

I sag 272/80

angående en anmodning, som Gerechtshof, Haag, sjette afdeling, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

FRANS-NEDERLANDSE MAATSCHAPPIJ VOOR BIOLOGISCHE PRODUCTEN BV,
Oudorpweg 54, Rotterdam,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 i forhold til den nederlandske lov af 1962 om beskyttelsesmidler,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og A. Touffait, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: S. Rozès

justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

9

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Ved dom af 4. december 1979, afsagt af Arrondissementsrechtbank,

Rotterdam, er anpartsselskabet Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV blevet idømt en bøde på 1 000 HFL for overtrædelse af en nederlandsk lov af 1962 vedrørende beskyttelsesmidler (Bestrijdingsmiddelwet). Det er fastslået under sagen ved Arrondissementsrechtbank, at det tiltalte

selskab den 16. februar 1978 — gennem en repræsentant — til anpartsselskabet Noord-Nederlandse Bottelmaatschappij BV havde solgt og/eller leveret en bestemt mængde beskyttelsesmidler, som er omfattet af artikel 1 i ovennævnte lov, med betegnelsen Fumicot Fumispore, der navnlig anvendes inden for levnedsmiddelindustrien, og som ikke fremtræder som godkendte i Nederlandene i overensstemmelse med Bestrijdingsmidelenwet, da hverken navnet eller godkendelsens nummer var anført på emballagen. Produktet blev anvendt af anpartsselskabet Noord-Nederlandse Bottelmaatschappij BV til at desinficere en sukkersilo med røg for at undgå enhver form for skimmel.

2. Selskabet Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV har herefter appelleret afgørelsen fra Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, og har bl.a. gjort gældende, at det i artikel 2 i loven om beskyttelsesmidler indeholdte forbud, der forhindrer, at det pågældende produkt kan indføres til og sælges i Nederlandene, er en kvantitativ restriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 30. Tiltaltes advokat har anført, at produktet blev importeret fra Frankrig, hvor det lovligt forhandles efter at være blevet godkendt i overensstemmelse med de franske lovbestemmelser. Den franske lovgivning skal beskytte nøjagtig de samme hensyn — nemlig hensynet til den offentlige sundhed, jf. EØF-traktatens artikel 36 — som den nederlandske lovgivning, og i samme udstrækning som denne. Under disse omstændigheder er kravet om en fornyet godkendelse af det pågældende produkt, når det indføres til Nederlandene, ikke nødvendigt for at efterkomme et bydende hensyn, der ikke begrundes en undtagelse fra det grundlæggende princip om frie varebevægelser, og det er ej heller det bedst egnede middel og

samtidig det middel, som mindst muligt hindrer samhandelen. Desuden ville den undersøgelse, som produktet skulle underkastes i Nederlandene for at opnå godkendelse, have medført omkostninger, som stod i et skærende misforhold til afsætningsmulighederne i Nederlandene.

3. *Det pågældende produkt*

Ifølge »Index Phytosanitaire des produits insecticides, fongicides, herbicides...«, udgivet af Association française de coordination technique agricole, er produktet et såkaldt »Fumicot Autocomburant Fumispore«, som er bragt i handelen af LCB (Laboratoire de Chimie et de Biologie) i La Salle (Frankrig). Produktet indeholder parahydroxyphenil-salicylamid, og det emballeres i en beholder, som ligner de dåser, der anvendes til læskedrikke.

I »Index Phytosanitaire« hedder det:

»Dette stof, som farmakologisk er bedre kendt under navnet Driol, fremtræder i form af et fint pulver, er vanskeligt vandopløseligt, har en gråviolet farve og en svag og stikkende lugt. Det har vist sig at have dræbende virkning på mange svampe eller skimmelsvampe i oplagsrum (penicillium, cladosporium, altenaria, rhizopus...). Ved brugen blandes det, i en opløsning på 5 % med et røgmiddel, som anvendes til at sprede produktet. *Anvendelsesområde:* desinfektion af fabriks- og oplagsrum for levnedsmidler (0,15 g/m³)«.

Produktet anvendes for det meste i levnedsmiddelindustrien af bagerier, oste-fabrikker og mejerier.

Produktet er i Frankrig godkendt til salg under nr. 74 00 949, en tilladelse, der senest er forlænget den 17. juli 1980. I Nederlandene er der derimod ikke udstedt tilladelse for produktet. Der er imidlertid den 3. maj 1967 indgivet anmodning herom.

4. *De nationale lovbestemmelser*

I Nederlandene findes reglerne for import og salg af beskyttelsesmidler som de i sagen omhandlede i Bestrijdingsmid-lenwet af 1962 (lov om beskyttelses-midler) samt i bekendtgørelserne til gennemførelse heraf. Lovens artikel 2, stk. 1, bestemmer følgende:

»Det er forbudt at sælge, oplagre eller benytte et beskyttelsesmiddel, som ikke er godkendt i medfør af nærværende lov«.

Godkendelsen gives af landbrugs- og fiskeriministeren eller af sundheds- og miljøministeren efter en undersøgelse af, om produktet svarer til anvendelsesfor-målet, ikke har nogen skadelige virk-ninger, og om dets indhold af virksomme stoffer opfylder kravene i forbindelse med det forfulgte formål (art. 3). Ansøg-ninger om godkendelse skal indgives til et godkendelsesudvalg og er forbundet med betaling af en afgift for undersøgel-serne (art. 2).

Fremgangsmåden ved godkendelsen er fastsat i en ministeriel bekendtgørelse af 28. november 1980 om godkendelse af pesticider. Godkendelsen meddeles for et tidsrum af højst ti år og kan forsynes med tilføjelser vedrørende anvendelse og sikkerhed. Endelig er der fastsat en rekursordning vedrørende afslag eller tilbageholdelse af godkendelser.

De kompetente myndigheder er ikke forpligtet til at tage hensyn til de analyser, undersøgelser og forsøg, som måtte være foretaget i andre medlems-stater, hvor produktet er godkendt.

5. I Frankrig forbyder lov nr. 525 af 1943 vedrørende kontrollen med beskyt-telsesmidler i landbruget (i den nugæl-dende version) import, salg, forhandling eller gratis uddeling af disse produkter — hvortil også Fumicot Fumispore må henregnes — uden forudgående godken-delse (artikel 1 og 1 a). Tilladelsen udstedes, når der er foretaget en under-søgelse af produkternes nytte og af, hvorvidt de er uskadelige for den offent-lige sundhed, forbrugerne samt planter og dyr. Produkterne kan underkastes fysiske, kemiske eller biologiske undersø-gelser i laboratorier eller tjenestegrene, henhørende under ministeriet for indu-striel og videnskabelig udvikling, og afgørelserne træffes af ministeriet for landbrug og landbrugsudvikling (art. 3) efter forslag fra et godkendelsesudvalg.

Der kan gives midlertidige salgstilladelser for en periode på fire år, og godken-delserne (som kan fornys) udstedes for en periode på ti år (maksimalt). Der er fastsat en rekursordning. Emballager og etiketter for godkendte produkter skal

være forsynet med klare angivelser af produktets sammensætning, navn og godkendelse samt advarsler og oplysninger om produktets virkninger.

Som Kommissionen har anført i sit svar til Domstolen den 12. juni 1981, kan den franske lovgivning sammenlignes med og tilsigter at beskytte de samme hensyn til den offentlige sundhed som den nederlandske lovgivning, med visse mindre forskelle.

6. Ved dom af 29. oktober 1980, registreret på Domstolens justitskontor den 10. december 1980, har Gerechtshof, Haag, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er ordningen i Bestrijdingsmiddelenwet (lov om brug af plante- og insektbeskyttelsesmidler) forenelig med EØF-traktatens artikel 30, for så vidt denne lov forbyder at bringe et produkt i fri omsætning i Nederlandene, når produktet har oprindelse i en anden medlemsstat, hvor det lovligt er blevet bragt i omsætning og der opfylder lovens betingelser, som varetager de samme tvingende hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed som Bestrijdingsmiddelenwet af 1962?«.

7. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 19. februar 1981 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved dennes juridiske konsulent Rolf Wägenbaur som befuldmægtiget, bistået af Thomas van Rijn, Kommissionens juridiske tjeneste, den 6. marts 1981 af appellant i hovedsagen anpartsselskabet Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV ved advokat W. L. Nouwen, den 13. marts 1981 af den nederlandske regering ved F. Italianer, generalsekretær i udenrigsministeriet,

den 19. marts 1981 af den danske regering ved Laurids Mikaelsen, rådgiver i udenrigsministeriet, og den 23. marts 1981 af regeringen for Den italienske Republik og regeringen for Det forenede Kongerige, den italienske regering ved Arnaldo Squillante, leder af tjenesten for diplomatiske tvister, konventioner og lovgivningsspørgsmål, og ved advokat Pier Giorgio Ferri, avvocato delle Stato, og den britiske regering ved G. Dagglou, Treasury Solicitor's Department.

8. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare visse spørgsmål inden retsmødet.

II — Skriftlige indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i statuten for Domstolen

1. Indlæg fra tiltalte i hovedsagen

Tiltalte og appellant i hovedsagen har anført, at den nederlandske Bestrijdingsmiddelenwet udgør en identisk hindring for godkendelse af alle de beskyttelsesmidler, som er bestemt til brug på det nederlandske marked. Loven indeholder ingen som helst henvisning til fællesskabsretten, og det har ingen betydning for lovens anvendelse, om et produkt fra en anden medlemsstat lovligt er bragt i omsætning i denne anden medlemsstat og også opfylder betingelserne i dennes lovgivning, selv om beskyttelsen af den offentlige sundhed tillægges samme væsentlige betydning i denne lovgivning som i den nederlandske lov om beskyttelsesmidler.

Appellanten tager afstand fra den opfattelse, at ordningen ikke er i strid med EØF-traktatens artikel 30 ff af den grund, at vilkårene for godkendelse af beskyttelsesmidler endnu ikke er harmoniseret på fællesskabsplan i henhold til traktatens artikel 100. Selskabet mener, at denne opfattelse bygger på en betingelsesløs modsætnings slutning fra dommen i sag Ratti 148/78 (Sml. 1979, s. 1629), der er alt for vidtgående, når henses til Domstolens domme af 20. februar 1979 i sag 120/78 Rewe og af 26. juni 1980 i sag 788/79 Gilli-Andres (Sml. 1980, s. 2071). Ifølge disse domme vil der i medfør af traktatens artikel 36 alene kunne ske undtagelse fra forbudet i artikel 30, når den endnu bestående handelshindring er uomgængelig nødvendig til beskyttelse af de hensyn, som er nævnt i traktatens artikel 36.

Denne begrænsning af adgangen til at påberåbe sig EØF-traktatens artikel 36 gælder endvidere, når der ikke i henhold til traktatens artikel 100 er udstedt direktiver på det pågældende område.

Under hensyn til, at der mellem parterne er enighed om, at produktet opfylder betingelserne i den franske lovgivning, som beskytter de samme bydende hensyn til den offentlige sundhed, kan artikel 36 ikke længere påberåbes som støtte for at anvende artikel 30 på det omhandlede produkt.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang sundhedslovgivningen i den medlemsstat, hvor produktet først er bragt i omsætning, også beskytter de i artikel 36 nævnte hensyn, bør afgøres af den nationale ret i den medlemsstat, hvor produktet senere er blevet solgt, og hvor den nationale lovgivning begrænser en sådan fri forhandling af produktet.

Selskabet har derfor foreslået, at der gives følgende svar på det præjudicielle spørgsmål:

»I det omfang, den nederlandske lov om beskyttelsesmidler af 1962 i henseende til formål og anvendelse svarer til den franske lovgivning, som produktet i sagen er i overensstemmelse med, følger det af fællesskabsretten, at forskrifterne i den nederlandske lovgivning er uforbindende«.

2. Kommissionens indlæg

Kommissionen anfører, at i ingen af medlemsstaterne, med undtagelse af Irland, sælges beskyttelsesmidler, medmindre der forud indhentes godkendelse fra myndighederne, hvilket ifølge Kommissionen sker efter nogenlunde samme betingelser i de forskellige medlemsstater. Normalt kræves, at produkterne ikke kan skade menneskers og dyrs sundhed, at de er uden særlig fare for miljøet, samt at de har vist deres nytte (det sidste krav stilles ikke i Luxembourg og Det forenede Kongerige). Der er derimod forskel i de administrative kontrolmekanismer fra medlemsstat til medlemsstat. De i de administrative bestemmelser opstillede krav er imidlertid, så vidt Kommissionen kan skønne, normalt hverken ufravigelige eller udtømmende. Medlemsstaterne har gradvis bragt de nationale bestemmelser i overensstemmelse med de af Europarådet anbefalede bestemmelser, hvori der findes detaljerede betingelser for godkendelse af beskyttelsesmidler. Dog er der forskel i anvendelsen af bestemmelserne, afhængig af vilkårene i landbruget, den økologiske situation og den videnskabelige vurdering af de indsamlede oplysninger.

I henseende til fællesskabsretten har Kommissionen henvist til sit forslag til Rådets direktiv om markedsføring af EØF-godkendte plantebeskyttelses-

midler; Kommissionen har i samarbejde med sagkyndige fra medlemsstaterne fremsat forslag til en række ensartede principper, som for størstedelens vedkommende er baseret på Europarådets anbefalinger.

Kommissionen har anført, at det præjudicielle spørgsmål må omformuleres, således at det rejser problemet om fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 i forhold til sagens faktum.

Kommissionen mener, at sagen kan løses ved at udstrække Domstolens afgørelse i sag 120/78 og den senere praksis på området. Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ifølge fast praksis, i mangel af fælles bestemmelser vedrørende produktion og salg af beskyttelsesmidler, kan udstede alle nødvendige bestemmelser om produktion og salg af disse produkter inden for deres eget område, selv om dette udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, jf. traktatens artikel 30. Den af Domstolen anlagte fortolkning (sagerne 120/78 og 788/79), hvorefter produkter, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat, frit skal kunne importeres og sælges i de andre medlemsstater, gælder alene for artikel 30 og lader ifølge Kommissionen den mulighed stå åben, at nationale restriktioner eventuelt og undtagelsesvis kan være begrundet i de hensyn, der er nævnt i traktatens artikel 36.

Ifølge Kommissionen er forbudet mod at indføre beskyttelsesmidler og bringe dem i omsætning uden forudgående tilladelse fra de nationale myndigheder berettiget, under hensyn til, at ingen fællesskabsbe-

stemmelser forpligter medlemsstaterne til at anerkende de godkendelser, som andre medlemsstater udsteder, selv — som i det foreliggende tilfælde — når det er de samme hensyn til den offentlige sundhed, der ligger til grund for bestemmelserne i to forskellige medlemsstater.

Kommissionen har anført, at dens opfattelse også er forenelig med dommen af 16. december 1980 i sag 37/80, Fietje (Sml. 1980, s. 3839), så meget mere hvad angår forbrugeroplysning, som nævnte sag vedrørte, end når den offentlige sundhed er involveret. Der må for offentligheden — også for staten, som er pligtig at våge over borgernes sundhed — være sikkerhed for, at et beskyttelsesmiddel ikke udgør nogen fare for sundheden. Dette er der nok formodning for, såfremt der er tale om et produkt, der er godkendt i en anden medlemsstat efter en fremgangsmåde og på grundlag af undersøgelser, som (i bedste fald) er lige så gode som den pågældende medlemsstats egne. En formodning er imidlertid ikke det samme som vished. Så længe der ikke på fællesskabsplan er etableret en sådan gensidig anerkendelse af andre medlemsstaters godkendelse (og som udstedes efter fælles fastlagte kriterier), mener Kommissionen ikke, at en sådan anerkendelse kan konstrueres med støtte i artikel 30.

Skulle man imidlertid komme til det resultat, at svaret må afhænge af, om der i den anden medlemsstat gælder tilsvarende betingelser for at godkende beskyttelsesmidlerne, må man være opmærksom på, at det »tilkommer den nationale ret at foretage den [nødvendige] bedømmelse af de faktiske omstændigheder ...» (jf. dom i sag 27/80, domskonklusionens punkt 2). Er det imidlertid ikke blot de lovgivningsmæs-

sige og administrative bestemmelser, der skal efterprøves, men også de undersøgelser og analyser, som det pågældende produkt har været underkastet, vil den nationale ret, når det tages i betragtning, hvor kompliceret et sagsforhold der her kan blive forelagt, let blive overbebyrdet.

Det samme resultat kan, ifølge Kommissionen, udledes af den dom i sag 53/80 (Officier van Justitie mod Koninklijke Kaasfabriek Eysen BV, endnu utrykt), som Domstolen afsagde for nylig (den 5. februar 1981).

Kommissionen foreslår sammenfattende det præjudicielle spørgsmål besvaret således:

»EØF-traktatens artikler 30 og 36 skal forstås således, at forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner ikke omfatter en medlemsstats ordning, som — såfremt der ikke er meddelt den godkendelse, som kræves af hensyn til den offentlige sundhed — forbyder salg af et produkt fra en anden medlemsstat, endog selv om produktet lovligt forhandles i oprindelsesmedlemsstaten og der har opnået den krævede godkendelse«.

3. Indlæg fra den nederlandske regering

Den nederlandske regering understreger nødvendigheden af at vedtage lovbestemmelser, der sikrer en streng overvågning af menneskers, dyrs og planter miljø, og som beskytter dem mod plantebeskyttelsesmidlers skadelige virkninger.

Uden på nogen måde at nægte, at en national ordning, hvorefter beskyttelsesmidler skal godkendes, indirekte hindrer import af sådanne produkter, er den nederlandske regering dog af den opfattelse, at så længe der ikke findes fællesskabsbestemmelser på det pågældende område, må medlemsstaterne, hver inden

for deres område, være berettiget til at udstede alle forskrifter vedrørende salg og brug af beskyttelsesmidler. De hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, som skyldes forskelle i de nationale lovgivninger, må accepteres, når de er begrundet i bydende hensyn, bl.a. hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter eller beskyttelse af miljøet, og må være gyldige i henhold til traktatens artikel 36, såfremt disse nationale foranstaltninger er begrundede og ikke har helt urimelige resultater til følge.

Efter den nederlandske regerings opfattelse er en national kontrol absolut nødvendig og begrundet som en forudsætning for, at en medlemsstat kan vedtage forskrifter, der er mere præcise og bedre tilpasset de klimatiske og geografiske omstændigheder, der er grundlæggende forskellige fra land til land, og som ikke kan sikres alene ved den oprindelige godkendelse.

Den omstændighed, at Kommissionen den 4. august 1976 har fremsat forslag til Rådets direktiv om markedsføring af EØF-godkendte plantebeskyttelsesmidler (EFT C 212, 1976, s. 3), som endnu ikke er vedtaget, viser ifølge den nederlandske regering, at der ifølge medlemsstaternes opfattelse er for stor forskel i de krav, som de enkelte medlemsstater opstiller for anvendelsen af beskyttelsesmidler.

For at kunne foretage kontrol og analyse af de omhandlede produkter, hvilket den nederlandske regering betragter som en nødvendighed, må medlemsstaterne have adgang til de nødvendige oplysninger herom; sådanne oplysninger er imidlertid ikke tilgængelige, når et beskyttelsesmiddel, som er godkendt i en af medlemsstaterne, uden videre kan sælges i en anden medlemsstat. Den nederlandske regering påpeger endvidere, at de indskrænkninger i brugen af de pågældende produkter, som måtte være påbudt i den medlemsstat, der har

udstedt den første godkendelse, ikke har retlig gyldighed i en anden medlemsstat.

Den nederlandske regering foretager en sammenligning mellem de nationale ordninger for godkendelse og registrering af beskyttelsesmidler og lægemidler. Godkendelses- og registreringssystemer for lægemidler er almindeligt anerkendt og betragtes endog som det rigtigste. For beskyttelsesmidler er sådanne systemer måske endnu mere nødvendige; den nederlandske regering anfører desuden, at der findes et nationalt godkendelses- og registreringssystem i alle medlemsstaterne.

Den nederlandske regering anfører endvidere med henblik på produkternes sammensætning, konstante udvikling og udstrakte anvendelse — og så længe der ikke findes harmoniserede fællesskabsbestemmelser på dette område — at en forudgående national godkendelse i hver medlemsstat er et effektivt system til beskyttelse af den offentlige sundhed og kan anvendes således, at ordningen ikke virker diskriminerende og ikke unødigt hindrer samhandelen inden for Fællesskabet.

Den nederlandske regering foreslår Domstolen at statuere, at den nederlandske lovgivning er forenelig med EØF-traktatens artikel 30 ff.

4. Indlæg fra den danske regering

Den danske regering anfører først, at Domstolen i sin praksis har anerkendt følgende:

- i) at det i EØF-traktatens artikel 30 indeholdte forbud også omfatter systematiske godkendelsesordninger, som gælder for produkter, der indføres fra de øvrige medlemsstater, hvilket kan udledes af en analogi fra Domstolens praksis vedrørende veterinærkontrol. Regeringen henviser her til Domstolens dom af 5. oktober

1977 i sag 5/77, Denkavit, Sml. 1979, s. 3369, og dommen i sag 104/75, Centrafarm, Sml. 1976, s. 613;

- ii) at hindringer for samhandelen må accepteres i det omfang, bestemmelserne er uomgængeligt nødvendige af hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse, hvorved regeringen særlig har henvist til dommen af 20. februar 1979 i sag 120/78 Rewe, dommen af 26. juni 1980 i sag 788/79 Gilli, og dommen af 19. februar 1981 i sag 130/80 Kelderman.

Den danske regering mener endvidere, at det er almindeligt anerkendt, at beskyttelsesmidler kan medføre risici for planter, dyr og mennesker og — i videre forstand — for miljøet. Det er også, som nærværende sag illustrerer, lagt til grund for medlemsstaternes lovgivning. Det er på denne baggrund den danske regerings opfattelse, at en national lovgivning som den foreliggende forfølger sådanne formål i almenhedens interesse, som kan gøre det berettiget at fravige traktatens almindelige regler om frie varebevægelser.

Den danske regering mener, at der må overlades medlemsstaterne adgang til at fastlægge de retsregler, som er nødvendige til varetagelse af det ønskede formål, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed. Det er således efter den danske regerings opfattelse ikke for vidtgående at kræve, at et produkt, der er beregnet til at finde anvendelse som plante- og insektbeskyttelsesmiddel, og som er godkendt i en anden medlemsstat til brug dér, tillige skal godkendes i relation til importstatens lovgivning.

Endvidere mener den danske regering ikke, at der er grundlag for at antage, at de i den nederlandske lovgivning fastsatte betingelser er diskriminerende, eller grundlag for at antage, at den nederlandske lovgivning skulle være begrundet

i uvedkommende hensyn i forhold til traktatens artikel 36.

Den danske regering har anmodet Domstolen om at besvare det forelagte spørgsmål således, at anvendelse af en national lovgivning om brug af plante- og insektbeskyttelsesmidler, som den i forelæggelsesdommen nævnte, ikke er uforenelig med EØF-traktatens regler om varers frie bevægelighed, og at dette også er tilfældet, selv om produktet lovligt er bragt i omsætning i en anden medlemsstat og dér opfylder tilsvarende lovgivningsbetingelser.

5. Indlæg fra regeringen for Den italienske Republik

Regeringen for Den italienske Republik mener, at problemet i nærværende sag vedrører anvendelsen af traktatens artikel 36. Den gør gældende, at artikel 36 giver medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse til at beskytte de hensyn, som er nævnt i bestemmelsen, selv om de hertil anvender midler, som er forbudt i samhandelen inden for Fællesskabet, forudsat disse er et nødvendigt led i beskyttelsen. Ved udøvelsen af denne beføjelse har den enkelte medlemsstat fuld selvstændighed og kan efter omstændighederne betragte et produkt som skadeligt for sundheden eller betragte det som uskadeligt og fritage det for enhver form for restriktion.

Ifølge den italienske regering kan en medlemsstats opfattelse af, om et produkt er skadeligt eller ej, ikke være bindende for andre medlemsstater i Fællesskabet, da de andre medlemsstater ellers ikke ville kunne gøre brug af deres beføjelse efter artikel 36, men være forpligtet til at tilpasse deres sundhedslovgivning til lovgivningen i den stat, som er mindst restriktiv på dette område.

Hvis EØF-traktatens artikel 36 skulle forstås på denne måde, ville man give

den et helt andet indhold end oprindeligt tiltænkt, og den ville kunne anvendes som et usædvanligt middel til at fremme harmoniseringen af de nationale lovgivninger på en måde, der er i strid med traktatens ånd og formål.

Den italienske regering anfører, at en sådan fortolkning vil kunne medføre, at dér til harmoniseringen af nationale ordninger anvendes andre midler end dem, der er hjemlet i traktatens artikel 100, og dette vil kunne påvirke den frie samhandel inden for fællesmarkedet.

Lovbestemmelserne i Nederlandene om beskyttelsesmidler udgør ikke efter den italienske regerings opfattelse nogen absolut hindring for markedsføringen af et udenlandsk produkt, og kan derfor ikke betragtes som en indførselsrestriktion efter traktatens artikel 30, forudsat loven ikke anvendes diskriminerende.

Fritog man derimod det importerede produkt fra de forpligtelser, der påhviler de nationale produkter efter den nationale sundhedslovgivning, ville man opnå den diametralt modsatte virkning, nemlig at skabe et privilegium for de udenlandske varer og dermed bevirke en uberettiget forstyrrelse af markedets ligevægt.

Den italienske regering foreslår derfor Domstolen at besvare det af den nederlandske ret forelagte spørgsmål således:

- a) en medlemsstat kan i sin lovgivning forbyde markedsføring af et produkt, der betragtes som farligt for den offentlige sundhed, selv om forbudet rammer et importeret produkt, som er godkendt efter sundhedslovgivningen i oprindelseslandet;
- b) en national bestemmelse, som foreskriver, at sundhedsmyndighederne

skal foretage en forudgående kontrol af en række produkter, herunder beskyttelsesmidler, uanset om disse er af national eller udenlandsk oprindelse, og som endvidere foreskriver, at der på produktets emballage skal gives oplysning om godkendelsen til at bringe produktet i omsætning, er ikke en kvantitativ indførselsrestriktion.

6. *Indlæg fra Det forenede Kongeriges regering*

Det forenede Kongeriges regering anlægger samme argumentation som de øvrige regeringer. Den anfører, at sagens hovedproblem er fortolkningen af traktatens artikel 36, og i hvilket omfang medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse har beføjelse til at beskytte deres borgeres sundhed.

Det forenede Kongeriges regering anfører, at medlemsstaterne ifølge artikel 36 kan begrænse indførsler af hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed inden for landets egne grænser og begrænse udførsler af hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed andetsteds inden for Fællesskabet.

Efter den britiske regerings opfattelse kan restriktive foranstaltninger være berettigede, såfremt de opfylder følgende betingelser:

- i) beskytter den offentlige sundhed;
- ii) er forenelige med artikel 36 og ikke overskrider de grænser, som Domstolen har opstillet i sin praksis.

Regeringen understreger, at den omstændighed, at to medlemsstater har opstillet parallelle eller lignende krav ikke i sig selv sikrer samme grad af

beskyttelse af den offentlige sundhed i de to stater.

De praktiske vanskeligheder, som er forbundet med (i) at fastslå, om og i hvilket omfang lovgivningen i eksportstaten giver den samme beskyttelse, og (ii) at afgøre, om denne lovgivning er blevet anvendt korrekt på det importerede produkt, nødvendiggør ifølge den britiske regering de foranstaltninger, som skal træffes af importstaten, og stiller dem proportionalt med den risiko, som det importerede produkt kan indebære for den offentlige sundhed.

Den britiske regering mener derfor, at så længe reglerne inden for denne sektor ikke er harmoniseret, er den eneste mulighed for at løse disse problemer at lade medlemsstaterne udøve deres beføjelser fuldt ud, hvilket også generaladvokat Mayras har anført i sit forslag til afgørelse i sag 244/78 Union Laitière Normande, Sml. 1979, s. 2663.

Det forenede Kongeriges regering udtrykker endelig sin bekymring over, at medlemsstaterne eventuelt udsættes for alvorlige sygdomsrisici, såfremt de forbud eller restriktioner, der er tilladt ved indførsler af det omhandlede produkt, fortolkes som ønsket af det i hovedsagen tiltalte selskab.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 1. juli 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af den nederlandske regering ved A. Bos som befuldmægtiget, bistået af Van der Kolk som sagkyndig, af den danske regering ved L. Mikaelsen som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved R. Wägenbaur, medlem af den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af T. van Rijn og H. Hudson som sagkyndig.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. oktober 1981.

Præmisser

- 1 Ved dom af 29. oktober 1980, indgået til Domstolen den 10. december 1980, har Gerechtshof, Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 36 for at kunne afgøre, om den nederlandske lovgivning vedrørende godkendelse af desinficerende midler er forenelig med fællesskabsretten.
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst i en appelsag, hvorunder selskabet Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Produkten BV har anket en afgørelse, afsagt af første instans, hvorved det er idømt en bøde for overtrædelse af artikel 2, stk. 1, i »Bestrijdingsmiddelenwet« (lov om brug af plante- og insektbeskyttelsesmidler) af 1962, som forbyder salg, oplagring eller benyttelse af beskyttelsesmidler, som ikke er godkendt i medfør af loven.
- 3 Selskabet havde til Nederlandene importeret, solgt eller leveret en vis mængde af beskyttelsesmidlet Fumicot Fumispore, der som virksomt stof indeholder giftstoffet parahydroxyphenil-salicylamid, og som lovligt var bragt i omsætning i Frankrig, men som ikke var blevet godkendt i Nederlandene i medfør af ovennævnte lov.
- 4 Den nederlandske godkendelsesordning er indført ved loven af 1962 for at beskytte den offentlige sundhed. Efter ordningen er det i princippet forbudt at anvende beskyttelsesmidler, som ikke forud er godkendt. Produkterne skal for at kunne godkendes opfylde visse nærmere betingelser om sammensætning, effektivitet og uskadelighed, og produkternes emballage skal være forsynet med oplysninger til forbrugerne. Udgifterne til laboratorieundersøgelser påhvilede, efter den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende lovgivning, den, som ansøgte om godkendelse.

5 Det tiltalte selskab har gjort gældende, at ordningen er i strid med fællesskabsbestemmelserne om forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, og at der følgelig ikke i medfør af denne ordning kunne rejses tiltale mod selskabet.

6 For at kunne tage stilling til denne indsigelse har Gerechtshof, Haag, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er ordningen i Bestrijdingsmiddelenwet (lov om brug af plante- og insektbeskyttelsesmidler) forenelig med EØF-traktatens artikel 30, for så vidt denne lov forbyder at bringe et produkt i fri omsætning i Nederlandene, når produktet har oprindelse i en anden medlemsstat, hvor det lovligt er blevet bragt i omsætning og dér opfylder lovens betingelser, som varetager de samme tvingende hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed som Bestrijdingsmiddelenwet af 1962?«.

7 Kommissionen har gjort gældende, at så længe der ikke på fællesskabsplan er indført en ordning om gensidig anerkendelse af godkendelser af beskyttelsesmidler, kan medlemsstaterne frit, af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed, forbyde import og salg af sådanne produkter, som hidrører fra en anden medlemsstat, hvor de lovligt er i omsætning.

8 Den danske, italienske, nederlandske og britiske regering understreger de farer, som disse produkter kan fremkalde for sundheden og miljøet i almindelighed, og henleder opmærksomheden på de særegenskaber ved kontrollen, som navnlig skyldes de forskellige klimatiske forhold. Uden at nægte, at nationale lovbestemmelser af denne art kan udgøre en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, mener de fire regeringer, at bestemmelserne er lovlige i medfør af undtagelsen i EØF-traktatens artikel 36, som omfatter de hensyn, der er bydende nødvendige til beskyttelse af den offentlige sundhed.

- 9 Domstolen kan ganske vist ikke inden for rammerne af en præjudiciel sag i henhold til traktatens artikel 177 tage stilling til nationale lovreglers forenelighed med fællesskabsretlige bestemmelser, men er kompetent til at forsyne den nationale ret med alle de elementer, der har betydning for fortolkningen af fællesskabsretten, og som gør det muligt for den nationale ret at afgøre, om de nationale lovregler er forenelige med den pågældende fællesskabsbestemmelse. Det forelagte spørgsmål må derfor forstås således, at det i det væsentlige ønskes oplyst, om og i hvilket omfang ordningen og betingelserne for godkendelse af beskyttelsesmidler er begrundet, når henses til kravene i EØF-traktatens artikler 30 og 36.
- 10 Selv om det forelagte spørgsmål alene vedrører fortolkningen af traktatens artikel 30, må der ved besvarelsen heraf henses til den ordning, som fremgår af den i nævnte artikel fastsatte almindelige regel sammenholdt med undtagelsen i traktatens artikel 36.
- 11 Ifølge EØF-traktatens artikel 30 er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne. Denne generelle bestemmelse indeholder imidlertid en henvisning, især til artikel 36, hvorefter bestemmelserne i artiklerne 30-34 ikke er til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, som er begrundet i bl.a. hensynet til »beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter«. Det bestemmes imidlertid i sidste punktum i artikel 36, at »disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne«.
- 12 Det bemærkes, at der ikke på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder fandtes nogen fælles eller harmoniserede regler vedrørende produktion og salg af beskyttelsesmidler. Når bestemmelserne ikke var harmoniseret, tilkom det derfor medlemsstaterne at afgøre, i hvilket omfang de ønskede at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og liv, navnlig hvor strenge kontrolforanstaltningerne skulle være (jf. dommen af 20. 5. 1976 i sag 104/75 *De Peijper*, Sml., s. 635), og samtidig tage hensyn til de grænser, som traktaten opstiller for sådanne foranstaltninger.

- 13 Det er uomtvistet, at de i sagen omhandlede nationale lovbestemmelser har til formål at beskytte den offentlige sundhed og dermed falder ind under undtagelsen i artikel 36. De kontrolforanstaltninger, som anvendes af de nederlandske myndigheder, navnlig i henseende til godkendelse af produktet, kan således ikke anfægtes for det principielles vedkommende. Hermed er der imidlertid ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den af den nationale ret nævnte godkendelsesordning, eventuelt kan udgøre en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, jf. artikel 36, sidste punktum, dels på grund af produktets farlige karakter, dels fordi produktet er blevet underkastet en godkendelsesprocedure i den medlemsstat, hvor det lovligt er bragt i omsætning.
- 14 Selv om en medlemsstat frit kan underkaste et produkt af den i sagen foreliggende art en ny undersøgelses- og godkendelsesprocedure, om end produktet allerede er godkendt i en anden medlemsstat, er medlemsstaternes myndigheder ikke desto mindre forpligtet til at bidrage til en lempelse af kontrolforanstaltningerne i samhandelen inden for Fællesskabet. Heraf følger, at medlemsstaterne ikke, medmindre det er nødvendigt, indforskriver analyser og forsøg, når samme analyser og forsøg allerede er udført i en anden medlemsstat, og når myndighederne har adgang til resultaterne heraf eller på begæring kan få stillet dem til rådighed.
- 15 Af samme grunde bør den medlemsstat, som underkaster et produkt en godkendelsesprocedure, sørge for ikke at forvolde unødige kontrolomkostninger, såfremt resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget i oprindelsesmedlemsstaten, opfylder behovene for beskyttelse af sundheden i importmedlemsstaten. Den omstændighed alene, at disse omkostninger hviler tungere på en erhvervsdrivende, som sælger små mængder af et godkendt produkt, end de hviler på hans konkurrent, som sælger produktet i væsentligt større mængder, kan derimod ikke begrunde den antagelse, at disse omkostninger udgør en vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen, jf. traktatens artikel 36.
- 16 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares således, at det følger af traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 36, at det ikke er forbudt en medlemsstat at kræve forudgående godkendelse af beskyttelsesmidler, selv

om disse i forvejen er godkendt i en anden medlemsstat. Myndighederne i importmedlemsstaten kan imidlertid ikke, medmindre det er nødvendigt, kræve udført tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, som i forvejen er foretaget i en anden medlemsstat, når myndighederne har adgang til resultaterne heraf, eller på begæring kan få stillet dem til rådighed.

- 17 Det påhviler på dette grundlag den nationale ret at undersøge, om, og i hvilket omfang, de betingelser for godkendelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, er begrundede i henhold til traktatens artikel 36.

Sagens omkostninger

- 18 De udgifter, der er afholdt af regeringerne for Danmark, Italien, Nederlandene, Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Gerechtshof, Haag, ved dom af 29. oktober 1980, registreret på Domstolens justitskontor den 10. december 1980, for ret:

Det følger af traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 36, at det ikke er forbudt en medlemsstat at kræve forudgående godkendelse af beskyttelsesmidler, selv om disse i forvejen er godkendt i en anden medlemsstat. Myndighederne i importmedlemsstaten kan imidlertid ikke,

medmindre det er nødvendigt, kræve udført tekniske eller kemiske analyser eller laboratorieforsøg, som i forvejen er foretaget i en anden medlemsstat, når myndighederne har adgang til resultaterne heraf, eller på begæring kan få stillet dem til rådighed.

Mertens de Wilmars		Bosco	Due
Touffait	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 14. OKTOBER 1981¹

Høje Domstol.

Nærværende præjudicielle sag angår fortolkningen af traktatens artikler 30 og 36 og udspringer af en straffesag i Nederlandene mod et firma, »Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten«, der har importeret nogle franske plantebeskyttelsesmidler.

Groningen, som har anvendt midlet til desinfektion af sin sukkersilo. Produktet anvendes til at udrydde alle de skimmel-svampe, der findes i luften i lokaler, som benyttes til produktion og oplagring af fødevarer, og produktet benyttes fortrinsvis af mejerier, ostefabrikker og bagerier.

I — a) Firmaet er tiltalt for i februar 1978 at have solgt et beskyttelsesmiddel, Fumicot Fumispor, til en virksomhed i

I Frankrig, hvor desinfektionsmidlet er fremstillet, er det — i lighed med andre produkter af samme type, hvis anvendelse kræver tilladelse — godkendt i henhold til gældende lov (lov nr. 525 af 2. 11. 1943 — med senere ændringer og

¹ — Oversat fra fransk