

anvendelsen til foder, nødvendigvis forekommer i foderstoffet som reststof fra en tidligere fremstilling af et andet produkt. Kontrollen af forekomsten af et sådant stof henhører således under direktiv nr. 74/63 (uønskede stoffer) og ikke under direktiv nr. 70/524 (tilsætningsstoffer).

3. Formålet med artikel 36 er ikke at forbeholde medlemsstaterne en enekompetence på visse områder, men at give medlemsstaterne mulighed for i deres nationale lovgivninger at gøre undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, for så vidt som dette fortsat er begrundet for at nå de i denne artikel omhandlede mål. Når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver.
4. a) Medlemsstaterne er også efter ikrafttrædelsen af harmoniseringsdirektiv nr. 74/63 inden for rammerne af dette direktivs artikel 5 og under iagttagelse af de materi-

elle og formelle betingelser, som direktivet angiver, beføjede til midlertidigt at bestemme, at visse stoffer, som, skønt de var kendte på direktivets udstedelsestidspunkt, ikke er opført på listen i bilaget til direktivet, skal anses for uønskede, såfremt de foranstaltninger, der træffes, gælder for såvel nationale produkter som for produkter, der indføres fra andre medlemsstater.

- b) Efter artikel 5 i direktiv nr. 74/63 kan en medlemsstat, såfremt den overholder forpligtelsen til ikke at diskriminere indførte produkter i forhold til nationale produkter, midlertidigt fastsætte det tilladte størsteindhold af et stof, som indeholdes i indførte foderstoffer fremstillet af mælkepulver, skønt der aldrig tidligere hverken i udførselsmedlemsstaten eller i indførselsmedlemsstaten har været fastsat noget størsteindhold.
- c) Artikel 5 i direktiv nr. 74/63 hjemler en medlemsstat ret til at forbyde salg af produkter, som det er konstateret strider mod den midlertidige nationale forskrift, som medlemsstaterne kan udstede. For produkter hidrørende fra andre medlemsstater kan dette salgsforbud antage form af et indførselsforbud.

I sag 5/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Lodi er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

CARLO TEDESCHI

og

DENKAVIT COMMERCIALE S.R.L.

Intervenienter:

- Intersyndicale des fabricants d'aliments d'allaitement, Paris
- Fachverband der Futtermittelindustrie e.V., Bonn,
- Vereniging van Nederlandse Mengvoederfabrikanten, Haag,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv af 17. december 1973 (74/63/EØF, EFT L 38 af 11. 2. 1974, s. 31) og vedrørende gyldigheden af dette direktivs artikel 5,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco og A. Touffait.

generaladvokat: H. Mayras

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Foderstofsektoren har været genstand for flere fællesskabsdirektiver med henblik på at harmonisere de nationale bestemmelser, som skal sikre, at disse foder-

stoffer ikke udgør en fare for dyrs og menneskers sundhed. Blandt disse er Rådets direktiv nr. 70/524 af 23. november 1974 (EFT 1970 (III), s. 743; org.ref. JO L 270/1 af 14. 12. 1970) om tilsetningsstoffer til foderstoffer og Rådets direktiv nr. 74/63 af 17. december 1973 (EFT L 38/31 af 11. 2. 1974) om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer.

2. Efter artikel 3 i direktiv nr. 74/63/EØF skal medlemsstaterne bestemme, at de i dets bilag anførte stoffer

og produkter kun tillades i foderstoffer på de i direktivets bilag fastsatte betingelser og kun med det heri fastsatte størsteindhold. Efter direktivets artikel 7 kan foderstoffer, som er i overensstemmelse med disse betingelser, for så vidt angår forekomsten af uønskede stoffer og produkter, ikke undergives andre omsætningsbegrænsninger. Artikel 5 indeholder imidlertid en beskyttelsesklause, som lyder således:

»1. Når en medlemsstat er af den opfattelse, at et i bilaget fastsat størsteindhold, eller at et stof eller produkt, som ikke er nævnt i dette bilag, udgør en fare for menneskers eller dyrs sundhed, kan denne medlemsstat imidlertid nedsætte dette indhold, fastsætte et størsteindhold eller forbyde forekomsten af dette stof eller produkt i foderstoffer. Den giver straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger ledsaget af en begrundelse.

2. I henhold til den i artikel 10 fastsatte fremgangsmåde afgøres det straks, om bilaget skal ændres. Så længe hverken Rådet eller Kommissionen har truffet afgørelse, kan medlemsstaten opretholde de af den iværksatte foranstaltninger.»

3. Ifølge proceduren i artikel 10 vedtager Kommissionen foranstaltningerne efter at have hørt en stående komité for foderstoffer. Såfremt denne komité ikke afgiver nogen udtalelse, eller når Kommissionen foreslår, at der vedtages foranstaltninger, som ikke er i overensstemmelse med denne komité's udtalelse, skal Kommissionens forslag forelægges Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Dersom Rådet ikke ved udløbet af en frist på femten dage har truffet nogen afgørelse, vedtager Kommissionen foranstaltningerne og bringer dem straks i anvendelse, medmindre Rådet har udtalt sig imod de nævnte foranstaltninger med simpelt flertal.

4. Sagsøger i hovedsagen, Tedeschi, købte hos sagsøgte i hovedsagen, Denkavit, 500 kg foderstoffer fremstillet af mælkepulver og hidrørende fra Nederlandene til levering i september 1976, og betalte 350 000 lire a conto. Varen blev ikke leveret, fordi den blev standset ved den italienske grænse af inspektøren for grænsesundhedskontrollen under henvisning til en hasteskrivelse af 7. september 1976 fra det italienske sundhedsministerium, der forbød indførsel af foderstoffer, som indeholdt mælkepulver eller mælkeserum, hvis nitratindehold henholdsvis oversteg 30 og 50 ppm (mg pr. kg). Sagsøgte i hovedsagen, Denkavit, der indstævntes ved underretten i Lodi, Pretura di Lodi, af køberen Tedeschi, som påstod tilbagebetaling af det erlagte a contobeløb og skadeserstatning, har ligesom intervenienterne gjort gældende, at indførselsforbudet er ulovligt.

Da Pretura di Lodi fandt, at de fællesskabsretlige bestemmelser, som parterne i hovedsagen havde påberåbt sig, ikke klart angav grænserne for medlemsstaternes skøn med hensyn til at fastsætte størsteindhold og forbyde nye stoffer, der ikke er opført i bilaget til direktiv nr. 74/63, forelagde den ved kendelse af 17. december 1976 Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Har medlemsstaterne efter harmoniseringsdirektiv nr. 74/63/EØF af 17. december 1973 fra De europæiske Fællesskabers Råd (EFT 38 af 11. 2. 1974) som indeholder bestemmelser, der skal erstatte de nationale bestemmelser om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer, og efter at de har optaget disse fællesskabsretlige bestemmelser i deres nationale retssystem, stadig beføjelse til at erklære visse stoffer (her nitrater) uønskede, der, skønt de var kendt ved udstedelsen af direktiv nr. 74/63, og altså da direktivet blev optaget i de nationale retssystemer, udelukkede fra listen over uønskede stoffer i det pågældende direktivs bilag, når de øvrige medlemsstater hverken har rettsindsigelser eller protesteret heri-

mod efter fællesskabsrettens regler herom?

2. Kan en medlemsstat efter artikel 5 i ovennævnte direktiv nr. 74/63 under hensyn til betragtningerne 9 og 13 og direktivets artikler 7, 9 og 10 og i lyset af Rom-traktatens artikel 30 og 36 efter direktivets ikrafttrædelse og dets optagelse i medlemsstatens nationale retssystem, ensidigt fastsætte størsteindholdet af et stof hidrørende fra en anden medlemsstat (her foderstoffer fremstillet af mælkepulver), selv om størsteindholdet (af stoffet, som navnlig ikke er opført på listerne over uønskede stoffer i bilaget til direktiv nr. 74/63), aldrig nogensinde tidligere er blevet fastsat og heller ikke er fastsat i indførselslandets gældende lovgivning eller i udførselslandets gældende lovgivning (og selv om denne ensidige fastsættelse er i strid med 'stand-still' klausulen i traktatens artikel 31 og er en tilsidesættelse af den enekompetence, som er forbeholdt fællesskabsinstitutionerne på de områder, der er omfattet af de fælles markedsordninger i traktatens artikler 39 og 40 ff)?
3. Kan en medlemsstat efter artikel 5 i ovennævnte direktiv nr. 74/63 under hensyn til den 9. og 13. betragtning samt direktivets artikler 7, 9 og 10 og i lyset af Rom-traktatens artikler 30 og 36 og efter direktivets ikrafttrædelse og optagelse i medlemsstatens nationale retssystem, blokere indførsel af et produkt fra en anden medlemsstat (her foderstoffer fremstillet af mælkepulver) under henvisning til, at det pågældende produkt indeholder et stof, som den pågældende stat finder uønsket, selv om dette stof ikke er opført på listen over uønskede stoffer i bilaget til fællesskabsdirektiv nr. 74/63/EØF (og selv om dette importstop i strid med forbudet mod kvantitative restriktioner i traktatens artikel 30 er en tilsidesættelse af den enekompetence, som er forbeholdt fællesskabsinstitutionerne på de områder, der er omfattet af de

fælles markedsordninger i traktatens artikler 39 og 40 ff)?

4. Såfremt de tre første spørgsmål besvares bekræftende, kan artikel 5 i direktiv nr. 74/63 (som denne sag vedrører) i lyset af traktatens artikel 36 betragtes som gyldig i den i Rom-traktatens artikel 177 forudsatte forstand, for så vidt som artiklen udvider staternes beføjelser ud over de i nævnte artikel 36 angivne grænser, idet den blandt andet navnlig hjemler disse stater ret til at udnytte en regel i et fællesskabsdirektiv til — og fremfor alt uden nogen klart fastsat tidsbegrænsning — at unddrage sig forpligtelsen til at overholde de direkte anvendelige regler i traktatens artikel 30 om forbud mod restriktioner i de frie varebevægelser inden for EØF og de tilsvarende regler i Fællesskabets landbrugsforordninger, der finder anvendelse i denne sag, nemlig bestemmelserne i forordningerne nr. 804/68, 823/68 og 2727/75 samt bestemmelserne i artiklerne 39 og 40 ff om de fælles markedsordninger?\*

Forelæggelseskendelsen af 17. december 1976 er registreret på Domstolens justitskontor den 11. januar 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

I henhold til artikel 20 i statuten har Rådet, Kommissionen, den italienske regering, Det forenede Kongeriges regering, sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen indgivet skriftlige indlæg.

II — Indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen

A — Kommissionens indlæg

Kommissionen har anført, at nitrater ikke figurerer i bilaget til direktiv nr.

74/63. Spørgsmålet om nitraters farlighed blev diskuteret i Den stående Komité for foderstoffer den 6. september 1976, dagen før udstedelsen af den italienske foranstaltning. Den overvejende opfattelse var, at nitrater var uskadelige. Inden Kommissionen i henhold til direktivets artikel 5 forelagde *Den stående Komité for foderstoffer* et udkast til afgørelse om en eventuel ændring af bilaget i direktiv nr. 74/63 anmodede den *Den videnskabelige Komité for foder* om en udtalelse, men denne henviste til, at de videnskabelige oplysninger, som den rådede over, enten var utilstrækkelige eller for forskellige, og har endnu ikke afgivet nogen udtalelse.

Kommissionen indledte den 16. december 1976 en procedure efter EØF-traktatens artikel 169 mod Den italienske Republik, idet Kommissionen gav udtryk for den opfattelse, at de indførte kontrolforanstaltninger ved grænsen var for strenge, og at det tilladte størsteindhold var fastsat for lavt.

#### Vedrørende det første spørgsmål

Ifølge Kommissionen drejede det første spørgsmål sig om, hvorvidt medlemsstaterne stadig råder over et frit skøn med hensyn til de forhold, som er reguleret i direktivet. Kommissionen har hertil svaret, at det af direktivets artikler 3 og 7 fremgår, at medlemsstaterne såvel med hensyn til listen over de uønskede stoffer og produkter i foderstoffer samt fastsættelsen af tilladt størsteindhold for disse stoffer og produkter ikke længere, bortset fra de undtagelser som udtrykkeligt er hjemlet i direktivet, råder over nogen skønsmargen.

#### Vedrørende det andet og tredje spørgsmål

Det andet og tredje spørgsmål går ud på at bestemme omfanget af de beføjelser, som er indrømmet medlemsstaterne i beskyttelsesklausulen i direktivets artikel 5.

Formålet med denne klausul er at give medlemsstaterne mulighed for øjeblikkeligt at gribe ind, såfremt der opstår fare

for dyrs. og menneskers sundhed, som skyldes visse produkter eller stoffer i foderstoffer eller et størsteindhold, som tidligere er anset for uskadeligt. Det følger heraf, at den omstændighed — som anført i det første og andet spørgsmål — at det stof, som ensidigt bedømmes som uønsket, allerede var kendt ved udstedelsen af direktivet, men alligevel ikke var blevet opført i bilaget, er uden betydning, da vurderingerne ved direktivets udstedelse efter artikel 5 kan tages op til fornyet drøftelse.

For at finde frem til det nøjagtige omfang af denne mulighed må man se på direktivets formål. Harmoniseringen af de nationale lovbestemmelser medfører, at de hindringer for samhandelen, som de uensartede nationale lovbestemmelser på området tidligere medførte, og som hidtil har været tilladt, fremtidigt er fjernet, idet produkterne inden for Fællesskabet i kraft af direktivet allerede på fremstillingsstadiet er underkastet ens krav på området.

I medfør af artikel 5 kan der træffes foranstaltninger, der, som undtagelser til den således indførte harmonisering, midlertidigt genskaber en situation, hvor der gælder forskellige bestemmelser men ikke andet.

Svaret på det andet spørgsmål bliver således, at direktivets artikel 5 hjemler en medlemsstat ret til ensidigt at fastsætte størsteindholdet af et stof, som ikke er opført i bilaget til direktivet, såfremt der ikke herved skabes en hindring for samhandelen, som er forbudt i traktaten og navnlig i artiklerne 30 ff, altså såfremt størsteindholdet også gælder for nationale produkter og ikke ubegrundet diskriminerer de andre medlemsstaters produkter. Traktatens artikel 36 afgiver ikke hjemmel for forskellige kriterier for et og samme stof, afhængigt af om der er tale om et nationalt eller et indført produkt. Det tredje spørgsmål må altså besvares ud fra samme synspunkt: når medlemsstaten kan fastsætte et stofs størsteindhold, kan den også hindre, at produkter hidrørende

fra andre medlemsstater, der overskrider den fastsatte grænse herfor, indføres på dens territorium, såfremt den lader den samme grænse for størsteindholdet gælde for fremstillingen af de samme produkter på dens territorium.

Det må imidlertid understreges, at den mulighed, der er indrømmet medlemsstaterne efter artikel 5, dog er underkastet visse forpligtelser og er tidsbegrænset.

Medlemsstaten bør straks give de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger og ledsage meddelelsen med en begrundelse, som frembyder tilstrækkelige beviser for foranstaltningernes nødvendighed (artikel 5, stk. 1).

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Der spørges i det fjerde spørgsmål, om et bekræftende svar på de tre første spørgsmål fører til den konklusion, at direktivets artikel 5 er ugyldig, fordi den indrømmer medlemsstaterne beføjelser, som går ud over traktatens artikel 36 eller forordningerne om den fælles markedsordning. Kommissionen har anført, at efter dens fortolkning af direktivets artikel 5 er denne artikel i overensstemmelse med traktatens artikler 30 til 36. Beskyttelses klausulen er herefter heller ikke en tilsidesættelse af den enekompetence, som er indrømmet fællesskabsinstitutionerne med hensyn til de fælles markedsordninger. Den tvivl, som den nationale ret i denne henseende har givet udtryk for i det andet, tredje og fjerde spørgsmål, er efter Kommissionens mening uberettiget, fordi Rådet under udøvelse af sin kompetence til at harmonisere kan skønne, at der kun kan foretages en ufuldstændig harmonisering eller en harmonisering, som ledsages af en beskyttelses klausul.

*B — Rådets indlæg*

Rådet har anført, at da beskyttelses klausulen i artikel 5 i direktiv nr. 74/63 er af en type, der nu principielt indsættes i direk-

tiverne om tilnærmelse af lovgivningerne, vil det forsvare den rent generelt, og Rådet har dernæst gennemgået den funktion og den rolle, som direktiverne om tilnærmelse af lovgivningerne spiller i fællesskabsretlig sammenhæng.

Hvis traktaten betragtes som kernen, udgør den afledte fællesskabsret et første bælte udenom, og de nationale lovgivninger, som bindende er tilnærmet eller harmoniseret i medfør af direktiver, et andet bælte. Disse harmoniseringsforanstaltninger er af en anden karakter end foranstaltningerne i traktatens artikler, som forbyder kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Harmoniseringsforanstaltningerne er smidigere og skal ophæve virkningen af den centrifugalkraft, som udgår fra de mangeartede og forskellige nationale lovgivninger eller en følge af, at en medlemsstat har regler, medens en anden ingen har. Da disse direktiver må tage andet end hensyn til de frie varebevægelser i betragtning, kan de ikke i en hånd vending løse alle problemer. Hvis man ser på beskyttelses klausulen under denne synsvinkel, konstaterer man, at der ikke fra den udgår nogen centrifugalkraft, som ødelægger harmoniseringens mål. Når enhver medlemsstat i visse farlige situationer har en vis frihed, udøves denne frihed under det forbehold, at Fællesskabet stadig har det sidste ord.

Herefter har Rådet vendt sig mod det første spørgsmål og først anført, at artikel 7, fortolket i lyset af den 13. betragtning, indeholder et forbud mod at underkaste foderstoffer, som er i overensstemmelse med direktivet, andre omsætningsbegrænsninger med hensyn til forekomsten af uønskede stoffer og produkter end fastsat i direktivet. Denne bestemmelse gælder alene inden for direktivets saglige anvendelsesområde. Det følger af artikel 7, at det første spørgsmål må besvares således, at medlemsstaterne ikke inden for direktivets anvendelsesområde (artikel 1, stk. 2) og bortset fra tekniske tilpasninger (artikel 6) må undergive foderstoffer, som er i overensstemmelse med direk-

tivets krav, andre omsætningsbegrænsninger end dem, som direktivet selv fastsætter med hensyn til uønskede stoffer og produkter, medmindre direktivet som netop beskyttelsesklausulen i artikel 5 selv hjemler undtagelser herfra.

Ifølge Rådet kræver det andet og tredje spørgsmål fra Pretura di Lodi om fortolkningen af artikel 5 en undersøgelse af forholdet mellem traktatens artikel 36 og nævnte artikel 5. Hvor artikel 36 er en undtagelse fra hovedreglen om de frie varebevægelser i samhandelen mellem fællesskabslandene, og alene gælder for produkter, som krydser grænsen, omhandler et direktiv om tilnærmelse af lovgivninger — som direktiv nr. 74/63 — produkternes afsætning, men ikke deres indførsel, og såvel nationale produkter som produkter hidrørende fra en anden medlemsstat behandles derfor efter samme kriterier.

Selv om en medlemsstat ønskede at anvende artikel 36 er den stadig pligtig at anvende direktivet, og navnlig kan den ikke forbyde salg af produkter (nationale eller indførte fra en medlemsstat), som befinder sig på dens territorium, og som er i overensstemmelse med direktivets krav, medmindre medlemsstaten henholder sig til fremgangsmåden efter selve direktivet, nemlig beskyttelsesklausulen i artikel 5.

Det problem, som den nationale ret har rejst, skal altså ikke undersøges ud fra princippet om de frie varebevægelser, men ud fra harmoniseringen af de lovgivninger, som vedrører begrænsninger, der indføres for handel med visse produkter af hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed.

Rådet har sammenlignet beskyttelsesklausulen i artikel 5 med tidligere versioner i andre direktiver og har anført:

- a) de nationale foranstaltninger, som kan udstedes efter beskyttelsesklausulen er midlertidige;
- b) foranstaltningernes mål, genstand og rækkevidde er angivet i selve direktivet;

- c) artikel 5, stk. 2, indeholder to muligheder for juridisk kontrol af den nationale foranstaltning, dels ad lovgivningsvejen (kommissionsbeslutning) og dels ad rettens vej. Kommissionen kan, såfremt der træffes afgørelse om, at direktivets bilag ikke skal ændres, og medlemsstaten ikke efterkommer Kommissionens anmodning om at ændre eller ophæve foranstaltningen, om nødvendigt indlede proceduren efter traktatens artikel 169 mod den pågældende stat, som ikke har overholdt sin forpligtelse;
- d) foranstaltningens opretholdelse i medfør af artikel 5, stk. 2, »så længe hverken Rådet eller Kommissionen har truffet afgørelse« gælder kun, såfremt der faktisk træffes afgørelse om, at direktivet skal ændres.

Rådet har herefter foreslået, at spørgsmålene fra Pretura di Lodi besvares således:

1. Efter at medlemsstaterne har optaget direktiv nr. 74/63/EØF i deres nationale retssystem, kan de ikke bestemme, at andre stoffer end opført i direktivets bilag er uønskede i direktivets forstand, men de kan efter artikel 5 og under de heri angivne omstændigheder forbyde afsætning af produkter, som indeholder sådanne stoffer.
2. Staten kan ikke handle ensidigt: dens afgørelse er kun midlertidig og Fællesskabets institutioner kan ændre den.
3. Medlemsstaten kan ikke »blokere« indførsel: Medlemsstaten kan først under særlige betingelser med hensyn til varigheden og graden af faren og under iagttagelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling samt under Kommissionens, i sidste led Domstolens kontrol gribe ind på omsætningsstadiet.
4. Da de tre første spørgsmål er besvaret benægtende, har Rådet ikke fundet det nødvendigt at besvare det fjerde. Under alle omstændigheder er der ingen grund til at erklære den anfægtede beskyttelsesklausul ugyldig.

### C — Den italienske regerings indlæg

Den italienske regering har forklaret, at årsagen til de foranstaltninger, som blev truffet i september 1976 vedrørende nitratindholdet i foderstoffer var, at man i begyndelsen af sommeren 1976 ved forskellige undersøgelser af mælkepulver og mælkeserumpulver hidrørende fra Fællesskabets medlemsstater (navnlig Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene), havde fundet et særdeles højt nitratindhold, nemlig 4 000 millionte dele, skønt det naturlige nitratindhold i komælk er under 1 millionte del. Dette store nitratindhold, som ud fra et toksikologisk og sundhedsmæssigt synspunkt er usædvanligt og foruroligende, kunne alene skyldes en forbudt behandling, eller at mælkepulveret ulovligt var tilsat mælkeserum fra ostedannelse, hvorunder der tilsættes nitrater.

Ved en første foranstaltning af 5. august 1976, der skulle gennemføres af dyrlægerne, besluttedes det at intensivere disse kontrolanalyser og kun tillade et nitratindhold under 1 millionte del.

Samtidig blev EØF's organer gjort opmærksom på problemet om tilsætning af nitrater til de nævnte produkter: Den 26. august 1976 blev forvaltningskomiteen for mælk og mejeriprodukter gjort opmærksom herpå, den 6. og 7. september 1976 ekspertkomiteen og Den stående Komité for foderstoffer. Efter at have rådført sig med nationale eksperter hævdede den italienske regering den i foranstaltningen af 5. august 1976 nævnte tilladte grænse til et nitratindhold på 30 millionte dele for mælkepulver i foranstaltningen af 7. september 1976.

Den italienske regering har kraftigt understreget, at foranstaltningen af 7. september 1976 ikke blev truffet i henhold til artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF, men efter Rådets direktiv nr. 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 (III), s. 743; org.ref. JO 270 af 14. 12. 1970, s. 1) med senere ændringer. Det massive indhold (40 — 4 000 millionte-

dele) nitrater, som er konstateret i de pågældende produkter, viste, at der ikke var tale om et naturligt indhold af uønskede stoffer eller produkter, som omfattes af direktiv nr. 74/63, men om nitrater, som bevidst var tilsat den naturlige mælk, altså tilsætningsstoffer, som ikke er tilladt i direktiv nr. 70/524. Det af Pretura di Lodi nævnte direktiv nr. 74/63/EØF omhandler kun stoffer og produkter, som i naturlig tilstand eller uundgåeligt indeholdes i foderstoffer, og som anses som uønskede, og direktivet kan ikke anvendes ved bedømmelsen af, om et *tilsætningsstof* er tilladt efter fællesskabsretlige bestemmelser. Dette spørgsmål afgøres efter direktiv nr. 70/524/EØF, som ikke opfører nitrater blandt de tilladte tilsætningsstoffer. Det italienske forbud mod indførsel af foder fremstillet af mælkepulver, som har et højere indhold af nitrater end naturligt, er i fuldstændig overensstemmelse med direktiv nr. 70/524/EØF om tilsætningsstoffer og strider altså ikke imod traktatens artikel 30 eller andre bestemmelser om den pågældende fælles markedsordning.

Den italienske regering har heraf draget den konklusion, at de spørgsmål, som Pretura di Lodi har stillet, ikke er relevante. Under alle omstændigheder er det den italienske regerings opfattelse, at de to første spørgsmål må behandles under ét og besvares således, at artikel 5 i direktiv nr. 74/63 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, endog angående produkter eller stoffer, som er blevet »udelukket« fra direktivets bilag (første spørgsmål), eller hvis størrelse indhold ikke tidligere er blevet fastsat (andet spørgsmål).

Modsat af hvad Pretura di Lodi har hævdet, blev nitrater ikke »udelukket« fra den liste over uønskede stoffer, som er bilag til direktiv nr. 74/63/EØF. At de ikke er taget med, skyldes, at den naturlige forekomst af nitrater i foderstoffer ikke skaber problemer, men selv om der formelt havde været truffet afgørelse om deres udelukkelse, kan en medlemsstat, som konstaterer et skadeligt indhold af



nitrat i foderstoffer under de i artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF angivne betingelser fuldstændigt forbyde stoffet. Den italienske regering har anført, at den, skønt den ikke har handlet i henhold til direktiv nr. 74/63/EØF og altså ikke var forpligtet til at give meddelelse om de nationale foranstaltninger efter nævnte direktivs artikel 5, dog alligevel i god tid havde gjort fællesskabsinstitutionerne opmærksomme på problemet om forekomsten og tilsætningen af nitrat og understreget nødvendigheden af, at man hurtigt fandt frem til en fælles løsning på dette problem.

En medlemsstat, som anvender den i nævnte artikel 5 foreskrevne foranstaltning, overtræder ikke stand-still klausulen i EØF-traktatens artikel 31, idet nævnte artikel 5 er en gennemførelse af traktatens artikel 36, som hjemler ret til at gøre undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, herunder stand-still klausulen.

En stand-still klausul kan vanskeligt forestilles på det område, som direktiv nr. 74/63/EØF dækker, idet dette område ustandselig ændres på grund af nye tekniske og videnskabelige erfaringer, som kan bevirke, at en naturlig forekomst af et stof eller et produkt, som tidligere ikke er blevet betegnet som uønsket, nu må betegnes som sådant. En medlemsstats anvendelse af de foranstaltninger, som er angivet i artikel 5, er heller ikke noget indgreb i Fællesskabets kompetence. Der er nemlig tale om midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, som kun skal gælde, indtil Fællesskabets organer efter den i artikel 10 i direktiv nr. 74/63/EØF angivne fremgangsmåde har afgjort, om direktivets bilag skal ændres.

Den italienske regering har besvaret det tredje spørgsmål således, at foranstaltningen af 7. september 1976 ikke er en generel blokade af indførsel af alle foderstoffer fremstillet af mælkepulver. Foranstaltningen forbyder indførsel af særlige partier, som ved den analytiske undersøgelse har et nitratindhold, som ligger over, hvad der må anses som naturligt.

Det fremgår af det ovenfor anførte, at det fjerde spørgsmål om gyldigheden af artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF må besvares bekræftende.

#### *D — Indlæg indgivet af Det forenede Kongeriges regering*

Det forenede Kongeriges regering har i sit indlæg alene behandlet spørgsmålet om gyldigheden af artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF. En sådan beskyttelsesklausul, som indeholdes i artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF, giver, samtidig med at den udgør en del af den lovgivning, som er genstand for harmoniseringen, medlemsstaten et middel til at afhjælpe en lakune i denne lovgivning, hvis medlemsstaten kommer i en situation, som kræver øjeblikkeligt indgreb mod en fare. Bestemmelsen bevirker, at de øvrige medlemsstater hurtigt kan blive underrettet om en mulig fare. Desuden er enhver handling, som Kommissionen foretager, efter at der har været gjort brug af beskyttelsesbeføjelserne i direktivet, Kommissionens eventuelle passivitet, eller enhver handling, som en medlemsstat foretager i strid med de forpligtelser, som følger af direktivet, underkastet Domstolens kontrol.

Efter regeringen for Det forenede Kongeriges opfattelse overskrider hverken artikel 5 eller nogen anden bestemmelse i direktiv nr. 74/63/EØF grænserne for traktatens artikel 36, som kun gælder for de i artiklerne 30 — 34 anførte områder.

Det ville være overraskende, hvis fællesskabslovgiver ikke skulle kunne vedtage en sådan beskyttelsesklausul af den art, som ledsager enhver frihedsgaranti i traktaten (artiklerne 36, 48, stk. 3, 56, stk. 1, 66 og 73), når fællesskabslovgiver kan udvide disse friheder ved i medfør af artikel 100 at fjerne de tekniske hindringer for samhandelen, som ikke er omhandlet i artikel 30.

En retsafgørelse, som drager gyldigheden af artikel 5 i direktiv nr. 74/63/EØF i tvivl, vil afgørende påvirke gyldigheden af beskyttelsesklausuler i direktiver i almindelighed:

- a) Fordi disse klausuler er et væsentligt træk i adskillige harmoniseringsdirektiver, idet de udgør de eneste midler, hvorved en medlemsstat over for et direktiv lovligt kan foretage en handling, som den finder nødvendig med henblik på f.eks. at beskytte personers sundhed i tilfælde, hvor en sådan handling ville stride mod direktivets bestemmelser uden denne beskyttelsesklausul. Såfremt det statueres, at disse beskyttelsesklausuler er ugyldige, må Fællesskabet gribe ind og ændre alle de pågældende direktiver og om nødvendigt udstede nye.
- b) I et sådant tilfælde befinder en medlemsstats regering sig i en særdeles vanskelig situation, såfremt der opstår en uforudset fare. Den kan enten sætte befolkningens liv og helbred på spil ved at overholde de frister, som kræves for vedtagelse af den nødvendige fællesskabslovgivning eller handle imod sine fællesskabsretlige forpligtelser. Fællesskabsretten bør give medlemsstaterne mulighed for i alle tilfælde at træffe de øjeblikkelige nødvendige foranstaltninger.
- c) Beskyttelsesklausuler indgår med en sådan vægt i direktivets helhed, at harmoniseringen af lovgivningerne uden disse fremtidig ville blive umulig, eller i hvert fald særdeles vanskelig. Man kan ikke slette en beskyttelsesklausul i et direktiv uden at påvirke gyldigheden af resten af direktivet.

### E — Denkavits indlæg

Sagsøgte i hovedsagen har anført, at ikke alene *Den stående Komité for foderstoffer*, men også *Den videnskabelige Komité for foder* har konkluderet, at der ikke er nogen giftvirkninger forbundet med kaliumnitrater i foderstoffer og i de stoffer, som foderstofferne fremstilles af. Sagsøgte har videre anført, at det italienske sundhedsministerium i 1974 havde måttet erkende, at »det konstaterede kaliumnitratindhold på henholdsvis 2 500 og 250 mg/kg i mælkeserumpulver og heraf fremstillede foderstoffer må efter indhentede videnskabelige oplysninger anses for

uskadelige for kalve, som i vækstperioden regelmæssigt fodres med disse stoffer i form af mælkepulver oprørt i vand«.

I — Sagsøgte har herefter gennemgået de grundlæggende principper for bestemmelserne om de frie varebevægelser i forhold til princippet om »enhedsmarked« og fællesskabsinstitutionernes enekompetence på landbrugsområdet og har herved anført, at ordet »enhedsmarked« i de europæiske landbrugsordninger indebærer, at begrebet de frie varebevægelser skal forstås i en dobbelt betydning således, at de dels omfatter den frie vareudveksling mellem deltagerne i enhedsmarkedet, som udgøres af medlemsstaternes forskellige nationale territorier, dels erhvervsdrivendes frihed til uhindret at handle med de pågældende varer inden for det europæiske enhedsmarked. Enhver ikke-toldmæssig hindring, som viser sig et hvilket som helst sted i fællesmarkedet i én og samme medlemsstat, skal ligeledes fjernes.

II — Et enhedsmarked kan kun administreres, hvis man lader fællesskabsinstitutionerne være enekompetente. Selv om den økonomiske politik og de til gennemførelse heraf trufne bestemmelser for de markedsområder, som ikke er fuldstændigt integrerede, er omfattet af en kompetencedeling og fællesskabslovgivningen og national lovgivning, indebærer en europæisk markedsordning som omhandlet i artikel 40, stk. 2, litra c), at de fællesskabsinstitutioner, som skal forestå dens funktion, må have retsautoriserende beføjelser, som udelukker alle medlemsstaternes beføjelser på området.

III — De fremførte argumenter med hensyn til begrebet »enhedsmarked« og fællesskabsinstitutionernes suveræne beføjelser gælder også for de produkter, som skal anvendes til foder, idet denne sektor er nævnt i traktatens bilag II under kapitel 23.

Det fremgår direkte af EØF's generelle retsforskrifter (Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles

markedsordning for mælk og mejeriprodukter (artikel 1 g)) (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 13), at den pågældende sektor helt er undergivet fællesskabsretlige bestemmelser og *indirekte* af, at heromhandlende fællesskabsretlige bestemmelser såsom bestemmelserne om monetære udligningsbeløb udelukkende gælder for landbrugssektoren.

Subsidiært har sagsøgte i hovedsagen endvidere henvist til Domstolens dom af 29. maj 1974 (sag 185/73, *König*, Sml. 1974, s. 607), hvoraf det fremgår, at de i traktatens bilag II anførte produkter anses for produkter, som kan undergives fællesskabsretlige bestemmelser, for så vidt som der er en snæver forbindelse mellem dem og værdien af de råprodukter, som de er fremstillet af.

IV — Sagsøgte i hovedsagen har gennemgået direktiv nr. 74/63 ud fra denne synsvinkel og herved anført, at dette direktiv i præamblen henviser til såvel traktatens artikel 43 som til artikel 100. Da direktivet er et direktiv til samordning af lovgivningerne, må man anlægge en fortolkning, som tager hensyn til samordningens generelle karakter, altså en fortolkning som prioriteter fællesskabsmålene højere end det skøn, som er indrømmet staterne. Af direktivets sammenhæng med de fælles landbrugsmarkedsordninger må det sluttes, at den tilstræbte samordning er en del af det almindelige program, som skal skabe de samme betingelser, som hersker på et nationalt marked.

a) Med direktiv nr. 74/63 tilstræbes en fuldstændig harmonisering af forskellige nationale bestemmelser ved en udskiftning med en fællesskabsregulering, som skal beskytte de fælles interesser ved hjælp af fælles foranstaltninger.

Det fremgår heraf, at medlemsstaterne efter direktivets udstedelse ikke længere på det pågældende område kan anvende den vide beføjelse i artikel 36, men alene den snævre beføjelse som følger af selve direktivet. Der er ikke længere nogen alminde-

lig formodning for, at de trufne foranstaltninger er lovlige, når disse ikke følger direktivets ånd og bogstav.

b) Direktivet har nemlig indflydelse på medlemsstaternes beføjelser. Den almindelige kompetence på området er som anført i direktivets 6. betragtning blevet overladt Fællesskabet, og fremgangsmåderne for ændring af bilagene (artikel 9 og 10) viser, at medlemsstaterne kun ved rent midlertidige foranstaltninger kan sætte en beslutningsproces på fællesskabsplan i gang.

c) En gennemgang af artikel 5 viser, at mulighederne for undtagelser er strengt tidsmæssigt begrænsede: artikel 5, stk. 1 henviser til undtagelsens midlertidige karakter og forpligtelsen til straks at give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger; desuden bestemmer artikel 5, stk. 2, at det straks skal afgøres, om bilaget skal ændres. Sagsøgte i hovedsagen har anført, at efter at den totale procedure efter artikel 10 er gennemløbet, skal fællesskabsafgørelsen træffes inden 30 dage efter den nationale midlertidige foranstaltning, altså en klart kortere frist end den, der efter artikel 9 gælder for den normale fremgangsmåde for ændring af bilaget.

d) Sagsøgte i hovedsagen har anført, at det af en gennemgang af sidste stykke i direktivets artikel 10 fremgår, at når Rådet som følge af en midlertidig foranstaltning udstedt af en medlemsstat i henhold til artikel 5, udtaler sig imod de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger med simpelt flertal, kan ændringsproceduren ikke afsluttes, hvorfor beskyttelsesforanstaltningen kan opretholdes uendeligt, selv om den er helt ubegrundet. Ifølge sagsøgte i hovedsagen medfører dette, at direktivet er ugyldigt, for så vidt som en kvantitativ restriktion i strid med artiklerne 30-34 efter direktivet kan opretholdes i ubegrænset tid.

V — Sagsøgte i hovedsagen har inden besvarelsen af de forskellige spørgsmål punkt for punkt undersøgt grænserne for

medlemsstaternes skøn efter direktiv nr. 74/63.

— I direktiv nr. 74/63 er grænserne for det skøn, som traktaten i artikel 36 i nødvendigvis vage vendinger indrømmer medlemsstaterne, med vilje gjort »udtrykkelige«. Selv om artikel 36 almindeligvis kan danne grundlag for en formodning for, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet af hensyn til den offentlige sundhed, er lovlige, kan artiklen dog ikke legitimere medlemsstaternes foranstaltninger, som tilsidesætter de fællesskabsretlige bestemmelser, som netop »udtrykkeligt afgrænser« det i denne artikel indeholdte skøn.

— Artikel 36 må altså, hvilket også navnlig fremgår af Domstolens dom af 15. december 1976 i sag 35/76, *Simmenthal* (Sml. 1976, s. 1871), undergives en fortolkning, der tager hensyn til fællesskabsrettens udvikling. Selv om den hjemler medlemsstaterne ret til umiddelbart at anvende ethvert forsvarsmiddel på de i artiklen anførte områder, gælder dette kun midlertidigt, idet dette forsvarsmiddel gradvis skal bortfalde som følge af de udvidede garantier, som indeholdes i fællesskabsretlige bestemmelser på dette område.

#### VI — Vedrørende det første spørgsmål

— Sagsøgte har som svar på det *første spørgsmål* anført, at selv om den italienske stat inden ikrafttrædelsen af direktiv nr. 74/63 kunne henholde sig til artikel 36, da man endnu kunne finde det lovligt, at medlemsstaterne selvstændigt traf beskyttelsesforanstaltninger, gælder dette ikke længere, idet Italien, som alle de andre medlemsstater, dels ved sin godkendelse af listen i bilaget til direktiv nr. 74/63, dels ved listen i bilaget til decreto ministeriale af 30. december 1975, der satte EØF-bestemmelserne i kraft i Italien, ikke mere betragter kaliumnitrat som et uønsket stof. Efter udstedelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser var de nationale beskyttelsesretsakter altså ikke længere nødvendige eller begrundet efter artikel 36.

— At den i september 1976 truffede foranstaltning ikke var nødvendig og altså heller ikke begrundet, fremgår også af den kendsgerning, at det italienske sundhedsministerium ville sætte maksimumgrænsen for tilladt kaliumnitrat lavere (50 mg/kg i hvert kilo mælkeserumpulver) end den grænse, som selv samme ministerium i 1974 havde anset for tilladelig, (250 mg/kg).

Når det i 1974 tilladte størsteindhold, som allerede da udgjorde grænsen for skadevirkninger, var blevet forkastet af Rådet, kunne man så meget desto mere ikke godkende det i september 1976 påbudte lavere størsteindhold. Derfor er der intet nyt forhold, som kan begrunde en anvendelse af traktatens artikel 36.

De rammer, som direktivet angiver, kan ændres ved fremgangsmåderne i artikel 9 og 10, men hertil kræves en grund, som er umiddelbart indlysende og begrundet. Dette er ikke tilfældet, når argumenter, som allerede ved direktivets udstedelse ikke blev fundet relevante, senere påberåbes til støtte for en ændring.

#### VII — Vedrørende det andet spørgsmål

Der spørges i det *andet spørgsmål*, om det var lovligt, at den italienske regering, forudsat at beskyttelsesklausulen kan anvendes, ensidigt har fastsat det tilladte størsteindhold af kaliumnitrat i produkter, som indføres fra andre medlemsstater.

Sagsøgte i hovedsagen har konstateret, at der i Italien hverken før eller efter udstedelsen af direktiv nr. 74/63 er blevet fastsat noget størsteindhold af kaliumnitrat ved foranstaltninger med lovkraft. På ikrafttrædelsestidspunktet for direktiv nr. 74/63 (den 1. januar 1976) måtte kaliumnitrat derfor anses som et uskadeligt stof. Ved den anfægtede meddelelse af 7. september 1975 beordredes hele den italienske veterinærkontrol derpå til at kontrollere indførte produkters størsteindhold, uanset der ikke fandtes sådanne italienske lovbestemmelser for indenlandske

varer. Der er klart tale om en overtrædelse af forbudet mod diskriminering i traktatens artikel 40, stk. 2, andet punktum, idet kontrollen udelukkende var rettet mod indførte produkter (skrivelsen nævner selv »controlli analitici sui prodotti d'importazione dall'estero...«).

Desuden er også traktatens artikel 31 overtrådt, dels fordi den nationale foranstaltning er en mere restriktiv foranstaltning, som er forbudt i traktaten og i de særlige fællesskabsretlige bestemmelser på området (artikel 22 i forordning nr. 804/68), og dels fordi foranstaltningen kun gælder for produkter, som er indført fra Fællesskabets øvrige lande. Denne overtrædelse kan ikke være begrundet i den i artikel 36 anførte forstand, idet heller ikke denne artikel giver grundlag for at indlede ændringsprocedurerne ved siden af de i beskyttelsesklausulen angivne betingelser.

#### VIII — Vedrørende det tredje spørgsmål

— Sagsøgte i hovedsagen har som svar på det *tredje spørgsmål* anført, at selv om det endog antages, at den italienske regering kan indføre kontrol alene af indførte varer ved at kræve et bestemt tilladt størsteindhold overholdt uden i national lovgivning at fastsætte samme grænser for nitratingholdet i nationale produkter, løser dette ikke spørgsmålet om lovligheden af importblokaden mod produkter hidrørende fra de øvrige medlemsstater. Dette forbud gælder på grund af de særlige lovgivningsmæssige omstændigheder i Italien på dette område kun for indførte produkter. Under disse omstændigheder er det udelukket, at traktatens artikel 36 kan finde anvendelse: man kan ikke lovligt indføre en restriktion for et enkelt indført produkt af hensyn til den offentlige sundhed uden samtidig at undergive de tilsvarende nationale produkter nøjagtigt samme restriktioner.

— Sagsøgte i hovedsagen har anført, at den anfægtede foranstaltning endvidere er ulovlig, fordi den i artikel 10 i direktiv nr. 74/63 angivne fremgangsmåde ikke er efterfulgt af en endelig afgørelse inden

for den angivne frist (30 dage ifølge sagsøgte i hovedsagen).

Da fristen i artikel 10 er overskredet uden at fællesskabsmyndighederne har truffet en afgørelse, kan den restriktive foranstaltning, som den italienske stat har vedtaget, ikke opretholdes, fordi den heller ikke er begrundet som krævet i traktatens artikel 36.

#### IX — Vedrørende det fjerde spørgsmål (ulovligheden af direktivets artikel 5)

En beskyttelsesklausul som den i artikel 5 giver god mening, hvis medlemsstaterne herved undtagelsesvis kan råde over et middel til at beskytte den offentlige sundhed i ekstraordinære og uforudsete tilfælde, der normalt ikke kan løses ved hjælp af nationale lovbestemmelser, som nu er erstattet af fællesskabsretten.

Herudover kan beskyttelsesklausulen ikke hjemle medlemsstaterne nogen anden beføjelse, hverken ved en udtrykkelig beslutning fra fællesskabsinstitutionerne eller endnu mindre som følge af at medlemsstaterne ikke har truffet de med henblik på efterkommelse af denne klausul foreskrevne foranstaltninger.

Det fremgår af artikel 10, stk. 4, 2. afsnit, at Rådet ved simpelt flertal kan lamme enhver beslutning fra Kommissionen. Ifølge sagsøgte i hovedsagen kan den omstændighed, at en medlemsstat kan opretholde en endog ulovlig foranstaltning, selv om Rådet har udtalt sig mod Kommissionen, kun medføre, at den klausul, som hjemler denne mulighed, er ulovlig. Dette gælder så meget desto mere, som det drejer sig om landbrugssektoren, hvor man så vidt som overhovedet muligt har overladt fællesskabsinstitutionerne enekompetence og begrænset staternes egne beføjelser.

En anden grund til beskyttelsesklausulens ulovlighed hænger sammen med den måde, hvorpå den er knyttet til artikel 10, idet Kommissionen fratages den *direkte* beføjelse til at kontrollere med-

lemsstaternes handlinger, som udtrykkeligt er hjemlet i artikel 155. Denne kontrolbeføjelse skulle gøre det muligt for Kommissionen straks at indlede proceduren efter traktatens artikel 169 i tilfælde, hvor den skønner, at restriktive foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager, strider mod fællesskabsretlige bestemmelser. Den eneste mulighed for at komme uden om denne ulovlighed ville logisk set være, at medlemsstaterne gjordes ansvarlige, såfremt proceduren blev lammet; den medlemsstat, som sætter sig imod, at proceduren gennemføres, ville da være klar over, at den nationale, midlertidige, restriktive foranstaltning betragtes som ulovlig.

I det offentlige retsmøde den 14. juni 1977 har sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af advokaterne Ubertaini og Capelli, Milano, den italienske regering, repræsenteret af sin befuldmægtigede Braguglia, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Marengo og Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Sacchetti, uddybet de anbringender, som er fremsat under skriftvekslingen.

Med hensyn til anvendelsesområderne for henholdsvis direktiv nr. 74/63 og nr. 70/524 og sondringen mellem uønskede stoffer og produkter på den ene side og tilsætningsstoffer på den anden side er der afgivet følgende indlæg.

Parten Denkvit har henvist til rapporter fra FAO og Verdenssundhedsorganisationen, hvoraf det fremgår, at et tilsætningsstof kan beskrives ved to grundtræk:

- 1) der er tale om et stof, som bevidst tilsættes fødevarer;
- 2) der er tale om et stof, der tilsættes for at gøre fødevarerne mere indbydende, forbedre deres smag, deres konsistens og forlænge deres holdbarhed.

Begrebet tilsætningsstof omfatter altså ikke de forskellige stoffer eller restprodukter, som allerede findes i de ingredienser, som er nødvendige for at fremstille

foderstoffet. Dette gælder også for fællesskabsretten: det fremgår af en sammenligning mellem direktiverne nr. 70/524 om tilsætningsstoffer og nr. 74/63 om uønskede stoffer, at det sidstnævnte direktiv supplerer direktiv nr. 70/524, idet kontrollen her udvides til også at omfatte stoffer, der enten som tilsætning eller som reststoffer fra en fremstillingsproces udgør en del af de ingredienser, som anvendes til fremstilling af foderstoffer. Et stof, som indeholdes i et bestemt produkt, som skal anvendes til foderstoffer, kan ikke samtidig være undergivet direktivet om tilsætningsstoffer og direktivet om uønskede stoffer. Hvis nitrater, selv i ganske ringe omfang, således stammer fra en naturlig kilde, kan de altså ikke betragtes som et tilsætningsstof.

Den italienske regering er af den opfattelse, at direktiv nr. 74/63 om uønskede stoffer alene vedrører stoffer og produkter, som naturligt eller uundgåeligt forekommer i foderstoffer. Direktiv nr. 70/524 derimod omfatter generelt alle stoffer, som kunstigt kan tilsættes foderstoffer. Det omhandler særligt tilsætningsstoffer, som har en gunstig virkning på foderstoffernes beskaffenhed, og som ikke skader menneskers eller dyrs sundhed. Kun sådanne tilsætningsstoffer er tilladte. Under alle omstændigheder er de tilsætningsstoffer forbudt, som, skønt de ellers indvirker gunstigt på foderstoffernes beskaffenhed, er skadelige for menneskers og dyrs sundhed, for eksempel fordi de forekommer i en mængde, og tilsætningsstoffer, som skader menneskers og dyrs sundhed men ikke indvirker gunstigt på foderstoffernes beskaffenhed, er så meget desto mere forbudt.

I den foreliggende sag er forekomsten af nitrater i foderstoffer en følge af en ulovlig fremgangsmåde på et stadium, som ligger før fremstillingsprocessen. Nitraterne tilsættes ikke mælkepulver eller mælkeserumpulver i disses egenskab af foderstoffer. Nitraterne er enten tilsat den friske mælk eller hidrører fra, at mælkepulver er blevet tilsat mælkeserum fra en ostefremstilling, hvor der har været brugt

kaliumnitrat. Når indholdet af disse nitrater altså overskrider en vis grænse i foderstoffer fremstillet af mælk, er de altså ikke naturligt til stede.

Kommissionen har anført, at mælkeserum kan indeholde en stærk koncentration af nitrater, som er blevet til rest efter visse ostefremstillingsmetoder, der navnlig anvendes i Nederlandene, hvor der anvendes nitrater for at hindre gæring. Da mælkeserum's handelsværdi er ti gange lavere end mælkepulvers, er fristelsen til at tilsætte mælkeserumpulver til mælkepulver i dets egenskab af foderstof og sælge det hele til mælkepulverets pris stor. Et sådant bedrag er, hvis det tilsatte mælkeserumpulver ikke overstiger 5 % af foderstoffet vanskeligt at opdage, men falder ikke ind under direktiverne 70/524 eller 74/63 men derimod direktiv nr. 77/101 af 23. november 1976 om handel

med ublandede foderstoffer (EFT L 32 af 3. 2. 1977).

Nitrater tilsættes altså ikke foderstoffer, men er rester fra tidligere stadier af mælakens behandling, fra smørfremstillingen eller ostefremstillingen. Ifølge Kommissionen er der altså ikke tale om tilsætningsstoffer: hvad der er tilsætningsstof på et stadium bliver senere et restprodukt.

Efter de anfægtede direktiver tilsættes tilsætningsstoffer bevidst foderstoffer for at forbedre deres beskaffenhed, medens uønskede stoffer forefindes i foderstoffer på grund af forhold, som ikke står i forbindelse med fremstillingen af disse foderstoffer.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juli 1977.

## Præmisser

- 1 Ved kendelse af 17. december 1976, registreret på Domstolens justitskontor den 11. januar 1977, har Pretura di Lodi (underretten i Lodi) stillet Domstolen flere spørgsmål, dels vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv nr. 74/63/EØF af 17. december 1973 om fastsættelse af størsteinhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT L 38 af 11. 2. 1974), navnlig artikel 5, dels vedrørende gyldigheden af nævnte artikel 5;
- 2 disse spørgsmål er rejst i en sag om manglende opfyldelse af en kontrakt om levering af foderstoffer fremstillet af mælkepulver, hvori sagsøgte i hovedsagen som begrundelse for den udeblevne levering har anført, at de italienske sundhedsmyndigheder ulovligt har standset varen ved grænsen under henvisning til, at dens kaliumnitratindhold oversteg det af disse myndigheder tilladte;
- 3 denne foranstaltning blev truffet i henhold til en hasteskrivelse (biglietto urgente) af 7. september 1976 fra det italienske sundhedsministerium til veterinærkontrollen ved grænser, i havne og lufthavne samt til de regionale myndigheder, hvori sundhedsministeriet forbød indførsel af foderstoffer fremstillet

af mælk, såfremt foderstoffernes indhold af nitrater oversteg 30 milliontedele i sød- og skummetmælkspulver og 50 milliontedele i mælkeserumpulver;

- 4 ifølge sagsøgte og intervenienterne i hovedsagen er de italienske foranstaltninger i strid med direktiv nr. 74/63.
- 5 Efter direktivets 4. betragtning er dets formål — idet det ikke er muligt fuldstændigt at udelukke forekomsten af visse uønskede stoffer eller produkter i foderstoffer — dog at nedsætte indholdet deraf således, at disse ikke er skadelige for dyrs eller, som bestanddel i animalske produkter, menneskers sundhed;
- 6 efter direktivets artikel 3 bestemmer »medlemsstaterne, at de i bilaget anførte stoffer og produkter kun tillades i foderstoffer på de i dette bilag fastsatte betingelser«, dvs. under et vist størsteindhold;
- 7 ifølge artikel 7 drager »medlemsstaterne omsorg for, at foderstoffer, som er i overensstemmelse med dette direktiv, for så vidt angår forekomsten af uønskede stoffer og produkter, ikke undergives andre omsætningsbegrænsninger«;
- 8 i artikel 5, stk. 1 foreskrives dog, at »når en medlemsstat er af den opfattelse, at et i bilaget fastsat størsteindhold eller at et stof eller produkt, som ikke er nævnt i dette bilag, udgør en fare for menneskers eller dyrs sundhed, kan denne medlemsstat midlertidigt nedsætte dette indhold, fastsætte et størsteindhold eller forbyde forekomsten af dette stof eller produkt i foderstoffer. Den giver straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger ledsaget af en begrundelse«;
- 9 har en medlemsstat truffet den i stykke 1 omhandlede midlertidige foranstaltninger, skal der i henhold til samme artikel 5, stk. 2, straks træffes afgørelse om en eventuel ændring af bilaget i henhold til den i direktivets artikel 10 fastsatte fremgangsmåde;
- 10 stykke 2 fortsætter: »så længe hverken Rådet eller Kommissionen har truffet afgørelse, kan medlemsstaten opretholde de af den iværksatte foranstaltninger«.



- 11 Det fremgår af sagens akter, at de italienske myndigheder allerede den 27. juli 1976 havde gjort Kommissionen opmærksom på, at »visse partier mælkeserum hidrørende fra Frankrig, Nederlandene og Forbundsrepublikken Tyskland indeholder kaliumnitrat fra 40 til 4 000 ppm (mg pr. kg) som reststof fra fremstillingen af visse ostetyper« og havde anmodet om »at problemet om harmonisering af de nationale lovbestemmelser vedrørende forekomsten af dette stof undersøges«;
- 12 efter at de italienske myndigheder ved en hasteskrivelse af 5. august 1976 havde besluttet at intensivere laboratoriekontrollen af de indførte partier mælkeserum og blandfoder med indhold af mælkeserum og foreløbigt havde fastsat størsteindholdet af nitrater til en milliontedel, traf de den 7. september 1976 den anfægtede foranstaltning;
- 13 efter at fællesskabsmyndighederne og de italienske myndigheder i månederne august og september havde udvekslet skrivelser, tilsendte de sidstnævnte den 7. oktober 1976 Kommissionen den i direktivets artikel 5, stk. 1, anførte begrundelse i form af en toksikologisk rapport.
- 14 Den italienske regering har bestridt, at de stillede spørgsmål har betydning for løsningen af tvisten i hovedsagen og har anført, at den anfægtede foranstaltning ikke er truffet i henhold til artikel 5 i direktiv nr. 74/63, men i henhold til Rådets direktiv nr. 70/524 af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 (III), s. 743; org.ref. JO. L 270 af 14. 12. 1970, s. 1);
- 15 ifølge den italienske regering er det vigtigt at sondre mellem disse to direktivers anvendelsesområde, fordi enhver omsætning af foderstoffer med ikke godkendte tilsætningsstoffer uden videre er forbudt, mens det forholder sig således, at forbudet mod omsætning kun med hensyn til uønskede stoffer omfatter foderstoffer indeholdende de uønskede stoffer, der udtrykkeligt er opført i direktivets bilag, medmindre artikel 5 og den foreskrevne fremgangsmåde i artikel 10 bringes i anvendelse;
- 16 den italienske regering har videre anført, at hvis det kaliumnitrat, som konstateredes i de indførte foderstoffer, skulle anses for et ikke tilladt tilsætningsstof, ville dette indebære, at det italienske forbud uden videre var ulovligt og desuden, at det ikke var nødvendigt efterfølgende at anvende fremgangsmåden i artikel 10 i direktiv nr. 74/63 for at afgøre, om listen over uønskede stoffer skulle udvides.

- 17 Efter artikel 177, som hviler på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens opgaver, kan Domstolen hverken udtale sig om den konkrete sags faktiske omstændigheder eller efterprøve anmodningens grunde;
- 18 når en national ret anmoder om en fortolkning af en fællesskabsretlig bestemmelse, må Domstolen gå ud fra, at den nationale ret finder denne fortolkning nødvendig for sagens løsning;
- 19 Domstolen kan altså ikke kræve, at den nationale ret udtrykkeligt angiver, at det er den bestemmelse, som efter rettens mening kræver fortolkning, der skal finde anvendelse.
- 20 Domstolen kan dog forsyne den nationale retsinstans med sådanne fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten, som kan være retten til hjælp ved bedømmelsen af virkningerne af den bestemmelse, som de stillede spørgsmål omhandler.
- 21 Direktiv nr. 74/63 (uønskede stoffer) bestemmer, at det blandt andet finder anvendelse »uanset« bestemmelserne om tilsætningsstoffer i foder, hvorfor det med henblik på at nå frem til en brugbar fortolkning af direktivet er vigtigt at præcisere dets anvendelsesområde i forhold til direktiv nr. 70/524 (tilsætningsstoffer).
- 22 I henhold til artikel 2 i direktiv nr. 70/524 forstås ved »tilsætningsstoffer« stoffer, der er egnede til ved anvendelse i foderstoffer at påvirke disses beskaffenhed eller den animalske produktion;
- 23 det hedder i samme direktivs 5. betragtning, at ved tilsætningsstoffer forstås »i regelen . . . stoffer, der indvirker gunstigt på de foderstoffer, de *tilsættes* og på den animalske produktion«.
- 24 Selv om direktiv nr. 74/63 ikke definerer begrebet »uønskede stoffer og produkter«, præciseres det dog i direktivets 3. og 4. betragtning, at det drejer sig om uønskede stoffer eller produkter »som foderstoffer ofte indeholder«, og »hvis forekomst det ikke er muligt fuldstændigt at udelukke«.

- 25 Det fremgår af sagens akter og af parternes indlæg i det offentlige retsmøde, at forekomsten af kaliumnitrat i de indførte foderstoffer ud over det af den italienske regering fastsatte størsteindhold var en følge af, at skummetmælkspulver tilsættes mælkeserum, et biprodukt ved ostefremstilling, hvorunder nitrater anvendes som konserveringsmiddel;
- 26 den italienske regering har anført, at det under ostefremstillingsprocessen tilsatte nitrat også ved mælkeserumets senere anvendelse er et tilsætningsstof og ikke kan anses for et stof, der forekommer naturligt eller uundgåeligt i de foderstoffer, som mælkeserummet tilsættes;
- 27 sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen har derimod gjort gældende, at da nitraterne ikke bevidst er blevet tilsat de af mælkepulver fremstillede foderstoffer, men allerede findes heri som et restprodukt fra en tidligere fase i mælkepulver- og ostefremstilling, kan de ikke anses som et tilsætningsstof.
- 28 Sammenholdes de ovenfor citerede betragtninger, fremgår det, at direktiverne nr. 70/524 (tilsætningsstoffer) og 74/63 (uønskede stoffer), der begge vedrører foderstoffers sammensætning, med hensyn til deres respektive anvendelsesområde dog sonder mellem på den ene side visse stoffer, som bevidst tilsættes disse stoffer for at ændre deres beskaffenhed i gunstig retning, og på den anden side uønskede stoffer, som uundgåeligt forekommer i disse foderstoffer, enten i naturlig tilstand eller som reststoffer fra tidligere behandlinger, som disse foderstoffer eller deres bestanddele tidligere har gennemgået;
- 29 under disse omstændigheder kan man ikke betragte et stof som tilsætningsstof, når det som følge af en tidligere iblanding, som er uden forbindelse med anvendelsen til foder, nødvendigvis forekommer i foderstoffet som reststof fra en tidligere fremstilling af et andet produkt;
- 30 kontrollen af forekomsten af et sådant stof henhører således under direktiv nr. 74/63 (uønskede stoffer) og ikke under direktiv nr. 70/524 (tilsætningsstoffer).

#### Vedrørende det første spørgsmål

- 31 Kernen i det første spørgsmål er, hvorvidt medlemsstaterne i henhold til direktiv nr. 74/63 ved en eventuel iværksættelse af den i artikel 5 anførte midlertidige foranstaltning stadig er beføjede til at anse visse stoffer for uønskede

stoffer (i det foreliggende tilfælde nitrater), når disse stoffer var kendt på det tidspunkt, da direktiv nr. 74/63 blev udstedt og optaget i de nationale retssystemer, men ikke anførtes på listen over uønskede stoffer i direktivets bilag.

- 32 Ifølge artikel 1, litra g) i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO. L 148 af 28. 6. 1968) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter omfattes foderstoffer fremstillet af mejeriprodukter af denne markedsordning og skal efter samme forordnings artikel 22 kunne handles frit mellem medlemsstaterne.
- 33 Nationale forskrifter om foderstoffers indhold kan i visse tilfælde udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der dog kan falde under traktatens artikel 36, når de er begrundede i beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed;
- 34 formålet med artikel 36 er imidlertid ikke at forbeholde medlemsstaterne en enekompetence på visse områder, men at give medlemsstaterne mulighed for i deres nationale lovgivninger at gøre undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, for så vidt som dette fortsat er begrundet for at nå de i denne artikel omhandlede mål;
- 35 når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver.
- 36 Direktiv nr. 74/63 er udstedt med henblik på at harmonisere de nationale lovbestemmelser og indeholder en kontrolprocedure på fællesskabsplan.
- 37 Inden for rammerne af den gennemførte harmonisering hjemler artikel 5 imidlertid medlemsstaterne ret til på deres territorium midlertidigt at hindre omsætning af foderstoffer, som indeholder stoffer, der af hensyn til dyrs og menneskers sundhed kan være uønskede, skønt disse ikke er opført i direktivets bilag;

- 38 selv om direktivets artikler 6 og 9 bestemmer, at listen over uønskede stoffer efter en procedure på fællesskabsplan skal kunne ændres under hensyn til udviklingen i den videnskabelige og tekniske viden, var det imidlertid berettiget også at indføre et middel til at afhjælpe en lakune i de harmoniserede lovgivninger i tilfælde af en fare, som kræver øjeblikkeligt indgreb;
- 39 den i artikel 5 anførte mulighed omfatter det tilfælde, hvor stoffer, der tidligere blev betragtet som uskadelige, nu viser sig at være skadelige, navnlig hvor stoffer, som på et tidligere stadium blev betragtet som uskadelige, fordi de kun forekom i ringe mængde, nu i andre foderblandinger eller i blandinger, hvor blandingsforholdet er ændret, forekommer i en sådan størrelsesorden, at de er uønskede;
- 40 det første spørgsmål må altså besvares således, at medlemsstaterne også efter ikrafttrædelsen af harmoniseringsdirektiv nr. 74/63 er beføjede til inden for rammerne af dette direktivs artikel 5 og under iagttagelse af de materielle og formelle betingelser, som direktivet angiver, midlertidigt at bestemme, at visse stoffer, som, skønt de var kendt på direktivets udstedelsestidspunkt, ikke er opført på listen i bilaget til direktivet, skal anses for uønskede, såfremt de foranstaltninger, der træffes, gælder for såvel nationale produkter som for produkter, der indføres fra andre medlemsstater.

#### Vedrørende det andet spørgsmål

- 41 Kernen i det andet spørgsmål er, om en medlemsstat i kraft af artikel 5 i direktiv nr. 74/63 ensidigt kan fastsætte det tilladte størsteindhold af et stof, som indeholdes i indførte foderstoffer fremstillet af mælkepulver, når der aldrig tidligere hverken i den udførende medlemsstat eller i den indførende medlemsstat har været fastsat noget størsteindhold.
- 42 Under forudsætning af, at den pågældende stat overholder forpligtelsen til at behandle indførte produkter og nationale produkter ens, må det andet spørgsmål besvares bekræftende af de under besvarelsen af det første spørgsmål anførte grunde;
- 43 det kan nemlig ikke udelukkes, at stoffer, som ikke er blevet erklæret uønskede, fordi foderstoffer tidligere var sammensat således, at de førnævnte stoffer kun forekom i ringe mængde, nu forekommer i andre blandinger i en sådan størrelsesorden, at de kan betragtes som uønskede.

## Vedrørende det tredje spørgsmål

- 44 Kernen i det tredje spørgsmål er, om en medlemsstat i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1 kan hindre indførsel af det pågældende produkt fra en anden medlemsstat.
- 45 For så vidt som artikel 5, stk. 1, i direktiv nr. 74/63 hjemler en medlemsstat ret til midlertidigt at fastsætte andre end de i direktivet anførte betingelser såvel for nationale produkter som for indførte produkter, må medlemsstaten ligeledes kunne forbyde omsætningen af de produkter, som det er konstateret strider mod den midlertidige nationale bestemmelse;
- 46 et sådant omsætningsforbud på det nationale marked kan for varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater antage form af indførselsforbud, idet indførslen i forhold til direktivet kan sidestilles med, at varen første gang bringes i omsætning på medlemsstatens territorium;
- 47 der kan dog ikke udstedes et generelt forbud, og forbudet kan kun omfatte de enkelte vareforsendelser, som ved kontrol, herunder stikprøvekontrol, viser sig at indeholde stoffer, der midlertidigt anses for uønskede inden for rammerne af direktivets artikel 5.

## Vedrørende det fjerde spørgsmål

- 48 Såfremt Domstolen besvarer de tre første spørgsmål bekræftende, spørges der endvidere, hvorvidt artikel 5 i direktiv nr. 74/63 skal betragtes som gyldig i det omfang, artiklen indrømmer medlemsstaterne beføjelser ud over de i artikel 36 tilladte grænser og i kraft af artikel 10, sidste afsnit, in fine giver dem mulighed for uden tidsbegrænsning at unddrage sig de direkte anvendelige bestemmelser i traktatens artikel 30 og reglerne om de fælles markedsordninger.
- 49 Skønt direktivet forpligter medlemsstaterne til at vedtage fælles regler om skadelige eller uønskede stoffer i foderstoffer, indrømmes der i artikel 5 medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse med henblik på at indføre supplerende midlertidige foranstaltninger vedrørende andre stoffer end de stoffer, der er opført i direktivets bilag eller vedrørende indholdet af disse stoffer;

- 50 såfremt en medlemsstat midlertidigt har indført en foranstaltning som den i artikel 5, stk. 1 omhandlede, bestemmer stykke 2, at det efter den i direktivets artikel 10 foreskrevne fremgangsmåde straks skal afgøres, om bilaget skal ændres.
- 51 Sagsøgte i hovedsagen har til støtte for sit anbringende om, at direktivets artikel 5 er ugyldig, anført, at fremgangsmåden i artikel 10 i visse tilfælde på grund af denne artikels sidste afsnit, in fine kan føre til en tidsmæssig ubegrænset forlængelse af den midlertidige foranstaltninger.
- 52 Artikel 10 bestemmer i stykke 4, at en afgørelse om ændring af bilaget skal træffes enten af Kommissionen, for så vidt denne følger udtalelsen fra Den stående Komité for fødevarer eller, såfremt Kommissionen ikke tilslutter sig denne udtalelse, eller komiteen ikke afgiver nogen udtalelse, af Rådet på forslag fra Kommissionen;
- 53 det hedder videre i stykke 4, at »dersom Rådet ved udløbet af en frist på 15 dage, efter at have fået sagen forelagt, ikke har truffet nogen afgørelse, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger og bringer dem straks i anvendelse, medmindre Rådet har udtalt sig imod de nævnte foranstaltninger med simpelt flertal«;
- 54 sidste punktum i artikel 10 er ganske vist til hinder for, at Kommissionen vedtager de af den foreslåede foranstaltninger, hvis Rådet har forkastet dens forslag, selv hvor Rådet ikke fremkommer med en alternativ løsning;
- 55 Kommissionen kan imidlertid stadig i henhold til fremgangsmåden i første afsnit i stykke 4 træffe enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig;
- 56 sidste afsnit i artikel 10 medfører altså hverken, at Kommissionen lammes, eller at den midlertidige nationale foranstaltning kan forlænges i ubegrænset tid;
- 57 det må herefter konstateres, at undersøgelsen af det fjerde spørgsmål intet har frembragt, som kan anfægte gyldigheden af direktivets artikel 5.

## Vedrørende sagsomkostningerne

58 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering, af Det forenede Kongeriges regering og af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

## DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som Pretura di Lodi ved kendelse af 17. december 1976 har forelagt den, for ret:

- 1) Medlemsstaterne er også efter ikrafttrædelsen af harmoniseringsdirektiv nr. 74/63 inden for rammerne af dette direktivs artikel 5 og under iagttagelse af de materielle og formelle betingelser, som direktivet angiver, beføjede til midlertidigt at bestemme, at visse stoffer, som, skønt de var kendte på direktivets udstedelsestidspunkt, ikke er opført på listen i bilaget til direktivet, skal anses for uønskede, såfremt de foranstaltninger, der træffes, gælder for såvel nationale produkter som for produkter, der indføres fra andre medlemsstater.
- 2) Efter artikel 5 i direktiv nr. 74/63 kan en medlemsstat, såfremt den overholder forpligtelsen til ikke at diskriminere indførte produkter i forhold til nationale produkter, midlertidigt fastsætte det tilladte størsteindhold af et stof, som indeholdes i indførte foderstoffer fremstillet af mælkepulver, skønt der aldrig tidligere hverken i udførselsmedlemsstaten eller i indførselsmedlemsstaten har været fastsat noget størsteindhold.
- 3) Artikel 5 i direktiv nr. 74/63 hjemler en medlemsstat ret til at forbyde salg af produkter, som det er konstateret strider mod den midlertidige nationale forskrift, som medlemsstaten kan udstede. For produkter hidrørende fra andre medlemsstater kan dette salgsforbud antage form af et indførselsforbud.



**4) Undersøgelsen af det fjerde spørgsmål har intet frembragt, som kan anfægte gyldigheden af artikel 5 i direktiv nr. 74/63.**

Kutscher      Donner      Pescatore      Mertens de Wilmars      Sørensen  
Mackenzie Stuart      O'Keeffe      Bosco      Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1977.

A. Van Houtte  
Justitssekretær

H. Kutscher  
Præsident

**FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS  
FREMSAT DEN 6. JULI 1977<sup>1</sup>**

*Høje Ret.*

Som det fremgår af de sagsakter, som den nationale ret har oversendt, er baggrunden for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, følgende forhold.

Det italienske selskab Tedeschi bestilte den 4. september 1976 hos det ligeledes italienske firma Denkavit Commerciale 500 kg mælkepulver af typen »Start«, til levering mellem den 20. og den 25. september 1976. Det pågældende produkt er en fuldfoderblanding, sammensat af skummetmælkspulver og mælkeserumpulver. Mælkeserum er et biprodukt fra ostefremstilling. Det indeholder rester af kaliumnitrat, et stof som anvendes ved ostefremstilling.

Den 12. september 1976 henvendte firmaet Denkavit Commerciale sig til selskabet Pesch, Nederlandene, og bestilte 12 500 kg af dette produkt til levering

inden den 30. september. Den 16. september meddelte selskabet Pesch selskabet Denkavit Commerciale, at det havde afsendt 12 500 kg fuldfoderblanding af den bestilte type med lastbil. Den følgende dag, den 17. september, anerkendte Denkavit firmaet Tedeschis ordre og de erlagte a contobeløb og meddelte, at leveringen ville finde sted den 20. september.

Men den lastvogn, som transporterede den nederlandske vare blev efter ordre fra inspektøren for sundhedskontrollen standset ved den italienske grænse den 25. september. Da den pågældende ladning ikke opfyldte bestemmelserne i en »hasteskrivelse« af 7. september fra det italienske sundhedsministerium, blev den afvist; og lastbilen vendte tilbage til Nederlandene. I den pågældende »skrivelse« bestemtes det, at sødmælk eller skummetmælk, frisk eller som pulver, ikke måtte indeholde over 30 ppm (mil-

<sup>1</sup> — Oversat fra fransk.