FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 19. JANUAR 1983 [1]

Høje Domstol.

Kommissionen har ved Domstolen indledt traktatbrudssag mod kongeriget Belgien. Sagen drejer sig om et krav om, at den, der ansøger om tilladelse til at bringe plantebeskyttelsesmidler og pesticider til ikke-landbrugsmæssig anvendelse i handelen, skal være etableret i Belgien.

I — 1. Anledningen til sagen er en klage fra Forbundsrepublikken Tysklands regering til Kommissionen i 1979. Vi har under retsmødet hørt, at den vare, det drejer sig om, er en salve, der skal beskytte heste og ponyer mod irritation og stik fra insekter, navnlig fluer. Ifølge fabrikanten, som er etableret i Tyskland, har dette produkt, som har stor udbredelse i Fællesskabet, aldrig forårsaget ulykker i den tid, det har været forhandlet, nemlig tretten år.

Kommissionen sendte derfor en første skrivelse til den belgiske regering den 5. november 1979, hvori den gav en fremstilling af de problemer, som kravet i de belgiske bestemmelser giver anledning til i forhold til traktatens artikel 30 ff. I sit svar af 31. december samme år begrundede den belgiske regering sit krav med hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed i betragtning af de risici, der er forbundet med anvendelsen af de pågældende produkter.

Den procedure, der går forud for et sagsanlæg, og som er fastsat i traktatens artikel 169, blev formelt indledt den 27. marts 1981. I sin åbningsskrivelse anførte Kommissionen, at de belgiske bestemmelser er i strid med traktatens artikel 30, da de gør forhandlingen af importerede varer vanskeligere end forhandlingen af indenlandske varer og ikke kan være berettiget i henhold til traktatens artikel 36. I sine bemærkninger af 21. maj 1981 har den belgiske regering erkendt, at dens lovgivning »ganske vist tilsyneladende kan bevirke, at forhandlingen af indførte varer gøres vanskeligere end forhandlingen af indenlandske varer«. Den har imidlertid begrundet det med produkternes farlighed, som nødvendiggør uhyre strenge regler, navnlig med hensyn til kontrol. Ifølge den belgiske regering er det formålstjenligt at udpege en indenlandsk ansvarlig for hvert produkts kvalitet, hvilket ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelse af brugerne.

Alligevel fremsatte Kommissionen den 23. oktober 1981 en begrundet udtalelse, som blev meddelt de belgiske myndigheder den 30. oktober samme år, og hvori den opfordrede den belgiske regering til inden for en frist af to måneder at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at bringe det påståede traktatbrud til ophør. Den belgiske regering efterkom ikke pålægget, men understregede tværtimod ved skrivelse af 18. februar 1982, at den fandt det omtvistede krav uundværligt for beskyttelsen af den offentlige sundhed.

1 — Oversat fra fransk.

På denne baggrund har Kommissionen anlagt sag ved Domstolen ved stævning indleveret den 17. maj 1982.

2. Den bestemmelse, som hævdes at være i strid med fællesskabsretten, findes i den belgiske kongelige anordning af 5. juni 1975 om opbevaring, forhandling og anvendelse af presticider og plantebeskyttelsesmidler. Anordningens indhold er i det væsentlige følgende:

— ingen plantebeskyttelsesmidler eller pesticider må bringes på markedet uden forudgående tilladelse;

— emballage og mærkning er undergivet strenge bestemmelser med det formål at garantere sikkerhed og information for enhver, der skal anvende disse produkter;

— forhandlingen og visse tilfælde brugen af de af disse produkter, der anses for de farligste — som er opregnet i et bilag til den kongelige anordning — er forbeholdt kvalificerede personer, der er undergivet særlige bestemmelser.

Den kongelige anordnings artikel 12, stk. 2, bestemmer følgende:

»Ansøgning om godkendelse eller autorisation, ansøgning om fornyelse af godkendelse eller autorisation og ansøgning om supplerende godkendelse eller autorisation indgives på en formular, hvis udformning er fastsat i denne anordnings bilag 1. Ansøgningen indgives i tre eksemplarer til den kompetente minister af den i Belgien *etablerede* person, der er ansvarlig for forhandlingen af plantebeskyttelsesmidlet eller pesticidet til ikke-landbrugsmæssig brug, uanset om den pågældende er fabrikant, importør, ejer eller forhandler.«

Ifølge den belgiske regering medfører artikel 12, at »den, som er vidende om disse produkters fulde sammensætning og samtlige deres fysisk-kemiske og biologiske egenskaber, bliver indehaver af det officielle autorisations- eller godkendelsesbevis, som udstedes for det pågældende produkt«. Kravet om, at den pågældende skal være etableret i Belgien, må antages at være berettiget, fordi denne indehaver bliver ansvarlig for alle konsekvenser af, at produktet findes på markedet, navnlig konsekvenserne for den offentlige sundhed.

Artikel 12 finder anvendelse på to grupper produkter, der defineres i den kongelige anordnings artikel 1, nemlig plantebeskyttelsesmidler og pesticider til ikke-landbrugsmæssig brug. De første omfatter pesticider til landbrugsmæssig brug og skal godkendes af lanbrugsministeren. For de sidstnævnte kræves der autorisation fra ministeren for offentlig sundhed. Når ansøgeren er etableret i Belgien, har det ingen betydning, i hvilken egenskab han optræder. Det fremgår allerede af de sidste ord i artikel 12, stk. 2. Endvidere har den belgiske regering under sagen præciseret, at der ligeledes kunne være tale om en lokal repræsentant for det importerende firma eller om en grossist eller endog detailhandler.

Som svar på et af de af Domstolen stillede spørgsmål har den belgiske regering anført, at kravet om etablering i Belgien ligeledes stilles i de belgiske bestemmelser om lægemidler og om sprængstoffer. Kommissionens repræsentant har under retsmødet udtalt, at Kommissi-

onen ikke vil undlade at drage de nødvendige konsekvenser heraf.

Lad mig endelig nævne, at bestemmelser som de belgiske tidligere har været, i dag er, eller ufortøvet bør være genstand for traktatbrudssager. Kommissionen har således grebet ind over for Forbundsrepublikken Tyskland, hvis lov om plantebeskyttelse (»Pflanzenschutzgesetz«), navnlig dennes artikel 12, bestemte, at der på varernes emballage skulle være anført navnet på den producent, importør eller forhandlingsvirksomhed, der var *»etableret på lovens geografiske anvendelsesområde«*. Som følge af denne indgriben ændrede Tyskland denne ordlyd til *»etableret i en af EØF's medlemsstater«*, og den af Kommissionen indledte sag kunne henlægges. Ligeledes har Kommissionen indledt en procedure mod Den franske Republik, som på tidspunktet for den mundtlige forhandling i denne sag var nået til den begrundede udtalelse. Den drejer sig om en bekendtgørelse fra landbrugsministeriet af 7. oktober 1974 om godkendelsesproceduren for de produkter, der er opregnet i artikel 1 i loven af 11. november 1943 om den nærmere gennemførelse af kontrollen med midler til bekæmpelse af skadedyr. Denne bekendtgørelse bestemmer, at »ansøgninger om godkendelse ... for hver specialitet skal rettes til landbrugsministeren af den i Frankrig bosiddende indehaver af varemærket«.

Endelig er Kommissionen efter en oplysning fra den belgiske regering under nærværende sag blevet underrettet om et tilsvarende forhold i Italien, og den har til hensigt hurtigt at indlede proceduren efter artikel 169 mod denne medlemsstat.

3. For tiden er fællesskabsbestemmelserne specielt om pesticider og plantebeskyttelsesmidler begrænset til et harmoniseringsdirektiv fra Rådet om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [1].

Dog må desuden nævnes det forslag til direktiv om markedsføring af EØF-godkendte plantebeskyttelsesmidler, som Kommissionen har forelagt Rådet den 4. august 1976 [2]. Forslaget bestemmer blandt andet, at ansøgere om EØF-godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel skal være juridisk hjemmehørende i Fællesskabet [3]. Denne fællesskabsløsning på etableringsspørgsmålet er imidlertid stødt på modstand fra visse medlemsstater, heriblandt Belgien, som foretrækker en national løsning af en type som den, der er genstand for denne sag. Det kan ikke i øjeblikket siges, hvornår Rådets arbejde kan forventes at føre til et resultat.

II — 1. Sagens praktiske betydning er efter begge parters mening temmelig begrænset.

Dels har Kommissionen selv erkendt, at kravet i de nuværende bestemmelser er opfyldt i de allerfleste tilfælde, da de pågældende firmaer som oftest allerede har en repræsentant på stedet af salgsstrategiske grunde. Men den har ligeledes fremhævet, at dette krav kan være en hindring for små og mellemstore virk-

1 — Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. 6. 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, EFT 1967, s. 211.

2 — EFT C 212 af 9. 9. 1976, s. 3.

3 — Artikel 5, stk. 2.

somheder, som ønsker at eksportere deres varer til Belgien. Den sidste betragtning fortjener efter min mening særlig opmærksomhed. Det er jo rigtigt, at særegenheder i nationale bestemmelser og national praksis rammer så virksomheder hårdere og følgelig navnlig medfører forskelsbehandling over for dem.

Dels er parterne enige om, at det må erkendes, at de pågældende produkter kan være farlige, og at forhandlingen af dem kan betinges af en forudgående tilladelse. Vi har således under retsmødet hørt, at etiketten til det tilsyneladende uskadelige produkt »lotion antimouche«, som har givet anledning til sagen, bærer følgende påskrift: »Giftig for bier og fisk. Kun til dyr. Hold uden for børns rækkevidde. Ikke til indvortes brug. Må ikke tilberedes i nærheden af foder. Brandfarlig«.

Tvisten drejer sig følgelig kun om kravet om, at ansøgninger om autorisation skal indgives af en person, der er etableret i Belgien, uanset i hvilken egenskab han optræder (fabrikant, importør, forhandler, grossist, detailhandler).

Efter Kommissionens mening gør dette krav forhandlingen af indførte varer vanskeligere end forhandlingen af indenlandske varer. Det er følgelig en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 30, og kan ikke falde uden for dette forbud i henhold til undtagelsesbestemmelsen i samme traktats artikel 36.

2. Det er for det første rigtigt, at traktatens artikel 30 finder anvendelse på forholdet. Der findes ganske vist ingen fællesskabsbestemmelser, enten fælles eller harmoniserede, om forhandling af plantebeskyttelsesmidler og pesticider til ikke-landbrugsmæssig brug. Det tilkommer følgelig medlemsstaterne »at afgøre, i hvilket omfang beskyttelsen af menneskers liv og sundhed skal sikres« [1]. Men de skal tage hensyn til de »grænser, som traktaten opstiller for sådanne foranstaltninger«, navnlig i artiklerne 30 ff. [2].

Det må dernæst afgøres, om den omtvistede foranstaltning faktisk er i strid med artikel 30. Som Domstolen gentagne gange har udtalt, er det i almindelighed tilstrækkeligt hertil, at den pågældende foranstaltning er egnet til »direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne« [3].

Lad mig endvidere bemærke, at hvis de omtvistede bestemmelser havde foreligget på traktatens ikrafttrædelsesdato, ville Belgien have været forpligtet til at ændre dem i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i Kommissionens direktiv 70/50/EØF af 22. december 1964 under henvisning til bestemmelserne i artikel 33, stk. 7, om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten. De ville nemlig have været i strid med dette direktivs artikel 2, stk. 3, litra g), der handler om foranstaltninger, »som gør adgangen for importerede varer til det indenlandske marked betinget af at

1 — Dom af 20. 5. 1976, sag 104/75, de Peijper, præmis 15, Sml., s. 634; dom af 17. 12. 1981, sag 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, præmis 12, Sml., s. 3290.

2 — Dom af 17. 12. 1981, Biologische Producten nævnt ovenfor, præmis 12, Sml., s. 3290.

3 — Sidst i dom af 9. 6. 1982, Kommissionen mod Den italienske Republik, sag 95/81, præmis 24.

have en ansvarlig person eller repræsentant på den importerende medlemsstats område«. Alene af denne grund forekommer det allerede vanskeligt at hævde, at fordi den omtvistede foranstaltning er truffet efter traktatens ikrafttræden, er den forenelig med fællesskabsretten. Tværtimod forekommer det mig mere alvorligt, som Belgien har gjort det i dette tilfælde, at træffe en foranstaltning i strid med fællesskabsretten efter, fremfor før traktatens ikrafttrædelse.

Uafhængigt af den anførte betragtning kan det tænkes, at den omtvistede foranstaltning er en hindring for indførslerne på grund af de særlige byrder, som den pålægger den, der ansøger om autorisation. Som Kommissionen har bemærket efter den belgiske regerings redegørelse, forekommer disse forpligtelser tunge, nanvlig fordi ansøgeren skal godtgøre, at produkterne er i overensstemmelse med oplysningerne i autorisationspapirerne, og fordi han er civilretligt og strafferetligt ansvarlig i tilfælde af skadeforvoldelse.

Endelig har den belgiske regering selv erkendt, at den kongelige anordnings artikel 12 er i strid med artikel 30, idet den dog samtidig dels fremhæver, at de belgiske bestemmelsers indflydelse på samhandelen er begrænset, dels anfører, at størstedelen af de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser har indirekte restriktive virkninger på de frie varebevægelser.

III — Det væsentlige problem i denne sag angår følgelig artikel 36. Ifølge den belgiske regering er det nødvendigt for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed, at ansøgeren om autorisation er etableret i Belgien. Beskyttelsen af den offentlige sundhed er imidlertid et af de hensyn, der nævnes i artikel 36, 1. pkt., der kan berettige restriktioner af importen, og endog det, der »blandt de goder og interesser, der beskyttes af artikel 36«, indtager »førstepladsen« [1].

1. Før jeg gennemgår parternes argumenter desangående, anser jeg det for passende at erindre om, at »det følger af en fast retspraksis, at artikel 36 skal fortolkes indskrænkende« [2]. Endvidere kræves det i henhold til bestemmelsen, at restriktionerne af indførslen for at blive lovlige skal være *»begrundet* i hensynet til ... beskyttelse af menneskers ... liv og sundhed«. Udtrykket »begrundet i« betyder, at disse foranstaltninger skal være *nødvendige* for at beskytte sundheden [3] og også, at der ikke findes midler, som hindrer samhandelen mindre [4]. Med andre ord, som den belgiske regering selv har erkendt, »skal de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer i henhold til artikel 36, være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet«.

Lad mig endelig i forbindelse med gennemgangen af artikel 36 erindre om, at det påhviler den regering, som påberåber sig en af de i denne artikel nævnte

1 — Dom af 20. 5. 1976, de Peijper, nævnt ovenfor, præmis 15, Sml., s. 634.

2 — Dom af 9. 6. 1982, den tidligere nævnte sag 95/81, Kommissionen mod Italien, præmis 27.

3 — Dom af 8. 11. 1979, sag 251/78, Denkavit, præmis 21, Sml., s. 3391.

4 — Sidst i dom af 10. 11. 1982, sag 261/81, Rau: »Har en medlemsstat valget mellem flere forskellige foranstaltninger, som kan opfylde det samme mål, skal den vælge det middel, som hindrer den frie samhandel mindst muligt«, præmis 12.

undtagelser, at bevise, at dens nationale bestemmelser er berettigede i henhold til den påberåbte undtagelse [1].

2. Den belgiske regering har først og fremmest lagt vægt på insektbekæmpelsesmidlernes og plantebeskyttelsesmidlernes farlighed. Den har fremhævet, at sådanne produkter, hvis de behandles uforsigtigt, kan have alvorlige, til tider dramatiske følger for den offentlige sundhed. Disse farer er blevet så meget desto mere akutte, som midlernes anvendelse er steget stærkt i de seneste år. En anden fareforøgende omstændighed er, at det blandt brugerne ikke blot findes professionelle, men også private, som i mindre grad er i stand til at bruge dem rigtigt. Den belgiske regering har endelig anført, at produkternes skadelige virkninger til tider kan vise sig på lang sigt.

Kommissionen har ikke benægtet, at det er nødvendigt og legitimt i den pågældende sektor at oprette et overvågnings- og kontrolsystem og at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger for at sikre den offentlige sundhed. Men den har anført, at medlemsstaterne til tider er fristede til at bruge et produkts potentielle farlighed som påskud for at beskytte deres marked mod import af tilsvarende produkter hidrørende fra andre medlemsstater. Den har i den forbindelse nævnt et eksempel med en medlemsstat, som under henvisning til knallerters farlighed søgte at begrunde et krav om, at den, der ansøgte om tilladelse til at bringe disse varer på markedet, skulle være etableret på dens område således at han eventuelt kunne drages strafferetligt til ansvar.

Den har understreget, at dens søgsmål kun har til formål at anfægte, at disse produkteres potentielle farlighed beretiger, at ansøgningerne om godkendelse eller autorisation obligatorisk skal indgives af en person, der er *etableret* i Belgien.

Til syvende og sidst drejer diskussionen sig altså alene om, hvorvidt den belgiske regerings krav om etablering i Belgien er nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed, og om der findes et alternativt system, der beskytter sundheden lige så godt, men som i mindre grad hindrer samhandelen.

3. Den belgiske regering har indledningsvis gjort gældende, at den omstændighed, at indehaveren af autorisationen er etableret i Belgien, giver maksimale garantier med henblik på dels at forhindre ulykker, dels at formindske følgerne af disse.

Efter den belgiske regerings opfattelse er en indehaver af en autorisation, som er etableret i Belgien, bedre end en indehaver, der befinder sig i udlandet, i stand til at bistå mydighederne med, når den første autorisation er bevilget, at kontrollere, om de produkter, der faktisk udbydes til salg, er i overensstemmelse med lovgivningens krav. For at kunne foretage kontrolforanstaltningerne i forbindelse med denne undersøgelse, f.eks. vedrørende varepartiernes sammensætning og mærkning, er det nødvendigt hurtigt at kunne indkalde indehaverne af autorisationen. Da disse kontrolforanstaltninger tjener til at forhindre ulykker, er det altså nødvendigt, at indehaverne er etableret i Belgien.

Denne argumentation går efter min mening for vidt. Selv hvis det antages, at de autoriseredes tilstedeværelse i Belgien kan lette de kontrolforanstaltninger, som

1 — Den tidligere nævnte dom af 8. 11. 1979, Denkavit, præmis 24, Sml., s. 3392.

den belgiske regering nævner, er jeg ikke sikker på, at der er tale om en omstændighed, der er nødvendig for at forhindre de ulykker, der skyldes en forkert anvendelse af pesticider og plantebeskyttelsesmidler. I det omfang, det er nødvendigt at kontrollere produkternes overensstemmelse med lovgivningens krav, efter at de er blevet bragt i handelen, er det myndighederne selv, der må påtage sig hovedansvaret herfor. Det forekommer mig navnlig, at myndighedernes laboratorier er i stand til at kontrollere, om de varepartier, der bliver sendt til analyse, er i overensstemmelse med produktets sammensætning, således som det fremgår af autorisationspapirerne, uden at det er nødvendigt at henvende sig til en person, som varetager dets forhandling. I øvrigt kan jeg ikke se, hvorfor ikke alle og enhver, der er ansvarlig for at have bragt produktet i handelen, skulle kunne give fornødne oplysninger. Med andre ord, de belgiske bestemmelsers krav er efter min mening ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Den belgiske regering har endvidere fremhævet de garantier, som de autoriseredes tilstedeværelse i Belgien giver i tilfælde af en ulykke. I et sådant tilfælde er det ifølge den belgiske regering nødvendigt, at brugeren eller hans behandlende læge kan komme i kontakt med autorisationens indehaver som den, der er klar over produktets fulde sammensætning og toksikologiske egenskaber. Det er klart, fortsætter den belgiske regering, at dette lettere kan ske med en person, der er etableret i Belgien, og hvis navn og adresse findes på hvert enkelt produkts etikette, end med en person, der er etableret et sted i Fællesskabet, der er langt fra ulykkesstedet.

Men Kommissionen har heroverfor med rette gjort gældende, at et andet system ville være mere effektivit, idet indehaveren af autorisationen ikke nødvendigvis — som den belgiske regering selv har anført — behøver at være en person med kendskab til biologi, kemi eller landbrug. Dette system består i, at de myndigheder, som ligger inde med oplysningerne, meddeler de tilladte produkters sammensætning og toksikologiske egenskaber til det særlige hjælpecenter, centret for behandling og forgiftninger.

4. Den belgiske regerings hovedargument er, at beskyttelsen af sundheden kræver, at godkendelsens indehaver er etableret i Belgien, fordi ansvaret, herunder det strafferetlige ansvar, for forhandlingen af produktet påhviler ham. For at strafferetlige sanktioner skal være effektive, forudsætter det imidlertid, at den, der udsættes for dem, er etableret i det land, som har fastsat dem. Det påhviler derfor den belgiske regering at bevise følgende tre omstændigheder.

1. Beskyttelsen af den offentlige sundhed kræver strafferetlige sanktioner.

2. Disse sanktioner skal for at være effektive ramme en person, der er etableret i Belgien.

3. For at sanktionerne skal være effektive, kræves det ligeledes, at de alene rammer godkendelsens eller autorisationens indehavere.

Beskyttelsen af den offentlige sundhed kræver efter den sagsøgte regerings mening, at overtrædelse af bestemmelserne om markedsføring af disse produkter er strafferetligt sanktionerede. Ud over deres repressive karakter har disse sanktioner også præventiv virkning over for personer, som er fristet til at bringe ulovlige produkter i omsætning. Endvidere må strafferetlige sanktioner fastsat af domstolene for at være effek-

tive ramme personer, der er etableret i Belgien. Som forholdene er i øjeblikket, er retsmidlerne i det internationale strafferetlige samarbejde (udlevering, meddelelse af faktiske omstændigheder og fuldbyrdelse af straffedomme) ineffektive. Denne ineffektivitet er fuldstændig, hvad angår fængselsstraffe; når der er tale om bøder, er den det ligeledes, når den dømte ikke har ejendele i Belgien.

Disse to første led i den belgiske regerings ræsonnement bestrides ikke af Kommissionen. Den nærer blot tvivl om, hvorvidt en straffesag i praksis kan spille den rolle, som den belgiske regering tillægger den under denne sag, men den bestrider ikke udtrykkeligt, at den er nødvendig, ej heller, at straffedomme, når alt kommer til alt, er forholdsvis virkningsløse over for personer etableret i udlandet.

I denne forbindelse vil jeg understrege, at selv om jeg deler parternes fælles opfattelse, er strafferetlige sanktioner, det vil i praksis som oftest sige bøder, efter min mening langt mindre afskrækkende end administrative sanktioner som f.eks. et midlertidigt eller definitivt forbud mod at udøve selvstændig virksomhed i sektoren for de pågældende produkter.

Men således som retsforhandlingerne har formet sig, et det væsentlige spørgsmål altså, om det er nødvendigt, for at straffesanktionerne kan være effektive, at de alene rammer autorisationens indehaver.

Efter den belgiske regerings opfattelse er det logisk, at kun ansøgeren om autorisation gøres ansvarlig for, at oplysningerne i autorisationspapirerne er sande, og for, at det produkt, der bringes på markedet, er i overensstemmelse med den registrerede formel og med bestemmelserne om emballering og mærking. Hvis ansvaret påhvilede de personer, som udbyder produktet til salg på statsterritoriet, ville det føre til ansvarsforflygtigelse, således at bestemmelsernes virkning ville formindskes, idet flere ansvarlige personer uden tvivl ville forsøge gensidigt at frigøre sig for ethvert ansvar. Og desuden skulle de kende alle led i autorisationspapirerne på samme måde som indehaveren heraf. For at gøre denne forpligtelse effektiv, ville det være nødvendigt at indføre et system, der var mindst lige så stift som det nuværende system. Endelig ville kontrolforanstaltningerne miste meget af deres effektivitet, fordi de ikke med rimelighed kan tænkes gennemført fra og med samtlige potentielle købere af produkterne.

Denne argumentation vil efter min mening kunne kritiseres.

Lad mig bemærke, at de farligste produkter (de, der findes i listerne A, B og C i bilaget til den omtvistede kongelige anordning) »kun kan importes, erhverves eller besiddes med henblik på salg, udbud til salg, sælges eller udleveres gratis af personer, som er godkendte hertil af den minister, under hvem den offentlige sundhed sorterer, og som betegnes autoriserede forhandlere«. Efter min mening er disse personer følgelig lige så vel som indehaverne af godkendelsen fuldt ud i stand til at bære et strafferetligt ansvar for ulovligt salg af produkterne. Det kan desuden vel tænkes, at truslen om tilbagekaldelse af deres autorisation vil have en mere afskrækkende virkning over for dem end pålæggelse af en bøde.

Med hensyn til de produkter, som ikke skal sælges af autoriserede forhandlere, kan der rejses tilsvarende indvendinger. Jeg kan ikke se, hvorfor det belgiske strafferetlige system skulle blive mindre effektivt, når der intet er til hinder for at rejse straffesag mod importøren eller sælgeren eller i givet fald begge samtidigt, da de begge pr. definition er etableret i Belgien.

Følgelig er kravet om, at en ansøger om godkendelse eller autorisation til forhandling af farmaceutiske produkter eller pesticider skal være etableret i Belgien, efter min mening en hindring for importen til dette land, som ikke er berettiget af hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, jfr. traktatens artikel 36, 1. pkt.

5. Subsidiært vil jeg kortfattet undersøge, om den omtvistede foranstaltning er i strid med kravene i artikel 36, 2. pkt. Ifølge dette er foranstaltninger, som er berettigede af et af de i artiklens første punktum nævnte hensyn, ikke tilladt, hvis de udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

I den forbindelse tror jeg gerne, at det virkelige formål med den omtvistede betingelse er at beskytte den offentlige sundhed og ikke at beskytte den indenlandske produktion. Jeg går ud fra, at den belgiske regering er oprigtig. Den har, uden at blive modsagt, oplyst, at mere end 95 % af de pågældende produkter, der forhandles i Belgien, er indførte produkter.

Derimod er jeg ikke overbevist om, at forpligtelsen til at være etableret i Belgien ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ganske vist gælder denne betingelse for alle, der ansøger om autorisation, hvad enten de er belgiere eller udlændinge. Men den er automatisk opfyldt af de belgiske producenter, men den kan, som den til grund for denne sag liggende klage beviser, give anledning til problemer for producenter fra andre medlemsstater. Hvis man dykker ned under overfladen, er den altså ikke en foranstaltning, der gælder uden forskel for indenlandske varer og for udenlandske varer.

Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen kender for ret, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikler 30 og 36 ved at bestemme, at ansøgninger om godkendelse og autorisation vedrørende plantebeskyttelsesmidler eller pesticider kun kan indgives af personer, der er etableret i Belgien, og at kongeriget Belgien dømmes til at afholde sagens omkostninger.