FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 19. oktober 1989 *

Høje Domstol.

1. I den foreliggende traktatbrudssag skal Domstolen tage stilling til, om de gældende tyske bestemmelser vedrørende import af fersk fjerkrækød er forenelige med fællesskabsretten; Domstolen har allerede beskæftiget sig med bestemmelserne, nemlig i forbindelse med de præjudicielle spørgsmål, Bundesverwaltungsgericht forelagde i Moormann-sagen.

2. Efter dommen [1] har Kommissionen frafaldet en del af påstandene, og sagen vedrører nu kun følgende to klagepunkter:

— den omstændighed, at kontrollen ved indførslen skal foretages af dyrlæger;

— forpligtelsen til forudgående at anmelde varerne.

Jeg vil behandle de to klagepunkter hver for sig.

3. Med hensyn til det første skal jeg bemærke, at Domstolen i Moormann-dommen kendte for ret, at

»de af direktiv 71/118 omhandlede produkter kan herefter ikke længere underkastes nogen systematisk kontrol ved passage af en fællesskabsgrænse, bortset fra den administrative kontrol, der gennemføres for alle varer, der overskrider grænsen« [2],

efter at have fastslået, at

»bestemmelsesstaten må kun foretage sundhedskontrol ved stikprøver« [3],

og idet sundhedskontrol er defineret som omfattende

»enhver kontrolforanstaltning, der gennemføres af den stat, hvor indførslen sker, for at sikre, at sundhedsforskrifterne faktisk er overholdt, såfremt sådanne foranstaltninger forudsætter, at en dyrlæge eller en anden sundhedssagkyndig medvirker« [4].

Domstolen tilføjede, at

»den nævnte sundhedskontrol må ikke forveksles med den almindelige kontrol af, at de transporterede varer er i overensstemmelse med ledsagepapirerne« [5].

4. Domstolen understregede desuden, at

* Originalsprog: fransk.

1 — Sag 190/87, dom af 20. september 1988, Sml. 1988, s. 4689.

2 — Præmis 16.

3 — Præmis 13.

4 — Præmis 14.

5 — Præmis 15.

»begrebet 'administrative formaliteter' må forstås således, at det omfatter alle kontrolforanstaltninger vedrørende de dokumenter og certifikater, der ledsager varen, og hvorunder det ved en simpel besigtigelse kontrolleres, at varen svarer til dokumenterne og certifikaterne; herved forudsættes, at disse foranstaltninger kan foretages af det personale, der varetager den almindelige kontrol ved grænsen« [6].

5. Domstolen fastslog endvidere, at

»begrebet 'fysisk kontrol' må herefter forstås som enhver form for kontrol, som varen fysisk underkastes« [7],

og at

»direktiv 83/643 skal fortolkes således, at det er den kontrol, der omhandles i direktivets artikel 1, stk. 1, som herefter kun må gennemføres ved stikprøver, mens bestemmelsen ikke regulerer, hvorledes de administrative formaliteter skal gennemføres« [8].

6. Ovennævnte bemærkninger må efter min opfattelse kunne sammenfattes som følger: Den »identitetskontrol«, der skal gennemføres efter tysk lov, er en administrativ formalitet, som det hverken efter direktiv 83/643 eller direktiv 71/118 er ulovligt at gennemføre systematisk, idet den er af en sådan art, at den kan foretages af personale, som varetager den almindelige varekontrol.

7. Lad mig indrømme, at en sådan løsning ikke helt svarer til, hvad jeg ville have foreslået, eftersom begrebet fysisk kontrol for mig at se må omfatte enhver form for kontrol af varen *eller* transportmidlet. Den besigtigelse, som identitetskontrollen består af, forudsætter, at lastbiler åbnes, at der flyttes kasser osv., og går derfor for mig at se ud over grænserne for begrebet administrative formaliteter i den i direktiv 83/643 forudsatte betydning og må derfor, også efter direktivet, være en kontrolforanstaltning, som kun kan gennemføres ved stikprøver. Det er tilsyneladende ikke det synspunkt, Domstolen har lagt til grund. Kommissionen har i øvrigt ændret søgsmålet tilsvarende, idet den ikke længere anfægter, at det principielt er lovligt at foretage en identitetskontrol, hvilket den oprindelig, og også i indlæggene i Moormann-sagen, bestred.

8. Kommissionen har herefter nedlagt påstand om, at det statueres, at fællesskabsretten er tilsidesat, idet det kræves, at kontrollen skal foretages af dyrlæger.

9. Lad mig sige det lige ud: Efter min opfattelse mener jeg ikke, at dommen i Moormann-sagen kan lægges til grund ved afgørelsen af det spørgsmål. Domstolen har nemlig fastslået, at kontrolforanstaltninger, der *forudsætter*, at en dyrlæge eller en anden sundhedssagkyndig medvirker, og at besigtigelser, der *ikke kan foretages* af det personale, der varetager den almindelige varekontrol, er i strid med fællesskabsretten. Det er med andre ord ikke så meget betegnelsen for det personale, der medvirker, der som kriterium er lagt til grund for spørgsmålet om lovligheden, som *arten* og *indholdet* af de gennemførte foranstaltninger.

10. Tysk lovgivning indeholder imidlertid regler om en systematisk kontrol, som har

6 — Præmis 29.
7 — Præmis 28.
8 — Præmis 35.

til formål at sikre, at der er overensstemmelse mellem dokumenter og de varer, de angiver, og at der er foretaget visse mærkninger. Sådanne foranstaltninger er givetvis ikke en veterinærmæssig kontrolforanstaltning, der ikke kan gennemføres systematisk i kraft af direktiv 71/118 og den harmonisering, der herved er gennemført. Det er i øvrigt den løsning, Domstolen knæsatte i dommen i Moormann-sagen.

11. Naturligvis giver den omstændighed, at de nævnte foranstaltninger skal gennemføres af dyrlæger, anledning til følgende spørgsmål: Vil det forhold, at personalet er »overkvalificeret«, ikke, når påskuddet er at foretage en »identitetskontrol«, snarere føre til, at der foretages en systematisk veterinærkontrol og ikke en stikprøvekontrol? Dette er naturligvis sagens kerne, og det er det, der har fået Kommissionen til at nedlægge påstand om, at der på det punkt statueres traktatbrud.

12. Jeg har imidlertid ikke helt klart forstået de retlige betragtninger, Kommissionen har fremført til støtte for, at fællesskabsretten er til hinder for, at ansatte, hvis kvalifikationer måtte være bedre end dem, der normalt vil være tilstrækkelige, kan foretage en sådan identitetskontrol. Jeg ville selvfølgelig kun foreslå, at der statueres traktatbrud, hvis der i den forbindelse blev fremlagt bevis for, at der i praksis er tale om en veterinærkontrol, der ikke gennemføres stikprøvevis. Det må fastslås, at Kommissionen ikke har fremført omstændigheder, der peger i den retning, og som der ikke ville være formodning for, selv om der er grund til at frygte, at det faktisk forholder sig således. Kommissionen har således blot, og i øvrigt først under den mundtlige forhandling, påberåbt sig erklæringer fra en minister i et Bundesland, hvoraf det kunne udledes, at de pågældende kontrolforanstaltninger går ud over en simpel identitetskontrol. Ligeledes, men uden at kunne fremlægge konkrete oplysninger, har Kommissionen, også her for første gang under den mundtlige forhandling, henvist til klager fra importører. Sådanne vage oplysninger, som oven i købet først fremkommer på dette stadium af sagen, er ikke nok til at fastslå, at det reelle omfang af den kontrol, der systematisk foretages ved grænsen, går ud over en identitetskontrol. Jeg skal derfor foreslå, at denne påstand ikke tages til følge.

13. Derimod mener jeg ikke, at den forpligtelse til forudgående anmeldelse, der er pålagt importører, skal gå upåtalt hen. Lad mig her først og fremmest se bort fra de redaktionelle argumenter, den tyske regering har fremført. På trods af den tvetydighed, der kan ligge i den tyske affattelse [9], er det ved artikel 6 a i direktiv 83/643, som ændret ved Rådets direktiv 87/53/EØF af 15. december 1986 [10], ikke lagt til grund, således som det er gjort gældende i duplikken, at der lovligt kan kræves en forudgående anmeldelse. Som det fremgår af alle de øvrige sproglige affattelser [11], hedder det deri »... dokumenter, disses gyldighed og ægthed, samt en summarisk kontrol af identiteten af *det i disse dokumenter angivne* gods«, og der henvises således til beskrivelsen i ledsagepapirerne, mens det ikke nævnes, at der skal ske en anmeldelse forud for indførslen.

9 — »Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren«.

10 — EFT L 24 af 27.1.1987, s. 33.

11 — »A summary check on the identity of the goods declared in such documents«; »en summarisk kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods«; »el control somero de la identidad de las mercancías declaradas en dichos documentos«; »kai synoptikó élegxo thw taytóthtaw tvn emporeymátvn poy dhloýntai s' aytá«; »il controllo sommario dell'identità delle merci dichiarate negli stessi«; »en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen«; »ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos«.

14. I øvrigt må en forudgående anmeldelse utvivlsomt antages at være en formalitet i henhold til direktiv 83/643, og det er derfor ikke på grundlag af den retsforskrift, at den kan betragtes som retsstridig. Men et sådant krav må bestemt være retsstridigt i henhold til andre fællesskabsretlige bestemmelser, og her kommer først og fremmest Traktatens artikler 30 ff. ind i billedet.

15. Jeg er ikke et øjeblik i tvivl om, at en forpligtelse til forudgående anmeldelse er en foranstaltning med tilsvarende virkning i henhold til Dassonville-dommen [12], da den reelle begrænsning af samhandelen, en sådan forpligtelse indebærer, efter min opfattelse ikke med rette kan diskuteres.

16. Og jeg må på det bestemteste fastholde, at en sådan forpligtelse ikke kan begrundes ud fra hensynet til at planlægge arbejdet for dyrlæger, hvis kvalifikationer under alle omstændigheder er bedre end dem, der kræves til gennemførelse af foranstaltninger, der kan foretages systematisk. Under den mundtlige forhandling har Forbundsrepublikken Tyskland indrømmet, at formålet med den forudgående anmeldelse er at sikre en samordning af kontrolforanstaltningerne, og den har ikke villet afvise, at den desuden skal sikre, at der er dyrlæger til stede ved de grænseovergangssteder, hvor de ikke er til stede permanent.

17. Det er min faste overbevisning, at der ikke kan hentes støtte i et krav om, at der skal ske en planlægning af arbejdet for et »kvalificeret« personale, selv om det er fremført, at formålet reelt er at fremme grænsepassagen, når kun lovlige, systematiske kontrolforanstaltninger skal kunne gennemføres af »almindeligt« personale. Når operationerne i forbindelse med grænseoverskridelser gøres vanskeligere ud fra hensynet til en tilrettelæggelse af arbejdet for det veterinære personale, som er bedre kvalificeret, end hvad der kræves for at kunne gennemføre den form for systematisk kontrol, der er lovlig, må dette med andre ord betragtes som urimeligt og ubegrundet.

18. Jeg skal følgelig foreslå følgende domskonklusion:

— Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikler 30 ff., idet der efter tysk lov gælder en forpligtelse til forudgående at anmelde indførsler af fersk fjerkrækød fra andre medlemsstater.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

— Hver part bærer sine omkostninger.

12 — Sag 8/74, dom af 11. juli 1974, Sml. s. 837.