

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. VERLOREN VAN THEMAAT
FREMSAT DEN 7. DECEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

1. Indledning

I den foreliggende sag nr. 124/81 har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Det forenede Kongerige ved at anvende restriktioner og forbud over for import af UHT-mælk og UHT-fløde har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30. Ved UHT-mælk forstås i denne forbindelse mælk, der i mindst ét sekund har været underkastet en ultrahøj temperatur på mindst 132,2 °C og som umiddelbart derefter er blevet aftappet aseptisk i beholdere.

De i sagen omhandlede restriktioner og forbud er beskrevet i detaljer i stævningen og kan, med de af Det forenede Kongerige i svarskriftet anførte korrektioner, i korthed sammenfattes på følgende måde.

- a) Indførsel til Det forenede Kongerige af UHT-mælk og UHT-fløde, såvel til menneskelig ernæring som til foder, er betinget af en almindelig eller særlig importlicens udstedt af det kompetente ministerium. Der udstedes i praksis kun særlige importlicenser. Ved import til Nordirland direkte fra Irland kræves ingen importlicens.

- b) I England, Wales og Skotland må UHT-mælk til menneskelig ernæring, uanset om den hidrører fra Det forenede Kongerige selv eller fra andre lande, kun sælges af godkendte mejerier eller af forhandlere, som har licens. Forhandlerlicensen udstedes alene, såfremt mælken UHT-behandles i lokaler, som er godkendt af de lokale myndigheder.

- c) I Nordirland stilles der lignende betingelser for salg af UHT-mælk og -fløde til menneskelig ernæring som de ovenfor under litra b) anførte.

Et resumé af, hvilke principper i lovgivningen, de pågældende forskrifter vedrørende import og salg er baseret på, vil fremgå af parternes indlæg.

Af min sammenfatning ses, at der kan sondres mellem forskrifter vedrørende import og forskrifter vedrørende salg. I forbindelse med min gennemgang af Kommissionens stævning skal jeg nedenfor navnlig undersøge disse to former for forskrifter, i det omfang de finder anvendelse på importeret UHT-mælk og UHT-fløde, uden dog at glemme, at de i virkeligheden også finder anvendelse på anden mælk og fløde. Jeg skal først gennemgå hver af de nævnte forskrifter i forhold til traktatens artikel 30 og dernæst i forhold til traktatens artikel 36.

1 — Oversat fra nederlandsk.

2. Spørgsmålet, om EØF-traktatens artikler 30 og 36 finder anvendelse på importordningen

2.1. Gennemgang af importordningen i forhold til artikel 30

Bortset fra at mælk, der hidrører fra Irland, frit kan indføres i Nordirland, er import af bl.a. mælk og fløde til en hvilken som helst del af Det forenede Kongerige betinget af, at der udstedes en almindelig eller særlig licens af det kompetente ministerium. Det fremgår af Det forenede Kongeriges skriftlige indlæg og dets svar på et spørgsmål, stillet af Domstolen, at import af mælk og fløde, herunder UHT-mælk og -fløde fra de andre medlemsstater altid er betinget af, at der forud udstedes en særlig licens. Af svaret og de øvrige oplysninger, som er afgivet under den mundtlige forhandling, fremgår endvidere, at licensen udstedes automatisk og straks, forudsat mælken ved indførslen er ledsaget af et certifikat, som attesterer, at den pågældende mælk eller fløde, afhængig af eventuelle kvægsygdomme på produktionsstedet, enten er blevet pasteuriseret eller i mindst tre sekunder har været udsat for en ultrahøj temperatur på 140 °C. Den særlige licens kan enten være udstedt for en bestemt indførsel eller have gyldighed for en bestemt indførselsperiode. En ansøgning om importlicens afslås, såfremt der på tidspunktet for ansøgningens indgivelse var udbrudt en sygdom på mælkens produktionssted, som ikke var under kontrol. Når der gives tilladelse til indførsel, udføres der kun kvalitetskontrol, såfremt der efter indskibningen synes at være indtruffet en ændring i kvægets sundhedstilstand på produktionsstedet. Ved hjælp af den særlige

licens kender veterinærmyndighederne allerede før den faktiske indførsel de importerede varers oprindelse og importøren. Bryder en sygdom ud i eksportlandet, efter at varerne er afskibet, vil man ikke blot kunne forhindre, at der afskibes eller indføres flere varer, så længe sygdommen er i udbrud, men den smittefare, som den allerede indførte mælk indebærer, vil hurtigt kunne elimineres. Der har ikke under sagens behandling været klaget over, hvorledes denne ordning fungerer i praksis.

I modsætning til, hvad Det forenede Kongerige har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, fremgår det klart af Domstolens domme i sag International Fruit Company (sagerne 51-54/71, Sml. 1971, s. 83, præmis 9), sag Donckerwolcke (sag 41/76, Sml. 1976, s. 1921, præmisserne 19 og 20), Kommissionen mod Frankrig (sag 68/76, Sml. 1977, s. 515, præmisserne 14 og 16) samt sag Denkavit (sag 251/78, Sml. 1979, s. 3369, præmis 26), at en importordning af den foreliggende art er i strid med EØF-traktatens artikel 30, medmindre en undtagelsesbestemmelse i traktatens artikel 36 finder anvendelse. I alle disse domme statueredes, at selv et formelt krav om en importlicens er i strid med traktatens artikel 30.

Der kan ikke i det foreliggende tilfælde være tale om at bringe den i Dassonvilledommen (sag 8/74, Sml. 1974, s. 837, præmis 6) opstillede »rule of reason« i anvendelse, sådan som denne regel, der tilstræber en smidig og lempelig anvendelse, er blevet nærmere præciseret i Domstolens senere praksis (bl.a. dommene i sagerne Kommissionen mod Irland (sag 113/80, Sml. 1981, s. 1625, præmisserne 10 og 11)) og i Beele (sag 6/81, dom af 2. 3. 1980, endnu utrykt),

fordi en importordning i sagens natur udelukkende finder anvendelse på importerede produkter.

2.2. *Gennemgang af importordningen i forhold til EØF-traktatens artikel 36*

Der findes endnu ikke i retspraksis nogen klar afgørelse af, hvorvidt — og i bekræftende fald da under hvilke betingelser — en medlemsstat, såfremt der ikke findes harmoniseringsdirektiver eller andre bestemmelser i fællesskabsretten, kan kræve en særlig importlicens ved indførslen af et produkt fra andre medlemsstater af hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed.

Af de supplerende oplysninger, der er afgivet under den mundtlige forhandling fremgår uomtvistet, at de særlige licenser udstedes automatisk og med øjeblikkelig virkning, såfremt den UHT-mælk eller UHT-fløde, som importeres i henhold til licensen, er ledsaget af et certifikat, hvoraf fremgår, at der har fundet en UHT-behandling sted i eksportlandet, således som jeg nævnte det ovenfor i nærværende forslag til afgørelse. Som hovedregel, dvs. i de områder, hvor der ikke er konstateret smitsomme sygdomme, er det imidlertid tilstrækkeligt, at de mindre strenge betingelser, som gælder i forbindelse med en pasteurisering, er opfyldt. Når mælken er bestemt til dyrefoder, kræves der ikke opfyldt de øvrige betingelser vedrørende mælkens videresalg, som jeg senere skal behandle.

Kommissionen har i sin replik (s. 4-7) gjort gældende, at hensynet til beskyt-

telsen af dyrs sundhed ligeså godt, og uden at hindre importen, kan tilgodeses, ved hjælp af *generelle* licenser, som oplyser importørerne om, hvilke attester, der kræves fremlagt for hver enkelt indførsel. Da Det forenede Kongerige under den mundtlige forhandling har bekræftet, at importordningen for mælk, bestemt til menneskelig ernæring, er den samme som importordningen for mælk, bestemt til dyrefoder, vil undersøgelsen af, om nævnte importordning er begrundet, også tjene til at opklare spørgsmålet om, hvorvidt det ligeledes er tilfældet med ordningen for mælk og fløde, bestemt til menneskelig ernæring. Kun de supplerende krav med hensyn til videresalget af den sidstnævnte kategori af mælk eller fløde behøver derfor en særskilt behandling.

Det problem, der er rejst i den foreliggende sag, hvorvidt en ordning med særlige importlicenser er begrundet i hensynet til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, har Domstolen ikke taget stilling til indtil nu. Af Domstolens afgørelse i sag 251/78 Denkavit (Sml. 1979, s. 3369) kan alene udledes, at det er den nationale ret, der i hvert enkelt tilfælde må afgøre, om de krævede betingelser er *nødvendige* for at opfylde de formål, som er lovlige efter traktatens artikel 36. Sag 40/82 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, dom af 15. 7. 1982, endnu utrykt) vedrørte et lignende spørgsmål om indførsel af æg, men heri undlod Domstolen udtrykkeligt at tage stilling til spørgsmålet, jfr. dommens præmisser 49-52, og udsatte afgørelsen herom til en senere dom. I sit forslag til afgørelse i samme sag af 7. juli 1982 gav generaladvokat Capotorti imidlertid udtryk for følgende opfattelse af spørgsmålet: »Disse hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet forekommer... ikke berettiget af hensynet til at beskytte dyrs sundhed, da den

nødvendige procedure, udstedelse af enkeltlicenser, intet følger til de garantier, der følger af, at produkterne får adgang på grundlag af en foranstaltning af generel art, hvorefter der kræves dokumentation for, at de har været underkastet den ønskede varmebehandling«.

kater, også selv om disse certifikater indeholder oplysninger vedrørende mælkens oprindelse, og hvem importøren er. I undtagelsestilfælde, hvor der kræves fremlagt et UHT-certifikat, er det endvidere ikke udelukket, at der i virkeligheden stilles strengere krav, end der stilles til UHT-behandlingen af den mælk, der er produceret indenlands¹. Med henblik på at undgå forskelsbehandling af importeret mælk og indenlandsk produceret mælk, tager jeg derfor forbehold på dette punkt.

I den foreliggende sag har Kommissionen fremført et lignende argument (se navnlig under pkt. IV i Kommissionens replik og dens supplerende bemærkninger under den mundtlige forhandling). Ved vurderingen af dette argument må der imidlertid tages hensyn til — jfr. mit resumé heraf ovenfor — at der ved importen som hovedregel kun kræves fremlagt et certifikat for, at der har fundet en pasteurisering sted, men at opfyldelsen af denne betingelse — navnlig såfremt der efter licensens udstedelse udbryder mund- og klovesyge i eksportlandet — må anses for utilstrækkelig på selve indførselstidspunktet, og endvidere at den mælk, der allerede er importeret, vil kunne udtages af markedet på grundlag af oplysningerne i den særlige importlicens. Efter min opfattelse har Kommissionen ikke godtgjort, at disse to ekstra garantier kan sikres ligeså effektivt gennem en ordning med generelle licenser, således som Kommissionen har fremført, og det kan ikke uden videre antages at være tilfældet. På importtidspunktet kan et certifikat, fremlagt i overensstemmelse med hovedreglen for, at mælken er blevet pasteuriseret, imidlertid meget vel være utilstrækkeligt, og den pasteuriserede mælk, der allerede er importeret, vil efter et udbrud af mund- og klovesyge i eksportlandet efter omstændighederne kunne spores hurtigere på grundlag af en importlicens, der er udstedt forud for den faktiske indførsel end på grund af et centralregister over de fremlagte certifi-

Hvad angår den bestående ordning med særlige importlicenser for mælk kommer jeg derfor foreløbig til det resultat, at de til denne ordning knyttede forholdsregler, som har tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, er lovlige i henhold til EØF-traktatens artikel 36, såfremt licenserne udstedes ufortøvet og automatisk, når der ved indførslen fremlægges sundhedscertifikater fra eksportlandet, og der ikke stilles strengere krav til disse certifikater end til den mælk, som produceres inden for Det forenede Kongerige. For så vidt angår importeret UHT-mælk bestemt til menneskelig ernæring, må denne foreløbige konklusion imidlertid yderligere uddybes. I forbindelse med nedenstående uddybning af mine konklusioner vedrørende UHT-mælk må man imidlertid endvidere ikke glemme, at den anfægtede importordning finder anvendelse på

¹ — Jeg tænker her navnlig på det, som Kommissionen har anført i stævningen, og som ikke bestrides af Det forenede Kongerige, hvorefter der inden for rigets egne grænser kun kræves en uafbrudt UHT-behandling i mindst et sekund ved en temperatur på 132,2° C, mens der for importeret mælk, som hidrører fra områder, hvor der har været mund- og klovesyge, kræves en længere behandling ved en temperatur på 140° C.

alle former for mælk og netop af denne grund hævdes at være begrundet.

3. Gennemgang af ordningen for videresalg af importeret mælk, bestemt til menneskelig ernæring, i forhold til EØF-traktatens artikler 30 og 36

3.1. Gennemgang i forhold til artikel 30

Som nævnt ovenfor må UHT-mælk (og i Nordirland også UHT-fløde) kun bringes på markedet i Det forenede Kongerige af autoriserede sælgere, og når den har været underkastet en fornyet UHT-behandling i et mejeri, som er godkendt af de lokale myndigheder.

Der har været foreslået harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan, men ingen er hidtil blevet vedtaget.

I sit svarskrift har Det forenede Kongerige erkendt (jfr. pkt. 9, sidste punktum og pkt. 62), at kravet om yderligere en UHT-behandling gør indførslen af UHT-mælk fra andre medlemsstater økonomisk urentabel på grund af de store ekstraomkostninger, som er forbundet dermed.

Til forsvar for de nævnte foranstaltninger har Det forenede Kongerige i første række gjort gældende, at de finder anvendelse uden forskel på importeret og indenlandsk fremstillet mælk (og evt. fløde). Under hensyn til, at foranstaltningerne desuden opfylder de øvrige betingelser, som fremgår af Cassis de Dijon-dommen (sag 120/78, Sml. 1979, s. 649, navnlig præmis 8), finder regeringen ikke, at artikel 30 kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde. Den ovenfor nævnte »rule of reason«, der som tidligere bemærket første gang kom til udtryk i Dassonville-dommen, kan imidlertid efter Domstolens faste praksis (jfr.

herved bl.a. den ovenfor nævnte sag Kommissionen mod Irland), udelukkende anvendes på foranstaltninger, der gælder uden forskel på importerede og indenlandske produkter. Denne betingelse er således ikke opfyldt, når importeret UHT-mælk eller UHT-fløde kræves underkastet en ekstra UHT-behandling, mens den indenlandske mælk kun behøver gennemgå én UHT-behandling. Den britiske regerings anbringende må derfor forkastes. Da den britiske ordning altså på den ene side må erkendes at have tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion og på den anden side ikke opfylder det afgørende kriterium, som kræves efter den »rule of reason«, der har vundet indpas i Domstolens faste praksis som en lempelse af hovedreglen ifølge Dassonville-dommen, falder ordningen vedrørende videresalg af importeret UHT-mælk eller UHT-fløde principielt ind under forbudet i EØF-traktatens artikel 30.

3.2. Gennemgang i forhold til artikel 36

I forbindelse med drøftelsen af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 36 finder anvendelse, har Det forenede Kongerige navnlig henvist til det forslag til afgørelse, som generaladvokat Mayras fremsatte i sagen Union laitière normande mod French Dairy Farmers Limited (sag 244/78, Sml. 1979, s. 2663, se s. 2691). Generaladvokatens konklusion i denne sag lød som følger: »Salg på en medlemsstats område, som har valgt muligheden med naturlig sødmælk, af standardiseret mælk hidrørende fra en anden medlemsstat, hvis fedtindhold ikke ligger under den af Rådet fastsatte retningsgivende sats, kunne i 1978 kun foregå i overensstemmelse med bestemmelserne om færdigpakning i bestemte volumenstørrelser og om beskyttelse af den offentlige sundhed i den medlemsstat, hvortil mælken var bestemt«.

Det forenede Kongerige har navnlig i replikken gjort gældende, at det af generaladvokat Mayras fremsatte forslag til afgørelse ikke er blevet underkendt i de domme, Domstolen siden hen har afsagt¹. Jeg tror det vil være hensigtsmæssigt at opholde mig lidt længere ved dette forslag til afgørelse, ikke blot fordi det hidrører fra generaladvokat Mayras, men nok så meget fordi det går ind til selve kernen i det foreliggende problem.

I sit svarskrift har Det forenede Kongerige citeret en anden passage, som forekommer i samme forslag til afgørelse, og som er taget fra afsnittet umiddelbart forud for den afsluttende konklusion, som jeg nævnte ovenfor.

Passagen lyder:

»i mangel af harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan forbliver sundhedskontrollen i Det forenede Kongerige lovlig, selv om den bidrager til en adskillelse af markederne.«

Med denne begrundelse imødegik generaladvokaten navnlig den opfattelse, som Kommissionen gjorde gældende, og som er refereret i forslaget til afgørelse på side 2689, og hvorefter »bestemmelsesstatens myndigheder ikke [er forpligtet til at] anvende deres egen lovgivning, *såfremt* afsendelsesstatens sundhedsmyndigheder erklærer, at der findes de samme eller tilsvarende garantier i deres land og 'opfordrer' sundhedsmyndighederne i den medlemsstat, mælken er bestemt til, til at kontrollere dette på

stedet, og *såfremt* denne kontrol får et positivt resultat« (fremhævelserne er foretaget i selve forslaget til afgørelse).

Jeg skal her erindre om, at det nævnte forslag til afgørelse vedrørte de samme faktiske og retlige spørgsmål, som er omhandlet i den foreliggende sag og derfor stadig er værd at studere. Også i den foreliggende sag er det nemlig Kommissionens opfattelse, at Det forenede Kongerige burde have mulighed for at gennemføre kontrolforanstaltninger i eksportlandet. Ikke blot gjorde generaladvokat Mayras gældende, at kontrolforanstaltningerne i mangel af harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan principielt må udføres i importlandet og ikke i eksportlandet, men det er også værd at notere sig, at han mente, at den bilaterale koordinationsordning, som Kommissionen var gået ind for i sagen, ville være »vanskelig at praktisere og vil kunne medføre uligheder« (se sidste afsnit af forslaget til afgørelse på side 2689).

Det synspunkt, som generaladvokat Mayras fremførte i sit forslag til afgørelse, at sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger i importlandet principielt er lovlige, og at det ikke kan forlanges af importlandet, at det opgiver sine egne kontrolforanstaltninger til fordel for de foranstaltninger, som *af eksportlandet* skønnes at være lige så gode, er efter min opfattelse korrekt og i overensstemmelse med såvel EØF-traktatens artikel 36's ordlyd som dens formål. Lige så lidt som Det forenede Kongerige har jeg i Domstolens retspraksis fundet noget, der har kunnet afkræfte generaladvokat Mayras' synspunkt. Tværtimod fremgår det af retspraksis, at Domstolen principielt er af samme opfattelse.

På en række punkter, der er væsentlige for den foreliggende sag, er princippet om, at importlandets lovgivning finder

¹ — For at forebygge enhver misforståelse på dette punkt skal jeg gøre opmærksom på, at Det forenede Kongerige tillægger en generaladvokats forslag til afgørelse lidt for meget respekt, når det i duplikken fremfører, at de forslag til afgørelse, der fremsættes af generaladvokaterne, afspejler den gældende retstilstand, så længe Domstolen ikke har truffet modstående afgørelse. En generaladvokat er ikke nogen ret i første instans, selv om han ved udformningen af sin uafhængige afgørelse af, hvad der er gældende fællesskabsret, i sagens natur ligesom det gælder for Domstolen, må tage hensyn til såvel Fællesskabets interesser som medlemsstaternes eller i givet fald andre retsundergives interesser.

anvendelse, imidlertid blevet yderligere uddybet i Domstolens praksis. Det gælder navnlig kravet i artikel 36 om, at forbud eller restriktioner over for import skal være begrundet i de ikke-økonomiske samfundshensyn, som er nævnt i artiklen, herunder hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed. Af dette krav har Domstolen i sin retspraksis særlig udledt et proportionalitetsprincip, eller, udtrykt med andre ord, udledt et krav om, at når den menneskelige sundhed kan beskyttes lige så godt gennem mindre restriktive foranstaltninger over for importen, skal disse anvendes. Jeg skal her navnlig henviser til dommene i sagen de Peijper (sag 104/75, Sml. 1976, s. 613) og til sagen United Foods (sag 132/80, Sml. 1981, s. 995). De restriktive foranstaltninger skal altså være nødvendige for at nå det tilstræbte formål, og parterne i den foreliggende sag er enige om, at bevisbyrden herfor påhviler det land, som anvender dem.

Kommissionen udleder efter min opfattelse med rette af den omstændighed, at der ikke siden 1977 kræves en ekstra UHT-behandling af den UHT-fløde, der importeres til England, Skotland og Wales — uden at dette, som det er blevet anført, har ført til, at den menneskelige sundhed har lidt overlast — at kravet om en ekstra UHT-behandling af importeret UHT-mælk (og i Nordirland af importeret UHT-fløde) ikke er godtgjort at være nødvendigt. Det siger sig selv, at den nu påtænkte udvidelse af kravet om en ekstra UHT-behandling af importeret UHT-fløde til at gælde for hele Det forenede Kongerige ikke kan ændre ved denne opfattelse. Eftersom sagen ikke

drejer sig om et produkt, som det er forbudt under alle forhold og uanset produktets oprindelse (i modsætning til hvad der var tilfældet i sag 53/80, Eyssen, Sml. 1981, s. 409) at bringe i omsætning i importlandet af hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, mener jeg endvidere, at en ordning, der i praksis udgør et totalt forbud mod import af UHT-mælk efter en analogi fra EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, litra b), uden videre må anses som værende i strid med proportionalitetsprincippet.

Et andet punkt, hvor Domstolen har haft lejlighed til at uddybe retspraksis (og som også har gyldighed, selv om Fællesskabet ikke har udstedt harmoniseringsdirektiver på området), er spørgsmålet om medlemsstaternes forpligtelse til at samarbejde med andre medlemsstater med henblik på beskyttelse af de hensyn, som er nævnt i traktatens artikel 36, for i videst muligt omfang at undgå importhæmmende foranstaltninger. I sagen Denkavit (sag 251/78, Sml. 1979, s. 3395) antog Domstolen, at kontrol i såvel eksportlandet som i importlandet kan gå videre, end det er tilladt efter artikel 36, når hensynet til den offentlige sundhed kan tilgodeses lige så effektivt gennem foranstaltninger, som i mindre grad hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet. I overensstemmelse hermed fastslog Domstolen i sag United Foods (sag 132/80, Sml. 1981, s. 995) følgende: »I det foreliggende tilfælde, hvor fisken allerede i afsenderstaten har været genstand for en sundhedskontrol, der er gennemført i overensstemmelse med reglerne i bestemmelsesstatens egen lovgiv-

ning, skal kontrollen ved indførslen i alt fald begrænses til foranstaltninger til afværgelse af de af transporten eller af eventuelle omladninger efter kontrollen ved afsendelsen affødte risici». Som det fremgår af min fremhævelse i kursiv i den citerede præmis, respekterer dommen fuldt ud det af generaladvokat Mayras opstillede princip om, at bestemmelserne i importlandets lovgivning skal iagttages. I sagen *Biologische Produkten BV* (sag 272/80, Sml. 1981, s. 3277) kom denne forpligtelse til samarbejde med eksportlandet endnu tydeligere til udtryk i følgende udtalelse: »Selv om en medlemsstat frit kan underkaste et produkt af den i sagen foreliggende art en ny undersøgelses- og godkendelses-procedure, 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« (præmis 14). Domstolen fortsatte: »Af samme grunde bør den medlemsstat, som underkaster et produkt en godkendelsesprocedure, sørge for ikke at forvolde unødvendige kontrolomkostninger, såfremt resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget i oprindelsesmedlemsstaten, opfylder behovene for beskyttelse af sundheden i importmedlemsstaten« (præmis 15, første punktum, min fremhævelse).

Til min gengivelse af den af Domstolens praksis, der har relevans for den foreliggende sag, skal jeg yderligere bemærke, at Det forenede Kongerige ikke i sit

svarskrift har været i stand til at tilbagevise Kommissionens argument om, at den ekstra UHT-behandling, som kræves ved importen, ikke yder større garanti for beskyttelsen af menneskers sundhed mod sygdom end den første UHT-behandling, der er foretaget i eksportlandet, forudsat den første UHT-behandling yder samme garanti som en første UHT-behandling i Det forenede Kongerige.

Endelig skal jeg bemærke, at Domstolen allerede i sag 13/78 (Eggers, Sml. 1978, s. 1935, præmis 25) statuerede, at »medlemsstaterne kan indføre kvalitetsnormer for de produkter, som afsættes på deres område«, men at dette dog »forudsætter . . . , at disse normer . . . ikke knyttes til det kriterium, at de pågældende produkters fremstillingsproces foregår i indlandet, men alene til, at der foreligger de objektive egne egenskaber, som giver produkterne den ved lov krævede kvalitet«. Sådan som denne præmis er formuleret, må den efter min opfattelse også have gyldighed for betingelsen i den foreliggende sag om, at en betydelig *del* af produktionsprocessen (her UHT-behandlingen) skal finde sted på importlandets eget territorium. En sådan betingelse må pr. definition være i strid med princippet om de frie varebevægelser.

Uden at komme nærmere ind på traktatens artikel 36, andet punktum, skal jeg på grundlag af Domstolens hidtidige og ovenfor nævnte praksis konkludere, at Det forenede Kongerige (uden at have den fornødne hjemmel dertil efter traktatens artikel 36) har handlet i strid med

traktatens artikel 30, ved, i henhold til de lovbestemmelser, som er omhandlet i den foreliggende sag, at kræve foretaget en ekstra UHT-behandling inden for sit område på trods af, at der på importtidspunktet enten kræves eller frivilligt fremlægges certifikater, der opfylder de samme betingelser og hvoraf fremgår, at mejeriproduktet er UHT-behandlet i eksportlandet.

4. Afsluttende bemærkninger

Endelig vil jeg gerne føje nedenstående tre bemærkninger til de konklusioner, som jeg har draget ovenfor.

Da de af mig fra Domstolens praksis citerede afgørelser ikke indeholder udførlige begrundelser, vil jeg gerne først, på baggrund af min akademiske fortid, undersøge hvilke motiver, der kan tænkes at ligge bag den i Domstolens praksis fastslåede forpligtelse til samarbejde med henblik på at indskrænke de kontrolforanstaltninger i importlandet, som kan have en restriktiv virkning over for importen. Begrundelsen for en sådan forpligtelse må efter min opfattelse søges i selve Fællesskabets særegne karakter. Jeg skal i den forbindelse for det første anføre, at artikel 36 ikke ifølge Domstolens praksis (se dommene i sagerne Simmenthal (sag 35/76, Sml. 1976, s. 1871), Tedeschi (sag 5/77, Sml. 1977, s. 1576), Kommissionen mod Tyskland (sag 153/78, Sml. 1979, s. 2566) og Denkavit (sag 251/78, Sml. 1979, s. 3369)), kan ses som et forbehold om suverænitet til fordel for de medlemsstater, der påberåber sig denne bestem-

melse. For det andet har Domstolen allerede i sag 153/80 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1981, s. 3019) i præmis 17 udtalt, at »det grundlæggende princip om et enhedsmarked og dets naturlige følge, de frie varebevægelser, under ingen omstændigheder kan gøres betinget af forudgående tilnærmelse mellem de nationale lovgivninger, da princippet ville blive illusorisk, hvis en sådan betingelse først skulle opfyldes«. Selv om det ikke i nævnte sag var muligt at påberåbe sig artikel 36, mener jeg at dette grundlæggende princip også, med de nødvendige ændringer, må gælde i den foreliggende sag. Ifølge traktatens artikel 8, stk. 7, skulle de omhandlede af Kommissionen i 1971 foreslåede harmoniseringsforanstaltninger allerede have været gennemført inden udgangen af overgangsperioden. Da dette ikke skete (hvorved Det forenede Kongerige fik en længere overgangsperiode), kan det forlanges af medlemsstaterne, at de gennem et gensidigt samarbejde lempet indførselsrestriktionerne i det omfang, det er foreneligt med de garantier, som er foreskrevet i den nationale lovgivning til beskyttelse af de hensyn, som er omhandlet i traktatens artikel 36. For landbrugsprodukters vedkommende gælder dette — i overensstemmelse med en linje, der blev lagt i Domstolens dom i sagen Charmasson (sag 48/74, Sml. 1974, s. 1383 og de efterfølgende sager 118/78, Sml. 1979, s. 1387, sag 231/78, Sml. 1979, s. 1447 og sag 232/78, Sml. 1979, s. 2729) — i endnu højere grad som følge af bestemmelsen i traktatens artikel 38, stk. 2, da det omtalte harmoniseringsforslag blev fremsat med hjemmel i traktatens artikel 43. Kun harmoniseringen af garantierne selv med den heraf følgende yderligere liberalisering af samhandelen samt harmoniseringen af Fællesskabets kontrolforanstaltninger må da udskydes til regulering i de pågældende harmoniseringsdirektiver. En forpligtelse til at fremme det gensidige samarbejde vil også i sidste ende kunne

udledes af traktatens artikel 2 (oprettelsen af et fælles marked og fremme af snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener), artikel 3, litra a), af artikel 4, stk. 1, samt af artikel 5. Navnlig påhviler det ifølge artikel 4, stk. 1, også Domstolen at sikre, at de opgaver, som ved artikel 2 og 3 er pålagt Fællesskabet, fremmes. Sammenfattende kan det i tilslutning til disse argumenter anføres, at det følger af princippet om et fælles marked, at erhvervsdrivende, som er blevet stadig mere afhængige af deres eksportmuligheder til andre medlemsstater, må kunne forlade sig på medlemsstaternes samarbejde og på, at deres eksportmuligheder ikke indskrænkes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte et af de i traktatens artikel 36 nævnte hensyn. Navnlig ville man gribe ind i selve fundamentet for det fælles marked for landbrugsprodukter, såfremt der var for let adgang til, under henvisning til de ovenfor nævnte grunde, at indføre restriktioner over for importen fra de andre medlemsstater.

Min anden afsluttende bemærkning vedrører rækkevidden af den dom, som Domstolen afsiger i nærværende sag. Som det fremgår af den dom i sag 2/78 (Kommissionen mod Belgien, Sml. 1979, s. 1761), der er en opfølgning af dommen i Dassonville-dommen (sag 8/74, Sml. 1974, s. 837) og som det fremgår af den praktiske gennemførelse af Domstolens dom i sag 40/82 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, dom af 15. juli 1982), er den omstændighed alene, at en medlemsstat gennem anvendelsen af de pågældende foranstaltninger har handlet i strid med fællesskabsretten, ikke på nogen måde afgørende for spørgsmålet om, hvilke bestemmelser medlemsstaten i givet fald vil kunne træffe uden at handle i strid

med fællesskabsretten. Under den foreliggende sag har repræsentanten for Det forenede Kongerige med mange ord forkyndt, at Det forenede Kongerige vil se sig nødsaget til, såfremt det i denne sag statueres, at der er begået et traktatbrud, at overveje alternative foranstaltninger over for importeret mælk, der skal yde de samme garantier for den menneskelige sundhed, fra koen malkes, til mælken drikkes, som den nuværende forpligtelse (der umuliggør import) til en ekstra UHT-behandling af den importerede UHT-mælk (jfr. svarskriftets punkt 61 og 62).

Ved behandlingen af dette problem skal det først bemærkes, at Domstolen naturligvis ikke er kompetent til at pålægge den pågældende importmedlemsstat at gennemføre én bestemt af de alternative foranstaltninger, som kan komme på tale. Ifølge fællesskabsretten, som Domstolen har fastlagt den i sin retspraksis, kan den pågældende medlemsstat helt frit vælge mellem de bestående alternative muligheder til sikring af beskyttelsen af menneskers sundhed. Den pågældende medlemsstat må imidlertid kun anvende sådanne alternative foranstaltninger, som er nødvendige, og som ikke forhindrer importen mere end det er strengt nødvendigt for at sikre overholdelsen af de garantier, som kræves af de indenlandske produkter af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed. Udover inspektionen i eksportlandets mejerier, foretaget af embedsmænd fra importlandet, som foreslået af Kommissionen, kan man derved navnlig også tænke sig, at der kræves mere detaljerede og præcise oplysninger i de sundhedscertifikater, der fremlægges ved importen af UHT-mælk fra de andre medlemsstater, eventuelt kombineret med stikprøver af den importerede mælks kvalitet, således som det er praksis i nogle af de andre

medlemsstater. Krav om en sådan præcisering af oplysningerne i certifikaterne vil jeg ikke, når henses til traktatens artikel 36, betragte som værende i strid med forbudet i artiklerne 31 og 32 mod at indføre nye foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner eller mod at gøre de gældende foranstaltninger mere restriktive. Derimod ville jeg, også når henses til traktatens artikel 36, betragte det som værende i strid med forbudsbestemmelserne, om der blev indført foranstaltninger, som krævede mere vidtgående garantier mod spredning af sygdomme, såsom tuberkulose og mund- og klovesyge, end der ydes gennem de kontrolforanstaltninger, som mejerierne i Det forenede Kongerige anvender over for indenlandsk fremstillet mælk.

Det forenede Kongeriges lovgivning må på dette punkt antages at bero på seriøse overvejelser, og det må forudsættes, at den foreskrevne UHT-behandling også indeholder tilstrækkelige garantier til beskyttelse af den offentlige sundhed for så vidt angår den importerede mælk.

Jeg anser det derfor for hensigtsmæssigt, om Domstolen i sin afgørelse behandler

dette problem udførligt, i hvert fald i præmisserne, for at yde Det forenede Kongerige støtte ved den vanskelige opgave at gennemføre Domstolens dom i overensstemmelse med traktatens artikel 171 samt for at give dommen den tilsigtede virkning i henseende til at indskrænke de bestående handelshindringer.

Min sidste og tredje afsluttende bemærkning er, at kravet om, at såvel indenlandsk som importeret mælk kun må videresælges af autoriserede sælgere, ikke som sådan kan anses for at være i strid med traktatens artikel 30. Også på dette punkt finder jeg, at Kommissionen går for vidt i sine krav. Såfremt der ved udvælgelsen af de autoriserede videreforhandlere diskrimineres på grundlag af nationalitet, må dette vurderes i forhold til EØF-traktatens artikel 52, men Kommissionen har ikke gjort gældende, at dette skulle være tilfældet. Kun for så vidt angår den importerede UHT-mælk og UHT-fløde har Kommissionen rejst indsigelse over for kravet til forhandlerne om, at produktet skal UHT-behandles på britisk område.

5. Konklusion

Jeg skal sammenfatte mit forslag til afgørelse på følgende måde:

1. Det er ikke i strid med EØF-traktatens artikel 30, at Det forenede Kongerige i henhold til sine almindeligt gældende regler for import af mælk og mejeriprodukter anvender en særlig importlicensordning over for import af den UHT-mælk eller UHT-fløde fra andre medlemsstater, som er bestemt til menneskelig ernæring, forudsat licenserne udstedes øjeblikkeligt og automatisk, når der ved importen fremlægges certifikater for, at

produktet er blevet UHT-behandlet i eksportlandet, og forudsat licenserne ikke stiller strengere betingelser, end der gælder for UHT-behandling af den mælk, der fremstilles inden for Det forenede Kongerige.

2. Det er i strid med EØF-traktatens artikel 30, at Det forenede Kongerige, på trods af de på importtidspunktet udkrævede eller frivilligt fremlagte certifikater, som opfylder samme betingelser med hensyn til produktets UHT-behandling i eksportlandet, kræver foretaget en ekstra UHT-behandling af importeret mælk og fløde i henhold til de nationale lovbestemmelser, som er omhandlet i sagen.
3. Da sagsøgeren, Kommissionen, efter det af mig anførte kun har fået delvis medhold i sit krav, skal jeg foreslå, at hver af parterne, herunder Den franske Republik, som er indtrådt som intervenient til støtte for Kommissionen, bærer deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3.