FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 12. maj 2005 [1]

1. Med dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Sverige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked [2].

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretten*

3. Direktiv 89/662 indgår i de foranstaltninger, der har til formål gradvist at indføre det indre marked, navnlig med hensyn til produkter af animalsk oprindelse [3].

4. For at sikre de frie varebevægelser for landbrugsprodukter, som i henhold til anden betragtning til direktiv 89/662 udgør »et grundlæggende element i de fælles markeds-

2. Nærmere bestemt kritiserer Kommissionen denne medlemsstat for at have opretholdt en ordning med forudgående anmeldelse for importører af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 395, s. 13.

3 — Dette direktiv vedrører de produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af de harmoniseringsdirektiver, der er angivet i direktivets bilag A, og de produkter, der er omhandlet i bilag B (produkter, som ikke er omfattet af EF-harmonisering). Med henblik på især at gennemføre de nye bestemmelser i »hygiejnepakken« af 2004 er bilag A blevet erstattet af teksten i artikel 6, nr. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/41/EF af 21.4.2004 om ophævelse af visse direktiver om levnedsmiddelhygiejne og sundhedsbetingelser for produktion og afsætning af visse animalske produkter til konsum og om ændring af Rådets direktiv 89/662/EØF og 92/118/EØF og Rådets afgørelse 95/408/EF (EUT L 157, s. 33).

ordninger«, tilsigter dette direktiv at fjerne de veterinære hindringer for udviklingen af samhandelen i Fællesskabet med produkter af animalsk oprindelse.

5. Mere præcist har direktiv 89/662 som sit endelige mål at begrænse veterinærkontrollen vedrørende disse produkter til afsendelsesstedet [4].

6. I henhold til direktivets femte betragtning bør der »med henblik på gennemførelsen af det indre marked [...] indtil dette mål faktisk er gennemført lægges vægt på den kontrol, der skal foretages ved afsendelsen og organisere[s] kontrol, der kan finde sted på bestemmelsesstedet; med [denne] løsning afskaffes muligheden for at foretage veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser«.

7. I denne forbindelse foreskriver artikel 1 i direktiv 89/662, at medlemsstaterne skal sørge for, »at veterinærkontrollen med produkter af animalsk oprindelse [...], ikke længere foretages ved grænserne, men foretages efter bestemmelserne i dette direktiv, jf. dog artikel 6« [5].

8. I henhold til direktivets artikel 2, nr. 1, forstås ved »veterinærkontrol: fysisk kontrol af og/eller administrative formaliteter vedrørende de i artikel 1 [...] nævnte produkter med henblik på direkte eller indirekte at beskytte dyrs og menneskers sundhed«.

9. Kapitel I i direktiv 89/662 vedrører »kontrol på oprindelsesstedet«. Det fastsættes blandt andet, i artikel 3, stk. 1, første afsnit, at »[m]edlemsstaterne sørger for, at samhandelen kun omfatter de i artikel 1 omhandlede produkter, der er fremstillet, kontrolleret, mærket og etiketteret i henhold til EF-bestemmelserne med henblik på produkternes bestemmelse, og som under hele transporten frem til modtageren er ledsaget af sundhedscertifikatet eller hygiejnecertifikatet, hvori modtageren er anført, eller af et hvilket som helst andet dokument som foreskrevet i EF-veterinærbestemmelserne«.

10. Desuden fastsættes følgende i artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/662: »Afsendermedlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at virksomhederne opfylder de veterinærmæssige krav på alle stadier af produktionen, oplagringen, markedsføringen og transporten af de i artikel 1 nævnte produkter«. Især sørger afsendermedlemsstaterne for, »at de produkter, der er fremstillet i overensstemmelse med de i bilag A nævnte direktiver, veterinærmæssigt kontrolleres på samme måde, hvad enten de skal indgå i EF-samhandelen eller er bestemt til medlemsstatens eget marked«.

4 — Jf. fjerde betragtning.

5 — I artikel 6 i direktiv 89/662 angives de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe i forbindelse med kontrol på steder, hvor produkter hidrørende fra tredjelande kan indføres til Fællesskabets toldområde.

11. Endvidere, i henhold til nævnte direktivs artikel 4, stk. 2, træffer »[a]fsendermedlemsstaterne [...] passende administrative, lovmæssige og strafferetlige foranstaltninger med henblik på at sanktionere enhver overtrædelse af veterinærlovgivningen, der begås af fysiske eller juridiske personer, [...].«

12. Kapitel II i direktiv 89/662 indeholder bestemmelser om »kontrol på bestemmelsesstedet«. I artikel 5, stk. 1, bestemmes følgende:

»Bestemmelsesmedlemsstaten iværksætter følgende kontrolforanstaltninger:

a) De kompetente myndigheder kan på varens bestemmelsessted ved ikke-diskriminerende veterinær stikprøvekontrol undersøge, om kravene i artikel 3 er opfyldt; de kan i den forbindelse udtage prøver.

Endvidere kan transit- eller bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder, når de ligger inde med oplysninger, som tyder på, at der er sket en overtrædelse, ligeledes foretage kontrol under varernes transport på den pågældende medlemsstat område, herunder kontrol af transportmidlernes overensstemmelse med gældende regler.«

13. Endelig bestemmes det i artikel 5, stk. 3, i direktiv 89/662, at »[v]irksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter, [...] på de kompetente myndigheders anmodning [skal] underrette disse om ankomsten af varer fra en anden medlemsstat, i det omfang det er nødvendigt for den i stk. 1 nævnte kontrol«.

14. Det skal ligeledes bemærkes, at der i forbindelse med Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union blev fastsat supplerende garantier vedrørende salmonella ved levering af visse dyr og produkter af animalsk oprindelse til denne medlemsstat [6].

B — *National ret*

15. I henhold til § 8 i det svenske Livmedelsverkets bekendtgørelse SLVFS 1998:39 af

6 — Også Republikken Finland har fået supplerende garantier. Jf. akt vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1): BILAG I — Liste omhandlet i artikel 29 i tiltrædelsesakten — V. LANDBRUG — E. VETERINÆRLOVGIVNING OG ZOOTEKNISK LOVGIVNING (EFT 1994 C 241, s. 132), jf. især kapitel 3: Folkesundhed.

15. december 1998 om kontrol ved handel med animalske fødevarer inden for Den Europæiske Union (herefter »den svenske bekendtgørelse«) er importøren eller dennes repræsentant (herefter »importøren«) forpligtet til, senest 24 timer før beregnet ankomst at anmelde bestemte produkter til kontrolmyndigheden på det sted, hvor den første modtager af varerne befinder sig.

16. De pågældende produkter er anført i denne bekendtgørelses bilag 3. Det er ubestridt, at alle produkter, som er omhandlet i den svenske lovgivning, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/662 [7].

17. Den »første modtager« af varerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den svenske bekendtgørelses § 8, defineres i bekendtgørelsens § 2 som »den, der som den første i Sverige modtager produkterne og håndterer dem på et sted til modtagelse af levnedsmidler«. Det bestemmes ligeledes i § 2, at den »[f]ørste modtager kan være forarbejdningsindustrien, engros- eller detailhandel, emballeringsvirksomhed, storkøkkener, køle- eller fryseanlæg eller et hvilket som helst andet lager. Hvis et parti varer deles under transporten, anses hver modtager af en del af partiet for at være den første modtager« [8].

II — Den administrative procedure

18. Efter at have modtaget en klage over denne svenske bekendtgørelse vurderede Kommissionen, at kravet om forudgående anmeldelse i henhold til § 8 i den svenske bekendtgørelse var i strid med artikel 5 i direktiv 89/662, og sendte den 9. juli 1999 en åbningsskrivelse til Kongeriget Sverige.

19. Kongeriget Sverige svarede på denne ved skrivelse af 8. september 1999, hvori det blandt andet blev anført, at forpligtelsen til forudgående anmeldelse udelukkende var indført med det formål at lette gennemførelsen af den stikprøvekontrol af varepartier, som myndighederne i bestemmelsesstaten har pligt til at foretage i henhold til bestemmelserne i direktiv 89/662.

7 — Produkterne er omfattet af dette direktiv enten direkte eller, hvad angår hakket kød og tilberedt kød, indirekte ved artikel 10 i Rådets direktiv 94/65/EF af 14.12.1994 om krav til fremstilling og afsætning af hakket kød og tilberedt kød (EFT L 368, s. 10). Dette direktiv blev ophævet ved direktiv 2004/41.

8 — Jf. svarskriftet, s. 3.

20. Da Kommissionen ikke mente, at den svenske regerings bemærkninger gav anledning til, at den skulle ændre synspunkt, besluttede den at fremsætte en begrundet udtalelse, den 21. december 2001, hvori den opfordrede Kongeriget Sverige til inden for en frist på to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 5 i direktiv 89/662.

21. Den svenske regering svarede på den begrundede udtalelse ved en skrivelse af 26. februar 2002, hvori den blandt andet gjorde opmærksom på, at afsendelsesmedlemsstaten i henhold til artikel 3 og 4 i direktiv 89/662 har pligt til at sørge for, at kun de produkter, der er i overensstemmelse med EF-bestemmelserne, indgår i EF-samhandelen, og præciserede, at de garantier vedrørende salmonella, som Kongeriget Sverige havde fået ved sin tiltrædelse af Den Europæiske Union, er en del af de fælles regler, som afsendelsesmedlemsstaten skal overholde.

22. Den svenske regering gjorde i denne forbindelse gældende, at § 8 i den anfægtede svenske bekendtgørelse har til formål at give den ansvarlige myndighed mulighed for at foretage stikprøvekontrol eller kontrollere varepartier fra virksomheder, som almindeligvis ikke overholder salmonellagarantierne. For at kunne udføre denne kontrol skal kontrolmyndigheden vide på forhånd, at importøren påtænker at importere produkter, som er anført i den pågældende bekendtgørelse, til Sverige.

23. Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, anlagde den denne sag i medfør af artikel 226 EF ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. marts 2003.

III — Søgsmålet

24. I stævningen nedlagde Kommissionen oprindeligt påstand om, at det fastslås, at »Kongeriget Sverige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, idet det har opretholdt en ordning med forudgående anmeldelse *og sundhedskontrol* for importører af visse animalske levnedsmidler hidrørende fra andre medlemsstater« [9].

25. I replikken har Kommissionen imidlertid udtrykt ønske om at justere sine påstande i

9 — Min fremhævelse.

sagen og frafalde klagepunktet om sundhedskontrol for importører af de pågældende levnedsmidler [10].

26. Kommissionen har følgelig i denne sag kun opretholdt klagepunktet om, at Kongeriget Sverige har opretholdt en »ordning med forudgående anmeldelse for importører af visse animalske levnedsmidler hidrørende fra andre medlemsstater« [11], som er i strid med artikel 5 i direktiv 89/662.

27. Jeg skal desuden gøre opmærksom på, at Republikken Finland har fået tilladelse til at intervenere i denne sag til støtte for sagsøgtes påstand i henhold til kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. juli 2003.

IV — Retlig vurdering

28. I henhold til Domstolens faste praksis er en sundhedskontrol, der af en medlemsstat foretages ved grænsen ved indførsel af animalske produkter eller produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater, uanset om den er systematisk eller ej, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 28 EF.

29. Domstolen har nemlig fastslået følgende: »Særligt som følge af den forsinkelse, kontrollen nødvendigvis må medføre, og de ekstra transportomkostninger, dette kan påføre importøren, vil den omhandlede kontrol gøre importen mere vanskelig eller mere byrdefuld« [12].

30. Imidlertid gælder forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion ved import som bekendt med forbehold af undtagelserne i fællesskabsretten, navnlig i artikel 30 EF.

31. Det skal dog bemærkes, at det ligeledes følger af fast retspraksis, at »når fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at

10 — Jf. punkt 9.
11 — Ibidem.

12 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 14. Jf. ligeledes, i samme retning, dom af 22.6.1994, sag C-426/92, Deutsches Milch-Kontor, Sml. I, s. 2757, præmis 20.

kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel [30 EF], og *de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektivet angiver*« [13].

32. Domstolen har allerede haft lejlighed til at anvende dette princip i forbindelse med en sag, der vedrørte tyske lovbestemmelser, i henhold til hvilke enhver indførsel i Tyskland af fersk fjerkrækød skulle underkastes en procedure, som blandt andet indebar, at importøren var forpligtet til rettidigt at angive varen til det kompetente tyske indgangstoldsted [14].

33. Domstolen skulle i denne sag vurdere, om det kontrolsystem, som var fastsat i disse nationale bestemmelser, var foreneligt med det harmoniserede kontrolsystem i medfør af Rådets direktiv 71/118/EØF af 15. februar 1971 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød [15] samt Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne [16].

34. Domstolen fastslog i denne forbindelse: »*Når henses til den harmoniserede sundhedskontrolordning*, som er gennemført ved fællesskabsbestemmelser, og [...] er baseret på, at varen i det hele kontrolleres i afsendelseslandet, hvilken kontrol træder i stedet for kontrollen i bestemmelseslandet, *kan hensyn, der er forbundet med kravet om beskyttelse af sundheden, ikke begrunde, at transportører pålægges specifikke, supplerende krav* ved overskridelse af en grænse« [17].

35. Domstolen kunne herefter fastslå, at »Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og direktiverne 71/118 og 83/643, idet den systematisk pålægger transportører af fersk fjerkrækød en forpligtelse til forudgående at angive varen med

13 — Min fremhævelse. Jf. dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 35. Jf. ligeledes, i samme retning, dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 4, og af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 14. Ifølge Domstolen gælder generelt, at artikel 30 EF ikke kan anvendes som hjemmel, såfremt der i fællesskabsdirektiver foreskrives harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i denne artikel. Jf. bl.a. dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18, og af 12.11.1998, sag C-102/96, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6871, præmis 21.

14 — Dom af 28.11.1989, sag C-186/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3997.

15 — EFT 1971 I, s. 97. Dette er et af de direktiver, der tager sigte på harmonisering af hygiejnekravene ved produktion og markedsføring af visse produkter af animalsk oprindelse.

16 — EFT L 359, s. 8.

17 — Præmis 16 (min fremhævelse).

henblik på at sikre en systematisk veterinærkontrol [...]« [18].

36. Denne dom, som vedrørte nationale lovbestemmelser, der kan sammenlignes med den i denne sag omhandlede svenske bekendtgørelse, hvad dette aspekt angår, stadfæster princippet om, at importører af animalske produkter ikke kan pålægges »specifikke, supplerende krav« som f.eks. en systematisk forpligtelse til forudgående at anmelde indførsel af visse produkter af animalsk oprindelse, som går ud over rammerne for det harmoniserede fællesskabssystem for sundheds- og/eller veterinærkontrol i forbindelse med handelen inden for Fællesskabet med de pågældende produkter.

37. Jeg mener, at Domstolens argumentation i denne sag i stor udstrækning kan tjene som vejledning ved bedømmelsen af den svenske ordning med forudgående anmeldelse af indførsel i Sverige af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater, navnlig i betragtning af at direktiv 89/662 yderligere fremmer harmoniseringen af reglerne om veterinærkontrol ved samhandelen inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked.

38. Det er min opfattelse, at direktiv 89/662 har medført en fuldstændig harmonisering af den veterinærkontrol, der kan foretages i bestemmelsesmedlemsstaten af produkter af animalsk oprindelse, som er omfattet af direktivet.

39. Til støtte for denne opfattelse kan jeg gøre opmærksom på, at det af femte betragtning til dette direktiv fremgår, at fællesskabslovgiver ønskede at »organisere kontrol, der kan finde sted på bestemmelsesstedet«. Endvidere indeholder bestemmelserne i kapital II vedrørende »kontrol på bestemmelsesstedet« en nøjagtig og fuldstændig beskrivelse af de forpligtelser, som bestemmelsesmedlemsstaterne har, ligesom der er angivet strenge rammer for det skøn, som de råder over ved gennemførelsen af disse bestemmelser. Jeg skal ligeledes bemærke, at Domstolen i sin redegørelse for hovedtrækkene i direktiv 89/662 angav, at »der [er] blevet fastsat detaljerede regler om den kontrol, som kan gennemføres i bestemmelseslandet« [19].

40. Når Kongeriget Sverige indførte en ordning med obligatorisk forudgående anmeldelse for importører af produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af direktiv 89/662, var denne stat således forpligtet til at handle inden for rammerne af det harmoniserede fællesskabssystem for veterinærkontrol ved handel inden for Fællesskabet, som er fastsat ved dette direktiv.

18 — Jeg gør opmærksom på, at selv om der i dommens konklusion tales om »transportører« af fersk fjerkrækød, mener jeg, at denne generiske term bør forstås således, at den nødvendigvis må omfatte importørerne af disse produkter, af den simple grund, at de nationale lovbestemmelser, som Kommissionen anfægtede i denne sag, forpligtede »importøren« til at angive varen til det kompetente nationale toldindgangssted (jf. redegørelsen for de nationale bestemmelser i dom af 20.9.1988, sag 190/87, Moormann, Sml. s. 4689, præmis 3, og dommen af 28.11.1989 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 2).

19 — Dom af 12.11.1998 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 5.

41. Det er i denne henseende ubestridt, at den anfægtede svenske bekendtgørelse indfører en forpligtelse til forudgående anmeldelse af indførsel af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater, som er af systematisk karakter og udelukkende påhviler importørerne.

42. Det harmoniserede system for veterinærkontrol, som er fastsat ved direktiv 89/662, indeholder ligeledes en bestemmelse om en forpligtelse til at underrette om ankomsten af produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater. Det skal derfor afgøres, om de *nærmere betingelser* for den svenske ordning med obligatorisk forudgående anmeldelse af import er forenelige med de betingelser, der er fastsat i den pågældende bestemmelse, dvs. artikel 5, stk. 3, litra c), i dette direktiv.

43. Med dette for øje vil jeg først fortolke direktiv 89/662 ved at se på såvel direktivets ordlyd som dets formål.

44. *For så vidt angår ordlyden af direktiv 89/662* vil jeg koncentrere opmærksomheden om artikel 5, stk. 3, litra c), idet den anfægtede svenske ordning tydeligvis har til formål at gennemføre netop denne bestemmelse i direktivet.

45. Jeg gør opmærksom på, at virksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter, i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3, litra c), »[...] *på de kompetente myndigheders anmodning* [skal] underrette disse om ankomsten af varer fra en anden medlemsstat, *i det omfang det er nødvendigt for den i stk. 1 nævnte kontrol*« [20].

46. For det første kan det konstateres, at det udtrykkeligt fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at forpligtelsen til at underrette om ankomsten af varer hidrørende fra en anden medlemsstat gælder »på de kompetente myndigheders anmodning« [21]. Denne del af sætningen giver umiddelbart indtryk af, at fællesskabslovgiver ikke har påtænkt, at en sådan forpligtelse skulle være af systematisk karakter.

47. Ud fra ordlyden af denne bestemmelse er jeg således tilbøjelig til at mene, at virksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af

20 — Min fremhævelse.

21 — De kompetente myndigheder defineres i henhold til artikel 2, nr. 4, i direktiv 89/662 som »en medlemsstats centrale myndigheder, der er kompetente til at udføre veterinærkontrol, eller enhver myndighed, til hvem de har delegeret denne kompetence«.

sådanne produkter *kun i enkeltstående tilfælde*, dvs. på de kompetente myndigheders anmodning, har pligt til at underrette om ankomsten af varer hidrørende fra en anden medlemsstat.

48. For det andet gør jeg opmærksom på, at den underretningspligt, som kan pålægges ovennævnte virksomheder, skal anvendes »i det omfang, det er nødvendigt for den i stk. 1 nævnte kontrol«.

49. Det skal i denne henseende nævnes, at den »i stk. 1 nævnte kontrol« hovedsagelig består i ikke-diskriminerende veterinær stikprøvekontrol, der udføres af de kompetente myndigheder på varens bestemmelsessted.

50. Den omstændighed, at der opstilles som kriterium, at underretningspligten skal være nødvendig, bekræfter efter min opfattelse også, at fællesskabslovgiver ikke har haft til hensigt at pålægge virksomhederne en systematisk forpligtelse til at anmelde import af animalske produkter hidrørende fra andre medlemsstater.

51. Bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder kan altså kun pålægge modtagerne af de pågældende produkter at underrette om deres ankomst, hvis dette åbenbart er *nødvendigt* med henblik på en senere gennemførelse af ikke-diskriminerende veterinær stikprøvekontrol [22].

52. På dette trin af analysen giver ordlyden af artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662 tilsyneladende kun mulighed for i enkeltstående tilfælde at gennemføre forpligtelsen til at underrette om ankomsten af produkter hidrørende fra en anden medlemsstat.

53. Desuden må man afvise et af Kongeriget Sveriges hovedargumenter, nemlig at pligten til forudgående anmeldelse af indførsler er nødvendig for, at den kompetente myndighed kan udføre en effektiv stikprøvekontrol i henhold til direktiv 89/662.

54. Selv om jeg kan acceptere, at en sådan pligt fremmer planlægningen og organiseringen af den fysiske stikprøvekontrol, idet den udgør en kilde til information til gavn for bestemmelsesstatens kompetente myndig-

22 — Det er værd at bemærke, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29.4.2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT L 165, s. 1) også anvender dette begreb, idet den stiller krav om, at det skal være »strengt nødvendigt« at meddele varernes ankomst. Artikel 3, stk. 6, lyder således: »Bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed kan ved en ikke-diskriminerende kontrol kontrollere, om foderstoffer og fødevarer overholder foderstof- og fødevarelovgivningen. Medlemsstaterne kan i det omfang, det er strengt nødvendigt for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol, bede virksomhedsledere, som har fået leveret varer til dem fra en anden medlemsstat, om at meddele sådanne varers ankomst« (min fremhævelse).

hed, kan jeg ikke tilslutte mig det synspunkt, at det er nødvendigt at indføre en pligt til forudgående underretning, for at stikprøvekontrollen i henhold til direktiv 89/662 kan udføres.

55. For det første mener jeg, at den ordlyd, der er valgt af fællesskabslovgiver i direktivets artikel 5, stk. 3, litra c), imødegår Kongeriget Sveriges argumentation, idet den som nævnt er til hinder for en systematisk underretningspligt. For det andet mener jeg, at der er tilstrækkelig garanti for, at stikprøvekontrollen er effektiv, hvis bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed foretager en passende risikoanalyse [23].

56. Det er desuden vigtigt at fremhæve, at fællesskabslovgiver i artikel 5, stk. 3, i direktiv 89/662 har fastsat foranstaltninger, der skal bidrage til at sikre effektiviteten af den veterinære stikprøvekontrol. For eksempel skal virksomheder, som modtager produkter hidrørende fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter, føre et register over leverancerne. På samme måde har de pligt til »i en periode, der fastsættes af de kompetente myndigheder, dog i mindst seks måneder, [at] opbevare de i artikel 3 nævnte sundhedscertifikater, hygiejnecertifikater eller dokumenter med henblik på forevisning for de kompetente myndigheder på disses anmodning« [24].

57. Den svenske regering har anlagt en ganske anden fortolkning af artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662, idet den mener, at fællesskabslovgiver ikke har taget stilling til, hvornår og hvor ofte der skal ske anmeldelse, og således har overladt det til medlemsstaterne at fastsætte dette.

58. Jeg er ikke helt enig i denne fortolkning af artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662. Det er ganske vist korrekt, at der ikke er fastsat præcise bestemmelser om hverken tidspunktet for eller hyppigheden af disse anmeldelser, men som jeg har påvist ovenfor, fremgår det klart, at ordlyden af denne artikel ikke giver mulighed for at indføre en systematisk anmeldelsespligt, der vil betyde en streng begrænsning af medlemsstaternes skønsbeføjelser med hensyn til hyppigheden af disse anmeldelser.

59. På den anden side må det, hvad angår spørgsmålet om, hvornår denne anmeldelse skal finde sted, erkendes, at ordlyden af artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662 ikke er særlig entydig. Det fremgår nemlig ikke umiddelbart af ordlyden, om ankomsten af

23 — Dette synspunkt indgår i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 882/2004, hvor det blandt andet foreskrives, at den offentlige kontrol af fødevarer foretages »på grundlag af en risikovurdering«. Risikovurderingen kan f.eks. baseres på, om der tidligere er konstateret uregelmæssigheder i forbindelse med bestemte dyr eller fødevarevirksomheder.

24 — Jf. artikel 5, stk. 3, litra b) og d), i direktiv 89/662.

produkter hidrørende fra en anden medlemsstat skal anmeldes *før eller efter* produkternes ankomst til bestemmelsesmedlemsstaten.

60. Til sammenligning kan nævnes, at der i artikel 5, stk. 2, litra a), i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked [25] er fastsat en pligt til »*på forhånd* [at] give meddelelse om indførelsen af dyr eller produkter fra en anden medlemsstat, herunder navnlig forsendelsens karakter og den forventede ankomstdato« [26].

61. I betragtning af, at det ikke fremgår præcist af ordlyden af artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662, hvornår ankomsten af produkter hidrørende fra andre medlemsstater skal anmeldes, mener jeg, at denne artikel skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan indføre en pligt til at anmelde indførsel *inden produkternes ankomst*, men til gengæld er til hinder for, at en sådan pligt *systematisk* pålægges importører af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.

62. *For så vidt angår formålene med direktiv 89/662* mener jeg, at de bekræfter den fortolkning, som jeg netop har gjort rede for på grundlag af ordlyden af direktivets artikel 5, stk. 3, litra c), og tyder på, at direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en sådan underretningspligt udelukkende pålægges importørerne.

63. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at direktiv 89/662 med henblik på at sikre de frie varebevægelser for landbrugsprodukter, som i henhold til den anden betragtning til direktivet udgør »et grundlæggende element i de fælles markedsordninger«, har til formål at fjerne de veterinære hindringer for udviklingen af samhandelen i Fællesskabet med produkter af animalsk oprindelse.

64. Mere konkret er det endelige mål med direktiv 89/662 at begrænse veterinærkontrollen af disse produkter til kontrol på afsendelsesstedet [27].

65. Ifølge direktivets femte betragtning bør der »med henblik på indførelsen af det indre marked [...] indtil dette mål faktisk er

25 — EFT L 224, s. 29.

26 — Min fremhævelse.

27 — Jf. fjerde betragtning.

gennemført lægges vægt på den kontrol, der skal foretages ved afsendelsen og organisere [s] kontrol, der kan finde sted på bestemmelsesstedet; med [denne] løsning afskaffes muligheden for at foretage veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser«.

66. På denne baggrund pålægges medlemsstaterne ved artikel 1 i direktiv 89/662 at sørge for, »at veterinærkontrollen med produkter af animalsk oprindelse [...] ikke længere foretages ved grænserne, men foretages efter bestemmelserne i dette direktiv, jf. dog artikel 6«.

67. På baggrund af det ovenstående mener jeg, at den omstændighed, at importørerne inden for rammerne af den ordning, som de svenske myndigheder har indført, pålægges en systematisk pligt til på forhånd at anmelde visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater, er i strid med såvel *målet om at fjerne kontrollen ved grænserne* som målet om *at begrænse den kontrol, der kan foretages i bestemmelseslandet.*

68. Jeg er nemlig enig med Kommissionen i, at den systematiske pligt til forudgående anmeldelse, der indgår i de svenske bestemmelser, udgør en form for grænsekontrol, i det omfang den pålægges importøren [28]. Den er nemlig med til at opretholde en hindring for adgang til Sverige af produkter af animalsk oprindelse indført fra andre medlemsstater og bidrager således til at opretholde en indre grænse.

69. Udtrykket »virksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter«, som er indeholdt i artikel 5, stk. 3, i direktiv 89/662, kan ganske vist fortolkes bogstaveligt således, at det omfatter importører af produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.

70. Jeg mener imidlertid ikke, at en sådan fortolkning lever op til fællesskabslovgivers ønske om at fjerne kontrollen ved Fællesskabets indre grænser.

71. Det skal i øvrigt bemærkes, at fællesskabslovgiver for at opnå dette for gennemførelsen af det indre marked nødvendige mål har anvendt en meget bred definition af begrebet »veterinærkontrol«. Dette begreb

28 — Ifølge Kommissionen skal ordet »grænse« her forstås i juridisk snarere end fysisk forstand (jf. stævningen, punkt 20 og 21).

omfatter nemlig i henhold til artikel 2, nr. 1, i direktiv 89/662 »fysisk kontrol af og/eller *administrative formaliteter* vedrørende de i artikel 1 nævnte produkter *med henblik på direkte eller indirekte at beskytte dyrs og menneskers sundhed*« [29].

72. I betragtning heraf mener jeg, det er en rimelig vurdering, at direktiv 89/662 er til hinder for, at importøren pålægges en systematisk udførelse af en sådan administrativ formalitet, da en sådan foranstaltning bidrager til at opretholde de indre grænser, hvilket er i direkte strid med det mål om fjernelse af veterinærkontrollen ved de indre grænser, som fællesskabslovgiver har forfulgt i direktiv 89/662.

73. Jeg mener også, i lighed med Kommissionen, at en sådan foranstaltning er i strid med det faste mål om at begrænse den kontrol, der kan finde sted i bestemmelseslandet. I denne henseende er det vigtigt at fastholde, hvad jeg har nævnt ovenfor, at der ved direktiv 89/662 er fastsat udtømmende, eller »detaljerede regler« [30] om den kontrol, som kan gennemføres i bestemmelseslandet. Når en bestemmelsesmedlemsstat indfører en administrativ formalitet, hvis gennemførelsesvilkår går ud over den ramme, der er fastlagt ved direktiv 89/662, udgør det således en krænkelse af dette direktiv.

74. På baggrund af det anførte mener jeg således, at direktiv 89/662, og navnlig artikel 5, stk. 3, litra c), skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en bestemmelsesmedlemsstat kan pålægge importører af bestemte produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater en systematisk pligt til på forhånd at anmelde import af sådanne produkter.

75. For så vidt som den ordning, som er indført ved den svenske bekendtgørelse, indebærer en sådan systematisk forpligtelse, som pålægges importørerne, mener jeg, den bør anses for at være i strid med direktiv 89/662.

76. Inden jeg fremsætter mit forslag til afgørelse, vil jeg blot komme med et par bemærkninger til de argumenter, som Kongeriget Sverige har fremsat under den administrative procedure, hvor det bl.a. er blevet hævdet, at den nationale ordning med forudgående anmeldelse af import er nødvendig for at kontrollere, at andre medlemsstater overholder fællesskabsreglerne for bekæmpelse af salmonella.

29 — Min fremhævelse.

30 — Dom af 12.11.1998, Kommissionen mod Tyskland.

77. Jeg skal i denne forbindelse minde om, at der i forbindelse med Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union blev fastsat supplerende garantier vedrørende salmonella ved levering af visse dyr og produkter af animalsk oprindelse til denne medlemsstat [31].

78. Disse garantier er f.eks. for fersk fjerkrækøds vedkommende fastsat ved Rådets beslutning 95/411/EF af 22. juni 1995 om fastsættelse af regler for mikrobiologisk undersøgelse for salmonella af stikprøver, der skal foretages af fersk fjerkrækød bestemt til Finland og Sverige [32]. I henhold til denne beslutnings artikel 2 er »[f]ersk fjerkrækød bestemt til Finland og Sverige [...] med hensyn til salmonella underkastet mikrobiologiske stikprøveundersøgelser på oprindelsesvirksomheden, der foretages i overensstemmelse med bilaget«. Denne regel gælder ikke, når der er tale om virksomheder, som er omfattet af et program for undersøgelse for salmonella, der er anerkendt som svarende til det, der anvendes i Republikken Finland og Kongeriget Sverige [33].

79. Det fremgår af sagen, at den svenske ordning med systematisk forudgående anmeldelse af import af visse animalske produkter, som trådte i kraft ved den svenske bekendtgørelse, blev indført, fordi Kongeriget Sverige nærede tvivl om, hvorvidt salmonellagarantierne blev overholdt i visse afsendelsesmedlemsstater.

80. I denne henseende skal jeg henvise til sjette betragtning til direktiv 89/662 og gøre opmærksom på, at målet om at indskrænke veterinærkontrollen ved Fællesskabets indre grænser »indebærer en stærkere tillid til den veterinærkontrol, der foretages af afsendelsesmedlemsstaten«.

81. Såfremt et produkt af animalsk oprindelse fra en anden medlemsstat er ledsaget af sundhedscertifikatet eller hygiejnecertifikatet eller af et hvilket som helst andet dokument som foreskrevet i EF-veterinærbestemmelserne, bør det således formodes at være i overensstemmelse med de gældende regler på fællesskabsplan.

31 — Jf. fodnote 6.

32 — EFT L 243, s. 29. Lignende garantier er fastsat i Rådets beslutning 95/409/EF af 22.6.1995 om fastsættelse af regler for mikrobiologisk undersøgelse for salmonella af stikprøver af fersk okse- og svinekød bestemt til Finland og Sverige (EFT L 243, s. 21).

33 — Jf. artikel 3 i beslutning 95/411. De samme regler gælder vedrørende okse- og svinekød i henhold til artikel 2 og 3 i beslutning 95/409.

82. Hvis det i forbindelse med en kontrol på bestemmelsesstedet eller under transporten konstateres, at et sådant produkt kan skade målet om at beskytte menneskers sundhed, er der i artikel 7, 8 og 9 i direktiv 89/662 fastsat en procedure, som bestemmelsesmedlemsstaten skal følge. Domstolen har således fastslået, at det »påhvilede [...] Forbundsrepublikken Tyskland, da den i forbindelse med den tilladte kontrol og under anvendelse af sine egne metoder konstaterede, at det importerede kød havde en udtalt rønslig lugt, der gjorde det uegnet til menneskeføde — en situation, der omhandles i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 89/662 — at indlede proceduren i henhold til samme direktivs artikel 8 og straks optage kontakt med den kompetente myndighed i afsendelsesmedlemsstaten, i det foreliggende tilfælde Danmark«. De tyske myndigheder kunne således ikke ensidigt udtale, at den såkaldte »modificerede immunoenzymtest ifølge professor Claus«, hvormed en sådan lugt kan spores, var obligatorisk i alle tilfælde, og som følge heraf afslå at anerkende sundheden af svinekød importeret og kontrolleret i henhold til den danske skatolmetode, uden at iværksætte den særlige procedure, som er indført ved artikel 8 i direktiv 89/662 [34].

83. Desuden indføres der ved artikel 9 i direktiv 89/662 »en fællesskabsretlig beskyttelsesordning, der skal erstatte de eventuelt uensartede hastesikkerhedsforanstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i tilfælde af alvorlig fare« [35].

84. På baggrund heraf mener jeg, at en bestemmelsesmedlemsstat, der er i tvivl om, hvorvidt fællesskabsreglerne med henblik på bekæmpelse af salmonella er overholdt i afsendelsesmedlemsstaten, skal anvende de procedurer og sikkerhedsforanstaltninger, der er fastsat i direktiv 89/662. Den kan ikke ensidigt indføre nationale supplerende foranstaltninger, som går ud over bestemmelserne i dette direktiv vedrørende et harmoniseret system for veterinærkontrol ved samhandelen i Fællesskabet med visse produkter af animalsk oprindelse.

85. Denne analyse er i overensstemmelse med et grundlæggende fællesskabsretligt princip om, at medlemsstaterne skal handle inden for rammerne af de i EF-traktaten fastsatte procedurer og retsskridt, hvis den vurderer, at en anden medlemsstat ikke opfylder de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten [36].

34 — Dom af 12.11.1998 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 37 og 41.

35 — Dom af 5.12.2000, sag C-477/98, Eurostock, Sml. I, s. 10695, præmis 59.

36 — Jf. bl.a. dom af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555, org.ref.: Rec. s. 1217, og af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 9.

V — Forslag til afgørelse

86. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen

1) at fastslå, at Kongeriget Sverige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, og navnlig artikel 5, stk. 3, litra c), i dette direktiv, idet det har opretholdt en forpligtelse for importører af visse animalske levnedsmidler hidrørende fra andre medlemsstater til systematisk forudgående anmeldelse af import af disse produkter

2) at pålægge Kongeriget Sverige at betale sagens omkostninger.