fjerkræ, hvis tilsidesættelse sanktioneres med disciplinærforanstaltninger, forenelige med den nævnte bestemmelse, såfremt de er forenelige med den fælles markedsordnings formål og anvendes på en sådan måde, at de ikke begrænser importen af fjerkrækød, som lovligt produceres og forhandles i overensstemmelse med de i de øvrige medlemsstater gældende normer for kvalitet og forhandling.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

T. Koopmans
Formand for fjerde afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 1. FEBRUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

Med de to præjudicielle forelæggelseskendelser, som er indbragt for Domstolen, har College van Beroep stillet Domstolen følgende spørgsmål: »Skal artikel 2 i forordning nr. 2777/75 fortolkes således, at nationale bestemmelser om kvalitetskrav for slagtet fjerkræ, som ikke har støtte i fællesskabsretten, og hvis tilsidesættelse sanktioneres med disciplinærforanstaltninger, er uforenelige med denne bestemmelse?«

Baggrunden for dette spørgsmål er, at to nederlandske fjerkræslagterier har overtrådt visse bestemmelser i den nederlandske anordning om kvalitetskrav (Verordening Kwaliteitseisen), og at denne overtrædelse medførte disciplinære sanktioner i form af bøder.

1 — Oversat fra fransk.

De nationale bestemmelser blev indført den 24. februar 1966 af den kompetente erhvervsorganisation for fjerkræhandel og industri (Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie). De gælder for engroshandelen og bestemmer, at de virksomheder, som driver handel eller virker som kommissionærer eller mellemhandlere eller forarbejder varerne industrielt, skal overholde visse kvalitetsnormer; for slagtet fjerkræ (kapitel III) vedrører disse normer bl.a. varens forskellige forarbejdningstrin (artikel 8), betingelserne for at nå disse (artikel 9), inddelingen i kvalitetsklasser (artikel 10), standardvægt (artikel 11), emballage (artiklerne 12-15), transport og levering (artiklerne 17 og 18).

På fællesskabsplan er sektoren for fjerkrækød reguleret af en fælles markedsordning, som blev indført ved Rådets forordning af 29. oktober 1975 (nr. 2777/75) [1], som afløste Rådets forordning af 13. juni 1967 (nr. 123/67) [2]. Slagtet fjerkræ, der i artikel 1, stk. 2, litra c) defineres som »dødt fjerkræ, hele, også uden slagteaffald« henhører under toldpos. 02.02 (artikel 1, stk. 1, litra b). Ved forordningen indføres der for samhandel med tredjelande en ordning med importafgifter og eksportrestitutioner (artiklerne 3-13). Artikel 2 vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet fastlægger de fællesskabsforanstaltninger, der skal indføres:

— i stk. 1 bestemmes, at »for i erhvervslivet at fremme sådanne initiativer, som kan lette tilpasningen af udbudet til markedets krav med undtagelse af initiativer, der vedrører tilbagetrækning af produkterne fra markedet, kan der ... træffes ... fællesskabsforanstaltninger« med hensyn til de i artikel 1, stk. 1, nævnte produkter, navnlig med henblik på at fremme en bedre organisation af produkternes fremstilling, forarbejdning og forhandling samt for at forbedre deres kvalitet;

— stk. 2 bestemmer følgende:

— »Handelsnormer: fastsættes for en eller flere af de i artikel 1, stk. 1, litra b), nævnte produkter;«

det vil sige for slagtet fjerkræ; for de øvrige produkter bestemmer stk. 2, *andet led*, at der »kan fastsættes« handelsnormer.

Disse normers formål angives som *vejledning* i samme stykke:

De »kan særlig vedrøre inddeling i kvalitets- og vægtklasser, emballering, oplagring, transport, præsentation og mærkning« og skal vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal.

I Rådets forordning nr. 2777/75 fastsættes der altså fællesskabsforanstaltninger af forskellig rækkevidde for det interne marked; nogle har karakter af *opfordring* (artikel 2, stk. 1) eller er *fakultative* (artikel 2, stk. 2, andet led: andre varer end slagtet fjerkræ), andre er *ufravigelige* (artikel 2, stk. 2, første led: slagtet fjerkræ). Artikel 2, stk. 2, første led interesserer os direkte, fordi den er

1 — EFT L 282 af 1. 11. 1975, s. 77.
2 — EFT 1967, s. 57.

kategorisk for slagtet fjerkræ: Rådet *skal* fastsætte handelsnormer. Denne bestemmelse fandtes allerede i forordning nr. 123/67, men den blev kun gennemført i meget beskedent omfang, idet der på nuværende tidspunkt kun findes en enkelt forordning [1] — som ikke er påberåbt i dette tilfælde — »om fastlæggelse af fælles normer for vandindholdet« i visse former for frosset fjerkræ, som er vedtaget »indtil der vedtages en mere fuldstændig fællesskabsordning på dette område« som det præciseres i forordningens første betragtning under henvisning til grundforordningens artikel 2, stk. 2.

Hvis man sammenholder de nationale bestemmelser med fællesskabsbestemmelserne, bliver det muligt at tydeliggøre det af den nationale ret rejste problem, idet de nederlandske bestemmelser pålægger de virksomheder, som driver engroshandel, visse normer, som omfatter størstedelen af de i artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i Rådets forordning nr. 2777/75 angivne områder, og hvis overholdelse er en betingelse for at drive handel. I mangel af fællesskabsbestemmelser om handelsnormer for slagtet fjerkræ opstår følgelig spørgsmålet, om medlemsstaterne har kompetence til at opretholde eller fastsætte sådanne nationale normer, når henses til de ovennævnte bestemmelser i artikel 2, stk. 2, første led, i Rådets forordning nr. 2777/75, som, da den er ufravigelig, synes udelukkende at forbeholde Fællesskabet denne kompetence. Således formuleret rejser dette spørgsmål to rækker problemer, som den nederlandske erhvervsorganisations og Kommissionens indlæg vidner om: for det første må det undersøges, om en fællesskabskompetence på landbrugsområdet udelukker en medlemsstat fra enhver mulighed for at gribe ind i tilfælde af delvis gennemførelse af forordningen om indførelse af en fælles markedsordning i den pågældende sektor; såfremt det anerkendes, at medlemsstaterne har sådanne muligheder, står det for det andet tilbage at definere omfanget af deres kompetence på området.

I — National kompetence i tilfælde af fællesskabslovgivers passivitet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik

Efter den nederlandske erhvervsorganisations mening kan Fællesskabet kun have enekompetence, hvis det *faktisk bruger* den kompetence, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, første led, for så vidt Domstolens praksis ikke har udelukket medlemsstaternes mulighed for at gribe ind inden for rammerne af den fælles markedsordning på visse betingelser. Den nationale kompetence er i alle tilfælde berettiget, når det for en medlemsstat drejer sig om at opretholde bestående lovgivning, når Fællesskabet har undladt at indføre fælles bestemmelser, navnlig hvis de foranstaltninger, der er fastsat i forordningen om indførelse af den fælles markedsordning, er nødvendige, hvilket følger af, at artikel 2, stk. 2, første led, er ufravigelig.

1 — Nr 2967/76 af 23. 11. 1976, EFT L 339 af 8. 12. 1976, s. 1.

Ifølge Kommissionen er der visse holdepunkter for at antage, at fællesskabslovgiver har villet forbeholde sig en enekompetence til at indføre handelsnormer; den har ligeledes henvist til, at artikel 2, stk. 2, første led, er ufravigelig, hvilket illustreres af den tredje betragtning til forordning nr. 2777/75, som lyder således:

»for at stabilisere markederne og sikre den pågældende landbrugsbefolkning en rimelig levestandard et det, navnlig inden for fjerkræsektoren, nødvendigt, at der kan træffes foranstaltninger, som skal lette udbudets tilpasning til markedets behov«.

Kommissionen har endelig anført, at forordning nr. 2967/76 er blevet udstedt »indtil der vedtages en mere fuldstændig fællesskabsordning« for handelsnormer (første betragtning), hvilket bekræfter Fællesskabets enekompetence.

Kommissionen må imidlertid konstatere, at fællesskabslovgiver har forholdt sig passiv på dette område; uden for den allerede nævnte meget begrænsede sektor er artikel 2, stk. 2, første led, ikke blevet gennemført. Følgelig må det anerkendes, at medlemsstaterne har mulighed for midlertidigt at opretholde den lovgivning, der var gældende, da den fælles markedsordning blev indført. Derimod kan de ikke tilpasse den eksisterende lovgivning eller indføre ny lovgivning uden at gøre indgreb i Fællesskabets enekompetence. Endelig har Kommissionen mere generelt understreget, at de forskelligheder, der følger af, at der i længere tid findes forskellige nationale lovgivninger, kan fremkalde konkurrencefordrejninger.

Disse bemærkninger viser, at medlemsstaterne både efter den nederlandske erhvervsorganisations og efter Kommissionens opfattelse følgelig forbliver kompetente, indtil de forpligtelser, der er pålagt ved forordningen om indførelse af den fælles markedsordning, gennemføres. På landbrugsområdet har dette spørgsmål allerede været forelagt Domstolen på området for bevaring af fiskeressourcerne.

Domstolen udtalte følgende:

»da overførslen til Fællesskabet af beføjelser på dette område er fuldstændig og endelig« kan dets passivitet »ikke i noget tilfælde genoplive medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område« [1].

Denne principielle stillingtagen indebærer en logisk følge og en lempelse:

— for det første opretholdes de nationale bevaringsforanstaltninger »i den sikkelse, som de havde« den 1. januar 1979 [2];

— for det andet har Domstolen udtalt, at »det er imidlertid ikke muligt at udstrække dette synspunkt så vidt, at medlemsstaterne fuldstændig er afskåret fra eventuelt at ændre de gældende bevaringsforanstaltninger under hensyn til udviklingen i de biologiske og tekniske forhold inden for den pågældende sektor [3].

1 — Sag 804/79, Kommission mod Det forenede Kongerige, Sml. 1981, s. 1045, præmis 20; se ligeledes ovennævnte sag 32/79, præmis 10 for den foregående periode.

2 — Ovennævnte sag 804/79, præmis 21.

3 — Ovennævnte sag 804/79, præmis 22.

Medlemsstaterne har foreløbig så at sige en »erstatningskompetence« på et område, der henhører under Fællesskabets enekompetence; Domstolen har herved præciseret, at de handler »i den fælles interesse« [1], og herved er pålagt de generelle forpligtelser, der følger af traktatens artikel 5 (forpligtelse til samarbejde) og artikel 7 (lige adgang til fiskebestandene) [2],

Det er efter min mening hensigtmæssigt at fremdrage disse principper i det omfang, de efter min mening generelt gælder for enhver antagelse af, at fællesskabslovgiver har undladt at træffe de foranstaltninger, som skal træffes i henhold til traktaten eller den afledte fællesskabsret inden for rammerne af en kompetence, som er forbeholdt fællesskabslovgiver. Hvad enten det drejer sig om bevaring af fiskeressourcerne eller om indførelse af handelsnormer for slagtet fjerkræ, har det ringe betydning, om man har at gøre med en situation, hvor der endnu ikke findes en fælles markedsordning [3], eller om den er ufuldstændig, selv om den er indført, fordi manglende fællesskabsbestemmelser kan være en fare for dels den fælles landbrugspolitiks mål, således som de er opregnet i traktatens artikel 39, dels forbudet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere, som findes i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit [4]. Følgelig kan medlemsstaternes »erstatningskompetence« ikke udelukkes, når den udøves *under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser*, således som de i givet fald har kunnet præciseres i den afledte ret på det pågældende område.

Medlemsstaternes normative kompetence er følgelig ikke udelukket på landbrugsområdet, når den så at sige bøder på mangelen på en fælles lovgivning. Dette resultat gør det muligt at drøfte det andet problem, som er rejst ved det præjudicielle spørgsmål, som College van Beroep har forelagt Domstolen, nemlig *på hvilke betingelser* en medlemsstat kan opretholde eller tilpasse de regler for handelen, som den selv har fastsat, når de fællesskabsbestemmelser vedrørende handel, som er nævnt i forordningen om indførelse af den fælles markedsordning, ikke er vedtaget.

II — Grænser for medlemsstaternes indgriben inden for rammerne af en fælles markedsordning

Jeg har tidligere nævnt, at der kan bestå en national kompetence på den udtrykkelige betingelse, at dens udøvelse ikke udgør en fare for den fælles interesse, der danner ramme for medlemsstaternes handlinger. På denne baggrund har Domstolens praksis afstukket grænserne for medlemsstaternes indegriben, når der som her foreligger en fælles markedsordning.

a) For det første indebeærer Fællesskabets indførelse af en fælles markedsordning, at »medlemsstaterne dermed [er]

1 — Ovennævnte sag 804/79, præmis 30.

2 — Ovennævnte sag 804/79, præmisserne 28 og 29.

3 — Mangelen på en fælles markedsordning er på ingen måde ensbetydende med et retligt vakuum, idet traktatens generelle bestemmelser finder anvendelse (dom af 16. 3. 1977, sag 68/76, Sml. s. 515, præmisserne 21 ff. og forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti, s. 536, afsnit 4).

4 — Sag 114/76, Bela-Mühle, Sml. 1977, s. 1211, præmis 6.

forpligtet til at undlade enhver foranstaltning, som kan ændre denne ordning, eller påvirke dens rækkevidde« [1]; hvis forordningen derfor »ikke — hverken positivt eller negativt — (udtaler sig] om, hvorvidt gældende eller fremtidige nationale ordninger er forenelige med den fælles markedsordning, der er oprettet ved dens bestemmelser« [2], må det undersøges, om de nationale foranstaltninger »er af en sådan karakter, at de modvirker forordningens formål [3].

I en situation, hvor spørgsmålet om nationale foranstaltningers forenelighed med fællesskabsretten ikke er omhandlet i en fællesskabsordning, må det følgelig undgås, at den for hele fællessmarkedet indførte ordnings formål bringes i fare. De samme principper gælder logisk for en landbrugsforordning, som ikke fastsætter visse af de nærmere bestemmelser til dens gennemførelse; i et sådant tilfælde må »denne frihed, der er overladt medlemsstaterne, ... imidlertid ikke udøves på en sådan måde, at formålet med den ordning, som indrømmer denne frihed, bringes i fare [4].

b) For det andet bliver de nationale foranstaltningers uforenelighed med fællesskabsretten åbenbar, når de forbeholder adgangen til markedet for bestemte erhvervsdrivende. Domstolen har antaget, at enhver fælles markedsordning sikrer Fællesskabets producenter og forbrugere fri adgang til det marked, som er omfattet af den fælles markedsordning, i det omfang, artiklerne 30-34 udgør en integrerende del af de fælles markedsordninger [5], hvilket i øvrigt forklarer, at de i disse artikler nævnte forbud ikke udtrykkeligt gentages i landbrugsforordningerne [6].

Domstolen har antaget, at en fælles markedsordning hviler på princippet om et »åbent marked« [7], det vil sige på en markedsordning, som

»i forbindelse med den ved traktaten sikrede ordning med frie varebevægelser har til formål at sikre den frie samhandel inden for Fællesskabet gennem afskaffelse af såvel handelshindringer som af enhver fordrejning af samhandelen inden for Fællesskabet og udelukker således ethvert indgreb på markedet fra medlemsstaternes side, for så vidt som de ikke udtrykkeligt er fastsat ved selve forordningen« [8].

Det fremgår heraf, at en fælles markedsorganisation, som »er baseret på friheden i de handelsmæssige transaktioner, ... er til hinder for enhver national ordning, som er egnet til direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt at hindre samhandelen inden for Fællesskabet [9].

Hvilken konklusion kan man drage af de her nævnte principper i den foreliggende sag? Før jeg besvarer dette spørgsmål, vil jeg gøre følgende bemærkninger:

1 — Sag 51/74, Hulst, Sml. 1975, s. 79, præmis 25,

2 — Førnævnte sag 51/74, præmis 27.

3 — Førnævnte sag 51/74, præmis 28.

4 — Sag 31/78, Bussone, Sml. 1978, s. 2429, præmis 16.

5 — Sag 29/82, van Luipen, Sml. 1983, s. 151, præmis 8.

6 — Sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. 1979, s. 3369, præmis 3, og sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. 1978, s. 2347, præmisserne 53 og 54.

7 — Førnævnte sag 83/78, præmis 57.

8 — Sag 177/78, Pigs and Bacon, Sml. 1979, s. 2161, præmis 14; førnævnte sag 83/78, præmis 58.

9 — Sag 94/79, Vriend, Sml. 1980, s. 327, præmis 8.

— de grænser, der er fastsat i domstolens praksis, overlapper nøje hinanden: hvis adgangen til markedet på grund af nationale foranstaltninger er forbudt for visse varer eller visse erhvervsdrivende, er det klart, at den fælles markedsordnings funktion og formål bringes i fare, idet selve grundlaget for denne markedsordning er frie handelstransaktioner;

— mangelen på fælles handelsnormer for slagtet fjerkræ og eksistensen af nationale bestemmelser, som så at sige erstatter disse, rejser et spørgsmål om forenelighed set ud fra den frie adgang til markedet;

— som indlæggene i denne sag viser, indebærer en national ordning af denne art en risiko for, at visse varer udelukkes fra det pågældende marked;

— i det omfang handelsnormerne gælder for alle varer, må denne potentielle fare for indførte varer endelig også vurderes, hvilket den nederlandske erhvervsorganisation og Kommissionen har påpeget.

III — Nationale handelsnormer og fri adgang til markedet

Jeg kan fatte mig meget kort med hensyn til de nederlandske bestemmelsers virkning for indenlandske varer; derimod vil jeg behandle deres virkning på indførte varer mere udførligt.

a) Anordningen om kvalitetskrav (Verordening Kwaliteitseisen) bestemmer, at de pågældende virksomheder ved forhandling af slagtet fjerkræ skal overholde to rækker bestemmelser, som kan begrænse adgangen til markedet;

— den ene (artiklerne 8 og 9) fastsætter betingelserne for at nå en af de fem fastsatte præsentationstyper (renset fjerkræ, ikke renset fjerkræ osv.);

— den anden gruppe regler definerer tre kvalitetsklasser, A, B og C (artikel 10).

Som Kommissionen har anført, udelukker disse bestemmelser ingen af de præsentationsformer eller kvalitetsklasser, som anvendes i handelen; ved bestemmelserne organiseres blot behandlingen af slagtet fjerkræ, og det gøres lettere for forbrugeren at skaffe sig kendskab til fjerkræets kvalitet. Ud fra dette synspunkt forekommer de nederlandske bestemmelser fuldt ud at være i overensstemmelse med princippet om fri adgang til markedet. Hvorledes forholder det sig derimod for indførte varer?

b) Som Kommissionen har understreget, kan den omstændighed, at der samtidig findes nationale lovgivninger eller bestemmelser, der gælder for alle varer, hvad enten de er indenlandske eller indførte, og som er udstedt i mangel af fælles harmoniseringsbestemmelser på området, fremkalde hindringer for de frie varebevægelser inden for Fællesskabet på grund af de forskelle, der er mellem de forskellige staters bestemmelser. Domstolen har imidlertid antaget, at sådanne forhold kan accepteres, såfremt de nationale bestemmelser, som gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer, er

»uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse

af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse« [1],

for at en undtagelse fra kravene i artikel 30 kan tillades. Med andre ord, adgangen til et bestemt marked for indførte varer, der selv er omfattet af handelsnormer i oprindelsesmedlemsstaten, kan kun begrænses på de undtagelsesvise betingelser, der er fastsat i Domstolens »Cassis de Dijon«-praksis.

Som jeg tidligere har nævnt, er traktatens artikler 30-34 en integrerende del af den fælles markedsordning på landbrugsområdet, og efter min mening er der intet til hinder for at anvende disse principper på handelsnormer, der gælder for et landbrugsprodukt.

På grundlag af Domstolens praksis i sin helhed, såvel på landbrugsområdet som mere generelt vedrørende de frie varebevægelser, kan jeg altså konkludere, at nationale bestemmelser, hvorved der fastsættes handelsnormer, i mangel af harmonisering på det pågældende område i den afledte ret er forenelige med fællesskabsretten, såfremt de ovennævnte betingelser overholdes.

På grund af de oplysninger, som såvel den nederlandske erhvervsorganisation som Kommissionen har fremlagt, skal jeg kun fremsætte korte bemærkninger om den nederlandske ordning, som er baggrund for den præjudicielle forelæggelse fra College van Beroep. Jeg vil blot bemærke, at en systematisk anvendelse på indførte varer af normer fastsat for slagtet fjerkræ i den nederlandske anordnings kapitel III unægtelig udgør en hindring for den frie samhandel inden for Fællesskabet. Det tilkommer følgelig den nationale ret i hvert enkelt konkret tilfælde at afgøre, om disse nationale bestemmelser finder anvendelse på indførte varer, når henses til de betingelser, som Domstolen har fastsat i sin praksis, som jeg har henvist til.

Jeg foreslår derfor sammenfattende, at det spørgsmål, som College van Beroep har forelagt Domstolen, besvares således;

— nationale bestemmelser, som i mangel af fælles harmoniseringsbestemmelser gør forhandling af en vare, der henhører under en fælles markedsordning, betinget af, at visse normer, navnlig kvalitetsnormer, overholdes, er forenelig med bestemmelserne i forordningen om indførelse af den pågældende fælles markedsordning, såfremt dennes formål respekteres, og såfremt der ikke gøres indgreb i traktatens almindelige bestemmelser;

— de hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, som kan opstå på grund af forskelle, der er en følge af den samtidige beståen af nationale bestemmelser af den angivne art, kan tillades i det omfang, de er nødvendige for at opfylde tvingende almene hensyn som f.eks. beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik eller forbrugerbeskyttelse;

— det tilkommer den nationale ret i hver enkelt tilfælde at vurdere de pågældende bestemmelser på baggrund af de således opstillede principper.

1 — Sag 120/78, Rewe, Sml. 1979, s. 649, præmis 8; se også sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. 1981, s. 1625, præmis 10.