FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 12 maj 2005 [1]

1. Europeiska gemenskapernas kommission yrkar i förevarande mål att domstolen fastställer att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden. [2]

2. Kommissionen har närmare bestämt lagt denna medlemsstat till last att den bibehållit ett system med föranmälan av import för importörer av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

3. Direktiv 89/662 tillhör de rättsakter som har till syfte att stegvis upprätta den inre marknaden, närmare bestämt med avseende på produkter av animaliskt ursprung. [3]

4. Direktiv 89/662 har till syfte att undanröja veterinära hinder mot utvecklingen av handeln inom gemenskapen med produkter av animaliskt ursprung för att säkerställa den

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT l. 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216.

3 — Detta direktiv rör sådana produkter av animaliskt ursprung som omfattas av de harmoniseringsdirektiv som räknas upp i bilaga A och sådana produkter som omfattas av bilaga B (varor som inte är föremål för harmonisering inom gemenskapen). För att bland annat beakta de nya bestämmelserna i 2004 års "hygienpaket" har bilaga A ersatts av artikel 6 punkt 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/41/EG av den 21 april 2004 om upphävande av vissa direktiv om livsmedelshygien och hygienkrav för tillverkning och utsläppande på marknaden av vissa produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel och om ändring av rådets direktiv 89/662/EEG och 92/118/EEG samt rådets beslut 95/408/EG (EUT l. 157, s. 33).

fria rörligheten för jordbruksprodukter, vilken enligt andra skälet är "ett grundläggande inslag i samordningen av marknaderna".

5. Direktivet har närmare bestämt som slutligt mål att de veterinära kontrollerna skall utföras enbart vid avsändningsstället. [4]

6. I femte skälet i detta direktiv anges följande: "Målet är att förverkliga den inre marknaden och i avvaktan på att detta uppnås bör huvudvikten läggas på de kontroller som skall utföras hos avsändaren och på att organisera de kontroller som skulle kunna utföras på destinationsorten. En sådan lösning skulle innebära ett slopande av de veterinära kontrollerna vid gränserna mellan medlemsstaterna."

7. I enlighet därmed föreskrivs i artikel 1 i direktiv 89/662 att medlemsstaterna skall se till "att de veterinära kontroller som skall utföras på produkter av animaliskt ursprung ... inte längre sker vid gränserna utan verkställs i enlighet med detta direktiv, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6". [5]

8. Med veterinär kontroll skall enligt artikel 2 punkt 1 i nämnda direktiv förstås "varje fysisk undersökning eller administrativt förfarande som gäller de varor som avses i artikel 1 och som syftar till att direkt eller på annat sätt värna om människors eller djurs hälsa".

9. Kapitel I i direktiv 89/662 rör "kontroller vid produktionsanläggningen". I artikel 3.1 första stycket i detta kapitel föreskrivs att "[m]edlemsstaterna skall se till att inga andra produkter görs till föremål för handel än sådana som avses i artikel 1 och som har anskaffats, kontrollerats, stämplats och märkts i enlighet med gemenskapens regler för den angivna destinationen och som fram till den slutlige mottagare som uppgivits åtföljs av ett hälsointyg, djurhälsocertifikat eller något annat dokument som fastställts genom gemenskapens veterinära bestämmelser".

10. Enligt artikel 4.1 i direktiv 89/662 skall dessutom "medlemsstater från vilka varorna avsänds ... vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de berörda parterna uppfyller de veterinära kraven i samtliga led av produktion, lagring, saluföring och transport av de produkter som avses i artikel 1". Dessa medlemsstater skall särskilt säkerställa att "de produkter som anskaffats i enlighet med de direktiv som avses i bilaga A kontrolleras på samma sätt ur veterinär synpunkt, oavsett om de är avsedda för handel inom gemenskapen eller för den inhemska marknaden".

4 — Se fjärde skälet.

5 — I artikel 6 i direktiv 89/662 anges de åtgärder som medlemsstaterna skall vidta vid kontroller på de platser där produkter kan införas till gemenskapens territorium från tredjeland.

11. I artikel 4.2 i direktivet föreskrivs dessutom att "[m]edlemsstater från vilka varorna avsänts skall i de fall gemenskapens regler har överträtts vidta lämpliga administrativa, juridiska eller straffrättsliga åtgärder för att beivra varje överträdelse av den veterinära lagstiftningen som begåtts av fysiska eller juridiska personer ...".

12. I kapitel II i direktiv 89/662 regleras "kontroller vid ankomst till destinationsorten". I artikel 5.1 föreskrivs följande:

"Mottagande medlemsstater skall vidta följande åtgärder:

a) Den behöriga myndigheten får på destinationsorten för varorna genom ickediskriminerande veterinära stickprov kontrollera att de krav som uppställs i artikel 3 har uppfyllts. Provtagning får ske samtidigt.

När den behöriga myndigheten i den medlemsstat genom vilken varorna transiteras eller den medlemsstat till vilken varorna avsänts har fått uppgifter som ger anledning till misstanke om att gällande bestämmelser överträtts, får kontroller som innefattar kontroll av transportsättet också utföras under transporten av varor till medlemsstatens territorium."

13. Slutligen stadgas i artikel 5.3 i direktiv 89/662 följande: "För importörer som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter gäller att ... de skall, om den behöriga myndigheten kräver detta, anmäla ankomsten av sådana produkter från en annan medlemsstat i den mån detta är nödvändigt för att utföra de kontroller som avses under punkt 1."

14. Det bör även påpekas att Konungariket Sverige vid anslutningen till Europeiska unionen erhöll särskilda garantier beträffande salmonellaskyddet vid import till Sverige av vissa djur och vissa produkter av animaliskt ursprung. [6]

B — *Nationell rätt*

15. I 8 § i den svenska kungörelsen av den 15 december 1998 (SLV FS 1998:39) om tillsyn

6 — Även Republiken Finland gavs sådana särskilda garantier. Se Akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1; svensk version: Handlingar beträffande Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, del II, 1995, s. 30), bilaga I — Förteckning enligt artikel 29 i anslutningsakten — V. Jordbruk — E. Veterinärlagstiftning och zooteknisk lagstiftning (EGT C 241, 1994, s. 132). Se särskilt kapitel 3, som har rubriken Folkhälsa.

vid handel med animaliska livsmedel inom den Europeiska unionen (nedan kallad den svenska kungörelsen) föreskrivs att importören eller dennes ombud (nedan gemensamt kallade importören) senas. 24 timmar före beräknad ankomst skall anmäla vissa varor till tillsynsmyndigheten på den ort där förste mottagaren återfinns.

16. De varor som berörs räknas upp i bilaga 3 till nämnda kungörelse. Det är ostridigt att samtliga varor som avses i de svenska föreskrifterna omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/662.[7]

17. Begreppet förste mottagare av en vara i 8 § i den svenska kungörelsen definieras i 2 § i samma kungörelse som "den i Sverige som först mottar varor och hanterar dem i livsmedelslokal". I 2 § föreskrivs vidare följande: "Förste mottagare kan vara tillverkningsindustri, parti- eller detaljhandel, ompackningsanläggning, storhushåll, kyl- eller fryshus eller annat lager. Om ett parti varor delas under transport anses varje mottagare av delar av partiet vara förste mottagare."[8]

II — Det administrativa förfarandet

18. Efter att ha mottagit ett klagomål angående dessa svenska föreskrifter gjorde kommissionen bedömningen att den föranmälningsskyldighet som föreskrivs i 8 § i den svenska kungörelsen stred mot artikel 5 i direktiv 89/662. Kommissionen sände därför den 9 juli 1999 en formell underrättelse till Konungariket Sverige.

19. Konungariket Sverige besvarade denna underrättelse genom en skrivelse av den 8 september 1999, i vilken man anförde att föranmälningsskyldigheten endast syftade till att underlätta genomförandet av de stickprovskontroller av varupartier som den behöriga myndigheten i den mottagande staten är skyldig att göra enligt direktiv 89/662.

7 — Direktivet är tillämpligt på dessa varor antingen direkt eller, vad gäller malet kött och köttberedningar, indirekt med stöd av artikel 10 i rådets direktiv 94/65/EG av den 14 december 1994 om kraven för produktion och utsläppande på marknaden av malet kött och köttberedningar (EUT L 368, s. 10). Sistnämnda direktiv upphävdes genom direktiv 2004/41.

8 — Se svaromålet, s. 3.

20. Den svenska regeringens synpunkter föranledde inte någon ändring av kommissionens uppfattning. Kommissionen riktade följaktligen den 21 december 2001 ett motiverat yttrande till Konungariket Sverige och uppmanade denna medlemsstat att inom två månader vidta de åtgärder som var nödvändiga för att uppfylla kraven i artikel 5 i direktiv 89/662.

21. Den svenska regeringen besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 26 februari 2002. Den erinrade därvid om att den mottagande medlemsstaten enligt artiklarna 3 och 4 i direktiv 89/662 är skyldig att se till att inga andra produkter görs till föremål för handel än sådana som uppfyller gemenskapslagstiftningens krav. De garantier som Konungariket Sverige erhållit vid anslutningen till Europeiska unionen tillhörde enligt denna stat de gemensamma regler som den mottagande staten har att iaktta.

22. Den svenska regeringen gjorde i detta sammanhang gällande att syftet med 8 § i den ifrågasatta svenska kungörelsen var att göra det möjligt för den behöriga myndigheten att göra stickprovskontroller och att kontrollera varupartier från företag som i allmänhet inte uppfyller garantierna avseende salmonellafrihet. Tillsynsmyndigheten kunde enligt regeringen endast utföra sådana kontroller om den i förväg kunde få kännedom om att företagen avsåg att importera sådana produkter som avsågs i kungörelsen till Sverige.

23. Kommissionen ansåg att detta svar inte var tillfredsställande och väckte därför med stöd av artikel 226 EG talan genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 12 mars 2003.

III — Talan

24. Kommissionen yrkade i ansökan ursprungligen att domstolen skulle "fastställa att Konungariket Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 5 i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden genom att bibehålla ett system för föranmälan *och sanitär kontroll* för importörer av vissa animaliska livsmedel från andra medlemsstater". [9]

25. Kommissionen har emellertid i sin replik justerat sitt yrkande och frånfallit den del

9 — Min kursivering.

som avsåg sanitära kontroller för importörer av produkterna i fråga. [10]

26. Kommissionen lägger i följande mål således endast Konungariket Sverige till last att det i strid med artikel 5 i direktiv 89/662 har bibehållit ett "system för obligatorisk föranmälan för importörer av vissa animaliska livsmedel från andra medlemsstater". [11]

27. Republiken Finland har genom beslut av domstolens ordförande av den 23 juli 2003 tillåtits att intervenera i målet till stöd för svarandens yrkanden.

IV — Bedömning

28. Av domstolens fasta rättspraxis framgår att veterinär- och hälsoskyddskontroller som utförs vid en medlemsstats gräns vid import av djur eller produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater utgör, oavsett om de är systematiska eller inte, åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner enligt artikel 28 EG.

29. Domstolen har nämligen slagit fast att "[s]ärskilt till följd av de förseningar som kontrollen medför och de extra transportkostnader som kan uppstå för importören kan de ifrågavarande kontrollerna fördyra eller försvåra importen". [12]

30. Som bekant föreskrivs emellertid i gemenskapsrätten, i synnerhet i artikel 30 EG, undantag från förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.

31. Det är emellertid likaså fast rättspraxis att "[n]är det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors och djurs hälsa och när det utformas

10 — Se punkt 9.
11 — Ibidem.

12 — Se bland annat dom av den 15 december 1976 i mål 35/76, Simmenthal (REG 1976, s. 1871; svensk specialutgåva, volym 3, s. 233), punkt 14. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 1994 i mål C-426/92, Deutsches Milch-Kontor (REG 1994, s. I-2757), punkt 20.

gemenskapsförfaranden för kontroll av efterlevnaden är det ... inte längre möjligt att åberopa artikel 30 EG. *Dessutom måste lämpliga kontroller och skyddsåtgärder vidtas inom de ramar som angetts i harmoniseringsdirektivet.*" [13]

32. Domstolen har redan haft tillfälle att tillämpa denna princip i ett mål som rörde tyska bestämmelser, enligt vilka all import av färskt fjäderfäkött till Tyskland skulle ske enligt ett förfarande som bland annat innebar en skyldighet för importören att i god tid underrätta införselkontoret om varan. [14]

33. Domstolen hade i det fallet att pröva huruvida det kontrollsystem som följde av dessa nationella bestämmelser var förenligt med det harmoniserade systemet för kontroller enligt rådets direktiv 71/118/EEG av den 15 februari 1971 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött av fjäderfä [15] och enligt rådets direktiv 83/643/EEG av den 1 december 1983 om underlättande av fysiska kontroller och administrativa formaliteter vid transport av varor mellan medlemsstaterna. [16]

34. Domstolen slog fast att "det harmoniserade systemet för veterinär- och hälsoskyddskontroller, som har införts genom gemenskapsbestämmelserna, grundas ... på en fullständig kontroll av varan i den avsändande staten, vilken kontroll ersätter kontrollen i den mottagande staten. *Överväganden avseende nödvändigheten av att skydda folkhälsan kan i ett sådant system inte motivera ytterligare specifika bördor* för transportörerna vid överskridandet av en gräns." [17]

35. Domstolen ansåg därför att "Förbundsrepubliken Tyskland hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget och direktiven 71/118 ... och 83/643 ... genom att systematiskt ålägga transportörer av färskt fjäderfäkött att föranmäla en vara

13 — Min kursivering. Se dom av den 5 oktober 1977 i mål 5/77, Tedeschi (REG 1977, s. 1555), punkt 35. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 1979 i mål 148/78, Ratti (REG 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439), punkt 4, och av den 8 november 1979 i mål 251/78, Denkavit Futtermittel (REG 1979, s. 3369), punkt 14. Enligt domstolen gäller generellt att det inte längre är möjligt att tillämpa artikel 30 EG när det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda syfte som eftersträvas genom tillämpningen av denna artikel. Se bland annat dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas (REG 1996, s. I-2553), punkt 18, och av den 12 november 1998 i mål C-102/96, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6871), punkt 21.

14 — Dom av den 28 november 1989 i mål C-186/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1989, s. 3997).

15 — EGT l. 55, 1971, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 144. Detta direktiv utgör ett av de direktiv som syftar till att harmonisera hygienkraven för tillverkning och utsläppande på marknaden av vissa produkter av animaliskt ursprung.

16 — EGT l. 359, s. 8.

17 — Punkt 16 (min kursivering).

för att möjliggöra systematiska veterinäringripanden". [18]

36. Domen rörde nationella bestämmelser som i förevarande avseende är jämförbara med den svenska kungörelse som är i fråga i det nuvarande målet. Genom domen fastställdes principen att importörer av produkter av animaliskt ursprung inte kan åläggas sådana "ytterligare specifika bördor" som exempelvis en systematisk skyldighet att föranmäla vissa varor av animaliskt ursprung, som går utöver ramen för det gemenskapsrättsliga harmoniserade systemet för veterinär- och hälsoskyddskontroller i handeln inom gemenskapen med produkterna i fråga.

37. Jag anser att domstolens resonemang i det målet i stor utsträckning är vägledande vid bedömningen av det svenska systemet med föranmälan av import till Sverige av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater. Genom direktiv 89/662 utvecklas nämligen harmoniseringen av reglerna om veterinära kontroller i handeln inom gemenskapen ytterligare, i syfte att förverkliga den inre marknaden.

38. Jag anser att direktiv 89/662 innebär en uttömmande harmonisering av de veterinära kontroller som får äga rum i den mottagande medlemsstaten av sådana produkter av animaliskt ursprung som omfattas av direktivet.

39. Till stöd för denna uppfattning kan nämnas att det av femte skälet i detta direktiv framgår att gemenskapslagstiftaren önskade "organisera de kontroller som skulle kunna utföras på destinationsorten". Dessutom innehåller bestämmelserna i kapitel II i direktivet, vilket kapitel handlar om "kontroller vid ankomst till destinationsorten", en preciserad och fullständig beskrivning av de skyldigheter som åligger de mottagande medlemsstaterna, och där uppställs en strikt ram för det utrymme för skönsmässiga bedömningar som medlemsstaterna ges för att genomföra dessa bestämmelser. Domstolen har för övrigt, när den redogjort för det väsentligaste innehållet i direktiv 89/662, förklarat att "de kontroller som kan utföras i det mottagande landet har föreskrivits i detalj". [19]

40. När Konungariket Sverige införde ett system med obligatorisk föranmälan för importörer av produkter av animaliskt ursprung som omfattas av direktiv 89/662 var denna stat således skyldig att agera inom ramen för det genom detta direktiv inrättade gemenskapsrättsliga harmoniserade systemet för veterinär- och hälsoskyddskontroller i handeln inom gemenskapen.

18 — Även om det i domslutet i den domen talas om transportörer av färskt fjäderfäkött, bör enligt min mening denna generiska term förstås så, att den med nödvändighet inkluderar importörer av dessa produkter, och det av det enkla skälet att de nationella bestämmelser som kommissionen ifrågasatte i det målet innebar en skyldighet "för importören" att anmäla varan hos en behörig nationell införselbyrå (se beskrivningen av de nationella bestämmelserna i dom av den 20 september 1988 i mål 190/87, Moormann, s. 4689, punkt 3, och domen av den 28 november 1989 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 2).

19 — Dom av den 12 november 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 5.

41. Det står i detta sammanhang klart att det genom den ifrågasatta svenska kungörelsen införs en skyldighet att föranmäla import av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater och att denna skyldighet är systematisk och uteslutande åläggs importörerna.

42. Det genom direktiv 89/662 inrättade harmoniserade systemet för veterinära kontroller innehåller dessutom en bestämmelse som rör en skyldighet att anmäla ankomsten av produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater. Det måste således undersökas huruvida de närmare *villkoren* för det svenska systemet med en obligatorisk föranmälan av import är förenliga med dem som föreskrivs i bestämmelsen i fråga, det vill säga artikel 5.3 c i nämnda direktiv.

43. För detta ändamål skall jag först tolka direktiv 89/662 mot bakgrund av dess ordalydelse och de mål som eftersträvas med det.

44. *Vad gäller ordalydelsen i direktiv 89/662* kommer jag främst att undersöka lydelsen av artikel 5.3 c, eftersom det ifrågasatta svenska systemet uppenbarligen syftar till att genomföra denna särskilda bestämmelse i direktivet.

45. Som nämnts ovan följer det av lydelsen av artikel 5.3 c i direktivet att importörer som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter "skall, *om den behöriga myndigheten kräver detta*, anmäla ankomsten av sådana produkter från en annan medlemsstat *i den mån detta är nödvändigt för att utföra de kontroller som avses under punkt 1*".[20]

46. För det första framgår det uttryckligen av ordalydelsen i denna bestämmelse att skyldigheten att anmäla ankomsten av produkter från en annan medlemsstat föreligger "om den behöriga myndigheten kräver detta".[21] Den sistnämnda satsen ger intryck av att gemenskapslagstiftaren inte avsett att denna skyldighet skall vara systematisk.

47. Lydelsen av denna bestämmelse tyder således på att de företag som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter *endast i enskilda fall*, det vill säga

20 — Min kursivering.

21 — Den behöriga myndigheten definieras i artikel 2 punkt 4 i direktiv 89/662 som "den centrala myndighet i en medlemsstat som det åligger att utföra veterinära kontroller eller varje myndighet till vilken denna uppgift har överförts".

om den behöriga myndigheten kräver detta, kan åläggas att anmäla ankomsten av sådana produkter från en annan medlemsstat.

48. För det andra skall den anmälningsskyldighet som kan åläggas de ovannämnda företagen endast genomföras "i den mån detta är nödvändigt för att utföra de kontroller som avses under punkt 1".

49. Med uttrycket "de kontroller som avses under punkt 1" avses huvudsakligen veterinära kontroller i form av icke-diskriminerande stickprovskontroller, utförda av den behöriga myndigheten på varans ankomstort.

50. Den omständigheten att det uppställs ett krav på att anmälningsskyldigheten skall vara nödvändig stöder enligt min mening uppfattningen att gemenskapslagstiftaren inte haft för avsikt att ålägga dessa företag en systematisk anmälningsskyldighet avseende import av produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater.

51. Sammanfattningsvis kan således den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten inte ålägga mottagarna av produkterna i fråga att till myndigheten anmäla produkternas ankomst, annat än om detta framstår som *nödvändigt* för att senare kunna genomföra veterinära kontroller i form av icke-diskriminerande stickprovskontroller. [22]

52. I detta skede i analysen förefaller det således som om ordalydelsen i artikel 5.3 c i direktiv 89/662 endast tillåter att skyldigheten att anmäla ankomsten av produkter från en annan medlemsstat åläggs i enskilda fall.

53. Dessutom skall ett av Konungariket Sveriges huvudargument underkännas, nämligen det argument som avser att skyldigheten att göra en föranmälan av import är nödvändig för att den behöriga myndigheten skall kunna utföra effektiva stickprovskontroller i enlighet med direktiv 89/662.

54. En sådan skyldighet kan visserligen underlätta planeringen och organisationen av fysiska stickprovskontroller, eftersom den utgör en källa till information för den behöriga myndigheten i den mottagande

22 — Det kan noteras att även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, s. 1) innehåller detta begrepp, varvid det även uppställs ett krav på att det skall vara absolut nödvändigt att anmäla varornas ankomst. I artikel 3.6 i förordningen föreskrivs således följande: "Den behöriga myndigheten i destinationsmedlemsstaten får kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen, genom icke-diskriminerande kontroller. I den utsträckning som är absolut nödvändig för genomförandet av den offentliga kontrollen får medlemsstaterna begära att de företagare som har levererat varor till dem från en annan medlemsstat rapporterar om att sådana varor har tagits emot." (Min kursivering.)

medlemsstaten. Jag anser emellertid inte att det är nödvändigt att införa en systematisk föranmälningsskyldighet för att kunna genomföra de i direktiv 89/662 föreskrivna stickprovskontrollerna.

55. För det första talar den av gemenskapslagstiftaren valda ordalydelsen i artikel 5.3 c i direktivet enligt min mening emot Konungariket Sveriges resonemang, eftersom det är oförenligt med denna lydelse att införa en systematisk anmälningsskyldighet. För det andra föreligger tillräckliga garantier för att stickprovskontrollerna skall kunna utföras effektivt, om den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten utför en adekvat riskanalys. [23]

56. Gemenskapslagstiftaren har i artikel 5.3 i direktiv 89/662 dessutom föreskrivit åtgärder som skall bidra till att säkerställa att veterinära stickprovskontroller kan utföras på ett effektivt sätt. Detta gäller till exempel skyldigheten för importörer, som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter, att föra ett register i vilket sådana leveranser noteras. På samma sätt förhåller det sig med deras skyldighet att "under den tid som fastställts av den behöriga myndigheten, dock under minst sex månader, arkivera de hälsointyg och dokument som avses i artikel 3 för att vid anfordran företes för den behöriga myndigheten". [24]

57. Den svenska regeringen har tolkat artikel 5.3 c i direktiv 89/662 på ett helt annat sätt. Den anser att gemenskapslagstiftaren inte har tagit ställning till när eller hur ofta anmälningar skall ske utan har lämnat detta åt medlemsstaterna att bestämma.

58. Jag delar inte helt denna uppfattning om hur artikel 5.3 c i direktiv 89/662 skall tolkas. Det är visserligen riktigt att man i denna bestämmelse inte har preciserat när eller hur ofta sådana anmälningar skall göras. Det står emellertid, som jag visat ovan, klart att ordalydelsen i denna artikel utesluter en systematisk anmälningsskyldighet, vilket strikt begränsar medlemsstaternas bedömningsutrymme i fråga om hur ofta sådana anmälningar skall göras.

59. Vad däremot gäller frågan när en sådan anmälan skall ske, måste jag erkänna att ordalydelsen i artikel 5.3 c i direktiv inte ger något entydigt svar. Det går nämligen inte att utifrån denna bestämmelses ordalydelse

23 — Denna uppfattning har stöd i artikel 3.1 i förordning nr 882/2004, i vilken det bland annat föreskrivs att den officiella kontrollen av livsmedel skall vara "riskbaserad". Denna risk kan bedömas exempelvis utifrån sådana kriterier som tidigare resultat avseende vissa djur eller vissa livsmedelsföretag.

24 — Se artikel 5.3 b och d i direktiv 89/662.

avgöra huruvida ankomsten av varor från en annan medlemsstat skall anmälas *före eller efter* det att dessa varor har förts in till den mottagande medlemsstaten.

60. Som en jämförelse kan i detta sammanhang nämnas att det i artikel 5.2 a i rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden [25] föreskrivs en skyldighet att *"i förväg* anmäla djurens och varornas ankomst från en annan medlemsstat och i synnerhet sändningens karaktär och den beräknade ankomstdagen". [26]

61. Mot bakgrund av att det i artikel 5.3 c i direktiv 89/662 inte föreskrivs något om när importören skall anmäla ankomsten av produkter från andra medlemsstater, anser jag att denna artikel bör tolkas så, att den inte utesluter införande av en skyldighet att anmäla import *innan produkterna har ankommit* men att det däremot strider mot denna bestämmelse att *systematiskt* ålägga importörer av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater en sådan skyldighet.

62. *Vad gäller de mål som eftersträvas med direktiv 89/662* stöder de enligt min uppfattning den tolkning som jag just har föreslagit och som grundas på ordalydelsen i artikel 5.3 c i detta direktiv. En analys av de eftersträvade målen visar även att direktivet måste tolkas så, att det utgör hinder mot att en sådan anmälningsskyldighet endast åläggs importörerna.

63. Jag erinrar i detta sammanhang om att den fria rörligheten för jordbruksprodukter enligt andra skälet i direktiv 89/662 är "ett grundläggande inslag i samordningen av marknaderna". För att uppnå detta syfte föreskrivs i direktivet åtgärder för att undanröja veterinära hinder mot utvecklingen av handeln inom gemenskapen med produkter av animaliskt ursprung.

64. Närmare bestämt är det slutliga målet med direktiv 89/662 att de veterinära kontrollerna av dessa produkter skall utföras enbart vid avsändningsstället. [27]

65. Enligt femte skälet i detta direktiv är målet "att förverkliga den inre marknaden och i avvaktan på att detta uppnås bör

25 — EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146.

26 — Min kursivering.

27 — Se fjärde skälet.

huvudvikten läggas på de kontroller som skall utföras hos avsändaren och på att organisera de kontroller som skulle kunna utföras på destinationsorten. En sådan lösning skulle innebära ett slopande av de veterinära kontrollerna vid gränserna mellan medlemsstaterna."

66. I enlighet härmed åläggs medlemsstaterna i artikel 1 i direktiv 89/662 att se till "att de veterinära kontroller som skall utföras på produkter av animaliskt ursprung ... inte längre sker vid gränserna utan verkställs i enlighet med detta direktiv, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6".

67. Mot bakgrund härav anser jag att den omständigheten att den systematiska skyldigheten i det svenska systemet att föranmäla vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater åligger importörerna står i strid med såväl *syftet att avskaffa gränskontroller som syftet att begränsa de kontroller som får utföras i den mottagande medlemsstaten.*

68. Jag anser nämligen, i likhet med kommissionen, att den systematiska föranmälningsskyldighet som föreskrivs i de svenska föreskrifterna utgör ett slags gränskontroll i den utsträckning som den åligger importören.[28] Den bidrar nämligen till att upprätthålla ett hinder för införsel till Sverige av produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater och bidrar därmed till att upprätthålla en inre gräns.

69. Det i artikel 5.3 i direktiv 89/662 använda uttrycket "[ekonomiska aktörer*] som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter" kan förvisso i enlighet med en bokstavstolkning förstås så, att det även omfattar importörer av produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater. [*I den svenska versionen av bestämmelsen används uttrycket importörer. I den franska versionen, som är den som generaladvokaten utgår ifrån, används dock ett uttryck av mer generell innebörd, nämligen "opérateurs". Övers. anm.]

70. En sådan tolkning förefaller dock inte överensstämma med gemenskapslagstiftarens önskan att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna inom gemenskapen.

71. Gemenskapslagstiftaren har dessutom, för att uppnå detta för förverkligandet av den inre marknaden så nödvändiga syfte, antagit en mycket vid definition av begreppet veterinära kontroller. Detta begrepp omfattar

28 — Enligt kommissionen har "ordet gräns här en juridisk betydelse och syftar inte på den fysiska gränsen" (se ansökan, punkterna 20 och 21).

nämligen enligt artikel 2 punkt 1 i direktiv 89/662 "varje fysisk undersökning eller administrativt förfarande som gäller de varor som avses i artikel 1 och som syftar till att direkt eller på annat sätt värna om människors eller djurs hälsa". [29]

72. Mot bakgrund av vad som anförts måste det anses att direktiv 89/662 utgör hinder för att importörer systematiskt åläggs att fullgöra en administrativ formalitet av detta slag. En sådan åtgärd bidrar nämligen till att upprätthålla inre gränser, vilket står i direkt motsats till det av gemenskapslagstiftaren med direktivet eftersträvade syftet att avskaffa de veterinära kontrollerna vid de inre gränserna.

73. I likhet med kommissionen anser jag dessutom att en sådan åtgärd är oförenlig med syftet att begränsa de kontroller som får äga rum i den mottagande staten. Det är i detta sammanhang av särskild vikt att, som angetts ovan, direktiv 89/662 innehåller en uttömmande, eller "detaljerad" uppräkning av de kontroller som får äga rum i den mottagande staten. [30] När en mottagande medlemsstat inför en administrativ formalitet vars genomförandevillkor överskrider den ram som ställs upp i direktiv 89/662, utgör det således en överträdelse av detta direktiv.

74. Mot bakgrund av vad ovan anförts anser jag således att direktiv 89/662 och i synnerhet dess artikel 5.3 c skall tolkas så, att det utgör hinder för att en mottagande medlemsstat inrättar en systematisk skyldighet att föranmäla import för importörer av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater.

75. Eftersom det system som införts genom den svenska kungörelsen innebär en sådan systematisk skyldighet för importörerna måste den, enligt min uppfattning, anses vara oförenlig med direktiv 89/662.

76. Innan jag avger mitt förslag till avgörande vill jag endast lämna några synpunkter på de argument som Konungariket Sverige framfört under det administrativa förfarandet och som gick ut på att det svenska systemet med anmälan av import är nödvändigt för att kunna kontrollera att övriga medlemsstater efterlever de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bekämpning av salmonella.

29 — Min kursivering.

30 — Dom av den 12 november 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland.

77. Det skall i detta sammanhang erinras om att Konungariket Sverige i samband med anslutningen till Europeiska unionen erhöll ytterligare garantier i fråga om salmonellaskyddet vid import till Sverige av vissa djur och vissa produkter av animaliskt ursprung. [31]

78. Det kan exempelvis nämnas att dessa garantier, såvitt gäller färskt fjäderfäkött, har genomförts genom rådets beslut 95/411/EG av den 22 juni 1995 om att beträffande salmonella utfärda regler om mikrobiologisk provtagning genom stickprov på färskt fjäderfäkött avsett för Finland och Sverige. [32] I artikel 2 i det beslutet föreskrivs att "[f]ärskt fjäderfäkött avsett för Finland eller Sverige skall för kontroll av förekomst av salmonella omfattas av mikrobiologisk provtagning som skall utföras i den anläggning köttet härrör från, i enlighet med vad som föreskrivs i bilagan". Denna bestämmelse är dock inte tillämplig på anläggningar som omfattas av ett program för salmonellakontroller som erkänts vara likvärdigt med det program som tillämpas i Finland eller Sverige. [33]

79. Av handlingarna i målet framgår att det svenska systemet med en systematisk anmälan av import av vissa produkter av animaliskt ursprung, som stadgas i den svenska kungörelsen, har inrättats på grund av att Konungariket Sverige hyste tvivel om huruvida salmonellaskyddsgarantierna iakttogs i vissa avsändande medlemsstater.

80. Jag vill i detta sammanhang erinra om att, såsom anges i sjätte skälet i direktiv 89/662, uppnåendet av syftet med att avskaffa de veterinära kontrollerna vid gemenskapens inre gränser "förutsätter ett ökat förtroende för de veterinära kontroller som utförs av den avsändande staten".

81. Om en produkt av animaliskt ursprung från en annan medlemsstat åtföljs av ett hälsointyg, djurhälsocertifikat eller något annat dokument som fastställts i gemenskapens veterinära bestämmelser, skall den således presumeras uppfylla de på gemenskapsnivå gällande normerna.

31 — Se fotnot 6.

32 — EGT L 243, s. 29. Liknande garantier har föreskrivits i rådets beslut 95/409/EG av den 22 juni 1995 om att beträffande salmonella anta regler om mikrobiologisk provtagning genom stickprov på färskt nöt- och griskött avsett för Finland och Sverige (EGT L 243, s. 21).

33 — Se artikel 3 i beslut 95/411. Motsvarande bestämmelser gäller för färskt nöt- och griskött enligt artiklarna 2 och 3 i beslut 95/409.

82. Om det vid en kontroll på destinationsorten eller under transporten framgår att en sådan produkt kan äventyra säkerställandet av folkhälsoskyddet skall den mottagande medlemsstaten följa det förfarande som föreskrivs i artiklarna 7, 8 och 9 i direktiv 89/662. Domstolen har i enlighet härmed exempelvis fastslagit att "[n]är Förbundsrepubliken Tyskland inom ramen för de tillåtna kontrollerna och i enlighet med sina egna metoder konstaterade att det importerade köttet avgav en uttalad könslukt som gjorde det otjänligt som livsmedel, vilka omständigheter beskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 89/662, borde den således ha inlett det förfarande som föreskrivs i artikel 8 i samma direktiv och utan dröjsmål ha tagit kontakt med den behöriga myndigheten i den avsändande medlemsstaten, i förevarande fall Konungariket Danmark". De tyska myndigheterna kunde således inte ensidigt hävda att den metod som kallades "professor Claus modifierade immun-enzymtest", som gjorde det möjligt att upptäcka en sådan lukt, var obligatorisk i samtliga fall och till följd därav vägra att erkänna att importerat griskött som kontrollerats enligt den danska skatolmetoden uppfyllde de föreskrivna hygienkraven, utan att inleda det förfarande som har inrättats genom artikel 8 i direktiv 89/662. [34]

83. Dessutom är syftet med artikel 9 i direktiv 89/662 att införa "skyddsregler på gemenskapnivå, som skall ersätta de tillfälliga skyddsåtgärder som eventuellt är oförenliga och som medlemsstaterna skyndsamt har vidtagit vid allvarliga hot". [35]

84. Det står därmed, enligt min mening, klart att om det föreligger tvivel om huruvida gemenskapens normer för salmonellaskydd iakttas i en avsändande medlemsstat måste den mottagande medlemsstaten använda sig av de förfaranden och skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiv 89/662. Den kan inte ensidigt vidta andra nationella skyddsåtgärder som går utöver vad som föreskrivs i direktivets bestämmelser om ett harmoniserat system för veterinära kontroller i handeln med vissa produkter av animaliskt ursprung inom gemenskapen.

85. Denna analys står i överensstämmelse med en grundläggande princip i gemenskapens rättsordning, enligt vilken medlemsstaterna skall använda sig av de förfaranden och talemöjligheter som föreskrivs i EG-fördraget om de anser att en annan medlemsstat inte iakttar sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. [36]

34 — Dom av den 12 november 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland (punkterna 37 och 41).

35 — Dom av den 5 december 2000 i mål C-477/98, Eurostock (REG 2000, s. I-10695), punkt 59.

36 — Se bland annat dom av den 13 november 1964 i de förenade målen 90/63 och 91/63, kommissionen mot Luxemburg och Belgien (REG 1964, s. 1217), och av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike (REG 1979, s. 2729), punkt 9.

V — Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen

1) fastställer att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden, i synnerhet artikel 5.3 c i detta direktiv, genom att bibehålla en systematisk skyldighet för importörer av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater att föranmäla import av sådana produkter,

2) förpliktar Konungariket Sverige att ersätta rättegångskostnaderna.