Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 13. september 2016[1]

Sag C-141/15

Doux SA
Maître Sophie Gautier som tilsynsadvokat i forbindelse med betalingsstandsningen vedrørende Doux SA,
SCP Valliot-Le Guenevé-Abittbol ved Maître Valliot som tilsynsadvokat i forbindelse med betalingsstandsningen vedrørende Doux SA
mod
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal administratif de Rennes (forvaltningsdomstolen i Rennes (Frankrig))

»Krav for ydelse af eksportrestitutioner — fortolkning af artikel 28, stk. 1, i forordning (EF) nr. 612/2009 — sund og sædvanlig handelskvalitet — betydning af ordene markedsføres på EU's område »på normale betingelser« — foreskrevne grænser for vandindhold i frosset fjerkrækød — hvorvidt foreskrevne grænser er forældede — eksportørens rettigheder i forhold til kontrol af vandindhold og anmodninger om modanalyse af kontrol«

1. Den nedkølingsmetode, der anvendes til at fremstille frosset fjerkrækød, medfører, at det færdige produkt optager vand. EU-lovgivningen opstiller grænser for det samlede vandindhold (dvs. det naturlige fysiologiske vandindhold plus yderligere optaget vand), der anses tilladeligt. I denne anmodning om en præjudiciel afgørelse ønsker Tribunal administratif de Rennes (forvaltningsdomstolen i Rennes) vejledning om fortolkningen af disse regler sammenholdt med EU-foranstaltningerne til regulering af udbetaling af eksportrestitutioner.

2. Den fælles landbrugspolitik giver Den Europæiske Union en række værktøjer, som gør det muligt at støtte den pris, der opnås for varer, som fremstilles af erhvervsdrivende på dens område, og som eksporteres til tredjelande. Af særlig relevans for dette forslag til afgørelse er de eksportrestitutioner, der betales til producenter af fjerkrækød, og som gør dem i stand til at eksportere EU-fjerkræ (herunder frosne kyllinger) med fortjeneste til verdensmarkedet, hvor priserne er lavere end på EU-hjemmemarkedet. Den forelæggende ret er usikker på, om reglerne i forordning (EF) nr. 543/2008[2] vedrørende handelsnormer for fjerkrækød og navnlig de bestemmelser, der opstiller grænserne for vandindhold, skal være overholdt for at opfylde betingelserne for at modtage eksportrestitutioner i henhold til forordning (EF) nr. 612/2009, der regulerer eksportrestitutionsordningen for sådanne produkter[3]. Retten ønsker også oplyst, om de

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Kommissionens forordning af 16.6.2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød (EUT 2008, L 157, s. 46). Denne forordning ophævede Kommissionens forordning (EØF) nr. 1538/91 af 5.6.1991 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1906/90 om handelsnormer for fjerkrækød (EFT 1991, L 143, s. 11). Jf. endvidere fodnote 5 nedenfor.

3 — Kommissionens forordning af 7.7.2009 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (omarbejdet) (EUT 2009, L 186, s. 1).

kontrolmetoder, der anvendes til at afgøre, om frosne kyllingekroppe indeholder for meget vand, er gyldige. Endelig har retten også spurgt, om forordning nr. 543/2008 opstiller bestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise til at gøre det muligt for de nationale kompetente myndigheder at kontrollere vandindholdet i frosset fjerkrækød, og om procedurerne for, at erhvervsdrivende kan anmode om modanalyse af resultaterne af slagterikontroller, er i overensstemmelse med den grundlæggende ret til god forvaltningsskik, der er garanteret i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4].

Lovgivning

Forordning nr. 1234/2007

3. Forordning (EF) nr. 1234/2007 [5] opstillede regler, der regulerer bl.a. den fælles markedsordning for fjerkrækød. Bilag XIV, del B, punkt 2, anførte, at fjerkrækød bestemt til eksport fra Den Europæiske Union ikke var underlagt handelsnormerne i denne forordning [6].

4. Artikel 121, litra e), bemyndigede Europa-Kommissionen til at fastsætte detaljerede regler bl.a. om handelsnormer for fjerkrækød. Disse foranstaltninger dækkede »regler vedrørende procentsatser for vandoptagelse under klargøringen af ferske, frosne og dybfrosne slagtekroppe og fjerkræstykker samt de oplysninger, der skal anføres herom« [artikel 121, litra e), nr. vii)].

Forordning nr. 543/2008

5. I henhold til artikel 7, stk. 1, kan fjerkrækød klassificeres i klasse »A« og »B«. For at kunne klassificeres i en af disse klasser i medfør af denne bestemmelse skal fjerkrækroppe opfylde de opregnede minimumskrav, dvs. de skal være: a) hele, b) rene, fri for synlige fremmedlegemer, snavs eller blod, c) fri for fremmed lugt, d) fri for synlige blodpletter, undtagen sådanne, som er små og ikke iøjnefaldende, e) fri for fremstikkende knækkede ben og f) fri for svære blodudtrædninger. Visse yderligere kriterier (der findes i artikel 7, stk. 2), skal være opfyldt for, at fjerkrækød kan klassificeres i klasse A [7].

4 — EUT 2010, C 83, s. 389 (herefter »chartret«).

5 — Rådets forordning af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 299, s. 1). Denne forordning ophævede Rådets forordning (EØF) nr. 1906/90 af 26.6.1990 om handelsnormer for fjerkræ (EFT 1990, L 173, s. 1). Mens forordning nr. 1234/2007 var den EU-lovgivning, der var i kraft på tidspunktet for de begivenheder, som gav anledning til hovedsagen, er den selv efterfølgende blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (EUT 2013, L 347, s. 671).

6 — Jf. endvidere artikel 116 i forordning nr. 1234/2007. Bilag XIV, del B, punkt 2, var tidligere fastsat i artikel 1, stk. 3, første led, i forordning nr. 1906/90.

7 — Sondringen mellem klasse A og B sker under henvisning til prøver og antallet af fejlemner ved det kontrollerede parti. I artikel 8, stk. 2, findes et skema, som angiver det antal fejlemner, der kan godtages i et givent parti. For klasse B-kyllinger er det antal fejlemner, der kan godtages, det dobbelte af antallet for klasse A-kyllinger (artikel 8, stk. 4). Hvad angår fjerkræ produceret i Den Europæiske Union skal de nationale kompetente myndigheder forbyde markedsføringen af partier, som har flere fejlemner end tilladt for kyllinger klassificeret i klasse B (artikel 8, stk. 5).

6. Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 543/2008 bestemmer: »Uden at dette berører artikel 16, stk. 5, […] må frosne og dybfrosne kyllinger, når de er genstand for erhvervsvirksomhed eller handel, kun forhandles inden for [EU], hvis vandindholdet ikke overstiger de teknisk uundgåelige værdier, der bestemmes efter analysemetoden i bilag VI (afdrypningsmetode) eller bilag VII (kemisk metode).« [8] Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal sikre, at slagterierne træffer alle fornødne foranstaltninger for at overholde denne bestemmelse [9].

7. Proceduren for kontrol af vandoptagelse i produktionsvirksomheden (»slagteritesten«) findes i bilag IX. Grænserne for uvedkommende vandindhold i punkt 10 i dette bilag er følgende: i) luftkøling 0%, ii) luftspraykøling 2% og iii) neddrypningskøling 4,5%.

8. Artikel 16 bestemmer:

»1. Der foretages på slagterierne regelmæssig kontrol af vandoptagelsen i henhold til bilag IX eller kontrol i henhold til bilag VI mindst en gang for hver arbejdsperiode på otte timer.

Når den således konstaterede vandoptagelse overstiger den optagelse, der – under hensyntagen til den vandoptagelse, der finder sted under den del af behandlingen af fjerkræet, som ikke er omfattet af kontrollen – er forenelig med det samlede vandindhold, der er tilladt i henhold til denne forordning, og under alle omstændigheder, når vandoptagelsen overstiger de i bilag IX, punkt 10, eller i bilag VI, punkt 7, anførte værdier, skal slagteriet straks foretage de nødvendige tekniske ændringer af det system, efter hvilket behandlingen finder sted.

2. I alle de tilfælde, der omhandles i stk. 1, andet afsnit, og i hvert fald mindst en gang hver anden måned foretages kontrollen af vandindholdet, jf. artikel 15, stk. 1, ved prøveudtagning af frosne og dybfrosne kyllinger på hvert slagteri i henhold til bilag VI eller VII efter den kompetente myndigheds valg. Kontrollen omfatter ikke fjerkrækroppe, for hvis vedkommende det over for myndigheden godtgøres, at de udelukkende er beregnet til udførsel.

[…]

5. Overskrider resultatet af den kontrol, som er nævnt i stk. 2, de tilladte grænser, anses det pågældende parti for ikke at være i overensstemmelse med denne forordning. I så fald kan det pågældende slagteri dog anmode om, at der på medlemsstatens referencelaboratorium foretages en modanalyse efter en metode, som vælges af medlemsstatens myndighed. Omkostningerne ved modanalysen afholdes af den, der råder over partiet.

6. Hvis det pågældende parti i givet fald efter modanalyse ikke anses for at overholde kravene i denne forordning, sørger den kompetente myndighed for, at partiet i den foreliggende tilstand markedsføres i [Den Europæiske Union] på den betingelse, at både enkelt- og samlepakninger af de pågældende kroppe af slagteriet under den kompetente myndigheds kontrol forsynes med en banderole eller en etiket, hvorpå mindst én af de i bilag X anførte angivelser er anført med røde blokbogstaver.

8 — Grænserne for vandindhold (herefter »de foreskrevne grænser«) findes i bilag VI (»Bestemmelse af vandtab ved optøning (afdrypningstest)«) og bilag VII (»Bestemmelse af det samlede vandindhold i kyllinger (kemisk test)«). »Dryptesten« er den metode, der anvendes til bestemmelse af den mængde vand, der afgives af frosne eller dybfrosne kyllinger under optøningen (i dette forslag til afgørelse bør »frosne kyllinger« også forstås som omfattende dybfrosne kyllinger). Når følgende grænser overskrides, anses det for en for stor vandmængde optaget under behandlingen: i) luftkøling: 1,5%, ii) luftspraykøling: 3,3%, iii) og neddypningskøling: 5,1%. (punkt 7 i bilag VI). Den »kemiske test« anvendes til bestemmelse af det samlede vandindhold i frosne kyllinger. Den omfatter bestemmelse af vand- og proteinindholdet i prøver fra de homogeniserede fjerkrækroppe. Resultaterne beregnes i overensstemmelse med reglerne i bilag VII, punkt 6, som opstiller visse formler herfor. Punkt 6.5 anfører, at hvis gennemsnittet af det (efter punkt 6.2 beregnede) vandindhold i syv kroppe ikke overstiger den i punkt 6.4 (som opstiller formlerne for bestemmelse af det teknisk uundgåelige vandindhold, der skyldes processen med luftkøling, luftspraykøling og neddrypningskøling) angivne værdi, anses hele partiet for at opfylde kravene.

9 — Artikel 15, stk. 2.

Partiet i stk. 1 forbliver under den kompetente myndigheds kontrol, indtil det kan blive behandlet efter bestemmelserne i dette stykke, eller det afsættes på anden vis. Hvis det over for myndigheden godtgøres, at det i første afsnit omhandlede parti skal udføres, træffer myndigheden alle fornødne forholdsregler til at forhindre, at det pågældende parti forhandles i [EU].

Påskrifterne nævnt i første afsnit skal anbringes på et iøjnefaldende sted, så de er klart synlige, let læselige og uudslettelige. De må på ingen måde skjules, tilsløres eller brydes af andre påskrifter, billeder eller tegninger. Bogstaverne skal være mindst 1 cm høje på enkeltpakninger og 2 cm høje på samlepakninger.« [10]

9. I medfør af artikel 18, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe »de praktiske foranstaltninger med henblik på den kontrol, som omhandles i artikel 15, 16 […] i alle afsætningsled, herunder kontrol af import fra tredjelande ved fortoldningen i henhold til bilag VI og VII. De giver de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om disse foranstaltninger. […]«

Forordning nr. 612/2009

10. Artikel 28, stk. 1, i forordning (EF) nr. 612/2009 [11] bestemmer:

»Der ydes ingen restitution, hvis produkterne ikke er af sund og sædvanlig handelskvalitet den dag, udførselsangivelsen antages.

Produkterne opfylder kravet i første afsnit, hvis de kan afsættes på [Den Europæiske Unions] område på normale betingelser og under den betegnelse, der fremgår af restitutionsansøgningen, og, når de er bestemt til konsum, hvis deres anvendelse til dette formål ikke er udelukket eller i betydelig grad forringet på grund af deres egenskaber eller tilstand.

Undersøgelsen af, om produkterne opfylder kravene i første afsnit, foretages i overensstemmelse med de normer og sædvaner, der gælder i [Den Europæiske Union].

Restitutionen ydes dog også, hvis de udførte produkter i bestemmelseslandet er underkastet særlige obligatoriske betingelser, f.eks. vedrørende sundhed eller hygiejne, som ikke svarer til de normer og sædvaner, der gælder i [Den Europæiske Union]. Det påhviler eksportøren efter myndighedernes anmodning at godtgøre, at produkterne opfylder de pågældende obligatoriske betingelser i bestemmelsestredjelandet.

Der kan desuden vedtages særlige bestemmelser for bestemte produkter.«

10 — Den danske sprogversion af ordlyden af den etiket, der er nævnte i artikel 16, stk. 6, første led, findes i bilag X og er: »Vandindhold overstiger EU-Normen«.

11 — Forordning nr. 612/2009 ophævede og erstattede Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15.4.1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT 1999, L 102, s. 11). Den forordning havde ophævet og erstattet Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT 1987, L 351, s. 1).

Toldkodeksen

11. På det relevante tidspunkt var undersøgelsen af varer til eksport reguleret i forordning (EF) nr. 450/2008 [12]. Den person, der foretager en toldangivelse (herefter »klarereren«) har ret til at overvære eller lade sig repræsentere ved undersøgelsen af varerne og prøveudtagningerne (artikel 118, stk. 2). Klarereren har også ret til at anmode om en yderligere undersøgelse eller prøveudtagning af varerne, når han skønner, at de kompetente myndigheders resultater ikke var gyldige (artikel 119, stk. 1, andet led).

Forordning nr. 1276/2008

12. Artikel 1 i forordning (EF) nr. 1276/2008 [13] bestemmer, at forordningen fastsætter visse regler for kontrol med, om transaktioner, der giver ret til udbetaling af eksportrestitutioner, har fundet sted på behørig måde. Artikel 5, stk. 4, bestemmer, at består der konkret mistanke om, at et produkt ikke er af sund, sædvanlig handelskvalitet, undersøger udførselstoldstedet, om produktet er i overensstemmelse med de gældende EU-regler.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

13. Doux SA er en erhvervsdrivende, som producerer fjerkrækød i Den Europæiske Union. Selskabets aktiviteter omfatter eksport af frosne kyllinger til tredjelande. Dous har modtaget eksportrestitutioner i henhold til den EU-ordning, som regulerer den fælles markedsordning for fjerkrækødsektoren. Med henblik på at modtage disse restitutioner skal Doux stille garantier (sikkerhedsstillelse) for, at selskabet vil overholde pligterne i forbindelse med eksport af frossent fjerkrækød. Pligterne omfatter opfyldelse af kravet om, at de eksporterede produkter skal være af »sund og sædvanlig handelskvalitet« i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009.

14. Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (herefter »FranceAgriMer«) udførte kontrol med Doux' fjerkrækød til eksport og fandt, at produkterne indeholdt mere vand end de foreskrevne grænser i bilag VI og VII til forordning nr. 543/2008. FranceAgriMer traf derfor den 22. juli 2013 en afgørelse (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved organisationen indefrøs frigivelsen af sikkerhederne for de anmodninger om restitutioner, der var modtaget efter den 21. april 2013 [14]. Doux anlagde sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af denne afgørelse.

15. Doux har argumenteret for, at de foreskrevne grænser i artikel 15 i forordning nr. 543/2008 ikke finder anvendelse på eksport, og at den anfægtede afgørelse er behæftet med en retlig fejl, fordi den gør retten til eksportrestitutioner betinget af vandindholdet i det eksporterede frosne fjerkrækød.

12 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23.4.2008 om EU-toldkodeksen (moderniseret toldkodeks) (EUT 2008, L 145, s. 1). Den forordning ophævede Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som Kommissionen har henvist til i de skriftlige indlæg. Forordning nr. 450/2008 blev ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1) med virkning fra den 29.10.2013. Jf. endvidere punkt 14 og fodnote 14 nedenfor.

13 — Kommissionens forordning af 17.12.2008 om overvågning i form af fysisk kontrol i forbindelse med eksport af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb (EUT 2008, L 339, s. 53).

14 — Der er ingen oplysninger i forelæggelseskendelsen om nøjagtigt, hvornår kontrollen med Doux' partier frosne kyllinger til eksport blev gennemført. Jeg har derfor behandlet denne sag under henvisning til den EU-lovgivning, der var gældende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse.

16. FranceAgriMer er af den opfattelse, at eksportrestitutioner i henhold til artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009 ikke bør ydes, når de pågældende produkter ikke kan markedsføres i Den Europæiske Union på normale betingelser, og hvis sådanne produkter ikke er af »sund og sædvanlig handelskvalitet« på den dato, hvor udførelsesangivelsen antages. Frosset fjerkrækød, som indeholder mere vand end den foreskrevne grænse, opfylder ikke kravene i artikel 28, stk. 1, og er derfor ikke berettiget til en restitution.

17. Den forelæggende ret har besluttet at udsætte sagen og har ønsket en præjudiciel afgørelse af de følgende spørgsmål:

»1) Udgør den tærskel for vandindhold, der er fastsat i artikel 15 i forordning […] nr. 543/2008 og bilag VI og VII til denne forordning, et krav, som skal være opfyldt for, at varen kan være af »sund og sædvanlig handelskvalitet« som omhandlet i artikel 28, stk. 1, i [forordning 612/2009] og [Nowaco Germany-dommen] [15]?

2) Kan frossent fjerkræ, der overskrider grænsen for vandindhold i artikel 15 i forordning […] nr. 543/2008 og bilag VI og VII til denne forordning, og som ledsages af et sundhedscertifikat, der er udstedt af de kompetente myndigheder, afsættes i Unionen på normale betingelser som omhandlet i artikel 28 i forordning […] nr. 612/2009 og i bekræftende fald under hvilke betingelser?

3) Er den omstændighed, at grænsen for vandindhold er blevet fastholdt på 5,1% i henhold til bilag VI til [forordning nr. 543/2008] og ikke ændret i flere årtier til trods for de hævdede ændringer af opdrætsmetoderne og den kritik, der er fremsat i visse videnskabelige undersøgelser af, at denne grænseværdi er forældet, forenelig med EU-retten og navnlig retssikkerhedsprincippet?

4) Har bilag VI og VII til forordning […] nr. 543/2008 et så tilstrækkeligt præcist indhold, at de gør det muligt at foretage de kontroller, der er foreskrevet i forordningens artikel 15, eller har Frankrig pligt til at fastsætte »praktiske foranstaltninger med henblik på kontrol« »i alle afsætningsled«, da de kontroller af varer, der er foretaget i eksportfasen, ellers ikke kan gøres gældende?

5) Kan de anmodninger om modanalyser, der ifølge artikel 16, stk. 2, sammenholdt med artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 543/2008, finder anvendelse på slagterikontroller, udvides til at omfatte de kontroller, der foretages under parternes tilstedeværelse på det stadium, hvor de eksporterede varer afsættes, under hensyntagen til navnlig [chartrets artikel 41]?

18. Der er indleveret skriftlige indlæg af Doux, den franske regering og Kommissionen, som alle har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 3. marts 2016.

Bedømmelse

Formaliteten

19. Doux, Frankrig og Kommissionen har alle anført, at forelæggelseskendelsen ikke redegør tilstrækkeligt detaljeret for de faktiske omstændigheder, der ligger bag den anfægtede afgørelse. Der er dermed i det mindste tvivl om, hvorvidt anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

15 — Dom af 7.9.2006 (C-353/04, EU:C:2006:522 (herefter » Nowaco Germany-dommen«)).

20. I henhold til fast retspraksis betyder behovet for at få en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, at retten giver en beskrivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som danner baggrund for de forelagte spørgsmål, eller i det mindste forklarer de faktiske antagelser, som spørgsmålene beror på. De oplysninger, som er meddelt i forelæggelseskendelser, skal ikke blot sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også give medlemsstaternes regeringer og andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen. For at fastslå, om den i denne sag forelæggende rets angivelser opfylder disse krav, skal der tages hensyn til karakteren og rækkevidden af de forelagte spørgsmål [16].

21. Parterne har i de skriftlige indlæg peget på visse huller i beskrivelsen af de faktiske omstændigheder. Ifølge Doux er verdensmarkedet for frosne kyllinger domineret af to brasilianske eksportører, som står for ca. 70% af markedet. Doux har selv ca. 15% af verdensmarkedet. Doux er den tredjestørste eksportør i verden og den største europæiske eksportør. Doux' økonomiske overlevelse er nu truet som følge af de sanktioner, som FranceAgriMer har pålagt selskabet [17].

22. Den franske regering har i de skriftlige indlæg forklaret, at Doux har modtaget eksportrestitutioner siden midt i 1970'erne. Mellem marts 2010 og marts 2013 har de franske toldmyndigheder foretaget kontroller af vandindholdet i de af Doux producerede frosne kyllinger til eksport. I størstedelen af de kontrollerede partier var de foreskrevne grænser overskredet. Efter en korrespondance mellem Frankrig og Kommissionen om, hvorvidt det pågældende frosne fjerkrækød var berettiget til eksportrestitutioner, indledte Kommissionen en procedure om regnskabsafslutning mod Frankrig. Efter Kommissionens opfattelse skal vandindholdet i det frosne fjerkrækød overholde de foreskrevne grænser for at være berettiget til eksportrestitutioner i henhold til artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009. Kommissionen var af den opfattelse, at de franske myndigheder havde undladt en tilstrækkelig kontrol med vandindholdet i de pågældende kyllinger med den følge, at Kommissionen var blevet foranlediget til at refundere udbetalte restitutioner, som reelt ikke skyldtes. Frankrig angav, at det ikke var enig med Kommissionens fortolkning af den pågældende lovgivning, men besluttede at træffe den anfægtede afgørelse under afventning af Domstolens afgørelse af sagen.

23. Efter min opfattelse rejser de stillede spørgsmål et åbenbart fortolkningsspørgsmål, selv om der er huller i redegørelsen for den faktiske baggrund i forelæggelseskendelsen. Domstolen anmodes om at give vejledning om de regler, der regulerer de foreskrevne grænser for vandindhold i frosset fjerkræ, sammenholdt med reglerne vedrørende reguleringen af eksportrestitutioner. Hvilke af parternes faktiske påstande, den forelæggende ret i sidste ende vil anse for fastslåede, er ikke afgørende. Efter min opfattelse har Domstolen derfor tilstrækkelige oplysninger til at sætte den i stand til at besvare spørgsmålene.

Realiteten

Spørgsmål 3

24. Jeg vil begynde med at behandle spørgsmål 3, hvor den forelæggende ret har spurgt, om det forhold, at de foreskrevne grænser i punkt 7 i bilag VI til forordning nr. 543/2008 ikke er blevet ændret i flere årtier, selv om visse videnskabelige undersøgelser angiver, at de nu er forældede, er foreneligt med EU-retten og navnlig med retssikkerhedsprincippet. Såfremt anvendelsen af disse grænser findes uforenelige med EU-retten, er det ufornødent at besvare de resterende stillede spørgsmål.

16 — Dom af 17.7.2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, præmis 24-27, og den deri nævnte retspraksis).

17 — Ved »sanktioner« forstår jeg, at Doux mener værdien af sikkerhedsstillelsen for anmodningerne om eksportrestitutioner, der er blevet indefrosset. De udgør et beløb på 52 106 394,36 EUR.

25. Doux har gjort gældende, at de foreskrevne grænser er forældede, fordi de ikke afspejler nuværende videnskabelig viden [18]. Grænserne er dermed uforenelige med (i) forordning nr. 1234/2007, som indeholder bestemmelserne fra forordning nr. 1906/90, herunder reglen om, at de foreskrevne grænser ofte skal opdateres på grund af deres tekniske art [19], og (ii) princippet om, at regler skal afspejle den sammenhæng, hvori de har virkninger. Doux har også argumenteret for, at de foreskrevne grænser er i strid med retssikkerhedsprincippet.

26. Den franske regering er af den opfattelse, at det kun er nødvendigt at besvare spørgsmål 3, hvis Domstolen besvarer spørgsmål 1 og 2 benægtende. Kommissionen har fastholdt, at de foreskrevne grænser i punkt 7 i bilag VI til forordning nr. 543/2008 er gyldige.

27. Jeg er enig i det synspunkt, der kom til udtryk i generaladvokat Mischos forslag til afgørelse i National Farmers' Union [20], hvorefter intet inden for det retlige område er uforanderligt, og at alle lovgivende myndigheder har pligt til at kontrollere »om ikke løbende så i det mindste med jævne mellemrum, om de forskrifter, de har udstedt, stadig modsvarer samfundets behov, og at ændre eller i givet fald ophæve forskrifter, der har mistet ethvert grundlag og ikke længere er i overensstemmelse med de nye sammenhænge, de skal virke i«.

28. Når det er sagt, er de nuværende foreskrevne grænser efter min opfattelse ikke uforenelige med EU-retten af følgende grunde.

29. For det første fastsatte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 121, litra e), i forordning nr. 1234/2007 for omkring otte år siden detaljerede regler om markedsføring af fjerkrækød ved at vedtage forordning nr. 543/2008 [21]. Mens det er korrekt, at de foreskrevne grænser i bilag VI og VII til sidstnævnte forordning er de samme som dem, der tidligere fandtes i forordning nr. 2891/93, følger det ikke blot af den omstændighed, at tiden er gået, at disse (uændrede) grænser nu er forældede. Kommissionen har i de skriftlige indlæg forklaret, at den er i gang med at gennemføre yderligere videnskabelige undersøgelser, idet den navnlig har henvist til en undersøgelse, som Doux også har omtalt [22]. Det forekommer derfor mig forenklet at påstå, at Kommissionen ikke har opfyldt sin pligt til at efterprøve, om de nuværende foreskrevne grænser er passende. Kommissionen har taget sagen under behandling. Henset til, at beslutningen om ikke at ændre 1993-grænserne blev truffet i 2008, at der er yderligere videnskabelige beviser, der skal bedømmes, og at vi nu er midt i 2016, forekommer det rimeligt at forvente, at Kommissionen, der handler med behørig forvaltningsmæssig omhu, forholdsvist snart vil beslutte, om grænserne skal ændres eller ikke. Det følger ikke nødvendigvis heraf, at en fornyet vurdering af de foreskrevne grænser i lyset af nuværende videnskabelige beviser betyder, at grænserne for overskydende vand automatisk vil blive hævet, eller at de, hvis de hæves, vil blive hævet med en bestemt procentsats. Den beslutning ligger i princippet inden for EU-lovgivers skøn.

18 — Ifølge Doux viser videnskabelige undersøgelser, at fysiologiske ændringer i praksis for fjerkræopdræt begrunder periodisk gennemgang af de foreskrevne grænser. Det fysiologiske vandindhold (vand, som sædvanligvis findes i f.eks. kyllinger) i moderne fjerkræ er dermed højere, end det var i fugle, der blev opdrættet, da de foreskrevne grænser blev fastsat i 1993. Både de racer, der opdrættes med henblik på kød, og driftsteknikkerne for fjerkræ er ændret siden da. Som følge heraf opnås kødet nu fra fugle, der er både yngre og har et højere fysiologisk vandindhold og et lavere proteinindhold end de tidligere opdrættede fugle.

19 — Doux har støttet sig til syvende betragtning til forordning nr. 1906/90, som anfører, at eftersom det drejer sig om tekniske aspekter, vil der sandsynligvis vil være behov for hyppige ændringer af reglerne til gennemførelse af forordningen.

20 — C-241/01, EU:C:2002:415, punkt 51.

21 — De foreskrevne grænser i bilag VI og VII til den forordning er regler vedrørende procentsatser for vandoptagelse under klargøringen af ferske, frosne og dybfrosne slagtekroppe som omhandlet i artikel 121, litra e), nr. vii), i forordning nr. 1234/2007.

22 — En nyere undersøgelse, som Kommissionen har rekvireret, er »Study of physiological water content of poultry reared in the EU«, endelig rapport (rapport nr. LGC CPFC/2012/492). Denne undersøgelse udtog prøver af flokke fra syv medlemsstater, som samlet udgjorde mere end 70% af den samlede EU-produktion af fjerkræ i henhold til tal fra 2009. Undersøgelsen konkluderede, at yngre fugle indeholdt lidt mere vand og lidt mindre protein i sammenligning med resultaterne fra en tidligere (1993) undersøgelse, og at der var stærke beviser til støtte for at ændre grænserne i EU-lovgivningen, således at de afspejler kyllinger opdrættet i Den Europæiske Union i 2012 (s. 8).

30. Doux har fremhævet henvisningen i forordning nr. 1234/2007 til bestemmelserne i forordning nr. 1906/90 til støtte for det argument, at Kommissionen har pligt til periodisk at opdatere de foreskrevne grænser for vandindhold. Der er imidlertid ingen gennemførelsesbestemmelse, der pålægger en sådan specifik pligt i forordning nr. 1234/2007. 52. og 105. betragtning til forordning nr. 1234/2007 anfører blot, at den nye forordning indarbejder en række tidligere retsakter, herunder forordning nr. 1906/90, som blev behørigt ophævet ved forordning nr. 1234/2007.

31. Henvisningen til retssikkerhedsprincippet støtter heller ikke Doux' sag. Dette princip kræver, at EU-regler giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at de ikke kan være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og kan handle derefter [23]. De nuværende regler overholder dette princip, for så vidt som de foreskrevne grænser, navnlig for drypprøven i punkt 7 i bilag VI, har et utvetydigt indhold og rækkevidde. Uden disse regler ville der ikke være retssikkerhed.

32. Jeg konkluderer derfor, at de foreskrevne grænser for vandindholdet i frosne kyllinger, der findes i punkt 7 i bilag VI til forordning nr. 543/2008, er forenelige med EU-retten.

Spørgsmål 1 og 2

33. Den forelæggende ret ønsker med spørgsmål 1 og 2 vejledning om betydningen af artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009 med særlig henvisning til kravet om, at produkter skal være af »sund og sædvanlig handelskvalitet« for, at de er berettiget til eksportrestitutioner. Er dette krav opfyldt, når vandindholdet i fjerkrækød til eksport overskrider de foreskrevne grænser i artikel 15 i forordning nr. 543/2008? Den forelæggende ret har navnlig spurgt, om sådanne produkter markedsføres »på normale betingelser« som omhandlet i de regler, der regulerer udbetalingen af eksportrestitutioner.

34. Kommissionen har forstået artikel 15 i forordning nr. 543/2008 og artikel 28 i forordning nr. 612/2009 således, at frosset fjerkrækød skal overholde de foreskrevne grænser med henblik på at kvalificere til eksportrestitutioner. Doux og den franske regering er uenige i dette synspunkt.

35. Jeg godtager heller ikke Kommissionens fortolkning af den omtvistede lovgivning.

– Indledende bemærkninger – Nowaco Germany-dommen

36. Domstolen undersøgte betydningen af kravet om, at produkter skal være af »sund og sædvanlig handelskvalitet« i Nowaco Germany-dommen. Efter en undersøgelse af to ladninger frosne kyllinger fandt de kompetente myndigheder i Tyskland, at nogle af produkterne var fejlemner – stikprøver viste, at visse slagtekroppe havde knækkede og fremstikkende ben. De kompetente myndigheder fastsatte derfor eksportrestitutionerne for disse ladninger til DEM 0 (senere korrigeret til halvdelen af de skyldige eksportrestitutioner af Finanzgericht). Nowaco argumenterede for, at det fulgte af artikel 1, stk. 3, første led, i forordning nr. 1906/90 [24], at handelsnormerne heri ikke fandt anvendelse på eksport af fjerkrækød, og at det derfor burde være berettiget til eksportrestitutionernes fulde beløb.

37. Domstolen forkastede Nowacos anbringender. Det er værd at undersøge Domstolens begrundelse i detaljer.

23 — Jf. bl.a. dom af 29.3.2011, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl. (C-201/09 P og C-216/09 P, EU:C:2011:190, præmis 68), og nyere dom af 10.9.2015, Nannoka Vulcanus Industries (C-81/14, EU:C:2015:575, præmis 61).

24 — Artikel 1, stk. 3, første led, i forordning nr. 1906/90 bestemte: »Bestemmelserne i denne forordning gælder ikke for: – fjerkrækød, der er bestemt til eksport fra [Den Europæiske Union]«. Der fandtes en tilsvarende bestemmelse i bilag XXIV, del B, punkt I.2.A, til forordning nr. 1234/2007 på det relevante tidspunkt for disse retsforhandlinger.

38. For det første erindrede Domstolen om, at den allerede havde fastslået i en analog sammenhæng, at »kravet om »sund og sædvanlig handelskvalitet« er en almindelig og objektiv betingelse for ydelsen af en restitution, og at et produkt, der ikke kan afsættes på [Den Europæiske Unions] område »på normale vilkår«, ikke opfylder disse kvalitetskrav«[25]. Domstolen bemærkede, at »den omstændighed, at kravet om, at produktet skal kunne afsættes »på normale vilkår«, er uløseligt forbundet med begrebet »sund og sædvanlig handelskvalitet«, klart fremgår af bestemmelserne om eksportrestitutioner til landbrugsprodukter, for så vidt som alle relevante forordninger siden forordning nr. 1041/67 [[26]] har anført såvel begrebet »sund og sædvanlig handelskvalitet« som kriteriet om, at produktet skal kunne afsættes »på normale vilkår«, som betingelser for, at produktet kan give anledning til en eksportrestitution«[27]. Det fulgte heraf, »at varer, der udføres fra [Den Europæiske Union] til et tredjeland, for at kunne betragtes som værende af »sund og sædvanlig handelskvalitet« og således give ret til eksportrestitutioner skal kunne afsættes i [Den Europæiske Union] »på normale vilkår«, og at varerne skal opfylde de kvalitetsnormer, som salg i [Den Europæiske Union] til konsum er underlagt«[28].

39. Domstolen bekræftede derefter, at EU-reglerne ikke fastsatte kriterier for eksport som sådan. Selv hvis en vare ikke opfyldte kriterier for afsætning på Den Europæiske Unions område på normale betingelser (som dengang fandtes i artikel 6 og 7 i forordning nr. 1538/91), kunne den i princippet udføres[29]. De normer fandt ikke anvendelse på eksport som sådan. De skulle blot skabe grundlag for retten til en finansiel støtte fra Den Europæiske Union[30]. En fortolkning, der gjorde det muligt at give støtte til eksport af varer, der ikke opfyldte betingelserne for afsætning »på normale betingelser« inden for Den Europæiske Union, ville forekomme inkonsekvent i den EU-retlige ordning med eksportrestitution[31].

40. Domstolen sondrede derefter (i dommens præmis 38) ganske afgørende mellem to former for krav. Den første kategori omfattede »de i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1538/91 fastsatte minimumsbetingelser (såsom bl.a. fraværet af fremmedlegemer, fremmed lugt og synlige blodpletter)«. Disse blev beskrevet som »krav, som direkte vedrører varernes kvalitet«. Hvis disse krav ikke var opfyldt, betød det, at produktet ikke kunne opfylde gældende handelsnormer i Den Europæiske Union. Den anden form for krav blev beskrevet som »andre bestemmelser i forordningen, som ikke vedrører kvaliteten (f.eks. bestemmelserne vedrørende benævnelse og mærkning af varerne), som tilsigter at oplyse forbrugerne og de økonomiske operatører«. Domstolen udtalte om *dette* krav, at det »ikke kan påberåbes ved anvendelsen af artikel 13 i forordning nr. 3665/87« (dvs. den bestemmelse, som regulerer, om eksportrestitutioner står til rådighed).

41. Efter min opfattelse finder de i Nowaco Germany-dommen fastslåede principper ligeledes anvendelse her.

42. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at i Nowaco Germany-dommen blev begrebet for det, der skulle anses for »sund og sædvanlig handelskvalitet«, afgjort direkte under henvisning til de detaljerede indre markedsregler for handelsnormer i Den Europæiske Union, nemlig artikel 6 og 7 i forordning nr. 1538/91. I denne sag har Domstolen *to hold* bestemmelser, hvis interaktion den skal tage stilling til. For det første er der de nuværende handelsnormer, der finder anvendelse i Den Europæiske Union. Med hensyn til nærværende sag findes de relevante normer i artikel 15 *og* 16 i

25 — Præmis 27, og den deri omtalte retspraksis.

26 — Kommissionens forordning nr. 1041/67/EØF af 21.12.1967 om de nærmere regler for anvendelse af eksportrestitutioner for de produkter, for hvilke der gælder en ordning med fællespriser (EFT 1967, s. 298).

27 — Præmis 28.

28 — Præmis 30.

29 — Præmis 35.

30 — Præmis 36.

31 — Præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

forordning nr. 543/2008 [32]. For det andet er der reglen i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009, som regulerer de omstændigheder, hvorunder restitutioner kan udbetales, og som indeholder en vigtig bestemmelse hvad angår de produkter, der skal anses for at opfylde det krav, at de er af sund og sædvanlig handelskvalitet [33].

– Analyse

43. Jeg begynder med at redegøre for tilblivelseshistorien for henholdsvis de regler, der regulerer klassifikationen af fjerkræ, der anses for at være af passende kvalitet til konsum, og de regler, der regulerer vandindholdet. Klassifikationsreglerne blev indført ved forordning nr. 1538/91 (forgængeren for forordning nr. 543/2008), som bestemte, at fjerkrækød skulle klassificeres i to klasser, »A« og »B«. Mens kød, der klassificeres som »A«, er af bedre kvalitet end kød, der klassificeres som »B«, anses begge for fuldt ud at kunne markedsføres på det indre marked. To år senere blev de regler, der regulerede tærsklerne for vandindhold i frosset fjerkræ, indført i forordning nr. 1538/91 ved forordning nr. 2891/93 [34]. Disse er i det væsentlige forblevet uændrede og findes nu i artikel 15 og 16 i forordning nr. 543/2008.

44. Hvis jeg vender mig mod de regler, der regulerer vandindholdet, er det grundlæggende standpunkt i henhold til artikel 15, at frosne kyllinger kun kan forhandles, når de er genstand for erhvervsvirksomhed eller handel, hvis vandindholdet ikke overskrider de foreskrevne grænser, der bestemmes efter afdrypningsmetoden eller den kemiske metode [35]. Artikel 16, stk. 6, første afsnit, indeholder imidlertid en *specifik godkendelse*, som muliggør, at kyllinger, hvis vandindhold overskrider de tilladte grænser, ikke desto mindre kan markedsføres (»[…] sørger den kompetente myndighed for, at *partiet i den foreliggende tilstand markedsføres i [Den Europæiske Union]*«), men dog med forbehold for strenge mærkningskrav (»på den betingelse, at både enkelt- og samlepakninger af de pågældende kroppe af slagteriet under den kompetente myndigheds kontrol forsynes med en banderole eller en etiket, hvorpå mindst én af de i bilag X anførte angivelser er anført med røde blokbogstaver«). De resterende afsnit i artikel 16 indfører yderligere garantier, der er rettet mod at sikre, at hvis kyllingerne markedsføres i EU – og de *kan* åbenbart lovligt markedsføres på denne måde – er de passende og iøjnefaldende mærket [36].

45. Artikel 16, stk. 6, andet afsnit, sidste punktum, forudsætter kun én undtagelse til disse mærkningskrav: »Hvis det over for myndigheden godtgøres, at det […] omhandlede parti skal udføres, træffer myndigheden alle fornødne forholdsregler til at forhindre, at det pågældende parti forhandles i E[U]«.

46. Det kan – selvindlysende – siges, at kyllinger, der er forsynet med en sådan etiket, præsenterer sig på en anden måde over for forbrugeren (eller den erhvervsdrivende, der køber den engros med henblik på viderebearbejdning) end kyllinger, hvis vandindhold er inden for de i forordning nr. 543/2008 fastsatte grænser. Dette er faktisk hele pointen. De detaljerede regler i artikel 16 sikrer, at køberen gennem de strenge mærkningskrav gøres opmærksom på, at den således mærkede kylling har et højere vandindhold. Det er ikke vanskeligt at forestille sig, at han derfor vil forvente at betale mindre for kyllingen end en kylling, der *ikke* er mærket på denne måde. Begge er imidlertid kyllinger, der lovligt kan forhandles i EU. Det forekommer rimeligt at formode, at de faktisk konkurrerer med hinanden.

32 — Disse bestemmelser fandtes tidligere i artikel 14*a*, stk. 1, i forordning nr. 1538/91 som ændret ved artikel 1, stk. 7, i forordning nr. 2891/93.

33 — Denne bestemmelse blev først indført i artikel 21 i forordning nr. 800/1999. Domstolen har udtalt, at den bestemmelse bekræftede den eksisterende retstilstand på det tidspunkt, den trådte i kraft, jf. Nowaco Germany-dommen, præmis 29 og den deri omtalte retspraksis.

34 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2891/93 af 1.10.1993 (EFT 1993, L 263, s. 12).

35 — Jf. fodnote 8 ovenfor.

36 — Artikel 16, stk. 6, andet afsnit, sidste punktum, forudsætter kun én undtagelse til disse mærkningskrav: »Hvis det over for myndigheden godtgøres, at det […] omhandlede parti skal udføres, træffer myndigheden alle fornødne forholdsregler til at forhindre, at det pågældende parti forhandles i E[U]«.

47. Her forekommer det mig relevant at erindre om Domstolens sondring i Nowaco Germany-dommen mellem »krav, som direkte vedrører varernes kvalitet« og »andre bestemmelser i forordningen, som ikke vedrører kvaliteten (f.eks. bestemmelserne vedrørende benævnelse og mærkning af varerne)«. Umiddelbart forekommer kravet i artikel 16, stk. 6, at være et mærkningskrav, som – forudsat at det overholdes – giver mulighed for, at således mærkede produkter markedsføres på EU-markedet ligesom *alle andre kyllinger, der opfylder alle andre krav til produktkvaliteten*. Jeg vil vende tilbage til dette spørgsmål nedenfor, når jeg undersøger begrebet »på normale betingelser« nærmere [37].

48. Jeg understreger, at det er helt op til den forelæggende ret, som alene kan bedømme de faktiske omstændigheder, at drage de nødvendige konklusioner for så vidt angår, om de frosne kyllinger, for hvilke Doux krævede restitutioner, opfyldte alle andre krav til produktkvaliteten. Det principielle spørgsmål her er, om kyllinger med et vandindhold, der overskrider de foreskrevne grænser, lovligt kan markedsføres i Den Europæiske Union. Svaret på dette principielle spørgsmål forekommer at være »ja«.

49. Jeg vender mig nu mod den specifikke regel, der regulerer berettigelsen til restitutioner, og som findes i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009. Var de i hovedsagen omtvistede produkter af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, således at de opfyldte denne bestemmelses første afsnit?

50. Artikel 28, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at produkter *opfylder* kravet om sund og sædvanlig handelskvalitet, hvis (i) de kan afsættes på Den Europæiske Unions område »på normale betingelser og under den betegnelse, der fremgår af restitutionsansøgningen« [38], og (ii) »når de er bestemt til konsum, hvis deres anvendelse til dette formål ikke er udelukket eller i betydelig grad forringet på grund af deres egenskaber eller tilstand«.

51. Det er forholdsvist let at behandle den anden betingelse.

52. Doux har fremlagt eksempler på sundhedscertifikater udstedt af de franske myndigheder, som angiver, at det omtvistede fjerkrækød er blevet certificeret som værende »sundt«, for så vidt som der bl.a. ikke var tegn på smitsomme sygdomme, og det var blevet bearbejdet i overensstemmelse med EU-hygiejnekrav og var egnet til konsum.

53. Mens forordning nr. 543/2008 på den ene side ikke indeholder noget krav om, at et sundhedscertifikat skal udstedes for fjerkrækød, hvis vandindhold overskrider de foreskrevne grænser, er tilstedeværelsen af dette certifikat et forhold, som den forelæggende ret kan tage i betragtning ved bedømmelsen af, om den anden betingelse i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 612/2009 er overholdt.

54. På den anden side er det ikke nødvendigt, at det omtvistede fjerkrækød skal klassificeres som klasse A i den i artikel 7 i forordning nr. 543/2008 omhandlede forstand, idet kyllinger, der klassificeres som klasse B, også opfylder den betingelse [39]. Kvaliteten af fjerkrækød til konsum, der eksporteres, skal derfor være *egnet hertil*, men det skal ikke godtgøres, at det er det bedste kød, der produceres i Den Europæiske Union.

37 — Jf. punkt 62-65 nedenfor.

38 — Muligheden for at markedsføre et produkt »på normale betingelser« er uløseligt forbundet med kravet om, at det skal være af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, jf. dom af 1.12.2005, Fleisch-Winter (C-309/04, EU:C:2005:732 (herefter »dom Fleisch-Winter«), præmis 21).

39 — Kun kyllinger, hvis kvalitet er lavere end klasse B, kan ikke markedsføres inden for Den Europæiske Union, jf. fodnote 7 ovenfor.

55. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, men dog nødvendigt, at den anden betingelse er opfyldt for at opnå en restitution. Det følger ikke af det forhold, at de omtvistede produkter opfylder hygiejnekriterierne og er genstand for en handelstransaktion, at de skal anses for at kunne markedsføres på normale betingelser og derfor anses for at være af sund og sædvanlig handelskvalitet [40].

56. Hvad så med den første betingelse, hvorefter det omtvistede fjerkrækød markedsføres »på normale betingelser«?

57. Her er det umiddelbart nødvendigt at undersøge to sager, hvor Domstolen fandt, at produkterne ikke blev markedsført på normale betingelser.

58. I dom SEPA eksporterede den pågældende erhvervsdrivende kød til tredjelande, som var blevet slagtet på særlige slagterier (kendt som »isolationsslagterier«) i medfør af nationale foranstaltninger i Tyskland, der regulerer kødhygiejne og slagtning af dyr i tilfælde af sygdom eller nødstilfælde (såsom en ulykke). Den erhvervsdrivende fik tildelt eksportrestitutioner for kød produceret fra sådanne dyr indtil oktober 1997. I november 1997 afslog den nationale kompetente myndighed en anmodning om eksportrestitutioner for en ladning frosset oksekød fra dyr, der var blevet slagtet akut på grund af en nødssituation (f.eks. som følge af en ulykke), med den begrundelse, at produkterne ikke var af »sund og sædvanlig handelskvalitet«. Selv om kødet var certificeret som egnet til konsum, var det underlagt betydelige restriktioner i henhold til tysk ret. Disse restriktioner omfattede produktionen, behandlingen og distributionen heraf. Navnlig kunne det pågældende kød kun sælges af visse agenturer for de isolationsslagterier, der skulle være godkendt af de kompetente myndigheder og være under deres tilsyn. Kødet var også underlagt afsætningsrestriktioner i (daværende) Fællesskabet, da det kun kunne markedsføres lokalt. Domstolen udtalte, at produkter, der var underlagt sådanne restriktioner, ikke kunne anses for at være markedsført på normale betingelser.

59. Det forekommer mig, at disse omstændigheder er meget anderledes end de omstændigheder, der er forudsat i artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008. I henhold til den bestemmelses stk. 1 og 3 »sørger den kompetente myndighed for, at partiet i den foreliggende tilstand markedsføres i [Den Europæiske Union]«, *forudsat* at det er mærket korrekt.

60. Dom Fleisch-Winter vedrørte også et afslag på en anmodning om eksportrestitutioner for frosset oksekød. Der var betænkeligheder om, at det pågældende kød var produceret i Det Forenede Kongerige og importeret til Belgien i strid med det eksportforbud, der blev indført ved regler, der var vedtaget for at yde beskyttelse mod spredningen af bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«) [41].

61. Produkter, der er underlagt et eksportforbud, som finder anvendelse i Den Europæiske Union og tredjelande som følge af en situation såsom BSE-krisen, kan åbenbart ikke anses for at kunne markedsføres på normale betingelser. Igen forekommer det mig, at omstændighederne i denne sag er meget anderledes.

62. Artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008 er en lempelig bestemmelse. Artikel 16, stk. 6, forbyder langt fra salg af fjerkrækød, hvis vandindhold overskrider de foreskrevne grænser, men tillader udtrykkeligt, at kødet kan markedsføres på betingelse af, at det er iøjnefaldende mærket [42].

40 — Dom af 26.5.2005, SEPA (C-409/03, EU:C:2005:319 (herefter »dom SEPA«), præmis 30).

41 — Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27.3.1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT 1996, L 78, s. 47), som ændret ved Kommissionens beslutning 96/362/EF af 11.6.1996 (EFT 1996, L 139, s. 17). Beslutningens artikel 1 forbød Det Forenede Kongerige at eksportere kød fra kvæg, der var slagtet i medlemsstaten, til andre medlemsstater eller tredjelande.

42 — I overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, tredje afsnit, skal mærkningen være iøjnefaldende, og bogstaverne skal være mindst 1 cm høje på enkeltpakninger og 2 cm høje på samlepakninger.

63. Det forekommer derfor rimeligt af denne bestemmelse at udlede, at EU-lovgiveren var tilfreds med, at kyllingekød, der på alle andre måder er egnet til formålet, »når de[t] er genstand for erhvervsvirksomhed eller handel, [må] forhandles inden for [Den Europæiske Union]«, selv når vandindholdet overskrider de foreskrevne grænser på den ene betingelse, at det er mærket korrekt.

64. Et sådant mærkningskrav indebærer ingen betydelige restriktioner for produktionen, behandlingen eller distributionen af de pågældende produkter sammenlignet med fjerkrækød, der overholder de foreskrevne grænser. Der er derfor (f.eks.) intet krav om, at kyllinger, hvis vandindhold overskrider de foreskrevne grænser, bør produceres bestemte steder, at de bør distribueres gennem andre butikker end kyllinger, der overholder disse grænser, eller at de kun kan anvendes til visse processer eller formål.

65. Det forekommer mig derfor, at når der ikke er foranstaltninger, som begrænser omsætningen af det pågældende fjerkrækød i Den Europæiske Union, eller foranstaltninger, der betydeligt begrænser produktionen, behandlingen eller distributionen af produktet i den medlemsstat, hvor fjerkræet opdrættes, er det forhold, at der skal ske mærkning i medfør af artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008, ikke i sig selv tilstrækkeligt til at betyde, at kødet ikke markedsføres på EU's område »på normale betingelser«.

66. Jeg erindrer også om, at Domstolen i Nowaco Germany-dommen udtrykkeligt udtalte, at »andre bestemmelser […], som ikke vedrører kvaliteten (f.eks. bestemmelserne vedrørende *benævnelse og mærkning* af varerne), som tilsigter at *oplyse* forbrugerne og de økonomiske operatører, *ikke* kan påberåbes ved [afvisning af en restitution]« (præmis 38, min fremhævelse)[43]. Det forekommer mig, at mærkningen i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008 identificerer produktet som »kylling med et vandindhold, der overskrider EU-grænser«, og at *mærkningen* på denne måde giver produktet en anden *benævnelse* end »standardkylling«[44]. Man vil forvente, at kyllinger, hvis vandindhold overskrider grænserne, markedsføres til en lavere pris end kyllinger, hvis vandindhold er inden for grænserne, og formålet med mærkningen er at *oplyse* forbrugere og erhvervsdrivende.

67. For god ordens skyld vil jeg endelig tilføje, at artikel 28, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 612/2009 bestemmer, at eksportrestitutioner »ydes dog også, hvis de udførte produkter i bestemmelseslandet er underkastet særlige obligatoriske betingelser, f.eks. vedrørende sundhed eller hygiejne, som ikke svarer til de normer og sædvaner, der gælder i Den Europæiske Union«[45]. Sådanne regler formodes at beskytte forbrugerne og/eller give dem produktoplysninger i det omfang, som de kompetente myndigheder i tredjelandet anser for passende. Det forekommer i det mindste at være den fremgangsmåde, som EU-lovgiver udtrykkeligt har vedtaget ved at bestemme, at under sådanne omstændigheder »*ydes*« eksportrestitutioner (min fremhævelse). Domstolen har ingen oplysninger om, hvorvidt de omtvistede produkter er eller kunne være omfattet af denne bestemmelse. Dette tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om nødvendigt.

43 — Jf. punkt 40 ovenfor.

44 — Faktisk dikterer bilag X til forordning nr. 543/2008 ordlyden af den etiket, der anvendes ved mærkningen.

45 — Jf. punkt 10 ovenfor.

– Underliggende betragtninger

68. Kommissionen har argumenteret for, at det skal erindres, at formålet med eksportrestitutionsordningen er at yde økonomisk støtte til produkter, der eksporteres på verdensmarkedet, og at undgå for mange af sådanne produkter på det indre marked, hvilket medfører lavere priser og mindre afkast for erhvervsdrivende [46]. Fjerkrækød, som overskrider de foreskrevne grænser, bør ikke være berettiget til eksportrestitutioner, fordi det ikke konkurrerer med fjerkrækød, som overholder disse regler. Eksport af frossen kylling i dårlig kvalitet undergraver EU's landbrugsprodukters renommé og fortjener derfor ikke økonomisk støtte.

69. Jeg anser ikke dette synspunkt for overbevisende.

70. For det første har Domstolen ingen oplysninger i forelæggelseskendelsen om, hvordan fjerkrækød, der overholder de foreskrevne grænser, og fjerkrækød, der overskrider dem, distribueres i Den Europæiske Union. Begge former for frosne kyllinger sælges måske i de samme led i distributionskæden til de samme købere med de samme formål. For det andet er det ikke anført, om det omtvistede fjerkrækød var certificeret som værende til eksport i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, andet afsnit, i forordning nr. 543/2008 [47]. Hvis det var tilfældet, så ville den kompetente myndighed være forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre det fjerkrækød, der overskred de foreskrevne grænser, i at blive markedsført i Den Europæiske Union, og spørgsmålet om, hvorvidt det konkurrerede med fjerkrækød, der overholdt disse grænser, ville måske ikke opstå på baggrund af de faktiske omstændigheder [48]. For det tredje forekommer det intuitivt sandsynligt at antage, at frosne kyllinger, der markedsføres på EU's område i overensstemmelse med mærkningsreglerne i artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008, sandsynligvis i den Europæiske Union konkurrerer direkte med fjerkrækød, der opfylder de foreskrevne grænser [49]. Det er åbenbart den nationale ret, der skal foretage konklusioner på grundlag af de faktiske omstændigheder. Endelig forekommer det en smule tendentiøst at antage, at eksport af frosne kyllinger »af dårlig kvalitet« vil »undergrave« EU's landbrugsprodukters renommé, når det samme produkt lovligt kan markedsføres i Den Europæiske Union, som det er fremgået.

71. Jeg understreger også, at det er irrelevant, om disse særlige stykker frossen kylling blev eller ikke blev mærket i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, som indeholdende for meget vand, når det principielle spørgsmål om, hvorvidt sådanne kyllinger er af »sund og sædvanlig handelskvalitet« undersøges. *Hvis* sådanne kyllinger sælges på EU's indre marked, skal de naturligvis mærkes. Men disse ladninger blev – i henhold til de faktiske omstændigheder – eksporteret.

72. Jeg konkluderer derfor, at frosne og dybfrosne kyllinger, hvis vandindhold overskrider de foreskrevne grænser i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 543/2008, kan anses for at være af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, idet fjerkrækødet kan markedsføres på Den Europæiske Unions område »på normale betingelser« som omhandlet i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009, forudsat at det mærkes i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008 og ikke er underlagt særlige foranstaltninger, særligt sådanne, som begrænser omsætningen heraf på EU's område eller lokalt i en medlemsstat, eller som betydeligt begrænser produktionen, behandlingen eller distributionen heraf.

46 — I henhold til Kommissionen er denne politik nu blevet ændret og den nye position er afspejlet i forordning nr. 1308/2013.

47 — Bilag 4 til Doux' skriftlige indlæg indeholder tre eksempler på »attestations sanitaires« (»sundhedscertifikater«). Et certifikat er dateret den 31.5.2013. De andre to certifikater er udaterede. Sundhedscertifikaterne anfører, at de franske myndigheder attesterede, at fjerkrækødet *var godkendt* til eksport i alle tre tilfælde. Det er dog ikke klart, om certifikaterne blev opnået for at certificere fjerkrækødet til eksport eller med henblik på artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008 overhovedet.

48 — Jf. punkt 66 ovenfor.

49 — Direkte konkurrence, der måtte findes mellem to varianter af kyllinger, som lovligt markedsføres i Den Europæiske Union, giver dermed en valgmulighed mellem produkt X (kylling, hvis vandindhold er inden for de foreskrevne grænser, til en højere pris) og produkt Y (kylling, hvis vandindhold overskrider disse grænser, til en lavere pris).

Spørgsmål 4

73. Den forelæggende ret har med spørgsmål 4 spurgt, om testene til fastslåelse af, om vandindholdet i frosne kyllinger overskrider de foreskrevne grænser, er tilstrækkeligt præcise, eller om de franske myndigheder skal træffe foranstaltninger i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 med henblik på at gennemføre de nødvendige kontroller med eksport.

74. Mens forordninger naturligvis finder umiddelbar anvendelse i national ret, er der en undtagelse til denne regel, når bestemmelserne i den pågældende forordning *ikke* er tilstrækkeligt præcise [50]. Artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 er omfattet af denne undtagelse, eftersom den specifikt pålægger medlemsstaterne at vedtage praktiske foranstaltninger med henblik på den kontrol, som omhandles i bl.a. artikel 15 og 16 for frosne kyllinger, der markedsføres i Den Europæiske Union.

75. Vi behandler dog her spørgsmålet, om økonomisk støtte står til rådighed for erhvervsdrivende for frosset fjerkræ, som eksporteres til tredjelande, og disse regler finder ikke anvendelse. Retsstillingen er i stedet reguleret i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 1276/2008, som bestemmer, at toldstedet sørger for, at eksporten er af sund, sædvanlig handelskvalitet, der kan markedsføres, i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 612/2009. Herved skal toldstedet tage hensyn til de gældende EU-regler, herunder artikel 15 i forordning nr. 543/2008 og alle relevante bestemmelser om f.eks. veterinærsundhed. Medlemsstaterne har ingen pligt til at træffe praktiske foranstaltninger i henhold til artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 1276/2008.

76. Jeg konkluderer derfor, at medlemsstaterne ikke har pligt til at træffe praktiske foranstaltninger i henhold til forordning nr. 543/2008 for at afgøre, om vandindholdet i frosne kyllinger til eksport overskrider grænserne i bilag VI og VII til forordningen.

Spørgsmål 5

77. Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 bestemmer, at der mindst hver anden måned skal foretages kontroller af vandindholdet i frosne kyllinger på slagteriet i overensstemmelse med bilag VI eller VII. Når resultatet af sådanne kontroller viser, at vandindholdet overskrider de foreskrevne grænser, anses produkterne for ikke at overholde forordning nr. 543/2008. Slagteriet kan dog anmode om en modanalyse af resultaterne i henhold til artikel 16, stk. 5. Den forelæggende ret har med spørgsmål 5 spurgt, om eksportører også kan anmode om en modanalyse i medfør af disse bestemmelser i forhold til fjerkrækød til eksport, og om sådanne kontroller bør foretages under tilstedeværelse af den pågældende erhvervsdrivende.

78. Efter min opfattelse er svaret på dette spørgsmål »nej«.

79. For det første gør artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 det klart, at kontrollen af vandindholdet i frosne kyllinger (som nævnt i artikel 15, stk. 1) ikke kræves for fjerkrækroppe, der udelukkende er beregnet til eksport. Som jeg allerede har anført, fremgår det ikke klart af forelæggelseskendelsen, om de pågældende produkter blev *certificeret* som værende beregnet udelukkende til eksport (eller, hvis ikke, hvornår de nøjagtigt blev beregnet til eksport).

80. For det andet regulerer toldkodeksen procedurerne for undersøgelse af varer til eksport. Reglerne i artikel 16, stk. 2 og 5, som omfatter frosne kyllinger, der markedsføres på EU's område, finder dermed ikke anvendelse på dette stadium. Toldkodeksen »[…] fastsætter en form for samarbejde mellem eksportøren og de nationale toldmyndigheder […]« [51]. På det relevante tidspunkt havde klarereren

50 — Dom af 7.7.2011, Rakvere Piim og Maag Piimatööstus (C-523/09, EU:C:2011:460, præmis 16-18 og den deri nævnte retspraksis).

51 — Nowaco Germany-dommen, præmis 63.

(eller eksportøren i sammenhæng med hovedsagen) ret til at overvære eller lade sig repræsentere ved undersøgelsen af varerne og prøveudtagningerne. Det er væsentligt at nævne, at han også havde ret til at anmode om en yderligere undersøgelse eller prøveudtagning af varerne, når han skønnede, at de kompetente myndigheders resultater ikke var gyldige [52].

81. For det tredje påstår eksportøren fortsat ved at indgive en anmodning om restitution enten udtrykkeligt eller stiltiende, at det pågældende produkt er af »sund og sædvanlig handelskvalitet«. Det er eksportøren, der i henhold til bevisbyrdereglerne i national ret skal bevise, at dette krav faktisk er opfyldt, hvis de nationale myndigheder rejser tvivl om en erklæring. Det forekommer ikke umiddelbart at være et arrangement, der kan anfægtes. Jeg tilføjer, at chartrets artikel 41 udelukkende – som artikel 41, stk. 1, gør det klart – vedrører individets ret »til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer«. Den kan derfor ikke være relevant for den erhvervsdrivendes forhold til toldmyndighederne.

82. Endelig og eftersom artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 543/2008 ikke finder anvendelse på undersøgelsen af frosset fjerkrækød til eksport, finder retten til en modanalyse i henhold til artikel 16, stk. 5, heller ikke anvendelse.

Forslag til afgørelse

83. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør besvare de af Tribunal administratif de Rennes (forvaltningsdomstolen i Rennes (Frankrig)) stillede spørgsmål således:

— De foreskrevne grænser for vandindhold i punkt 7 i bilag VI til Kommissionens forordning (EF) nr. 543/2008 af 16. juni 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer for fjerkrækød er forenelige med EU-retten.

— Frosne og dybfrosne kyllinger, hvis vandindhold overskrider de foreskrevne grænser, der er henvist til i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 543/2008, kan anses for at være af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, da fjerkrækødet kan markedsføres på Den Europæiske Unions område »på normale betingelser« som omhandlet i artikel 28, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 612/2009 af 7. juli 2009 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, forudsat at de er mærket i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 543/2008 og ikke er underlagt særlige foranstaltninger, navnlig som begrænser omsætningen heraf på EU's område eller lokalt i en medlemsstat, eller som betydeligt begrænser produktionen, behandlingen eller distributionen heraf.

— Medlemsstater pålægges ikke i henhold til forordning nr. 543/2008 at træffe praktiske foranstaltninger for at afgøre, om vandindholdet i frosne kyllinger til eksport overskrider grænserne i bilag VI og VII til forordningen.

— Artikel 16, stk. 2 og 5, i forordning nr. 543/2008 regulerer ikke procedurerne for undersøgelse af frosne kyllinger til eksport. De relevante regler findes i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 af 23. april 2008 om EF-toldkodeksen.«

52 — Jf. punkt 11 ovenfor.