

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri



Notat til Folketingets Europaudvalg

22.02.2011

J.nr.: 2010-20-261-01305 /CAM /dep/thel

Notat om Danmarks svar på Europa-Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2009/2286

Europa-Kommissionen har med åbningsskrivelse nr. 2009/2286 anført, at Danmark har tilsidesat forpligtelser i henhold til forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarerhygiejne, forordning (EF) nr. 853/2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer og direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester. Kommissionen har opfordret den danske regering til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

Regeringen har følgende bemærkninger.

Forordning (EF) nr. 853/2004, artikel 1, stk. 5, litra b, nr. ii

Artikel 1, stk. 5, litra b, nr. ii, i forordning (EF) nr. 853/2004, fastsætter, at en detailvirksomhed, som også har levering af animalske fødevarer til andre detailvirksomheder, ikke er omfattet af forordningen, når leveringen i henhold til nationale regler kun udgør en marginal, lokal og begrænset aktivitet.

Bestemmelsen er affattet således: Artikel 1, stk. 5, specielt litra b, pkt. ii:

5. a) Medmindre andet udtrykkeligt er fastsat, finder forordningen ikke anvendelse på detailhandel.
- b) Forordningen finder dog anvendelse på detailhandel, når der udføres aktiviteter med henblik på at levere animalske fødevarer til en anden virksomhed, medmindre:
 - i) aktiviteterne udelukkende består i oplagring eller transport, hvor de specifikke temperaturkrav i bilag III ikke desto mindre skal finde anvendelse,eller

- ii) de animalske fødevarer udelukkende leveres til andre detailvirksomheder, og en sådan levering i overensstemmelse med national ret er en marginal, lokal og begrænset aktivitet.
- c) Medlemsstaterne kan vedtage nationale foranstaltninger med henblik på at anvende denne forordnings bestemmelser på detailvirksomheder, der er beliggende på deres område, og på hvilke den ikke ville finde anvendelse i henhold til litra a) og b).

Danmark har fastsat nationale regler, som fastlægger, hvad der skal forstås ved marginal, lokal og begrænset aktivitet. Kommissionen anfører med henvisning til forordningens betragtning nr. 13, at de danske regler tillader for stor levering i for stort geografisk område. De danske regler findes i bekendtgørelse nr. 149 af 25. februar 2009 om autorisation og registrering af fødevarer-virksomheder m.v. (i det følgende benævnt autorisationsbekendtgørelsen), § 9:

§ 9. Virksomheder, som er autoriseret efter § 8, stk. 1, eller registreret efter § 12, kan behandle fødevarer med henblik på levering til andre virksomheder, der leverer direkte til den endelige forbruger. Leveringen kan evt. finde sted via en virksomhed, der alene opbevarer eller transporterer fødevarer.

Stk. 2. Levering i henhold til stk. 1 kan finde sted på betingelse af, at:

- 1) værdien af de fødevarer, der leveres til andre virksomheder, ikke overstiger den dobbelte værdi af de fødevarer, der markedsføres direkte til den endelige forbruger,
- 2) virksomheden uanset leveringen til andre virksomheder fortsat har karakter af virksomhed, der leverer direkte til den endelige forbruger,
- 3) leveringen af animalske fødevarer til andre virksomheder ikke overstiger 2,5 ton pr. uge, og
- 4) leveringen af animalske fødevarer til andre virksomheder udelukkende sker til virksomheder beliggende i Danmark.

Hovedreglen er, at værdien af fødevarer, der leveres til andre virksomheder, ikke må overstige den dobbelte værdi af de fødevarer, der markedsføres direkte til den endelige forbruger. Dvs. værdien af fødevarer, der leveres til andre virksomheder, må højst udgøre 2/3 af den samlede omsætning, deraf betegnelsen 2/3-reglen.

Herudover er der følgende andre begrænsninger i bestemmelsen:

- 1. Leveringen må kun ske til virksomheder, der leverer direkte til den endelige forbruger, dvs. det kan fx ikke være til en ferskvareterminal eller et storkøkken, som ikke også leverer til den endelige forbruger, men kun til andre virksomheder. Leveringen kan altså fx ikke være til et hospitalskøkken, som kun leverer til afdelingskøkkener, ikke direkte til patienter.
- 2. Virksomheden skal stadig have karakter af virksomhed, der leverer direkte til den endelige forbruger, dvs. det skal være en butik eller et køkken, hvorfra der leveres direkte til den endelige forbruger.
- 3. Specifikt for animalske fødevarer er der to yderligere begrænsninger:

- a) der må højst leveres 2,5 ton animalske fødevarer pr. uge til andre virksomheder, og
- b) animalske fødevarer må kun leveres til andre virksomheder i Danmark.

I national dansk lovgivning skelnes der mellem detail- og engrosvirksomheder vedr. betaling for den offentlige kontrol – detailvirksomheder betaler ikke for den offentlige kontrol, mens engrosvirksomheder gør. Derfor omfatter 2/3-reglen også virksomheder, som markedsfører andre fødevarer end animalske fødevarer til andre virksomheder.

Virksomheder, som er omfattet af 2/3-reglen, og som håndterer animalske fødevarer, er ikke omfattet af de supplerende bestemmelser i forordning (EF) nr. 853/2004. Dette indebærer bl.a., at de ikke står opført på listerne over EU-virksomheder, og at de ikke forsyner deres produkter med identifikationsmærke.

§ 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen giver virksomheder, som i forvejen er autoriseret eller registreret til detailhandel med fødevarer mulighed for inden for de grænser, som nationalt er sat for marginal, lokal og begrænset aktivitet, at levere fødevarer til andre detailhandlende. Bestemmelsen sikrer, at virksomheder, som i udgangspunktet er detailhandlende, kan bevare denne status, selv om de i begrænset omfang har en aktivitet, som ellers ville betragtes som en engrosaktivitet. Selv om bestemmelsen indeholder elementer, som begrænser mængden af produkter, som må leveres til andre detailhandlende, er der ikke tale om regulering af produkter, men blot grænser for, hvornår en virksomhed ikke længere kan have status af detailhandlende. Der er således tale om en regel, som giver virksomheder mulighed for selv at vælge at bevare sin status som detailhandlende på trods af et begrænset salg til andre detailhandlende, ikke en regel, som pålægger virksomheder restriktioner eller som regulerer produkter.

De eksisterende danske regler regulerer nationale forhold, og det er derfor regeringens opfattelse, at det principielt vil være bedst i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, at dette område reguleres nationalt.

Ligeledes er det regeringens opfattelse, at de eksisterende nationale regler ikke på nogen måde medfører øget risiko for fødevarerens sikkerhed. Det er ikke et problem for danske virksomheder at bevare kølekæden for de fødevarer, hvor det er nødvendigt, i de tidsrum, der medgår til lokal transport af fødevarer inden for de danske grænser og således heller ikke et problem at sikre kølekæden ved en transport over en afstand på 350 km, som Kommissionen udtrykker bekymring for.

Samlet er det derfor regeringens opfattelse, at der er tale om regler, der ligger inden for rammerne af de muligheder, forordningen giver for nationalt at fastsætte regler.

I lyset af, at Kommissionens opfattelse af det nationale råderum afviger fra regeringens opfattelse, har regeringen dog alligevel besluttet at ændre de danske bestemmelser om levering af animalske fødevarer fra detailhandlende til andre detailhandlende, så omfanget af leveringen til andre detailvirksomheder begrænses, og så leveringen begrænses til et mindre geografisk område,

dog med mulighed for at tillade levering over større afstande af små mængder af produkter, som er specialiteter for den enkelte leverandørvirksomhed.

For animalske fødevarer begrænses omsætningen:

- Værdien af leverancer til andre detailvirksomheder må højst udgøre 1/3 af den totale omsætning.
- Der må højst leveres 1.500 kg pr. uge af animalske fødevarer til andre detailvirksomheder.
- Leverancer til andre detailvirksomheder må kun ske til detailvirksomheder i en radius af 50 km fra leverandørvirksomheden, og den geografiske begrænsning til det danske marked fjernes.
- Dog kan små mængder af specialprodukter leveres til detailvirksomheder i Danmark uden afstands begrænsning. Specialprodukterne må højst udgøre 100 kg af de 1.500 kg pr. uge. Specialprodukter kan fx være pølser produceret med en særlig krydderiblanding eller særlig røgemetode.

Bestemmelserne forventes gennemført med virkning fra medio april 2011. Kommissionen vil blive orienteret om gennemførelsen af de nye bestemmelser.

Orientering af Kommissionen og de øvrige medlemsstater om nationale bestemmelser

Kommissionen anfører i åbningsskrivelsen to forhold om manglende orientering af Kommissionen og de øvrige medlemsstater om nationale bestemmelser:

- For det første manglende underretning efter forordning (EF) nr. 852/2004, artikel 6, stk. 3, om det nationale krav om autorisation af en række virksomheder.
- For det andet manglende meddelelse efter direktiv 98/34/EF, artikel 8, stk. 1, forud for fastsættelsen af den danske bestemmelse om forståelsen af marginal, lokal og begrænset.

Disse to forhold vil blive behandlet i de følgende afsnit.

Kommissionen henviser i sin skrivelse til den seneste udgave af de nationale bestemmelser, bekendtgørelse nr. 149 af 25. februar 2009 om autorisation og registrering af fødevarer virksomheder m.v.¹

Regeringen ønsker at gøre opmærksom på, at de danske regler er videreførelse af regler, som var gældende i Danmark før vedtagelsen af hygiejneforordningerne i 2004 og dermed også før forordningerne skulle anvendes fra 1. januar 2006. For så vidt angår det nationale krav om autorisation af en række virksomheder, er der tale om en uændret videreførelse. For så vidt angår forståelsen af marginal, lokal og begrænset, blev de hidtidige regler begrænset fra 1. januar 2006, idet den tilladte mængde animalske fødevarer blev nedsat fra 5 tons pr. uge til 2,5 ton pr. uge.

¹ Bekendtgørelse nr. 149 er senest ændret ved bekendtgørelse nr. 144 af 9. september 2010 om ændring af bekendtgørelse om autorisation og registrering af fødevarer virksomheder m.v. (Gennemførelse af servicedirektivet).

Underretning efter forordning (EF) nr. 852/2004, artikel 6, stk. 3

Det fremgår af artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 852/2004, at det nationalt kan besluttes at kræve autorisation af virksomheder, som i henhold til forordningen i øvrigt blot kræves registreret. Det fremgår endvidere, at såfremt en medlemsstat beslutter at fastsætte et sådant krav, skal den underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de relevante nationale bestemmelser.

Danmark har nationalt fastsat krav om autorisation af alle produktionsvirksomheder i senere led end primærproduktionen samt af enkelte primærproducenter. Danmark har ikke i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, underrettet Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom. Fra dansk side tilstræbes det at overholde de fælles forpligtelser, der følger af den fælles EU-lovgivning, herunder også underretningsforpligtelsen. Det beklages, at det ikke er sket i dette tilfælde.

Årsagen, til at underretning ikke sker på nuværende tidspunkt, er, at regeringen overvejer at ændre de nationale bestemmelser og har iværksat politiske forhandlinger herom. Kommissionen vil blive orienteret om de danske regler, når overvejelserne er tilendebragt.

Meddelelse efter direktiv 98/34/EF², artikel 8, stk. 1

Kommissionen anfører, at den omhandlede bekendtgørelses § 9, stk. 2, udgør tekniske forskrifter for produkter, jf. artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34/EF, som der skulle være givet meddelelse om forud for vedtagelsen, jf. direktivets artikel 8, stk. 1.

Den danske regering er ikke enig heri og finder ikke, at Kommissionen har peget på, hvilke dele af artikel 8, stk. 1, og artikel 1, nr. 11, der konkret giver anledning til, at der skulle være givet forudgående meddelelse.

Gennemgang af reglerne i direktiv 98/34/EF, særligt artikel 1, nr. 11, og EU-Domstolens relevante fortolkninger

Efter artikel 8, stk. 1, i direktivet har en medlemsstat pligt til straks at sende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, idet direktivet dog opstiller enkelte undtagelser. Direktivet finder anvendelse på tekniske forskrifter vedrørende produkter og visse tjenesteydelser.

En teknisk forskrift defineres i direktivets artikel 1, nr. 11, 1. led, som har følgende ordlyd:

”11. »teknisk forskrift«: en **teknisk specifikation** eller et **andet krav** eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes ved markedsføring, levering eller anvendelse af en tjeneste, eller etablering af en

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter og forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 om ændring af direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter).

operatør af tjenester i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt **medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt** eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig, jf. dog artikel 10.”

Domstolen har i sag C-267/03³ (Lindberg), fastslået at denne definition omfatter tre typer regler.

For det første udgør **tekniske specifikationer** en teknisk forskrift.

Tekniske specifikationer defineres i artikel 1, nr. 3, således:

”»teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering. Udtrykket »teknisk specifikation« dækker ligeledes fremstillingsmetoder og processer vedrørende landbrugsvarer i henhold til traktatens artikel 38, stk. 1, produkter beregnet til konsum og dyrefoder samt lægemidler som defineret i artikel 1 i direktiv 65/65/EØF, samt fremstillingsmetoder og processer vedrørende de øvrige produkter, når de har indvirkning på produkternes karakteristika.”

En teknisk forskrift skal således definere en række produkter (opstille karakteristika), og specifikationerne kan være udformet som **godkendelsesordning** eller som et **mærkningskrav**, som giver pligt til at mærke varer på en bestemt måde. Specifikationen kan også være udformet som **fremstillings- og produktionsforskrifter**.

For det andet gælder notifikationspligten også for et såkaldt ”**andet krav**”, der i artikel 1, nr. 4, defineres således:

”»andet krav«: et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.”

For det tredje omfatter begrebet tekniske forskrifter et **forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse** af et produkt.

Det følger af Domstolens faste praksis⁴, at direktiv 98/34/EF har til formål gennem en præventiv kontrol at sikre varernes frie bevægelighed, der er en del af Unionens grundlag. Regeringen skal hertil indledningsvis anføre, at regler, der alene regulerer detailleret, ikke efter Domstolens

³ Sag C 267/03, dom af 21. april 2005, Sml. I, s. 03247.

⁴ Jf. f.eks. sag C-194/94, CIA Security International SA mod Signalson SA og Securitel SPRL, dom af 30. april 1996, Sml. I, s. 02201, præmis 40, sag C-226/97, Lemmens, dom af 16. juni 1998, Sml. I, s. 03711, præmis 32 og sag nr. C-303/04, Lidl, dom af 8. september 2005, Sml. I, s. 07865, præmis 22.

praksis vedr. TEUF art. 34 kan påvirke varernes adgang til markedet, forudsat at bestemmelserne såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde. Et sådant nationalt forbud mod detailsalg vil således, jf. Domstolens afgørelse i C-267/91 og C-268/91 (*Keck og Mithouard*), ikke være i strid med TEUF art. 34 om forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner.

Domstolen har i relation til direktiv 98/34/EF i flere sager udtalt, at tekniske forskrifter er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne, og ikke specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende.

I sagen C-267/03 (Lindberg) fremgår følgende:

Præmis 87 (uddrag):

”[...] nationale bestemmelser, der begrænser sig til at fastlægge betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, ikke udgør tekniske forskrifter i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189⁵. Tekniske forskrifter i denne bestemmelses forstand er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne, og ikke specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende.”

Det kan udledes af dommen, at krav om tilladelse eller tilsvarende autorisation eller registrering af virksomheder anses for **specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende**, og der er dermed ikke tale om tekniske forskrifter og specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne.

Som et eksempel på en teknisk forskrift (en teknisk specifikation), der vedrører et produkt, kan nævnes sagen C-303/04, Lidl Italia Srl., hvor Italien havde fastsat et nationalt forbud mod markedsføring (i Italien) af vatpinde, der ikke var fremstillet af biologisk nedbrydelige materialer. Denne sag illustrerer forskellen mellem indholdet af autorisationsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, der ikke vedrører krav til produkter (jf. videre herom nedenfor) og en situation, hvor der stilles udtrykkeligt krav til sammensætningen af et produkt.

⁵ Artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189/EØF svarer til artikel 1, nr. 11, i direktiv 98/34/EF:

Præmis 88: ”Det følger heraf, at en national lovgivning, hvorefter der kræves tilladelse til levering af tjenesteydelser, [...] ikke udgør en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.”

Det bemærkes, at direktiv 83/189/EØF (med rettelser) senere er erstattet af direktiv 98/34/EF. Artikel 1, nr. 9 (1. led) havde følgende ordlyd: ”»teknisk forskrift«, en teknisk specifikation eller et andet krav, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt, jf. dog artikel 10.”. Ses der bort fra de tilføjelser om informations-samfundets tjenester, der blev tilføjet ved direktiv 98/48/EF, stemmer indholdet af artikel 1, nr. 9 i direktiv 83/189/EØF overens med indholdet af artikel 1, nr. 11, i direktiv 98/34/EF.

I sagen C-390/99⁶ (Canal Satélite Digital SL) fremgår følgende:

Præmis 44:

”Den forelæggende ret har med det tredje spørgsmål nærmere bestemt spurgt dels, om en national bestemmelse, der pålægger operatører af adgangsstyringstjenester en forpligtelse til at lade sig indføre i et register, heri angive de produkter, de har til hensigt at markedsføre, og opnå en forudgående attest for produkterne, udgør en ”teknisk forskrift” i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, dels, om en sådan national bestemmelse skal meddeles Kommissionen i overensstemmelse med dette direktiv.”

Præmis 45:

”Hvad angår den første del af dette spørgsmål har Domstolen allerede udtalt, at nationale bestemmelser, der begrænser sig til at fastlægge betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelse, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, ikke udgør tekniske forskrifter i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189. Tekniske forskrifter i denne bestemmelses forstand er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne og ikke specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende (jf. dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 25, og af 8.3.2001, C-278/99, Van der Burg, Sml. I, s. 2015, præmis 20).”

Dommen fastslår, at selv ret vidtgående krav til virksomhederne (”forpligtelse til at lade sig indføre i et register, heri angive de produkter, de har til hensigt at markedsføre, og opnå en forudgående attest for produkterne”, jf. den netop citerede præmis 44 i C-390/99), der fastsættes som betingelse for markedsføring af visse produkter, ikke er tekniske forskrifter, og at der således ikke består en forpligtelse til forudgående meddelelse efter artikel 8, stk. 1. Det ses således, at der i Canal Satélite Digital-sagen blev stillet betingelser for adgangen til at markedsføre visse produkter. Virksomhederne skulle således ikke blot lade sig indføre i et register, de var også forpligtede til at angive de produkter, de ønskede at markedsføre samt opnå forudgående attest for produkterne. Alligevel fandt Domstolen ikke, at der var tale om krav til produkterne.

I Lindberg-dommen C-267/03 lægger Domstolen så vidt ses op til, at det også kan overvejes, hvorvidt meget vidtrækkende indgreb i muligheden for at markedsføre visse produkter kan sidestilles med et markedsføringsforbud. Imidlertid har Domstolen dog ikke fastslået, at dette skulle være tilfældet, idet den hidtil har afvist, at regler, der *begrænser* markedsføringen af produkter, omfattes af meddelelsespligten, jf. således sagerne C-418/93 Semeraro Casa Uno, hvor Domstolen fastslog, at nationale regler om butikstider ikke fastlægger karakteristika for et produkt og derfor ikke er en teknisk forskrift, jf. præmis 38, og jf. (igen) sagen C-278/99 van den Burg, der vedrørte et reklameforbud rettet mod ikke-godkendte radioer, og dermed var det godkendelsesordningen vedrørende radioerne og ikke reklameforbuddet, der udgjorde en teknisk forskrift.

Gennemgang af de danske regler i autorisationsbekendtgørelsens § 9, stk. 2

⁶ Sag C-390/99, dom af 22. januar 2002, Sml. I, s. 00607.

§ 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen vedrører ikke varer. De betingelser, der fastsættes i § 9, stk. 2, relaterer sig på ingen måde til **varernes** karakteristika, kvalitet, fremstillingsmetode, emballering mv., og bestemmelsen fastsætter således ikke tekniske forskrifter, der relaterer sig til de varer, som detailvirksomhederne sælger. Det gør i denne forbindelse ikke nogen forskel, at der i bestemmelsens ordlyd er angivet bestemte mængder og værdier til at definere marginal, lokal og begrænset aktivitet. Disse angivelser er udelukkende fastsat for at definere rammerne for detailvirksomhed og har intet med varernes karakteristika mv. at gøre. Det gør heller ikke nogen forskel, at der følger et krav om identifikationsmærkning for animalske produkter for de virksomheder, der overskrider rammerne for marginal, lokal og begrænset aktivitet, idet dette mærkningskrav følger af forordning (EF) nr. 853/2004.

Som ovenfor redegjort for er det formålet med § 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen at opstille rammerne for de virksomheder, der i deres grundstruktur er detailvirksomheder. Autorisationsbekendtgørelsen giver således virksomheder, som i forvejen er autoriseret eller registreret til detailhandel med fødevarer mulighed for, inden for de grænser, som nationalt er sat for marginal, lokal og begrænset aktivitet, at levere fødevarer til andre detailhandlende. Bestemmelsen sikrer, at virksomheder, som i udgangspunktet er detailhandlende, kan bevare denne status, selv om de i begrænset omfang har en aktivitet, som ellers ville betragtes som en engrosaktivitet.

Kommissionen anfører i åbningskrivelsen (s. 6), at autorisationsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, udgør administrative betingelser for autorisation, som er en byrde for lederne af fødevareraktiviteter, der retligt har pligt til at opfylde forskrifterne med henblik på den offentlige kontrol, der i sidste ende gør det muligt at sikre lovlig markedsføring af visse typer fødevarer samt materialer og at produkterne opfylder de nationale hygiejnekrav. Denne opfattelse er efter regeringens opfattelse ikke korrekt. § 9, stk. 2, omhandler detailvirksomheder, der allerede er autoriserede efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, eller registrerede efter bekendtgørelsens § 12.

Det er korrekt og ubestridt, at salg af visse typer fødevarer samt materialer er underlagt hygiejnekrav og offentlig kontrol. Regeringen forstår ikke Kommissionens ovenfor anførte bemærkninger således, at lovligheden af hygiejnekravene og den offentlige kontrol heraf drages i tvivl. Det er ligeledes korrekt, at det er en betingelse, at man som autoriseret eller registreret virksomhed er forpligtet til at overholde hygiejnekrav og underlægge sig den offentlige kontrol heraf. Autorisationsbekendtgørelsen befatter sig ikke med kriterier for lovlig markedsføring udover det faktum, at man skal være autoriseret eller registreret for at drive sin virksomhed, jf. forordning (EF) nr. 852/2004, og at virksomhederne skal søge om at blive registreret eller autoriseret efter de regler, som medlemsstaterne fastsætter nationalt, jf. forordning (EF) nr. 882/2004. Ønsker en virksomhed at bevare sin status som detailhandlende, skal den overholde de i § 9, stk. 2, oplyste betingelser som ovenfor beskrevet.

Det bemærkes i øvrigt med hensyn til materialer og genstande bestemt til kontakt med fødevarer, at det i forordning (EF) nr. 1935/2004 er forudsat, at der nationalt fastsættes kontrol med disse materialer og genstande. Blandt andet af hensyn til overskueligheden af et omfattende regelkompleks fastsættes regler i Danmark ofte efter et horisontalt princip. Det vil sige, at alle relevante regler for ét område samles i én retsakt. Danmark har således ved autorisationsbekendtgørelsen

fastsat regler, der supplerer og indeholder bestemmelser fra følgende forordninger: (EF) nr. 852/2004, (EF) nr. 853/2004, (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004. Det er naturligvis fremhævet i bekendtgørelsen, at enhver forordning gælder umiddelbart i hver medlemsstat, og at gengivelsen af bestemmelser fra forordninger udelukkende er begrundet i praktiske hensyn og ikke berører de nævnte forordningers umiddelbare gyldighed i Danmark. Det er således korrekt, som anført af Kommissionen, at autorisationsbekendtgørelsen har et bredere anvendelsesområde end udelukkende forordning (EF) nr. 853/2004.

§ 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen sætter som ovenfor nævnt rammerne for definitionen af, hvornår en virksomhed kan markedsføre sine varer som detailvirksomhed uden at være en ”engrosvirksomhed”. Bestemmelsen vedrører ikke lovligheden af markedsføring af varer, og en detailvirksomhed er ikke forpligtet til at følge § 9, stk. 2, idet den blot skifter status til engrosvirksomhed, hvis den vælger ikke at følge § 9, stk. 2. Den omhandlede bestemmelse er og bliver en beskrivelse af administrative krav til detailvirksomhederne, og bestemmelsen stiller dermed ikke krav, der vedrører produkterne eller markedsføring af produkterne.

Kommissionen har i sin åbningsskrivelse specifikt henvist til Domstolens afgørelser i sagerne C-139/92, Kommissionen mod Italien, C-104/86, Kommissionen mod Italien og C-194/94, CIA-Security International SA mod Signalson, SA Securitel SPRL.

C-139/92 omhandler det forhold, at direktivets artikel 8, stk.1, pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilstille Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift. Den danske regering bestrider imidlertid, som det ses, at § 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen udgør en teknisk forskrift i direktivets forstand.

C-104/86 omhandler det forhold, at medlemsstaterne har pligt til at ophæve eller suspendere de omtvistede nationale foranstaltninger, der ikke er blevet notificeret i overensstemmelse med direktivet. Imidlertid bestrider den danske regering, at § 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen er en teknisk forskrift i direktivets forstand, og dermed bestrides det også, at der består en pligt til at suspendere eller ophæve bestemmelsen i § 9, stk. 2, endside hele bekendtgørelsen som sådan.

C-194/94 omhandler så vidt ses bl.a. det forhold, at det i særlig grad er retsvirkningerne af foranstaltningerne i national ret, som har betydning for bedømmelsen af, om der foreligger en ”teknisk forskrift” i direktivets forstand. Kommissionen fremhæver imidlertid alene det forhold, at dommen understøtter, at tilsidesættelsen af meddelelsesproceduren har til følge, at en teknisk forskrift, der ikke er notificeret efter informationsproceduren, ikke kan gøres bindende for tredjemand. Regeringen mener at have redegjort for, at retsfølgen ved en manglende iagttagelse af § 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen alene er den, at den autoriserede eller registrerede detailhandler mister status som detailhandler. Det er derfor sammenfattende den danske regerings opfattelse, at autorisationsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, ikke udgør en teknisk forskrift i direktivets (98/34/EF) forstand, idet:

- Bestemmelsen indeholder **ikke teknisk specifikationer**, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder

forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering.

- Bestemmelsen indeholder endvidere **ikke et såkaldt andet krav**, som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, og som kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.
- Endelig indeholder bestemmelsen **ikke forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt**.

På baggrund af ovenstående gennemgang er det regeringens opfattelse, at direktiv 98/34/EF ikke finder anvendelse på § 9, stk. 2, i autorisationsbekendtgørelsen, og som en følge heraf har Danmark ikke tilsidesat meddelelsesforpligtelsen i direktivets artikel 8, stk. 1.

Undtagelse fra meddelelsespligten, direktiv 98/34/EF, artikel 10, stk. 1, 1. led

Kommissionen har anført, at den undtagelse, der fastsættes ved denne artikel udelukkende finder anvendelse på medlemsstaternes gennemførelse af de forpligtelser, der pålægges ved en EU-retsakt.

Artikel 10, stk. 1, 1. led har følgende ordlyd:

”1. Artikel 8 og 9 finder ikke anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser eller på frivillige aftaler, hvis medlemsstaterne dermed:
- opfylder bindende fællesskabsretsakter, der tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer eller forskrifter vedrørende tjenester,”.

Såfremt Kommissionen skulle fastholde, at autorisationsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, udgør en teknisk forskrift i direktivets forstand, er det regeringens opfattelse, at bestemmelsen i øvrigt kan anses for omfattet af undtagelsen i artikel 10, stk. 1, 1. led. Den omhandlede bestemmelse er således fastsat med sigte på at definere lokal, begrænset, marginal aktivitet i forordning (EF) nr. 853/2004 og dermed definere anvendelsesområdet for forordningen.

Som ovenfor nævnt fastsættes der i autorisationsbekendtgørelsen yderligere bestemmelser, der også blandt andet har til formål at gøre Danmark i stand til at efterleve en række forordninger.

Afslutningsvis bemærkes det, at Danmark er rede til at deltage i et møde med Kommissionen om sagen, hvis Kommissionen finder det hensigtsmæssigt.

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.