FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 2. december 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionens tjenestegrene modtog i løbet af 1987 flere klager fra en fransk virksomhed, som hævdede, at de græske myndigheder havde pålagt indførslen af frosne kyllinger fra Frankrig restriktioner.

Mere nøjagtigt gik disse klager ud på, at a) de græske myndigheder i juni 1987 havde beslaglagt 90 tons frosne kyllinger, idet der ved dyrlægekontrollen havde vist sig salmonellaforekomster på dyrekroppene; b) de samme myndigheder i oktober 1987 havde blokeret to kyllingepartier under anbringende af, at kyllingernes vandindhold oversteg fællesskabsnormerne; c) overgang til fri omsætning på det græske marked af visse partier frosne kyllinger samme år var blevet forsinket flere gange.

2. Kommissionen skønnede efter en undersøgelse af de modtagne klager, at de græske myndigheders foranstaltninger udgjorde en tilsidesættelse af fællesskabsretten, og opfordrede i første omgang den græske regering til at tillade indførsel og omsætning af produkterne. Da dette blev afvist, besluttede Kommissionen at indlede den i EØF-traktatens artikel 169 fastsatte procedure.

Under den administrative procedure afviste de græske myndigheder stedse, at de havde tilsidesat de gældende fællesskabsregler, og gjorde gældende, at de blot omhyggeligt havde anvendt Fællesskabets sundhedsbestemmelser, og — i tilfælde, hvor der ikke fandtes sådanne fællesskabsbestemmelser — de nationale bestemmelser uden i øvrigt at udøve forskelsbehandling på grundlag af produktets oprindelsesland.

3. Kommissionen fandt dette svar utilfredsstillende og besluttede at anlægge sag ved Domstolen med påstand om, at det blev fastslået, at Den Hellenske Republik ved a) at forbyde indførsel af et parti på 90 tons kyllinger fra Frankrig på grund af salmonellaforekomst på overfladen af visse kyllingekroppe, b) at forbyde indførsel af over 40 tons kyllinger under anbringende af et for stort indhold af optaget vand og c) systematisk og gentagne gange at forsinke indførslen af flere partier frosne kyllinger havde tilsidesat sine forpligtelser i medfør af direktiv

* Originalsprog: italiensk.

71/118/EØF [1], direktiv 83/643/EØF [2], som ændret ved direktiv 87/53/EØF [3], forordning (EØF) nr. 2967/76 [4] og (EØF) nr. 2777/75 [5] samt EØF-traktatens artikel 30-36.

4. Jeg vil successivt gennemgå de tre klagepunkter, der er rettet mod den græske regering.

Med hensyn til det første klagepunkt, der vedrører forbuddet mod indførsel af kyllinger på grund af en påstået tilstedeværelse af salmonella, finder jeg det nødvendigt først at erindre om de nærmere omstændigheder, der ligger til grund for denne sag.

Som det fremgår af sagens akter, har de græske myndigheder i juni 1987 faktisk beslaglagt 90 tons kyllinger efter at have konstateret tilstedeværelsen af serotyperne »infantis« og »Virchow«.

I december 1987 foretog en dyrlæge, der i henhold til artikel 10 i direktiv 71/118 var udpeget af eksportvirksomheden, en kontraprøve [6]. Han konkluderede, at den af de græske myndigheder konstaterede salmonellatilstedeværelse højst sandsynligt skyldtes en kontaminering af kødet, der var opstået efter slagtningen. Ifølge den sagkyndige kunne forskellen mellem de mikrobiologiske undersøgelser, der var foretaget i Frankrig (helt negative), og dem, der var foretaget i Grækenland (delvis positive), tilskrives forskellen mellem den undersøgelsesmetode, der anvendtes af de græske dyrlæger, som udtog en prøve bestående af 25 g skind, subkutant væv og brystmuskel, og den af de franske dyrlæger anvendte metode med flåning og kauterisering af muskeloverfladen.

En ny undersøgelse af nye prøver bekræftede stort set de tidligere resultater: spor af salmonella på de to prøver, der blev analyseret efter den græske metode, mens de prøver, der blev undersøgt efter den franske metode, atter gav et negativt resultat.

5. Kommissionen har først fremhævet, at indførselsforbuddet i henhold til direktiv 71/118 alene gælder partier med kyllinger, som lider af en infektionssygdom. Efter Kommissionens opfattelse kan man ikke på grundlag af et begrænset antal salmonellabakterier på dyrekroppenes overflade, som sandsynligvis skyldes kontaminering efter slagtningen, konkludere, at kyllingerne er

1 — Rådets direktiv af 15.2.1971 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød (EFT L 55, s. 23).

2 — Rådets direktiv af 1.12.1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8).

3 — EFT L 24, s. 33.

4 — Rådets forordning af 23.11.1976 om fastlæggelse af fælles normer for vandindholdet i frosne eller dybfrosne haner, høner og kyllinger (EFT L 339, s. 1).

5 — Rådets forordning af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (EFT L 282, s. 77).

6 — Det fremgår af dommen af 22.5.1990 (sag C-332/88, Alimenta, Sml. I, s. 2077, præmis 21), at den udtalelse fra en veterinærsagkyndig, der er omhandlet i artikel 10 i direktiv 71/118/EØF, ikke er en endelig og bindende udtalelse, men en vigtig del af grundlaget for den afgørelse, de nationale myndigheder og den nationale ret, der eventuelt får sagen forelagt, skal træffe.

blevet smittet af en infektionssygdom som salmonellose.

Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at salmonellaforekomster på dyrekroppe desværre er et meget udbredt fænomen i Fællesskabet, men at det af den videnskabelige litteratur om dette emne fremgår, at visse mikroorganismer, herunder salmonellabakterier, på fjerkrækroppe ikke udgør en vare for menneskers sundhed, idet disse produkter inden forbruget underkastes varmebehandling ved høje temperaturer.

Så længe der ikke på fællesskabsplan er fastsat mikrobiologiske analysemetoder og grænseværdier, vil det ifølge Kommissionen være urealistisk at kræve helt bakteriefrie fjerkrækroppe.

Heraf følger ifølge sagsøgeren, at den i Grækenland benyttede metode til opsporing af salmonella vil gøre det umuligt at afsætte en væsentlig procentdel af Fællesskabets fjerkræproduktion.

6. På denne baggrund skal jeg allerførst erindre om, at Rådet for at lette handelen med fersk fjerkrækød i Fællesskabet i begyndelsen af 1970'erne vedtog direktiv 71/118 for at harmonisere de forskellige medlemsstaters sundhedsbestemmelser.

Men som Domstolen har udtalt, bevarer »medlemsstaterne ifølge direktiv 71/118 udtrykkeligt indtil ikrafttrædelsen af mere detaljerede fællesskabsbestemmelser ... adgangen til at afvise indførsel på deres område af fjerkrækød, der er uegnet til menneskeføde« [7]; i ovennævnte direktivs artikel 9, stk. 1, hedder det nemlig, at en medlemsstat kan forbyde handel på dens område med fersk fjerkrækød, der kommer fra en anden medlemsstat, såfremt det konstateres ved den i bestemmelseslandet foretagne kødkontrol, at kødet er uegnet til menneskeføde.

Det er i øvrigt klart, at medlemsstaten, når den nægter varens indførsel til sit område, ikke må overskride de grænser, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 36, som giver medlemsstaterne tilladelse til at indføre forbud, der navnlig begrundes med hensynet til beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, forudsat at disse forbud hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

7. Det skal i denne forbindelse allerede nu præciseres, at Kommissionen — som den selv udtrykkeligt har anført i retsmødet — ikke bebrejder Den Hellenske Republik, at denne anvender analysemetoder eller kriterier, der er diskriminerende over for indførte varer, men alene, at den ikke har tilladt indførsel af fjerkræ, som efter Kommissionens opfattelse ikke udgør en fare for menneskers sundhed.

7 — Ovennævnte dom af 22.5.1990, Alimenta, præmis 17.

Det skal endvidere påpeges, at såfremt der består en usikkerhed, er det efter Domstolens faste praksis således, at det på videnskabens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaterne i mangel af harmonisering på området at afgøre, på hvilket niveau de vil sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de frie varebevægelsers krav [8].

8. Det skal herved bemærkes, at det faktisk fremgår af den af Kommissionen og den græske regering fremlagte videnskabelige litteratur, at salmonellaforekomster på kyllingekroppe er et ret udbredt fænomen. Men i modsætning til, hvad Kommissionen hævder, fremhæves det i den pågældende litteratur, at der består en reel fare for menneskers sundhed, ikke alene når der findes salmonellabakterier i fjerkræs muskelvæv, men også, og i ikke ringe grad, når disse mikroorganismer alene findes på dyrekroppene.

Infektionsfaren for mennesker kan nemlig opstå på grund af en uegnet varmebehandling, en håndtering af de smittede dyrekroppe, der ikke svarer til hygiejnebestemmelserne, en forkert opbevaring af det smittede kogte kød eller ganske enkelt på grund af smitteforekomster i lokalerne, på overfladerne, på redskaberne og på menneskehænder, der har været i kontakt med de inficerede dyrekroppe.

Smittefaren, som øges under særlige klimaforhold, der fremmer udbredelsen af salmonellabakterier, kan desuden være særlig stor i tilfælde af, at der anvendes betydelige mængder fjerkræ, som f.eks. i kantinerne på skoler og hospitaler, i fængsler osv.

Endvidere er infektionsfaren, som man kan forestille sig, særlig bekymrende, når der er tale om visse befolkningsgrupper som f.eks. børn, ældre eller personer med et svækket immunforsvar, idet disse grupper kan blive angrebet selv ved en forholdsvis beskeden salmonelladosis.

9. Det ovenfor anførte om faren ved salmonellaforekomster på fjerkrækroppe bekræftes endvidere af, at Kommissionen for det første synes at erkende, at selv for så vidt angår tilstedeværelsen af salmonella på dyrekroppenes overflade er der visse grænseværdier, der under alle omstændigheder skal overholdes (stævningens punkt 7), og for det andet er gået væk fra sin tidligere holdning, som gik ud på, at der skulle fastsættes grænser for den mængde salmonella, der kan accepteres i samhandelen mellem medlemsstaterne, og nu snarere hælder til den opfattelse, at man skal forebygge, dvs. mindske salmonellaforekomsten i besætningerne, og samtidig opdrage forbrugeren (Kommissionens besvarelse af Domstolens tredje spørgsmål).

10. På denne baggrund forekommer det mig, at de græske myndigheder med rette kunne

8 — Dom af 6.6.1984, sag 97/83, Melkunie, Sml. s. 2367, præmis 18, af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 16, og af 17.12.1981, sag 272/80, Biologische Produkten, Sml. s. 3277, præmis 12.

frygte, at indførslen af de pågældende kyllinger kunne bringe menneskers sundhed i fare. Og det er efter min mening ikke rimeligt at kræve, at disse myndigheder udsætter befolkningen for en — selv begrænset — fare i forbindelse med en forkert håndtering af fjerkræet.

11. Jeg finder det ej heller overbevisende, når Kommissionen påstår, at de græske veterinærmyndigheder i den foreliggende sag kun havde fundet seks salmonellabakterier på seks kyllinger, og at antallet af salmonellabakterier, der er fundet i de kontrollerede partier, følgelig ligger under den smittegrænse, der kan bringe folkesundheden i fare.

Det forekommer mig nemlig, at disse påstande savner et objektivt grundlag. Derimod har den græske regering anført, at den i denne sag anvendte analysemetode indebærer en forædling, der gør det umuligt at sætte nøjagtigt tal på forekomsten af salmonella på de forskellige dyrekroppe. Efter sagsøgtes opfattelse er den bedste metode til sikring af, at produktet ikke er giftigt, tværtimod at kontrollere salmonellaforekomsten i forhold til en given vægt eller overflade.

12. Hertil kommer, jf. Kommissionens svar på Domstolens første spørgsmål, at Grækenland ikke er det land i Fællesskabet, der kontrollerer fjerkræskindet, og at selv den franske regering, som er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgeren, anerkender, at de græske sundhedsmyndigheder — fordi der mangler fællesskabsbestemmelser herom — har ret til at analysere prøver bestående af en blanding af skind og muskel (intervenientens skriftlige indlæg, s. 4).

13. Kommissionen har ved sit andet klagepunkt lagt de græske myndigheder til last, at disse har lagt uberettigede hindringer i vejen for indførslen af to partier kyllinger under påskud af, at disse indeholdt for store mængder optaget vand.

Betydningen af den påståede fejl fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 2967/76, som ifølge sagsøgeren er blevet tilsidesat.

I forordningens artikel 4 hedder det:

»1. Kontrollen med vandindholdet kan i første instans foretages ved hjælp af den i bilag II beskrevne metode til hurtig påvisning.

Når der er formodning om, at der under tilberedningen er anvendt stoffer, som bevirker en forøget tilbageholdelse af vand i fjerkræet, foretages bestemmelsen af vandindholdet direkte ved en af de i bilag III og IV beskrevne analysemetoder efter medlemsstatens valg.

Såfremt kontrollen efter metoden til hurtig påvisning resulterer i en værdi, der er lig med eller lavere end den i bilag II, punkt 7, fastsatte, anses fjerkræet for at være i overensstemmelse med denne forordning.

2. Hvis man ved kontrol efter metoden til hurtig påvisning opnår resultater, der overskrider den i bilag II, punkt 7, fastsatte grænse, eller hvis kontrol efter denne metode ikke udføres, foretages en kemisk analyse efter en af de metoder, som er beskrevet i bilag III og IV, efter medlemsstatens valg.

Såfremt resultaterne af kontrollen efter en af de i bilag III og IV beskrevne analysemetoder overskrider de tilladte grænser, anses fjerkræet for ikke at være i overensstemmelse med denne forordning. I så fald kan indehaveren af det pågældende fjerkræ imidlertid anmode om, at der foretages en modanalyse efter samme metode.«

14. Såvel under den forudgående administrative procedure som i stævningen har Kommissionen klaget over, at de græske myndigheder successivt har anvendt to forskellige former for analyse, nemlig først den i bilag II fastsatte påvisningsmetode og derefter den i den pågældende forordnings bilag III beskrevne metode.

Kommissionen finder, at da resultaterne af kontrollen efter afdrypningsmetoden (beskrevet i bilag II) ikke overskred de fastsatte grænser, burde man have betragtet den pågældende vare som værende i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, uden at det skulle være nødvendigt at foretage en ny kontrol efter den i bilag III fastlagte metode.

Sagsøgeren har tilføjet, at de græske myndigheder, selv om de havde haft ret til at foretage en supplerende analyse, under alle omstændigheder burde have overholdt de i bilag III fastsatte fremgangsmåder og beregningsmåder, og det har de ikke.

15. For så vidt angår det første punkt bemærkes det, at den græske regering, således som det fremgår af sagens akter, allerede under den administrative procedure kraftigt har benægtet at have foretaget to successive analyser efter forskellige metoder. Den har tværtimod fremhævet, at den ved såvel den første som den anden analyse har anvendt den i bilag III beskrevne metode. En undersøgelse af det omtvistede fjerkræparti efter den i bilag II fastsatte metode ville have krævet en ny analyse af partiet alene efter anmodning fra den sagkyndige, over for hvem det i øvrigt var angivet, at resultatet af en sådan analyse under alle omstændigheder ikke ville blive betragtet som relevant, fordi man med henblik på den første analyse havde anvendt den anden metode, der er fastlagt i bilag III.

16. Stillet over for denne påstand, der ikke er behørigt bestridt af Kommissionen, hvem det jo påhviler at bevise, at reglerne er tilsidesat [9], må man også forkaste dette klagepunkt.

Jeg finder ej heller, at Domstolen kan tage hensyn til det andet argument, som Kommissionen er fremkommet med i retsmødet, nemlig at de græske myndigheder under alle omstændigheder ikke uden passende begrundelse burde have foretaget den første kontrol under anvendelse af den i bilag III beskrevne teknik til bestemmelse af vandindholdet. Med dette argument har Kommissionen

9 — Se senest dommen af 17.11.1992, sag C-157/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5899, præmis 12.

nemlig fuldstændig ændret sagens genstand, hvilket som bekendt ikke er tilladt efter procesreglerne.

17. Ej heller Kommissionens påstand om, at de græske myndigheder under anvendelsen af den i bilag III beskrevne metode ikke havde overholdt de foreskrevne tekniske normer, synes at være bevist på tilfredsstillende måde, når man tager den græske regerings relevante oplysninger i betragtning. Den græske regering har navnlig lagt Kommissionen til last, at denne i forbindelse med beregningen af det gennemsnitlige proteinindhold alene har nævnt proteinindholdet for én kylling, selv om ingen af de konstaterede værdier overskrider de efter ISO 937-metoden fastsatte grænser for så vidt angår de seks øvrige dyrekroppe, der er analyseret. Sagsøgte har endvidere tilføjet, at det undersøgte parti under alle omstændigheder overskrider de i bilag III til forordning nr. 2967/76 fastsatte grænser, hvis man går ud fra de seks kyllinger.

18. Endelig har Kommissionen ligeledes klaget over — og dette er det tredje klagepunkt, der er gjort gældende over for den græske regering — at der er opstået systematiske og gentagne forsinkelser ved indførslen af flere partier frosne kyllinger.

Navnlig havde de græske myndigheder efter sagsøgerens opfattelse i oktober 1987 forsinket indførslen af to varepartier a ca. 22 tons med henholdsvis to og fire uger. I juli 1987 havde de forsinket et parti på 216 tons med to uger. Og endelig havde de i april samme år i ca. en måned blokeret et parti på 112 tons.

19. Kommissionens klagepunkt bygger i det væsentlige på EØF-traktatens artikel 30 og artikel 6 i direktiv 83/643, som ændret ved direktiv 87/53, hvori det hedder, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ventetiden som følge af de forskellige kontrolforanstaltninger og formaliteter ikke overstiger, hvad der er nødvendigt til at gennemføre disse. Med henblik herpå tilrettelægger de åbningstiderne for de tjenester, der skal gennemføre kontrollen og formaliteterne, samt det disponible personale og de praktiske forhold i forbindelse med behandling af gods og dokumenter, der hører til gennemførelsen af kontrollen og formaliteterne, således at ventetiden ved trafikkens afvikling nedsættes til et minimum.

20. Lad det være sagt med det samme, at ej heller dette klagepunkt synes at bygge på tilstrækkelig solide beviser, og at man tværtimod har en fornemmelse af, at Kommissionen først har besluttet at iværksætte en klageprocedure, hvor det i det væsentlige er de græske myndigheders metoder til kontrol af salmonellaforekomsten og indholdet af optaget vand, der anfægtes, og derefter blot til hovedklagepunkterne har føjet visse andre klager fra den pågældende eksportør.

For så vidt angår forsinkelserne vedrørende partiet på 216 tons og de to partier a ca. 22 tons finder jeg nemlig ikke, at Kommissionen har formået at afkræfte den græske regerings påstande om, at forsinkelserne skyldtes et for stort vandindhold i de pågældende kyllinger, hvilket havde nødvendiggjort påsætning af ad hoc-mærkater. Og denne påsætning af mærkater påhviler afsenderens

repræsentanter (artikel 2 i forordning nr. 2785/80) [10].

Derimod har Kommissionen erkendt, at de græske myndigheders påstande kan tages til følge, såfremt kontrollen med vandindholdet er gennemført korrekt, og resultaterne overskrider den grænse, der er fastsat i fællesskabsreglerne. Men Kommissionen har — uden at kunne bevise det — påstået, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

21. Det er endvidere rigtigt, at de græske myndigheder for så vidt angår det ene parti på 22 tons har begrundet forsinkelsen med, at det apparat, der anvendes til den undersøgelse, der er fastsat i bilag III til forordning nr. 2967/76, var brudt sammen og havde måttet udskiftes.

Men selv om det står fast, at det påhviler den pågældende medlemsstat at tilrettelægge kontrollen således, at uberettigede hindringer undgås, og ventetiden nedbringes til et minimum, forekommer det mig ikke, at man i mangel af andre forhold, der bekræfter de nationale myndigheders forsømmelighed, kan konkludere, at en medlemsstat har tilsidesat direktiv 83/643 eller traktatens artikel 30, blot fordi der på grund af et enkeltstående tilfælde af maskinsvigt har været forsinkelser i indførslen af varerne.

Her finder jeg det nyttigt at erindre om, at det pågældende parti, som det fremgår af sagens akter, allerede var blevet undersøgt én gang efter den i bilag III beskrevne metode, og at det i forbindelse med kontraundersøgelsen var nødvendigt at benytte samme analysemetode, jf. bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2967/76.

22. Tilbage står herefter det parti på 112 tons, der blev blokeret i ca. en måned i april 1987. I dette tilfælde finder jeg faktisk ikke, at der er en gyldig begrundelse for forsinkelsen, og den græske regering har i denne forbindelse afgivet vage og utilfredsstillende svar og påstået, at den pågældende vare ikke var forsynet med de rigtige mærkater. Samtidig har den græske regering udtalt, at påskehelligdagene kan have forlænget ventetiden.

Selv om det efter min mening står klart, at der i dette specifikke tilfælde er tale om en uberettiget forsinkelse af indførslen, finder jeg ikke, at man på grund af dette enkeltstående tilfælde kan konkludere, at den græske regering systematisk og gentagne gange har forsinket indførslen af forskellige kyllingepartier, og at den derfor har tilsidesat direktiv 83/643 eller traktatens artikel 30.

Hvad navnlig angår sidstnævnte bestemmelse skal jeg nemlig erindre om, at ifølge Domstolens praksis skal en administrativ praksis for at udgøre en foranstaltning, der er forbudt i henhold til artikel 30, frembyde en vis grad af fasthed og almenhed [11].

10 — Kommissionens forordning af 30.10.1980 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2967/76 (EFT L 288, s. 13).

11 — Dom af 9.5.1985, sag 21/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1355, præmis 13, og af 18.12.1986, sag 35/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 545, præmis 11.

23. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg således Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Sagsøgte frifindes.

2) Kommissionen dømmes til at betale sagens omkostninger.

3) Den franske regering, som er indtrådt i sagen, betaler sine egne omkostninger.