa förteckningen i bilagan till beslut 79/542 för att upprätta ett övergångssystem avsett att uppnå den i direktivet föreskrivna målsättningen att skydda folkhälsan, skall konstateras att så inte var fallet, eftersom direktivet i sig upprättade ett sådant övergångssystem.

75 I enlighet med femtonde övervägandet i ingressen till direktiv 92/46 föreskrivs nämligen i artikel 23.5 i direktivet, för att beakta att viss tid krävs för att upprätta ett inspektionssystem för gemenskapen, att nationella kontrollbestämmelser skall fortsätta att gälla för tredje länder under en övergångsperiod. Dessutom krävs enligt artikel 25.1 i samma direktiv, bland villkoren för att mjölkprodukter skall få importeras till gemenskapen, att det intyg som utfärdas av den behöriga myndigheten i det tredje landet och som skall åtfölja produkterna skall upprättas i enlighet med förfarandet i artikel 31 i direktivet. I artikel 25.2 föreskrivs dessutom följande: "I avvaktan på tillämpningsföreskrifter för denna artikel, skall de nationella bestämmelserna för import från

tredje länder, för vilka sådana bestämmelser inte har antagits på gemenskapsnivå, fortsätta att gälla, under förutsättning att de inte är gynnsammare än de som fastställs i kapitel II."

76 Det framgår av dessa bestämmelser att även om de inte hänför sig uttryckligen till upprättandet av förteckningen över tredje länder, så bekräftar de icke desto mindre gemenskapslagstiftarens avsikt, enligt vilken kontrollerna — så länge som det inte finns några gemenskapsbestämmelser avseende kontroll av import av mjölkprodukter — skall tillgodoses av medlemsstaterna med stöd av nationella bestämmelser om inspektioner, på villkor att de uppfyller målsättningen att skydda folkhälsan på sådant sätt som klargörs i kapitel II i direktiv 92/46 för produktionen inom gemenskapen.

77 Av ovanstående överväganden följer att svaret på den andra och den tredje frågan blir följande. Artikel 23 i direktiv 92/46 skall tolkas så, att den skall tillämpas på import från ULT, även om det system som i detta direktiv föreskrivs för handeln mellan medlemsstaterna faktiskt inte har upprättats dessförinnan och det inte heller har fastställts några förteckningar över exportländer och godkända anläggningar i överensstämmelse med den metod som anges i bestämmelsen. Eftersom förteckningarna inte har upprättats på giltigt sätt i överensstämmelse med den metod som anges i nämnda bestämmelse, är beslut 94/70/EG ogiltigt.

Rättegångskostnader

78 De kostnader som har förorsakats den franska och den nederländska regeringen samt Europeiska unionens råd och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 15 januari 1997 har ställts av College van Beroep voor het Bedrijfsleven — följande dom:

1) Bestämmelserna i kapitel III i rådets direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter, i vilka det krävs att hygienregler skall iakttagas vid import av mjölkbaserade produkter från tredje land, skall tolkas så, att de är tillämpliga på utsläppande på gemenskapsmarknaden av sådana produkter från utomeuropeiska länder och territorier, exempelvis Nederländska Antillerna.

2) Det har vid prövningen av om kraven i kapitel III i direktiv 92/46, närmare bestämt i artikel 23 i direktivet, med hänsyn till artikel 132.1 (nu artikel 183.1 EG) i EG-fördraget och artiklarna 102 och 103 i rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen inte framkommit någon uppgift av beskaffenhet att påverka dess giltighet.

3) Artikel 23 i direktiv 92/46 skall tolkas så, att den skall tillämpas på import från utomeuropeiska länder och territorier, även om det system som i detta direktiv föreskrivs för handeln mellan medlemsstaterna faktiskt inte har upprättats dessförinnan och det inte heller har fastställts några förteckningar över exportländer och godkända anläggningar i överensstämmelse med den

metod som anges i bestämmelsen. Eftersom förteckningarna inte har upprättats på giltigt sätt i överensstämmelse med den metod som anges i nämnda bestämmelse, är kommissionens beslut 94/70/EG av den 31 januari 1994 om upprättandet av en provisorisk förteckning över tredje länder från vilka medlemsstaterna tillåter import av råmjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter ogiltigt.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 1999.

R. Grass — Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias — Ordförande