CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER
presentadas el 12 de mayo de 2005 [1]

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior. [2]

2. Efectivamente, la Comisión reprocha al citado Estado miembro el hecho de mantener en vigor un sistema de notificación previa de las importaciones a cargo de los importadores de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 395, p. 13.

I. Marco normativo

A. *Derecho comunitario*

3. La Directiva 89/662 forma parte de las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior, y en concreto, en el sector de los productos de origen animal. [3]

4. Con vistas a garantizar la libre circulación de los productos agrícolas que constituye, según el segundo considerando de la Directiva 89/662, «un elemento fundamental de

3 — Esta Directiva versa sobre los productos de origen animal cubiertos por las Directivas de armonización enumeradas en su Anexo A así como sobre aquellos otros productos contemplados en su Anexo B (productos no sujetos a armonización comunitaria). Con objeto de integrar, en particular, las nuevas disposiciones del «paquete higiene» de 2004, el Anexo A fue sustituido por el texto que figura en el artículo 6, punto 2, de la Directiva 2004/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se derogan determinadas Directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se modifican las Directivas 89/662/CEE y 92/118/CEE del Consejo y la Decisión 95/408/CE del Consejo (DO L 157, p. 33).

las organizaciones comunes de mercado», la mencionada Directiva pretende eliminar los obstáculos veterinarios que frenan el desarrollo de los intercambios intracomunitarios de los productos de origen animal.

5. Más en concreto, el objetivo final de la Directiva 89/662 es limitar los controles veterinarios de los mencionados productos al lugar de su partida. [4]

6. A tenor del quinto considerando de la citada Directiva «ante la realización del mercado interior, es conveniente, a la espera de la realización de dicho objetivo, hacer hincapié en los controles que deben efectuarse en el lugar de partida y en la organización de los controles que puedan llevarse a cabo en el lugar de destino; tal solución lleva a abandonar la posibilidad de efectuar los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad».

7. Con esta finalidad, el artículo 1 de la Directiva 89/662 obliga a los Estados miembros a velar «por que los controles veterinarios sobre los productos de origen animal [...] no sigan realizándose en las fronteras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 [5] sino que se realicen de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva».

8. Por «control veterinario» deberá entenderse, a tenor del artículo 2, punto 1, de la referida Directiva, «cualquier control físico y/o formalidad administrativa referido a los productos contemplados en el artículo 1, destinado directa o indirectamente a garantizar la protección de la salud pública o animal».

9. El capítulo I de la Directiva 89/662 versa sobre los «controles en origen». En el mismo se establece, a tenor de su artículo 3, apartado 1, párrafo primero que «los Estados miembros velarán por que sólo se destinen a los intercambios los productos a que se refiere el artículo 1 que se hayan obtenido, controlado, marcado y etiquetado de conformidad con la normativa comunitaria para el destino de que se trate y que vayan acompañados, hasta su destinatario final expresamente mencionado, del certificado sanitario, del certificado de salubridad o de cualquier otro documento establecido por la normativa veterinaria comunitaria».

10. Además, según el artículo 4, apartado 1 de la Directiva 89/662, «los Estados miembros de expedición adoptarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento, por parte de los agentes, de las condiciones veterinarias en todas las fases de producción, almacenamiento, comercialización y transporte de los productos a que se refiere el artículo 1». Dichos Estados miembros velarán en particular por que «los productos obtenidos de conformidad con las Directivas mencionadas en el Anexo A sean controlados de la misma manera, desde un punto de vista veterinario, ya estén destinados a intercambios intracomunitarios, ya al mercado nacional».

4 — Véase el cuarto considerando.

5 — El artículo 6 de la Directiva 89/662 enumera las medidas que deben adoptar los Estados miembros cuando se realicen controles en los lugares por los que puedan introducirse en el territorio de la Comunidad productos procedentes de un país tercero.

11. Además, a tenor del artículo 4, apartado 2, de la mencionada Directiva, «los Estados miembros de expedición adoptarán las medidas administrativas, legales o penales adecuadas para sancionar cualquier infracción cometida contra la legislación veterinaria por personas físicas o jurídicas [...]».

12. Por su parte, el capítulo II de la Directiva 89/662 está dedicado a los «controles en destino». Su artículo 5, apartado 1, dispone:

«Los Estados miembros de destino aplicarán las medidas de control siguientes:

a) la autoridad competente podrá verificar en los lugares de destino de la mercancía mediante controles veterinarios de sondeo y de carácter no discriminatorio, el cumplimiento de los requisitos del artículo 3; podrá, además, proceder a tomas de muestras.

Además, cuando la autoridad competente del Estado miembro de tránsito o del Estado miembro de destino disponga de elementos de información que le permitan suponer que se comete una infracción, podrá también efectuar controles durante el transporte de la mercancía en su territorio incluido el control de conformidad de los medios de transporte».

13. Finalmente, el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 89/662 establece que «los agentes que reciban entregas de productos procedentes de otro Estado miembro o que procedan al fraccionamiento total de un lote de tales productos [...] estarán obligados, a petición de la autoridad competente, a señalar la llegada de productos procedentes de otro Estado miembro en la medida necesaria para efectuar los controles contemplados en el apartado 1».

14. Debe observarse asimismo que en el marco de la adhesión del Reino de Suecia a la Unión Europea se establecieron garantías suplementarias por lo que atañe a las salmonelas para las entregas de determinados animales y de ciertos productos de origen animal destinados al citado Estado miembro. [6]

B. *Derecho nacional*

15. El artículo 8 del Decreto SLV FS 1998:39 de la Administración nacional de la Alimen-

6 — La República de Finlandia ha disfrutado también de las citadas garantías suplementarias. Véase el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21 y DO 1995, L 1, p. 1): anexo I — Lista correspondiente al artículo 29 del Acta de adhesión — V. Agricultura — E. Legislación veterinaria y zootécnica (DO 1994, C 241, p. 132; véase, en particular, el capítulo 3, que lleva el encabezamiento «Salud pública»).

tación de 15 de diciembre de 1998, sobre los controles veterinarios de los productos alimenticios de origen animal en los intercambios intracomunitarios (en lo sucesivo, «Decreto sueco»), prevé que el importador o su agente (en lo sucesivo, «importador») estará obligado a notificar determinados productos a la autoridad de control competente del lugar donde se encuentre el primer destinatario de la mercancía, a más tardar 24 horas antes de la hora de llegada estimada.

16. Los productos de que se trata se hallan enumerados en el anexo 3 del referido Decreto. Consta que todos los productos contemplados por la normativa sueca se hallan comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 89/662. [7]

17. En el artículo 2 del citado Decreto se define al «primer destinatario» de la mercancía, a efectos del artículo 8 del Decreto sueco como «quien reciba por primera vez en Suecia los productos y los gestione en un lugar que reciba productos alimenticios». El mencionado artículo 2 dispone asimismo que «el primer destinatario podrá ser la industria de transformación, el comercio al por mayor o al detalle, la empresa de acondicionamiento, el servicio de restauración, la instalación de refrigeración o congelación o cualquier otro lugar donde se depositen las mercancías. Si se reparte un lote de mercancías durante el transporte, se considera que cada destinatario de una de las partes del lote es el primer destinatario de las mismas». [8]

II. Procedimiento administrativo previo

18. Al haber recibido una denuncia contra la citada normativa sueca y considerando que la obligación de notificación previa establecida en el artículo 8 del Decreto sueco era contraria al artículo 5 de la Directiva 89/662, la Comisión dirigió al Reino de Suecia, el 9 de julio de 1999, un escrito de requerimiento.

19. El Reino de Suecia respondió al citado escrito mediante una carta fechada el 8 de septiembre de 1999, en la cual indicaba en particular que la obligación de notificación previa se había impuesto con la exclusiva finalidad de facilitar la realización de los controles por sondeo de lotes de productos que debe efectuar la autoridad competente del Estado de destino conforme a lo dispuesto en la Directiva 89/662.

7 — Bien de una manera directa, bien, por lo que atañe a las carnes picadas y a los preparados de carne, mediante la remisión efectuada por el artículo 10 de la Directiva 94/65/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1994, por la que se establecen los requisitos aplicables a la producción y a la comercialización de carne picada y de preparados de carne (DO L 368, p. 10). Esta Directiva ha sido derogada por la Directiva 2004/41.

8 — Véase el escrito de contestación, p. 3.

20. Tras conocer las observaciones del Gobierno sueco, la Comisión no consideró que debiera modificar su punto de vista. Por consiguiente, decidió dirigir al Reino de Suecia, el 21 de diciembre de 2001, un dictamen motivado en el cual le instaba a adoptar en un plazo de dos meses las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 89/662.

21. El Gobierno sueco respondió a dicho dictamen motivado mediante un escrito de 26 de febrero de 2002. En dicho escrito recordaba, en particular, que los artículo 3 y 4 de la Directiva 89/662 obligan al Estado miembro de expedición a velar por que tan solo se destinen a los intercambios aquellos productos que se ajusten a la normativa comunitaria y aclaraba que, entre las normas comunes que debe respetar el referido Estado, figuran las garantías sobre las salmonelas que le fueron concedidas al Reino de Suecia cuando se produjo su adhesión a la Unión Europea.

22. Sobre este particular, el Gobierno sueco ha alegado que la finalidad del artículo 8 del Decreto sueco que es objeto de impugnación es permitir a la autoridad competente controlar por sondeo los lotes o controlar los lotes procedentes de establecimientos que no respeten por lo general las garantías referentes a las salmonelas. Para que puedan efectuarse dichos exámenes, la autoridad de control debe saber anticipadamente que el importador pretende introducir en Suecia productos contemplados en el referido Decreto.

23. Dicha respuesta no convenció a la Comisión, la cual interpuso el presente recurso, al amparo del artículo 226 CE, mediante un escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de marzo de 2003.

III. El recurso

24. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión solicitó, en un primer momento, al Tribunal de Justicia que «declare que [el Reino de] Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, al mantener en vigor un sistema de notificación previa y *de controles sanitarios* aplicables a los importadores de determinados productos alimenticios de origen animal procedentes de otros Estados miembros». [9]

25. Sin embargo, la Comisión indicó en su escrito de réplica que pretendía adaptar sus

9 — El subrayado es mío.

pretensiones en el presente caso y desistir de su imputación relativa a los controles sanitarios aplicables a los importadores de los referidos productos. [10]

26. Por consiguiente, en el marco del presente recurso, la Comisión únicamente imputa al Reino de Suecia haber mantenido en vigor un «sistema de notificación previa obligatoria para los importadores de determinados productos alimenticios de origen animal procedentes de otros Estados miembros», [11] por lo que infringe el artículo 5 de la Directiva 89/662.

27. Debo indicar además que se ha admitido la intervención de la República de Finlandia en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la parte demandada, en virtud de un auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de julio de 2003.

IV. Apreciación

28. Según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los controles sanitarios, tanto si son sistemáticos como si no, realizados en la frontera de un Estado miembro con ocasión de la importación de animales o de productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros, constituyen medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación en el sentido del artículo 28 CE.

29. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado sobre esta cuestión que «debido especialmente al tiempo requerido por las operaciones de control y a los gastos suplementarios de transporte que, para el importador, pueden derivarse de ello, los citados controles pueden hacer más onerosas o difíciles las importaciones». [12]

30. Sin embargo, sabemos que la prohibición de las medidas de efecto equivalente a unas restricciones cuantitativas a la importación sólo es de aplicación a reserva de las justificaciones establecidas por el Derecho comunitario y, en particular, por el artículo 30 CE.

31. No obstante, debe ponerse de relieve que es asimismo jurisprudencia reiterada que «cuando, determinadas Directivas comunitarias prevén la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas y de los animales y

10 — Véase el apartado 9.

11 — *Ibidem.*

12 — Véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871), apartado 14. Véase también, en el mismo sentido, la sentencia de 22 de junio de 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Rec. p. I-2757), apartado 20.

establecen procedimientos comunitarios para controlar su observancia, deja de estar justificado el recurso al artículo [30 CE] y *los controles adecuados deben efectuarse y las medidas de protección adoptarse en el marco trazado por la Directiva de armonización*». [13]

32. El Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de aplicar dicho principio en el marco de un asunto en que se cuestionaba una normativa alemana en virtud de la cual cualquier importación de carnes frescas de aves de corral a Alemania estaba sujeta a un procedimiento que suponía, en particular, la obligación del importador de declarar la mercancía, en su debido momento, a la oficina de aduanas nacional competente. [14]

33. En aquel caso, el Tribunal de Justicia tenía que apreciar la compatibilidad del sistema de control creado por dicha normativa nacional con el sistema armonizado de controles derivado de la Directiva 71/118/CEE del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carnes frescas de aves de corral, [15] así como con la Directiva 83/643/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros. [16]

34. El Tribunal de Justicia declaró que «*habida cuenta del sistema armonizado de controles sanitarios* establecido por la normativa comunitaria y basado [...] en un control completo de la mercancía en el Estado de expedición, que sustituye al control del Estado de destino, *las molestias específicas suplementarias* impuestas a los transportistas con motivo del paso de la frontera *no pueden justificarse por consideraciones vinculadas a la necesidad de proteger la salud*». [17]

35. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia dedujo de ello que debía declararse que, «al imponer, sistemáticamente, a los transportistas de carne fresca de aves de corral la obligación de declarar previamente la mercancía, con objeto de asegurar una intervención sistemática de los veterinarios, la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumben en

13 — El subrayado es mío. Véase la sentencia de 5 de octubre de 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555), apartado 35. Véanse también, en el mismo sentido, las sentencias de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629), apartado 4, y de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369), apartado 14. En términos generales, según el Tribunal de Justicia, ya no es posible el recurso al artículo 30 CE cuando determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de las medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por el citado artículo; véanse, en particular, las sentencias de 23 de mayo de 1996, Heldey Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 18, y de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania (C-102/96, Rec. p. I-6871), apartado 21.

14 — Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Comisión/Alemania (C-186/88, Rec. p. 3997).

15 — DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131. Ésta es una de las Directivas tendentes a armonizar los requisitos sanitarios para la producción y la comercialización de determinados productos de origen animal.

16 — DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187.

17 — Apartado 16 (el subrayado es mío).

virtud del artículo 30 del Tratado CEE, y de las Directivas 71/118 y 83/643». [18]

36. Esta sentencia viene a confirmar, por lo que atañe a una normativa nacional comparable en este aspecto al Decreto sueco que se cuestiona en nuestro asunto, aquel principio según el cual no se les puede imponer a los importadores de productos de origen animal unas «obligaciones específicas suplementarias», como una obligación sistemática de declaración previa de las importaciones de determinados productos de origen animal, que sobrepasen el marco del sistema comunitario armonizado de los controles sanitarios y/o veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios de los referidos productos.

37. Considero que el razonamiento que siguió el Tribunal de Justicia en dicho asunto puede guiar, en gran medida, la apreciación del sistema sueco de notificación previa de las importaciones a Suecia de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros, habida cuenta de que la Directiva 89/662 lleva aun más lejos la armonización de las normas aplicables a los controles veterinarios que deben efectuarse en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior.

38. En efecto, considero que la Directiva 89/662 ha armonizado exhaustivamente los controles veterinarios que pueden practicarse en el Estado miembro de destino sobre los productos de origen animal que contempla esta Directiva.

39. En apoyo de lo anterior quiero subrayar que el quinto considerando de la mencionada Directiva pone de manifiesto la intención del legislador comunitario de «organizar los controles que puedan llevarse a cabo en el lugar de destino». Además, las disposiciones contenidas en su capítulo II, dedicado a los «controles en destino», contienen una descripción precisa y completa de las obligaciones que recaen sobre los Estados miembros de destino así como un estricto encuadramiento del margen de apreciación que les es conferido para la aplicación de las citadas disposiciones. Por otra parte, debo observar que el Tribunal de Justicia, al describir los rasgos esenciales de la Directiva 89/662, indicó que «se regularon detalladamente los controles que podían efectuarse en el país de destino». [19]

40. Por lo tanto, al imponer al importador de productos de origen animal cubiertos por la Directiva 89/662, un sistema de previa notificación obligatoria, el Reino de Suecia se hallaba obligado a actuar en el marco del sistema comunitario armonizado de los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios, regulado en dicha Directiva.

18 — Debo observar que, si bien el fallo de esta sentencia contempla a los «transportistas» de carnes frescas de aves de corral, este término genérico debe entenderse, a mi juicio, en el sentido de que incluye necesariamente a los importadores de los citados productos, y ello por la sencilla razón de que la normativa nacional impugnada por la Comisión en dicho asunto imponía «al importador» la obligación de declarar la mercancía a una oficina de aduanas nacional competente (véase la presentación de la normativa nacional en las sentencias de 20 de septiembre de 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689, apartado 3, y de 28 de noviembre de 1989, Comisión /Alemania, antes citada, apartado 2).

19 — Sentencia de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 5.

41. Sobre este particular, consta que el Decreto sueco impugnado establece una obligación de notificación previa de las importaciones de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros, obligación que reviste un carácter sistemático y que recae exclusivamente sobre los importadores.

42. Debemos observar asimismo que el sistema armonizado de los controles veterinarios establecido en la Directiva 89/662 contiene una disposición en la que se impone una obligación de comunicar la llegada de los productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros. Por consiguiente, hay que determinar si la *regulación* del sistema sueco de notificación previa obligatoria de las importaciones es compatible con el previsto en la referida disposición, a saber el artículo 5, apartado 3, letra c), de la mencionada Directiva.

43. Para hacerlo, debe procederse previamente a interpretar la Directiva 89/662, examinando su tenor así como sus objetivos.

44. *Por lo que atañe al tenor de la Directiva 89/662,* debo centrar la atención en la redacción de su artículo 5, apartado 3, letra c), dado que es manifiesto que el sistema sueco que se cuestiona pretende aplicar en concreto esta disposición de dicha Directiva.

45. Debo recordar que, a tenor del artículo 5, apartado 3, letra c), de la mencionada Directiva, los agentes que reciban entregas de productos procedentes de otros Estados miembros o que procedan al fraccionamiento total de un lote de tales productos, «estarán obligados, *a petición de la autoridad competente,* a señalar la llegada de productos procedentes de otro Estado miembro, *en la medida necesaria para efectuar los controles contemplados en el apartado 1*». [20]

46. En primer lugar, debo observar que de los propios términos de esta disposición se deduce expresamente que la obligación de señalar la llegada de los productos procedentes de otro Estado miembro existe «a petición de la autoridad competente». [21] Este término induce de entrada a precisar que el legislador comunitario ha pretendido que dicha obligación no tenga un carácter sistemático.

47. De esta forma, a la vista de esta disposición, me inclino desde ya a pensar que a los agentes que reciban entregas de productos procedentes de otro Estado miembro o que procedan al fraccionamiento total

20 — El subrayado es mío.

21 — En el artículo 2, punto 4, de la Directiva 89/662 se define la autoridad competente como «la autoridad central de un Estado miembro competente para proceder a controles veterinarios o cualquier autoridad en la que ésta haya delegado dicha competencia».

de un lote de tales productos únicamente se les puede imponer la obligación de señalar la llegada de los productos procedentes de otro Estado miembro *en casos concretos,* es decir, a petición de la autoridad competente.

48. En segundo lugar, debo observar que esta obligación de declaración que puede imponerse a los referidos agentes debe exigirse «en la medida necesaria para efectuar los controles contemplados en el apartado 1».

49. Debo recordar a este respecto que los «controles contemplados en el apartado 1» consisten principalmente en controles veterinarios por sondeo y de carácter no discriminatorio, efectuados por la autoridad competente en los lugares de destino de la mercancía.

50. Me parece que la aplicación del criterio de necesidad a la obligación de declaración confirma asimismo que el legislador comunitario no ha pretendido imponer a dichos agentes una obligación sistemática de declarar las importaciones de productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros.

51. En resumen, la autoridad competente del Estado miembro de destino únicamente puede obligar a los destinatarios de los citados productos a que le señalen su llegada cuando ello resulte *necesario* para efectuar posteriormente controles veterinarios por sondeo y de carácter no discriminatorio. [22]

52. Por consiguiente, en este momento del razonamiento, me parece que el tenor del artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 89/662 autoriza tan sólo una aplicación en casos concretos de la obligación de señalar la llegada de productos procedentes de otro Estado miembro.

53. Además, debe rechazarse una de las alegaciones principales formuladas por el Reino de Suecia, a saber el carácter indispensable de la obligación de notificación previa de las importaciones, con el fin de que la autoridad competente pueda posteriormente efectuar controles por sondeo eficaces conforme a la Directiva 89/662.

54. Efectivamente, si bien puedo admitir que una obligación de esta índole sea de utilidad para la planificación y la organización de los controles físicos por sondeo, en la medida en que constituye una fuente de información

22 — Es interesante observar que el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 165, p. 1), sigue también este criterio, añadiendo al mismo un aspecto de «estricta necesidad» para la notificación de la llegada de las mercancías. Su artículo 3, apartado 6, está redactado en los siguientes términos: «La autoridad competente del Estado miembro de destino podrá verificar mediante controles no discriminatorios que los piensos y alimentos cumplen la legislación sobre piensos y alimentos. En la medida estrictamente necesaria para la realización de los controles oficiales, los Estados miembros podrán pedir a los explotadores que están en posesión de mercancías que les hayan sido enviadas desde otro Estado miembro que notifiquen la llegada de dichas mercancías» (el subrayado es mío).

para la autoridad competente del Estado de destino, no comparto, por el contrario, la idea de que el establecimiento de una obligación de notificación previa sistemática resulte indispensable para la realización de los controles por sondeo previstos en la Directiva 89/662.

55. Por un lado, creo que los términos empleados por el legislador comunitario en el artículo 5, apartado 3, letra c), de la citada Directiva contradicen el razonamiento del Reino de Suecia en la medida en que, según hemos visto, se oponen al carácter sistemático de dicha obligación de notificación. Por otro lado, considero que la eficacia de los controles por sondeo se ve suficientemente garantizada cuando la autoridad competente del Estado miembro de destino efectúe un análisis adecuado de los riesgos. [23]

56. Por otra parte, conviene poner de manifiesto que, en el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 89/662, el legislador comunitario adoptó medidas que deben contribuir a garantizar la eficacia de los controles veterinarios por sondeo. Así sucede, por ejemplo, con la obligación de los agentes que reciban entregas de productos procedentes de otro Estado miembro, o que procedan al fraccionamiento total de un lote de tales productos, de llevar un registro en el que se consignen dichas entregas. Lo mismo sucede con la obligación que tienen de conservar «durante un período de seis meses como mínimo que deberá precisar la autoridad competente, el certificado sanitario, el certificado de salubridad o el documento contemplados en el artículo 3 a fin de presentarlos a la autoridad competente a solicitud de ésta». [24]

57. El Gobierno sueco da una interpretación muy distinta al artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 89/662 al considerar que el legislador comunitario no se ha pronunciado acerca del momento y de la frecuencia de las declaraciones, dejando de esta forma al arbitrio de los Estados miembros la tarea de determinarlo.

58. No comparto del todo esta interpretación del artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 89/662. Es muy cierto que, en este precepto no se hallan previstos con precisión ni el momento ni la frecuencia de tales declaraciones. Sin embargo, me parece evidente que, como he demostrado, los términos de este artículo excluyen una obligación sistemática de notificación, con lo que queda estrictamente encuadrado el margen de apreciación de los Estados miembros por lo que atañe a la frecuencia de dichas notificaciones.

59. En cambio, por lo que se refiere al extremo de saber en qué momento debe producirse la citada notificación, debo reconocer que el tenor literal del artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 89/662 no

23 — Esta idea se halla presente en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 882/2004, el cual prevé en particular que los controles oficiales de los productos alimenticios deberán efectuarse «basándose en los riesgos». Estos riesgos pueden apreciarse, por ejemplo, a partir de criterios como la existencia de antecedentes relativos a determinados animales o a ciertas empresas del sector alimentario.

24 — Véase el artículo 5, apartado 3, letras b) y d), de la Directiva 89/662.

es nada explícito. En efecto, de su simple lectura no puedo dilucidar si la notificación de la llegada de los productos procedentes de otro Estado miembro debe efectuarse antes o después de la entrada de tales productos en el Estado miembro de destino.

60. Sobre este particular, debe observarse que, por el contrario, el artículo 5, apartado 2, letra a), de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, [25] establece una obligación de «señalar *por anticipado* la llegada de animales o productos procedentes de otro Estado miembro y, en particular, la naturaleza del envío y la fecha previsible de la llegada». [26]

61. Habida cuenta de la imprecisión del tenor del artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 89/662 por lo que atañe al momento en el que debe efectuarse la declaración de llegada de los productos procedentes de otros Estados miembros, considero que este artículo debe interpretarse en el sentido de que no excluye el establecimiento de una obligación de señalar las importaciones *antes de su llegada,* pero que, por el contrario, se opone a que se imponga *sistemáticamente* una obligación de esta índole a los importadores de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros.

62. *Por lo que atañe a los objetivos de la Directiva 89/662,* además de confirmar, a mi juicio, la interpretación que acabo de exponer y que se apoya en el tenor literal del artículo 5, apartado 3, letra c), de dicha Directiva, ponen de manifiesto, en mi opinión, que esta última debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se imponga exclusivamente a los importadores una obligación de notificación de esta índole.

63. Sobre este particular, debo recordar que con objeto de garantizar la libre circulación de los productos agrícolas, que constituye, según el segundo considerando de la Directiva 89/662, «un elemento fundamental de las organizaciones comunes de mercado», la mencionada Directiva pretende eliminar los obstáculos veterinarios que frenan el desarrollo de los intercambios intracomunitarios de los productos de origen animal.

64. Más en concreto, la finalidad última de la Directiva 89/662 es limitar los controles veterinarios de los mencionados productos a su lugar de partida. [27]

65. A tenor del quinto considerando de esta Directiva, «ante la realización del mercado interior, es conveniente, a la espera de la

25 — DO L 224, p. 29.
26 — El subrayado es mío.
27 — Véase el cuarto considerando.

realización de dicho objetivo, hacer hincapié en los controles que deben efectuarse en el lugar de partida y en la organización de los controles que puedan llevarse a cabo en el lugar de destino; tal solución lleva a abandonar la posibilidad de efectuar los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad».

66. Con esta finalidad, el artículo 1 de la Directiva 89/662 obliga a los Estados miembros a velar «por que los controles veterinarios sobre los productos de origen animal [...] no sigan realizándose en las fronteras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 sino que se realicen de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva».

67. Habida cuenta de lo anterior, considero que la circunstancia de que, en el marco del sistema creado por las autoridades suecas, la obligación sistemática de notificación previa de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros que recae sobre los importadores contraviene tanto *la finalidad de supresión de los controles en las fronteras* como la consistente en *restringir los controles que pueden efectuarse en el Estado de destino.*

68. Considero, en efecto, al igual que la Comisión, que la obligación sistemática de notificación previa que figura en la normativa sueca constituye una forma de control en la frontera, en la medida en que recae sobre el importador.[28] Así, dicha obligación contribuye a mantener un obstáculo a la entrada en el territorio sueco de los productos de origen animal importados de otros Estados miembros, contribuyendo de este modo a mantener una frontera interior.

69. Ciertamente, el concepto de «agentes que reciban entregas de productos procedentes de otro Estado miembro o que procedan al fraccionamiento total de un lote de tales productos» que figura en el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 89/662 puede interpretarse literalmente en el sentido de que incluye a los importadores de productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros.

70. Sin embargo, no me parece que una interpretación semejante corresponda a la intención del legislador comunitario de suprimir los controles en las fronteras interiores de la Comunidad.

71. Por otra parte, debo observar que, a fin de alcanzar dicho objetivo, indispensable para la realización del mercado interior, el legislador comunitario ha seguido una definición muy amplia del concepto de «control veterinario». He de recordar que este con-

28 — Según la Comisión, «el término "fronteras" debe entenderse aquí en su acepción jurídica más que física» (véase el escrito de interposición del recurso, apartados 20 y 21).

cepto abarca en efecto, a tenor del artículo 2, punto 1, de la Directiva 89/662, «cualquier control físico y/o *formalidad administrativa* referido a los productos contemplados en el artículo 1, *destinado directa o indirectamente a garantizar la protección de la salud pública o animal*». [29]

72. Habida cuenta de estos datos, me parece adecuado considerar que la Directiva 89/662 se opone a que el importador deba cumplir sistemáticamente una formalidad de este tipo, puesto que tal medida contribuye al mantenimiento de las fronteras interiores, lo cual constituye un resultado diametralmente opuesto a la finalidad de la supresión de los controles veterinarios en la fronteras interiores que persigue el legislador comunitario con la Directiva 89/662.

73. Considero, además, al igual que la Comisión, que una medida de esta índole es contraria al objetivo de limitar los controles que pueden realizarse en el Estado de destino. Sobre este particular debe insistirse en el hecho de que, según hemos visto anteriormente, en el marco de la Directiva 89/662, los controles que pueden practicarse en el Estado de destino están previstos exhaustivamente o, dicho de otra forma «en detalle». [30] Por lo tanto, la creación por un Estado miembro de destino de una formalidad administrativa cuya aplicación excede del marco trazado por la Directiva 89/662 constituye una infracción de esta misma Directiva.

74. Por consiguiente, al término de estos planteamientos, estimo que la Directiva 89/662 y, en particular, su artículo 5, apartado 3, letra c) debe interpretarse en el sentido de que se opone a la creación por un Estado miembro de destino de una obligación sistemática de notificación previa de las importaciones, que recaiga sobre el importador de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros.

75. Asimismo, en la medida en que el sistema creado por el Decreto sueco establece una obligación de carácter sistemático que recae sobre los importadores, entiendo que debe considerarse incompatible con la Directiva 89/662.

76. Antes de finalizar, me limitaré a formular algunas observaciones sobre la alegación expuesta durante el procedimiento administrativo previo por el Reino de Suecia según la cual, en esencia, su sistema nacional de notificación de las importaciones resulta necesario para verificar la observancia por los demás Estados miembros de las normas comunitarias de lucha contra las salmonelas.

29 — El subrayado es mío.

30 — Sentencia de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania, antes citada.

77. Sobre este particular, debe recordarse que, en el marco de la adhesión del Reino de Suecia a la Unión Europea, se establecieron unas garantías suplementarias por lo que atañe a las salmonelas en el supuesto de las entregas de determinados animales y de algunos productos de origen animal destinados al citado Estado miembro. [31]

78. Por citar un ejemplo, en lo que atañe a las carnes frescas de aves de corral, dichas garantías fueron aplicadas mediante la Decisión 95/411/CE del Consejo, de 22 de junio de 1995, por la que se establecen, en materia de salmonelas, las normas aplicables a las pruebas microbiológicas por muestreo de carnes frescas de aves de corral destinadas a Finlandia y a Suecia. [32] De esta forma, el artículo 2 de dicha Decisión prevé que, «en lo referente a las salmonelas, la carne fresca de aves de corral destinada a Finlandia y a Suecia se someterá a pruebas microbiológicas por muestreo que deberán efectuarse de conformidad con lo establecido en el Anexo en el establecimiento de origen de dicha carne». Esta norma no es aplicable en el supuesto de que se trate de un establecimiento sujeto a un programa referente a los controles de las salmonelas reconocido como equivalente al puesto en vigor por la República de Finlandia y el Reino de Suecia. [33]

79. Según los documentos que obran en autos, parece que el sistema sueco de notificación sistemática de las importaciones de determinados productos de origen animal, impuesto por el Decreto sueco, había sido creado en razón de las dudas que albergaba el Reino de Suecia por lo que atañe a la observancia de las garantías antisalmonelas en determinados Estados miembros de partida.

80. A este respecto, deseo recordar que, según lo menciona el sexto considerando de la Directiva 89/662, el objetivo consistente en la supresión de los controles veterinarios en las fronteras internas de la Comunidad «supondrá una mayor confianza en los controles veterinarios efectuados por el Estado de expedición».

81. Dado que el producto de origen animal que procede de otro Estado miembro va acompañado del certificado sanitario, del certificado de salubridad o de cualquier otro documento, previstos en la normativa veterinaria de la Comunidad, debe presumirse en consecuencia que se ajusta a las normas vigentes de ámbito comunitario.

31 — Véase la nota 6.

32 — DO L 243, p. 29. Unas garantías similares se establecieron en la Decisión 95/409/CE del Consejo, de 22 de junio de 1995, por la que se establecen, en materia de salmonelas, las normas aplicables a las pruebas microbiológicas por muestreo de la carne fresca de bovino y porcino destinada a Finlandia y a Suecia (DO L 243, p. 21).

33 — Véase el artículo 3 de la Decisión 95/411. Las mismas normas son de aplicación por lo que atañe a las carnes frescas de bovino y porcino en virtud de los artículo 2 y 3 de la Decisión 95/409.

82. Si se pone de manifiesto, con ocasión de un control efectuado en el lugar de destino de la partida, o durante el transporte, que un producto de esta índole puede atentar contra el objetivo de protección de la salud pública, los artículos 7, 8 y 9 de la Directiva 89/662 regulan el procedimiento que debe seguir el Estado miembro de destino. De esta forma, por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, «si la República Federal de Alemania comprobó, en el marco de los controles autorizados y utilizando sus propios métodos, que la carne importada presentaba un fuerte olor sexual que la hacía inapropiada para el consumo humano, circunstancias éstas descritas en la letra b) del apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 89/662, dicho Estado debía incoar el procedimiento previsto en el artículo 8 de la misma Directiva y entrar inmediatamente en contacto con la autoridad competente del Estado miembro de expedición, en el presente caso, el Reino de Dinamarca». Por consiguiente, las autoridades alemanas no podían declarar unilateralmente que el método denominado del «test inmunoenzimático modificado del profesor Claus», que permite detectar dicho olor, fuera obligatorio en todos los casos y, por consiguiente, negarse a reconocer la salubridad de las carnes importadas y controladas según el método danés del scatol, sin seguir el procedimiento especial establecido en el artículo 8 de la Directiva 89/662. [34]

83. Además, el artículo 9 de la referida Directiva establece «un régimen de salvaguardia comunitario, destinado a sustituir medidas cautelares eventualmente dispares adoptadas con urgencia por los Estados miembros en caso de peligro grave». [35]

84. Estos datos me permiten afirmar que, en caso de duda acerca de la observancia en un Estado miembro de partida de las normas comunitarias antisalmonelas, el Estado miembro de destino se halla obligado a utilizar los procedimientos y las medidas de salvaguardia previstos en la Directiva 89/662. El Estado miembro de destino no puede establecer unilateralmente medidas nacionales suplementarias que vayan más allá de lo dispuesto en la mencionada Directiva, en la cual se establece un sistema armonizado de controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados productos de origen animal.

85. Este planteamiento se ajusta a un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, según el cual los Estados miembros deben actuar en el marco de los procedimientos y de los recursos jurisdiccionales regulados en el Tratado CE cuando consideren que otro Estado miembro incumple las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario. [36]

34 — Sentencia de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania, antes citada, apartados 37 y 41.

35 — Sentencia de 5 de diciembre de 2000, Eurostock (C-477/98, Rec. p. I-10695), apartado 59.

36 — Véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 1964, Comisión/Luxemburgo y Bélgica (asuntos acumulados 90/63 y 91/63, Rec. p. 1217), y de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia (232/78, Rec. p. 2729), apartado 9.

V. Conclusión

86. A la vista de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior, y, en particular de su artículo 5, apartado 3, letra c), al imponer a los importadores de determinados productos de origen animal procedentes de otros Estados miembros una obligación sistemática de previa notificación de las importaciones de los mencionados productos.

2) Condene al Reino de Suecia al pago de las costas del procedimiento.