Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 13 september 2016 [1]

Mål C-141/15

Doux SA
Maître Sophie Gautier, i egenskap av förvaltare för bolaget Doux SA,
SCP Valliot-Le Guenevé-Abittbol, genom Maître Valliot, i egenskap av förvaltare för bolaget Doux SA
mot
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal administratif de Rennes (Förvaltningsdomstolen i Rennes (Frankrike))

"Villkor för att bevilja exportbidrag — Tolkning av artikel 28.1 i förordning (EG) nr 612/2009 — Sund, god och marknadsmässig kvalitet — Innebörden av orden salufördа inom Europeiska unionens territorium 'under normala omständigheter' — Föreskrivna gränsvärden för vattenhalten i fryst fjäderfäkött — Huruvida de föreskrivna gränsvärdena är föråldrade — Exportörens rätt att kontrollera vattenhalten och begära motanalyser av kontroller"

1. Den kylmetod som används för att framställa fryst fjäderfäkött resulterar i att slutprodukten upptar vatten. I unionslagstiftningen fastställs gränsvärden för högsta tillåtna vattenhalt (det vill säga naturlig fysiologisk vattenhalt plus upptaget vatten). Genom förevarande begäran om förhandsavgörande önskar Tribunal administratif de Rennes (Förvaltningsdomstolen i Rennes) få klarhet i hur dessa regler och de unionsbestämmelser som reglerar utbetalningen av exportbidrag ska tolkas.

2. Tack vare den gemensamma jordbrukspolitiken har Europeiska unionen fått en mängd verktyg för att stödja priset på varor som ekonomiska aktörer framställer inom unionen och exporterar till tredjeländer. Förevarande förslag till avgörande rör framför allt de exportbidrag som betalas till producenter av fjäderfäkött för att dessa på ett lönsamt sätt ska kunna exportera fjäderfä som framställts i EU (inklusive fryst kyckling) på världsmarknaden, där priserna är lägre än på den inre marknaden. Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida bestämmelserna i förordning (EG) nr 543/2008 [2] om handelsnormer för fjäderfäkött, och särskilt de bestämmelser som fastställer högsta tillåtna vattenhalt, måste följas för att uppfylla de villkor för att erhålla de exportbidrag som avses i förordning (EG) nr 612/2009, i vilken systemet för exportbidrag för sådana produkter regleras. [3] Den hänskjutande domstolen önskar dessutom få klarhet i huruvida de provtagningsmetoder som används för att fastställa huruvida fryst kyckling innehåller mer vatten än de föreskrivna gränsvärdena är giltiga. Slutligen önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de bestämmelser som anges

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött (EUT L 157, 2008, s. 46). Genom denna förordning upphävdes kommissionens förordning (EEG) nr 1538/91 av den 5 juni 1991 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1906/90 om vissa handelsnormer för fjäderfäkött (EGT L 143, 1991, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 37, s. 214). Se vidare nedan i fotnot 5.

3 — Kommissions förordning (EG) nr 612/2009 av den 7 juli 2009 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (omarbetning) (EUT L 186, 2009, s. 1).

i förordning nr 543/2008 är tillräckligt tydliga för att göra det möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att kontrollera vattenhalten i fryst fjäderfäkött, och huruvida de förfaranden genom vilka ekonomiska aktörer kan begära motanalyser av slakteriernas kontroller är förenliga med den grundläggande rätt till god förvaltning som garanteras genom artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. [4]

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 1234/2007

3. Genom bestämmelserna i förordning (EG) nr 1234/2007 [5] reglerades bland annat den gemensamma organisationen av marknaden för fjäderfäkött. I punkt 2 i del B i bilaga XIV angavs att de handelsnormer som fastställs i den förordningen inte ska gälla fjäderfäkött som ska exporteras från Europeiska unionen. [6]

4. I artikel 121 e gavs Europeiska kommissionen befogenhet att fastställa tillämpningsföreskrifter för bland annat handelsnormer för fjäderfäkött. Dessa åtgärder omfattade ”bestämmelser när det gäller procentsatserna för vattenupptagning vid framställningen av färska, frysta och djupfrysta slaktkroppar samt delar av dessa samt de beteckningar som ska anges i detta avseende” (artikel 121 e vii).

Förordning nr 543/2008

5. Enligt artikel 7.1 kan fjäderfäkött klassificeras som antingen klass A eller klass B. För att kunna klassificeras i en av dessa kategorier måste fjäderfäslaktkropparna uppfylla följande minimikrav: De ska vara a) hela, b) rena, fria från synliga föroreningar och blod, c) fria från främmande lukter, d) fria från synliga blodfläckar, undantaget sådana som är små och icke iögonfallande, e) fria från utskjutande brutna ben och f) fria från svåra kontusioner. För att fjäderfäköttet ska kunna klassificeras som klass A måste dessutom vissa kompletterande kriterier vara uppfyllda (vilka fastställs i artikel 7.2). [7]

4 — EUT C 83, 2010, s. 389 (nedan kallad stadgan).

5 — Rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) (EUT L 299, 2007, s. 1, rättad genom EUT L 63, 2010, s. 30). Genom den förordningen upphävdes och ersattes rådets förordning (EEG) nr 1906/90 av den 26 juni 1990 om vissa handelsnormer för fjäderfän (EGT L 173, 1990, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 38). Även om förordning nr 1234/2007 utgjorde gällande unionslagstiftning vid tidpunkten för de händelser som gav upphov till det nationella målet har denna förordning i sin tur senare upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

6 — Se även artikel 116 i förordning nr 1234/2007. Punkt 2 i del B i bilaga XIV förekom tidigare som artikel 1.3 första strecksatsen i förordning nr 1906/90.

7 — Åtskillnaden mellan klass A och klass B grundas på stickprovskontroller och antalet defekter i provpartiet. En tabell över antalet tillåtna defekta enheter i ett parti anges i artikel 8.2. För kyckling av klass B är antalet tillåtna defekta enheter dubbelt så stort som för kyckling av klass A (artikel 8.4). När det gäller fjäderfä som producerats inom Europeiska unionen är de behöriga nationella myndigheterna skyldiga att förbjuda saluföring av partier med ett större antal defekter än det antal som tillåts för kyckling av klass B (artikel 8.5).

6. I artikel 15.1 i förordning nr 543/2008 föreskrivs följande: ”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16.5 […] får fryst och djupfryst kyckling saluföras genom affärsverksamhet eller handel inom [Europeiska unionen] endast om vattenhalten inte överskrider de tekniskt oundvikliga värden som bestäms genom den analysmetod som beskrivs i bilaga VI (avdroppningstest) eller metoden i bilaga VII (kemiskt test)”. [8] Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska säkerställa att slakterierna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla den bestämmelsen. [9]

7. Förfarandet för att kontrollera vattenupptagningen på produktionsanläggningen (test i slakterier) anges i bilaga IX. I punkt 10 i den bilagan anges följande gränsvärden för den högsta tillåtna vattenhalt som får absorberas: i) vid lyftkylning 0 procent, ii) vid evaporativ kylning 2 procent och iii) vid vattenkylning 4,5 procent.

8. I artikel 16 föreskrivs följande:

”1. I enlighet med bilaga IX ska regelbundna kontroller genomföras av det vatten som upptas eller kontroller i enlighet med bilaga VI genomföras i slakterierna minst en gång under varje arbetsperiod om åtta timmar.

Om kontrollerna visar att den vattenmängd som upptas är större än den totalt tillåtna vattenhalten enligt denna förordning, med beaktande av vatten som upptas av slaktkropparna vid den del av beredningen som inte omfattas av kontroll, och om i något fall den vattenmängd som upptas är större än de nivåer som anges i bilaga IX punkt 10 eller i bilaga VI punkt 7, ska nödvändiga tekniska justeringar av produktionen genast göras av slakteriet.

2. I samtliga de fall som avses i punkt 1 andra stycket och i vart fall åtminstone en gång varannan månad ska de kontroller av vattenhalten som avses i artikel 15.1 genomföras genom provtagning i enlighet med bilagorna VI eller VII på frysta och djupfrysta kycklingar från de slakterier som väljs ut av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Dessa kontroller ska inte utföras på slaktkroppar som är avsedda uteslutande för export om detta kan intygas på ett godtagbart sätt för den behöriga myndigheten.

…

5. Om resultaten av de kontroller som avses i punkt 2 överskrider de tillåtna gränsvärdena ska det berörda partiet inte anses uppfylla bestämmelserna i denna förordning. Det berörda slakteriet får dock begära att en motanalys genomförs på medlemsstatens referenslaboratorium med hjälp av en metod som väljs av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Innehavaren av partiet ska stå för kostnaden för motanalysen.

8 — De högsta tillåtna vattenhaltsnivåerna (nedan kallade de föreskrivna gränsvärdena) fastställs i bilagorna VI (Bestämning av vattenförlust vid upptining (avdroppningstest)) och VII (Bestämning av den totala vattenhalten i kycklingar (kemiskt test)). Avdroppningstestet är den metod som används för att bestämma vattenförlusten från frysta eller djupfrysta kycklingar (i förevarande förslag till avgörande avses med frysta kycklingar även djupfrysta kycklingar) under upptiningsprocessen. Om följande gränsvärden överskrids bedöms överskottsvattnet ha tagits upp under processen: i) vid luftkylning 1,5 procent, ii) vid evaporativ kylning 3,3 procent och iii) vid vattenkylning 5,1 procent (punkt 7 i bilaga VI). Det kemiska testet används för att bestämma den totala vattenhalten i frysta kycklingar. Denna metod inbegriper bestämning av vatten- och proteinhalten genom provtagning från den homogeniserade slaktkroppen av fjäderfä. Resultaten beräknas i enlighet med de regler som anges i punkt 6 i bilaga VII, som innehåller vissa formler för denna beräkning. I punkt 6.5 anges att om den genomsnittliga vattenhalten i de sju slaktkropparna (beräknad enligt punkt 6.2) inte överskrider det värde som anges i punkt 6.4 (som innehåller formler för beräkningen av den tekniskt sett minsta möjliga vattenupptagningen vid luftkylning, evaporativ kylning och vattenkylning) ska den kvantitet fjäderfä som omfattas av kontrollen anses uppfylla kraven.

9 — Artikel 15.2.

6. Om det efter en sådan motanalys bedöms att det berörda partiet inte uppfyller bestämmelserna i denna förordning ska den behöriga myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att tillåta att ett sådant parti saluförs inom [Europeiska unionen] endast på villkor att såväl individuella som gemensamma förpackningar av slaktkropparna i fråga, under tillsyn av den behöriga myndigheten, av slakteriet märks med en banderoll eller etikett som har minst en av de formuleringar som förtecknas i bilaga X angivet med röda versaler.

Det parti som avses i första stycket ska förbli under den behöriga myndighetens överinseende till dess att det har behandlats i enlighet med bestämmelserna i denna punkt eller på annat sätt slutbehandlats. Om det intygas för den behöriga myndigheten att det parti som avses i första stycket ska exporteras, ska den behöriga myndigheten vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att det berörda partiet saluförs inom [Europeiska unionen].

De formuleringar som anges i första stycket ska anbringas på en väl synlig plats och vara tydliga och outplånliga. De ska inte döljas, skymmas eller störas av andra texter eller bilder. Bokstäverna ska på individuella förpackningar vara minst 1 cm höga och på gemensamma förpackningar 2 cm.” [10]

9. I enlighet med artikel 18.2 ska medlemsstaterna utarbeta ”praktiska åtgärder för de kontroller i alla led i saluföringen som föreskrivs i artiklarna 15, 16 …, inbegripet kontroll av import från tredjeland i samband med tullklareringen i enlighet med bilagorna VI och VII. De ska informera de övriga medlemsstaterna och kommissionen om dessa åtgärder. …”

Förordning nr 612/2009

10. I artikel 28.1 i förordning (EG) nr 612/2009 [11] föreskrivs följande:

”Bidrag ska inte beviljas för produkter som inte är av sund, god och marknadsmässig kvalitet dagen för mottagandet av exportdeklarationen.

Produkter motsvarar de krav som ställs i första stycket när de kan saluföras på [Europeiska unionens] territorium under normala omständigheter och under den beteckning som anges på bidragsansökningarna och när dessa produkter är avsedda att användas som livsmedel utan att deras användning för detta ändamål är utesluten eller minskar kraftigt på grund av deras egenskaper eller skick.

Huruvida produkterna uppfyller de krav som avses i första stycket ska prövas i enlighet med gällande normer eller praxis i [Europeiska unionen].

Bidrag ska emellertid även beviljas om de exporterade produkterna i mottagarlandet omfattas av särskilda obligatoriska krav, särskilt i fråga om hälsa och hygien, som inte överensstämmer med gällande normer eller praxis i [Europeiska unionen]. Det åligger exportören att på begäran av den behöriga myndigheten visa att produkterna uppfyller sådana obligatoriska krav i det tredjeland som är mottagarland.

Särskilda bestämmelser får dessutom införas för vissa produkter.”

10 — På engelska bär den etikett som nämns i artikel 16.6 i bilaga X följande text: ”Water content exceeds [EU] limit”.

11 — Genom förordning nr 612/2009 upphävdes och ersattes kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EUT L 102, 1999, s. 11). Den förordningen hade i sin tur upphävt och ersatt kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216–249).

Tullkodexen

11. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet reglerades undersökningen av varor avsedda för export av förordning (EG) nr 450/2008.[12] Den person som upprättat en tulldeklaration (deklaranten) hade rätt att vara närvarande eller företrädas när varorna undersöktes och när prover togs (artikel 118.2). Deklaranten hade även rätt att begära en ytterligare undersökning eller provtagning av varorna om vederbörande ansåg att resultatet av den behöriga myndighetens undersökning inte var giltigt (artikel 119.1 andra stycket).

Förordning nr 1276/2008

12. I artikel 1 i förordning (EG) nr 1276/2008[13] anges att det i den förordningen fastställs vissa förfaranden för övervakning av att de transaktioner som berättigar till exportbidrag har genomförts på ett korrekt sätt. I artikel 5.4 anges att i de fall då det finns konkreta misstankar om att en produkt inte är av sund, god och marknadsmässig kvalitet ska exporttullkontoret kontrollera om produkten följer gällande unionsbestämmelser.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

13. Bolaget Doux SA (nedan kallat Doux) är en ekonomisk aktör som producerar fjäderfäkött inom Europeiska unionen. Bolagets verksamhet inbegriper export av fryst kyckling till tredjeländer. Doux har mottagit exportbidrag enligt den unionsordning som reglerar den gemensamma organisationen av marknaden för fjäderfäsektorn. För att erhålla dessa bidrag måste Doux tillhandahålla garantier (säkerheter) för att bolaget kommer att fullgöra de skyldigheter som export av fryst fjäderfäkött omfattas av. Bland dessa skyldigheter ingår att uppfylla kravet i artikel 28.1 i förordning nr 612/2009 om att de exporterade produkterna ska vara av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”.

14. Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer) genomförde kontroller av Douxs fjäderfäkött avsett för export och fann att produkterna hade en vattenhalt som överskred de föreskrivna gränsvärdena i bilagorna VI och VII till förordning nr 543/2008. Den 22 juli 2013 antog FranceAgriMer därför ett beslut (det omtvistade beslutet) i vilket det blockerade frisläppandet av säkerheter beträffande ansökningar om exportbidrag för anspråk gjorda efter den 21 april 2013.[14] Doux väckte talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut vid den hänskjutande domstolen.

15. Doux har gjort gällande att de föreskrivna gränsvärdena i artikel 15 i förordning nr 543/2008 inte gäller vid export och att det omtvistade beslutet är behäftat med ett rättsligt fel, eftersom FranceAgriMer har låtit rätten till bidrag vara avhängigt vattenhalten i det exporterade fjäderfäköttet.

12 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex) (EUT L 145, 2008, s. 1). Genom den förordningen upphävdes rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4), som kommissionen hänvisar till i sitt skriftliga yttrande. Förordning nr 450/2008 upphävdes och ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1), som trädde i kraft den 29 oktober 2013. Se även punkt 14 och fotnot 14 nedan.

13 — Kommissionens förordning (EG) nr 1276/2008 av den 17 december 2008 om övervakning genom fysiska kontroller av export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp (EUT L 339, 2008, s. 53).

14 — I begäran om förhandsavgörande saknas uppgifter om den exakta tidpunkten för kontrollerna av de partier av Douxs frysta kyckling som var avsedda för export. Vid min prövning av förevarande mål hänvisar jag därför till gällande unionslagstiftning vid tidpunkten för det omtvistade beslutet.

16. FranceAgriMers uppfattning är att exportbidrag, enligt artikel 28.1 i förordning nr 612/2009, inte ska beviljas för produkter som inte kan saluföras på Europeiska unionens territorium under normala omständigheter och om sådana produkter inte är av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet” dagen för mottagandet av exportdeklarationen. Fryst fjäderfäkött vars vattenhalt överskrider de föreskriva gränsvärdena uppfyller inte kravet i artikel 28.1 och bidrag kan därför inte utgå för sådant kött.

17. Den hänskjutande domstolen har beslutat att vilandeförklara målet och begärt ett förhandsavgörande av följande tolkningsfrågor:

”1. Utgör vattenhalten som fastställs i artikel 15 i [förordning nr 543/2008] jämförd med i bilagorna VI och VII till nämnda förordning ett krav på ”sund, god och marknadsmässig kvalitet” i den mening som avses i artikel 28.1 i [förordning nr 612/2009] och i [domen Nowaco Germany]? [15]

2. Kan fryst fjäderfä som överskrider den vattenhalt som fastställs i artikel 15 i [förordning nr 543/2008] jämförd med i bilagorna VI och VII till nämnda förordning, och som är försett med ett hälsointyg som utfärdats av behörig myndighet, saluföras inom unionen under normala omständigheter i den mening som avses i artikel 28 i [förordning nr 612/2009] och, i förekommande fall, under vilka villkor?

3. Är det förenligt med unionsrätten och i synnerhet med rättssäkerhetsprincipen att vattenhalten fortfarande, enligt bilaga VI till [förordning nr 543/2008], är fastställd till 5,1 procent och att den inte har ändrats på flera decennier trots ändringar av produktionsmetoder och trots kritik i vissa vetenskapliga studier om att gränsvärdet är föråldrat?

4. Är bilagorna VI och VII till [förordning nr 543/2008] tillräckligt tydliga för att genomföra de kontroller som föreskrivs i artikel 15 i förordningen eller borde Frankrike ha fastställt ”praktiska åtgärder för … kontroller i alla led i saluföringen”, utan att utesluta att de kontroller som genomfördes i det skede då produkterna exporterades kan göras gällande?

5. Kan en begäran om motanalys som, enligt [artikel] 16.2 jämförd med 16.5 i förordning nr 543/2008, är tillämplig på resultaten från kontroller vid slakteriet, tillämpas på kontroller som genomförs i det skede då de exporterade produkterna saluförs, i närvaro av parterna, med bland annat tillämpning av artikel 41 i [stadgan]?

18. Skriftliga yttranden har inkommit från Doux, den franska regeringen och kommissionen, vilka samtliga även yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 3 mars 2016.

Bedömning

Upptagande till sakprövning

19. Doux, Frankrike och kommissionen har samtliga gjort gällande att de faktiska omständigheter som ligger till grund för det omtvistade beslutet inte har beskrivits tillräckligt utförligt i begäran om förhandsavgörande. Det måste därför råda åtminstone visst tvivel beträffande huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

15 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-353/04, EU:C:2006:522 (nedan kallad domen Nowaco Germany).

20. Enligt domstolens fasta praxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. De uppgifter som lämnas i beslut om hänskjutande ska inte enbart göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar utan även ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i domstolens stadga. I syfte att säkerställa att de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat uppfyller dessa krav ska arten och räckvidden av de ställda frågorna beaktas. [16]

21. I sina skriftliga yttranden pekar parterna på vissa luckor i beskrivningen av de faktiska omständigheterna. Enligt Doux domineras marknaden för fryst kyckling av två brasilianska exportörer som står för ungefär 70 procent av den marknaden. Doux har själv 15 procent av världsmarknaden. Bolaget är den tredje största exportören i världen och den främsta europeiska exportören. Doux hotas nu av konkurs på grund av de sanktionsavgifter som FranceAgriMer har ålagt bolaget att betala. [17]

22. Den franska regeringen har i sitt skriftliga yttrande förklarat att Doux har erhållit exportbidrag sedan mitten av 1970-talet. Under perioden mars 2010–mars 2013 kontrollerade de franska tullmyndigheterna vattenhalten i de frysta kycklingar avsedda för export som Doux producerat. I merparten av de inspekterade partierna överskred vattenhalten de föreskriva gränsvärdena. Efter korrespondens mellan Frankrike och kommissionen beträffande huruvida det frysta fjäderfäköttet i fråga berättigade till exportbidrag inledde kommissionen ett förfarande för avslutande av räkenskaperna mot Frankrike. För att det frysta fjäderfäköttet ska vara berättigat till exportbidrag enligt artikel 28.1 i förordning nr 612/2009 får vattenhalten enligt kommissionen inte överskrida de föreskrivna gränsvärdena. Kommissionen ansåg att de franska myndigheterna hade underlåtit att utföra tillräckliga kontroller av vattenhalten i kycklingarna i fråga, vilket fått till följd att kommissionen hade varit tvungen att betala tillbaka felaktigt utbetalda exportbidrag. Frankrike uppgav att den inte delade kommissionens tolkning av den aktuella lagstiftningen, men valde att anta det omtvistade beslutet i avvaktan på domstolens avgörande av frågan.

23. Även om det eventuellt finns luckor i beskrivningen av de faktiska omständigheterna i begäran om förhandsavgörande anser jag att de frågor som ställts tar upp ett uppenbart tolkningsproblem. Domstolen ombeds att ge vägledning om hur de bestämmelser som reglerar de föreskrivna gränsvärdena för vattenhalten i fryst fjäderfä och de bestämmelser som reglerar exportbidrag, ska tolkas. För det ändamålet är det inte avgörande vilka av parternas påståenden rörande de faktiska omständigheterna som den hänskjutande domstolen till sist anser stämmer. Jag anser därför att domstolen har tillräcklig information för att kunna besvara de frågor som ställts.

Prövning i sak

Den tredje frågan

24. Jag inleder med att undersöka den tredje frågan, i vilken den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida den omständigheten att de föreskrivna gränsvärden som anges i punkt 7 i bilaga VI till förordning nr 543/2008 inte har ändrats på flera decennier, trots ändringar av produktionsmetoder och trots kritik i vissa vetenskapliga studier om att gränsvärdena nu är föråldrade, är förenlig med unionsrätten och i synnerhet med rättssäkerhetsprincipen. Om tillämpningen av dessa gränsvärden befinns strida mot unionsrätten finns det ingen anledning att besvara övriga frågor.

16 — Dom av den 17 juli 2008, Raccanelli, C-94/07, EU:C:2008:425, punkterna 24–27 och där angiven rättspraxis.

17 — Med sanktionsavgifter avser Doux enligt min tolkning värdet på de blockerade säkerheterna för ansökningar om exportbidrag. Värdet på dessa uppgår till 52 106 394,36 euro.

25. Doux har gjort gällande att de föreskrivna gränsvärdena är föråldrade eftersom de inte speglar aktuella vetenskapliga rön.[18] Gränsvärdena är därför oförenliga med i) förordning nr 1234/2007, som införlivar bestämmelserna i förordning nr 1906/90 inbegripet regeln om att de tillåtna gränsvärdena på grund av sin tekniska natur ofta bör uppdateras[19] och ii) principen om att regler ska spegla det sammanhang i vilket de har sina rättsverkningar. Doux har även gjort gällande att de tillåtna gränsvärdena strider mot rättssäkerhetsprincipen.

26. Den franska regeringen anser att den tredje frågan endast behöver besvaras om domstolen anser att den första och den andra frågan ska besvaras nekande. Kommissionen vidhåller att de tillåtna gränsvärdena i punkt 7 i bilaga VI till förordning nr 543/2008 är giltiga.

27. Jag delar generaladvokaten Mischos uppfattning i hans förslag till avgörande i målet National Farmers' Union[20] om att ingenting på det rättsliga området är av sådant slag att det inte kan angripas och att varje lagstiftare ”… om inte ständigt, så i vart fall då och då, måste kontrollera att reglerna som han har infört fortfarande motsvarar samhällets behov och, å andra sidan måste ändra eller till och med upphäva de regler som inte längre kan rättfärdigas och inte längre står i överensstämmelse med det nya sammanhang i vilket de bör ha sina rättsverkningar”.

28. Av nedanstående skäl anser jag trots det att de gällande gränsvärdena inte är oförenliga med unionsrätten.

29. I enlighet med artikel 121 e i förordning nr 1234/2007 fastställde kommissionen för åtta år sedan tillämpningsföreskrifter för saluföring av fjäderfäkött genom att anta förordning nr 543/2008.[21] Även om det stämmer att de tillåtna gränsvärdena i bilagorna VI och VII till den sistnämnda förordningen är identiska med de gränsvärden som tidigare fanns i förordning nr 2891/93 följer det inte enbart av den omständigheten att tiden går att dessa (oförändrade) gränsvärden nu är föråldrade. I sitt skriftliga yttrande förklarade kommissionen att den är i färd med att genomföra ytterligare vetenskapliga studier, och hänvisar särskilt till en studie som även Doux har åberopat.[22] Att hävda att kommissionen har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att kontrollera huruvida de gällande gränsvärdena är lämpliga förefaller därför vara ett alltför förenklat påstående. Kommissionen ser ständigt över gränsvärdena. Med tanke på att beslutet att inte ändra 1993 års gränsvärden fattades 2008, att det finns ytterligare teknisk bevisning att bedöma och att vi nu befinner oss i mitten av 2016 är det rimligt att förvänta sig att kommissionen, genom en skyndsam handläggning, ganska snart bestämmer sig för huruvida gränsvärdena ska revideras. Det följer inte nödvändigtvis att en omprövning av de föreskrivna gränsvärdena som görs mot bakgrund av de senaste vetenskapliga rönen innebär att gränsvärdena för otillåtet höga vattenhalter automatiskt kommer att höjas, eller, om de höjs, att de kommer att höjas med en viss procentandel. Detta är ett beslut som i princip faller inom unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning.

18 — Enligt Doux visar vetenskapliga studier att utvecklingen vad gäller uppfödning av fjäderfä och ålder/vikt vid slakt kan ha medfört fysiologiska förändringar i vatteninnehållet i fjäderfäkött (det vatten som exempelvis en kyckling normalt innehåller) vilken produceras i Europeiska unionen som motiverar regelbunden översyn av de föreskrivna gränsvärdena. Den fysiologiska vattenhalten i moderna fjäderfä är således högre än i de fåglar som föddes upp när de föreskrivna gränsvärdena fastställdes 1993. Både de arter som föds upp för köttkonsumtion och fjäderfäuppfödningsteknikerna har ändrats sedan dess. Detta har resulterat i att köttet nu kommer från fåglar som både är yngre och har en högre fysiologisk vattenhalt och ett lägre proteininnehåll än de fåglar som tidigare föddes upp.

19 — Till stöd för sin uppfattning åberopar Doux skäl 7 i förordning nr 1906/90. I detta angavs att alla bestämmelser om tillämpningen av den förordningen sannolikt skulle behöva ändras ofta med hänsyn till att dessa frågor huvudsakligen är av teknisk art.

20 — Generaladvokat Mischos förslag till avgörande i målet National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:415, punkt 51.

21 — De föreskrivna gränsvärdena i bilagorna VI och VII i den förordningen är bestämmelser om procentsatserna för vattenupptagning vid framställning av färska, frysta och djupfrysta slaktkroppar i enlighet med artikel 121 e vii i förordning nr 1234/2007.

22 — Kommissionen har nyligen låtit utföra studien *Study of physiological water content of poultry reared in the EU*, Final Report (Report Number LGC CPFC/2012/492). I studien studerades fjäderfäflockar från sju medlemsstater som tillsammans stod för mer än 70 procent av EU:s totala fjäderfäproduktion, baserat på 2009 års siffror. Studiens slutsats var att yngre fåglar faktiskt innehöll något mer vatten och något mindre protein jämfört med resultaten från en tidigare studie (1993). Det fanns dessutom mycket som talade för att gränsvärdena i unionslagstiftningen borde ändras så att de speglade situationen för kycklingar uppfödda i Europeiska unionen 2012 (s. 8).

30. Till stöd för sitt argument att kommissionen är skyldig att regelbundet uppdatera de tillåtna gränsvärdena för vattenhalten har Doux åberopat att det i förordning nr 1234/2007 hänvisas till bestämmelserna i förordning nr 1906/90. Förordning nr 1234/2007 innehåller emellertid inte någon bestämmelse i vilken kommissionen åläggs en sådan skyldighet. I skälen 52 och 105 i förordning nr 1234/2007 anges enbart att den nya förordningen införlivar ett antal tidigare rättsakter, inklusive förordning nr 1906/90, som i vederbörlig ordning upphävdes genom förordning nr 1234/2007.

31. Inte heller hänvisningen till rättssäkerhetsprincipen ger stöd åt Douxs argument. Denna princip kräver att unionsbestämmelserna gör det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom bestämmelserna och att de på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed.[23] De nuvarande bestämmelserna respekterar den principen eftersom de föreskrivna gränsvärdena, särskilt för avdroppningstestet i punkt 7 i bilaga VI, har ett tydligt innehåll och en tydlig räckvidd. Utan dessa bestämmelser skulle det helt saknas rättssäkerhet.

32. Min slutsats är därför att de föreskrivna gränsvärden för vattenhalten i fryst kyckling som anges i punkt 7 i bilaga VI till förordning nr 543/2008 är förenliga med unionsrätten.

Den första och den andra frågan

33. Genom den första och den andra frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i hur artikel 28.1 i förordning nr 612/2009 ska tolkas, i synnerhet vad gäller kravet på att produkter för att vara berättigade till exportbidrag måste vara av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”. Uppfylls detta krav om vattenhalten i fjäderfäkött avsett för export överskrider de föreskrivna gränsvärdena i artikel 15 i förordning nr 543/2008? Den hänskjutande domstolen önskar särskilt få klarhet i huruvida sådana produkter saluförs ”under normala omständigheter” och därför omfattas av bestämmelserna om exportbidrag.

34. Enligt kommissionens tolkning av artikel 15 i förordning nr 543/2008 och artikel 28 i förordning nr 612/2009 måste fryst fjäderfäkött uppfylla de föreskrivna gränsvärdena för att vara berättigat till exportbidrag. Doux och den franska regeringen delar inte denna uppfattning.

35. Jag godtar inte heller kommissionens tolkning av de omtvistade bestämmelserna.

– Inledande anmärkningar – Domen Nowaco Germany

36. I domen Nowaco Germany undersökte domstolen innebörden av kravet på att produkter måste vara av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”. Efter en undersökning av två partier fryst kyckling fann de behöriga tyska myndigheterna att vissa av produkterna var behäftade med fel – provtagningar visade att vissa slaktkroppar hade brutna och utstickande ben. De behöriga myndigheterna fastställde därför exportbidraget för dessa partier till 0 DEM (vilket Finanzgericht [Hamburg] (skattedomstolen i Hamburg, Tyskland) senare justerade till halva exportbidraget). Nowaco gjorde gällande att det av artikel 1.3 första strecksatsen i förordning nr 1906/90[24] följde att de handelsnormer som fastställdes där inte var tillämpliga på export av fjäderfäkött och att bolaget därför hade rätt till fullt exportbidrag.

37. Domstolen avvisade Nowacos argument. Det är värt att titta närmare på hur domstolen resonerade.

23 — Se, bland annat, dom av den 29 mars 2011, ArcelorMittal Luxembourg/kommissionen och kommissionen/ArcelorMittal Luxembourg m.fl., C-201/09 P och C-216/09 P, EU:C:2011:190, punkt 68, och se mer nyligen dom av den 10 september 2015, NannokaVulcanusIndustries, C-81/14, EU:C:2015:575, punkt 61.

24 — Artikel 1.3 första strecksatsen i förordning nr 1906/90 hade följande lydelse: ”Denna förordning skall inte gälla – fjäderfäkött som skall exporteras från [Europeiska unionen]”. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande mål fanns en liknande bestämmelse i punkt I.2 a i del B i bilaga [XIV] till förordning nr 1234/2007.

38. För det första erinrade domstolen om att den i ett analogt sammanhang redan hade slagit fast att ”kravet på en ’sund, god och marknadsmässig kvalitet’ är ett generellt och objektivt villkor för att bidrag skall beviljas och att en produkt som inte kan saluföras inom [Europeiska unionen] ’under normala omständigheter’ inte uppfyller dessa kvalitetskrav”.[25] Domstolen konstaterade att ”det förhållandet att kravet på att produkten skall kunna saluföras ’under normala omständigheter’ ingår i begreppet ’sund, god och marknadsmässig kvalitet’ klart framgår av bestämmelserna om exportbidrag för jordbruksprodukter. I samtliga relevanta förordningar alltsedan förordning nr 1041/67[26] föreskrivs nämligen att en produkt för att berättiga till exportbidrag skall uppfylla både kravet på ’sund, god och marknadsmässig kvalitet’ och kriteriet att produkten skall kunna saluföras ’under normala omständigheter’”.[27] Därav följde enligt domstolen att ”en produkt som exporteras från [Europeiska unionen] till ett tredjeland, för att anses vara av ’sund, god och marknadsmässig kvalitet’ och därmed berättiga till exportbidrag, skall kunna saluföras på [Europeiska unionens] territorium ’under normala omständigheter’ och att produkten således måste uppfylla de kvalitetsnormer som uppställs som villkor för att den skall kunna saluföras som livsmedel inom[Europeiska unionen]”.[28]

39. Därefter bekräftade domstolen att det i unionsbestämmelserna inte fastställdes kriterier för export som sådan. Även om en produkt inte uppfyllde de kvalitetsnormer som uppställts (vid den aktuella tidpunkten de kvalitetsnormer som fastställts i artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1538/91) som kriterier för saluföring i Europeiska unionen under normala omständigheter, kunde den i princip exporteras.[29] Dessa normer var inte tillämpliga på export som sådan. De syftade enbart till att uppställa en rätt till ett ekonomiskt stöd från Europeiska unionen.[30] En tolkning enligt vilken det är möjligt att ge stöd för export av produkter som inte uppfyller saluföringsvillkoren inom Europeiska unionen skulle innebära en inkonsekvens i EU:s system för exportbidrag.[31]

40. Domstolen gjorde en viktig åtskillnad (i punkt 38 i domen) mellan två typer av krav. Den första kategorin bestod av ”de minimivillkor som anges i artikel 6.1 i förordning nr 1538/91 (såsom exempelvis att produkterna skall vara fria från främmande föroreningar eller lukter och från synliga blodfläckar)”. Dessa beskrevs som ”krav som direkt rör produkternas kvalitet”. Underlåtenhet att uppfylla dessa krav innebar därför att produkten inte uppfyllde gällande handelsnormer i Europeiska unionen. Den andra typen av krav beskrevs som ”andra bestämmelser i samma förordning som inte avser denna kvalitet (exempelvis de som rör benämning och märkning av produkter), och som har till syfte att upplysa konsumenten och de ekonomiska aktörerna”. Domstolen konstaterade beträffande *det* kravet att det ”inte kan åberopas vid tillämpningen av artikel 13 i förordning nr 3665/87” (det vill säga den bestämmelse som vid den tidpunkten reglerade berättigandet till exportbidrag).

41. Jag anser att de principer som fastställdes i domen Nowaco Germany i lika hög grad gäller här.

42. Det bör emellertid även påpekas att i domen Nowaco Germany fastställdes vad som skulle anses utgöra ”sund, god och marknadsmässig kvalitet” genom en direkt hänvisning till de detaljerade inremarknadsreglerna för handelsnormer inom Europeiska unionen, nämligen artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1538/91. I förevarande mål måste domstolen ta ställning till *två* uppsättningar bestämmelser och hur dessa samverkar. För det första de gällande handelsnormer som tillämpas inom

25 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 27 och där angiven rättspraxis.

26 — Kommissionens förordning nr 1041/67/EEG av den 21 december 1967 om tillämpningsföreskrifter för beviljande av exportbidrag för produkter som omfattas av ett enhetligt prissystem (EGT L 314, s. 9).

27 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 28.

28 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 30.

29 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 35.

30 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 36.

31 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

Europeiska unionen. I förevarande fall de normer som anges i artiklarna 15 *och* 16 i förordning nr 543/2008.[32] För det andra bestämmelsen i artikel 28.1 i förordning nr 612/2009, som reglerar de omständigheter under vilka exportbidrag ska betalas ut och som innehåller en viktig bestämmelse om när produkterna ska ”anses” uppfylla kravet på att vara av sund, god och marknadsmässig kvalitet.[33]

– *Analys*

43. Jag inleder min analys med en redogörelse för förarbetena till dels de bestämmelser som reglerar klassificeringen av fjäderfäkött som anses vara av lämplig kvalitet för mänsklig konsumtion, dels de bestämmelser som reglerar vattenhalten. Klassificeringsbestämmelserna infördes genom förordning nr 1538/91 (föregångaren till förordning nr 543/2008), i vilken det angavs att fjäderfäkött skulle klassificeras i två klasser, klass A och klass B. Även om kött av klass A håller högre kvalitet än kött av klass B anses båda klasserna av kött vara fullt marknadsmässiga på den inre marknaden. Två år senare infördes de bestämmelser som reglerar gränsvärden för vattenhalten i fryst fjäderfäkött i förordning nr 1538/91 genom förordning nr 2891/93.[34] Dessa bestämmelser har i stort sett inte ändrats sedan dess och återfinns för närvarande i artiklarna 15 och 16 i förordning nr 543/2008.

44. Vad gäller de bestämmelser som reglerar vattenhalten är utgångspunkten i artikel 15 att fryst kyckling endast får saluföras genom affärsverksamhet om vattenhalten inte överskrider de föreskrivna gränsvärden som fastställts med hjälp av avdroppningstestet eller det kemiska testet.[35] Genom artikel 16.6 första stycket ges emellertid trots allt en möjlighet att få *särskilt tillstånd* att saluföra kyckling vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärdena (”… den behöriga myndigheten [ska] vidta alla nödvändiga åtgärder *för att förhindra att det berörda partiet saluförs inom [Europeiska unionen*]”), även om detta är underställt strikta krav på märkning (”endast på villkor att såväl individuella som gemensamma förpackningar av slaktkropparna i fråga, under tillsyn av den behöriga myndigheten, av slakteriet märks med en banderoll eller etikett som har minst en av de formuleringar som förtecknas i bilaga X angivet med röda versaler”). I de andra och tredje styckena i artikel 16 införs ytterligare skyddsmekanismer för att säkerställa att kyckling som saluförs – och uppenbart *får* saluföras – inom unionen är märkt på ett lämpligt och synligt sätt.

45. I artikel 16.6 andra stycket sista meningen förutses endast ett undantag till dessa krav på märkning: ”Om det intygas för den behöriga myndigheten att det parti som avses i första stycket ska exporteras, ska den behöriga myndigheten vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att det berörda partiet saluförs inom [Europeiska unionen]”.

46. Det kan självklart hävdas att kyckling med en sådan etikett av konsumenten (eller den ekonomiska aktör som i egenskap av grossist köper in kycklingen för vidare bearbetning) betraktas som en annorlunda produkt än kyckling vars vattenhalt underskrider de gränsvärden som anges i förordning nr 543/2008. Det är det som är själva poängen med märkningen. Tillämpningsföreskrifterna i artikel 16 säkerställer att köparen, genom de strikta kraven på märkning, görs uppmärksam på att den kyckling som har märkts på detta sätt innehåller mer vatten. Det är inte svårt att tänka sig att köparen därför förväntar sig att betala ett lägre pris för den kycklingen än för kyckling som *inte* har en sådan märkning. Båda är dock kycklingar som lagligen får saluföras inom Europeiska unionen. Det förefaller rimligt att anta att de i själva verket konkurrerar med varandra.

32 — Dessa bestämmelser fanns tidigare i artikel 14a.1 i förordning nr 1538/91 i dess lydelse enligt artikel 1.7 i förordning nr 2891/93.

33 — Denna bestämmelse infördes ursprungligen i artikel 21 i förordning nr 800/1999. Domstolen har slagit fast att den bestämmelsen bekräftade det rådande rättsläget när nämnda förordning trädde i kraft, se domen Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522), punkt 29 och där angiven rättspraxis

34 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2891/93 av den 21 oktober 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 1538/91 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1906/90 om vissa handelsnormer för fjäderfäkött (EGT L 263, 1993, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 53, s. 73).

35 — Se fotnot 8 ovan.

47. Här kan det vara relevant att erinra om den åtskillnad som domstolen i domen Nowaco Germany gjorde mellan ”krav som direkt rör produkternas kvalitet” och ”andra bestämmelser … som inte avser denna kvalitet (exempelvis de som rör benämning och märkning av produkter)”. Vid en första anblick kan kraven i artikel 16.6 tyckas vara ett märkningskrav som, förutsatt att det uppfylls, gör det möjligt för den produkt som märks på detta sätt att släppas ut på den inre marknaden på samma sätt som *varje annan kyckling som uppfyller alla andra produktkvalitetskrav*. Jag återvänder till denna fråga nedan när jag närmare undersöker begreppet ”under normala omständigheter”. [36]

48. Jag understryker att det helt och hållet är den hänskjutande domstolen, som ensam prövar de faktiska omständigheterna, som måste göra en bedömning av huruvida den frysta kyckling som Doux begärde exportbidrag för uppfyllde, eller inte uppfyllde, alla andra produktkvalitetskrav. Den principiella frågan är här huruvida kyckling med en vattenhalt som överskrider de tillåtna gränsvärdena lagligen kan saluföras inom Europeiska unionen. Det verkar som denna principiella fråga ska besvaras jakande.

49. Jag övergår nu till att undersöka den särskilda bestämmelse som reglerar rätten till bidrag i artikel 28.1 i förordning nr 612/2009. Var de omtvistade produkterna i det nationella målet av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”, och uppfyllde de därmed första stycket i den bestämmelsen?

50. I artikel 28.1 andra stycket anges att produkter motsvarar de krav som ställs i första stycket om i) de kan saluföras på Europeiska unionens territorium ”under normala omständigheter och under den beteckning som anges på bidragsansökningarna [37] och ii) ”när dessa produkter är avsedda att användas som livsmedel utan att deras användning för detta ändamål är utesluten eller minskar kraftigt på grund av deras egenskaper eller skick”.

51. Det är relativt lätt att bedöma huruvida det andra kravet är uppfyllt.

52. Doux har överlämnat hälsointyg som utfärdats av de franska myndigheterna. Av dessa framgår att det aktuella fjäderfäköttet uppfyllde hälsokraven, det vill säga att det bland annat var fritt från tecken på infektionssjukdomar, hade framställts i enlighet med EU:s hygienbestämmelser och var avsett att användas som livsmedel.

53. Även om förordning nr 543/2008 inte innehåller något krav på att det ska utfärdas ett hälsointyg för fjäderfäkött vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärdena är förekomsten av ett sådant intyg en omständighet som den hänskjutande domstolen har rätt att beakta vid bedömningen av huruvida det andra kravet i artikel 28.1 andra stycket i förordning nr 612/2009 är uppfyllt.

54. Däremot behöver det aktuella fjäderfäköttet inte klassificeras som kött av klass A i den mening som avses i artikel 7 i förordning nr 543/2008. Även kyckling som klassificeras som kött av klass B uppfyller det villkoret. [38] Kvaliteten på det exporterade kött som är avsett som livsmedel måste vara *ändamålsenlig*, men det är inte nödvändigt att visa att det rör sig om det bästa kött som produceras i Europeiska unionen.

36 — Se punkterna 62–65 nedan.

37 — Att en produkt ska kunna saluföras under normala omständigheter är en aspekt som ingår i kravet på att produkten ska vara av sund, god och marknadsmässig kvalitet: se dom av den 1 december 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, EU:C:2005:732 (nedan kallad domen Fleisch-Winter), punkt 21.

38 — Det är endast kyckling vars kvalitet är lägre än klass B som inte får saluföras på unionens inre marknad. Se fotnot 7 ovan.

55. Även om det andra kravet är uppfyllt, vilket är obligatoriskt, är detta emellertid inte tillräckligt för att ett bolag ska beviljas exportbidrag. Av den omständigheten att de aktuella produkterna uppfyller hygienkriterierna och är föremål för en affärstransaktion följer inte att de måste anses möjliga att saluföra under normala omständigheter och därför måste anses vara av sund, god och marknadsmässig kvalitet. [39]

56. Hur är det då med det första kravet? Saluförs fjäderfäköttet i fråga under ”normala omständigheter”?

57. Här måste först två fall där domstolen slog fast att produkter *inte* salufördes under normala omständigheter undersökas.

58. I domen SEPA exporterade den ekonomiska aktören i fråga kött till tredjeländer vilket hade slaktats i särskilda slakterier (så kallade isolerade slakterier) i enlighet med nationella bestämmelser om hygieniska krav på kött och slakt av sjuka djur eller djur som av särskilda skäl måste nödslaktas (exempelvis efter en olycka). Den ekonomiska aktören beviljades exportbidrag för kött från sådana djur fram till och med oktober 1997. I november 1997 avslog den behöriga nationella myndigheten en ansökan om exportbidrag avseende ett parti av fryst nötkött från djur som hade nödslaktats på grund av att produkterna inte var av ”god och marknadsmässig kvalitet”. Även om det fanns intyg på att köttet var tjänligt som livsmedel var det underkastat stora begränsningar enligt tysk rätt. Begränsningarna omfattade tillverkningen, behandlingen och distributionen av produkterna. Framför allt kunde det berörda köttet endast säljas genom vissa försäljningsställen vid de isolerade slakterierna. Försäljningsställena måste dessutom ha godkänts av de behöriga myndigheterna och stå under deras överinseende. Köttet var dessutom föremål för omsättningsbegränsningar inom (den dåvarande) gemenskapen, eftersom det endast fick saluföras lokalt. Domstolen slog fast att produkter som var föremål för sådana begränsningar inte kunde anses möjliga att saluföra under normala omständigheter.

59. Jag anser att det finns stora skillnader mellan dessa omständigheter och de omständigheter som avses i artikel 16.6 i förordning nr 543/2008. Enligt artikel 16.6 första och tredje stycket ska, förutsatt att produkten är vederbörligen märkt, ”den behöriga myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att tillåta att ett sådant parti saluförs inom [Europeiska unionen]”.

60. Även domen Fleisch-Winter rörde en ansökan om exportbidrag för fryst nötkött. Det misstänktes att köttet i fråga hade producerats i Förenade kungariket och importerats till Belgien i strid med det exportförbud som hade antagits för att förhindra spridningen av bovin spongiform encefalopati (BSE). [40]

61. Produkter som är föremål för ett exportförbud som gäller både inom Europeiska unionen och i tredjeländer, och som är en reaktion på en situation som BSE-krisen, kan självklart inte anses möjliga att saluföra under normala omständigheter. Även här förefaller omständigheterna i förevarande mål vara helt annorlunda.

62. Artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 är en dispositiv bestämmelse. I stället för att förbjuda försäljningen av fjäderfäkött vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärdena tillåter artikel 16.6 uttryckligen att sådant kött saluförs under förutsättning att det är tydligt märkt. [41]

39 — Dom av den 26 maj 2005, SEPA, C-409/03, EU:C:2005:319, punkt 30.

40 — Kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati 27 (EGT L 78, 1996, s. 47), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 96/362/EG av den 11 juni 1996 (EGT L 139, 1996, s. 17). I artikel 1 i beslutet förbjöds Förenade kungariket att exportera kött från nötkreatur som slaktats i den medlemsstaten till andra medlemsstater eller till tredjeland.

41 — Enligt artikel 16.6 tredje stycket ska etiketter vara väl synliga och bokstäverna på individuella förpackningar vara minst 1 cm höga och på gemensamma förpackningar 2 cm.

63. Av ovannämnda bestämmelse är det därför rimligt att dra slutsatsen att unionslagstiftaren inte hade några invändningar mot att kycklingkött som i andra avseenden är tjänligt som livsmedel ”får saluföras inom [Europeiska unionen], genom försäljning till konsumenten eller genom handel”, även om vattenhalten överskrider de föreskrivna gränsvärdena, under förutsättning att köttet är märkt med lämplig etikett.

64. Ett sådant krav på märkning innebär inte någon betydande begränsning av tillverkningen, behandlingen eller distributionen av de berörda produkterna jämfört med fjäderfäkött som uppfyller de föreskrivna gränsvärdena. Det finns således (till exempel) inget krav på att kyckling som innehåller mer vatten än de föreskrivna gränsvärdena bör produceras på särskilda platser, att kycklingköttet bör distribueras genom andra försäljningskanaler än kyckling som uppfyller dessa gränsvärden eller att köttet endast får användas för vissa processer eller i vissa syften.

65. I avsaknad av åtgärder som begränsar det berörda fjäderfäköttets omsättning inom Europeiska unionen eller åtgärder som på ett betydande sätt begränsar tillverkningen, behandlingen eller distributionen av den produkten inom den medlemsstat där fjäderfäuppfödningen sker, anser jag inte att anbringandet av en etikett i enlighet med artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 i sig är tillräckligt för att anse att köttet inte saluförs på unionens territorium ”under normala omständigheter”.

66. Jag erinrar även om att domstolen i domen Nowaco Germany uttryckligen slog fast att ”andra bestämmelser … som inte avser denna kvalitet (exempelvis de som rör *benämning och märkning* av produkter), och som har till syfte att *upplysa* konsumenten och de ekonomiska aktörerna, *inte kan* åberopas [för att avslå en ansökan om exportbidrag]” (punkt 38, min kursivering).[42] Enligt min mening identifierar den etikett som anbringats i enlighet med artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 produkten som ”kyckling vars vattenhalt överstiger den halt som är tillåten inom [EU]”, och i så måtto ger *etiketten* produkten ett annat *namn* än ”standardkyckling”.[43] Man förväntar sig att kyckling som innehåller för mycket vatten ska saluföras till ett lägre pris än kyckling som uppfyller gränsvärdena. Syftet med etiketten är dessutom att *upplysa* konsumenter och ekonomiska aktörer.

67. För fullständighetens skull erinrar jag om att det i artikel 28.1 fjärde stycket i förordning nr 612/2009 anges att exportbidrag ”även [ska] beviljas om de exporterade produkterna i mottagarlandet omfattas av särskilda obligatoriska krav, särskilt i fråga om hälsa och hygien, som inte överensstämmer med gällande normer eller praxis i [Europeiska unionen]”.[44] Sådana bestämmelser skulle troligen ge en lämplig grad av konsumentskydd och/eller produktupplysning enligt de behöriga myndigheterna i det tredje landet. Detta förefaller åtminstone vara det synsätt som unionslagstiftaren uttryckligen har gett uttryck för genom att föreskriva att exportbidrag under sådana omständigheter ”*ska* … beviljas” (min kursivering). Av de uppgifter som domstolen har tagit del av går det inte att fastställa huruvida de omtvistade produkterna omfattas eller kan omfattas av den bestämmelsen. Även det är en fråga som det vid behov ankommer på den hänskjutande domstolen att undersöka.

42 — Se punkt 40 ovan.

43 — De formuleringar som ska användas för att benämna produkten anges i bilaga X till förordning nr 543/2008.

44 — Se punkt 10 ovan.

– *Bakomliggande skäl*

68. Kommissionen har hävdat att det är nödvändigt att beakta att syftet med systemet med exportbidrag är att ge ekonomiskt stöd till exporterade produkter på världsmarknaden och undvika att den inre marknaden svämmas över av sådana produkter, med lägre priser och minskad avkastning för de ekonomiska operatörerna som följd.[45] Fjäderfäkött vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärdena bör inte vara berättigat till exportbidrag eftersom det inte konkurrerar med fjäderfäkött som följer dessa bestämmelser. Att exportera fryst kyckling av dålig kvalitet skadar bilden av EU:s jordbruksprodukter och förtjänar därför inte att få ekonomiskt stöd.

69. Jag övertygas inte av det argumentet.

70. För det första ger begäran om förhandsavgörande inga upplysningar om hur fjäderfäkött som uppfyller de föreskrivna gränsvärdena och fjäderfäkött som överskrider gränsvärdena distribueras inom Europeiska unionen. Båda typerna av fryst kyckling får, respektive får inte, säljas på samma ställe i distributionsledet till samma typ av köpare för samma syften. För det andra har det inte angetts huruvida det i enlighet med artikel 16.6 andra stycket i förordning nr 543/2008 har intygats att det aktuella fjäderfäköttet var avsett för export.[46] Om så är fallet hade den behöriga myndigheten varit tvungen att vidta erforderliga åtgärder för att förhindra att det fjäderfäkött som överskred de föreskrivna gränsvärdena saluförts inom Europeiska unionen och frågan huruvida detta kött konkurrerade med fjäderfäkött som uppfyllde gränsvärdena kanske aldrig hade uppkommit.[47] För det tredje borde fryst kyckling som saluförs inom Europeiska unionen i enlighet med märkningsreglerna i artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 på den inre marknaden rimligen direkt konkurrera med fjäderfäkött som uppfyller de föreskrivna gränsvärdena.[48] Det ankommer naturligtvis på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Slutligen förefaller det aningen tendentiöst att påstå att export av fryst kyckling ”av dålig kvalitet” kommer att ”skada” bilden av EU:s jordbruksprodukter när, som vi har sett, samma produkt lagligen kan saluföras inom Europeiska unionen.

71. Jag understryker också att frågan huruvida det på just dessa frysta kycklingdelar, i enlighet med artikel 16.6 [i förordning nr 543/2008], angavs att vattenhalten översteg den tillåtna halten saknar relevans för svaret på den principiella frågan huruvida sådan kyckling är av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”. *Om* sådan kyckling säljs på den inre marknaden måste den naturligtvis vara märkt. I själva verket tycks dock dessa partier ha exporterats.

72. Min slutsats är därför att fryst och djupfryst kyckling vars vattenhalt överskrider de föreskriva gränsvärdena i artikel 15.1 i förordning nr 543/2008 kan antas vara av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”, eftersom sådant fjäderfäkött kan saluföras inom Europeiska unionen ”under normala omständigheter” i den mening som avses i artikel 28.1 i förordning nr 612/2009, förutsatt att köttet är märkt i enlighet med artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 och inte är föremål för särskilda åtgärder, i synnerhet åtgärder som begränsar dess omsättning inom Europeiska unionen, eller lokalt inom en medlemsstat, eller begränsar tillverkningen, behandlingen eller distributionen av produkten.

45 — Enligt kommissionen har denna politik nu ändrats och den nya inställningen speglas i förordning nr 1308/2013.

46 — Bilaga 4 till Doux skriftliga yttrande innehåller tre exempel på ”certificats sanitaires” (hälsointyg). Ett intyg är daterat den 31 maj 2013. De andra två intygen är odaterade. Av hälsointygen framgår att de franska myndigheterna intygar att köttet *godkändes* för export i samtliga tre fall. Det är dock oklart huruvida intygen erhölls i syfte att *intyga* att fjäderfäköttet var avsett för export, eller över huvud taget för de ändamål som anges i artikel 16.6 i förordning nr 543/2008.

47 — Se punkt 66 ovan.

48 — Det kan således förekomma direkt konkurrens mellan de två kycklingvarianter som lagligen saluförs inom Europeiska unionen, där konsumenterna ges ett val mellan produkt X (kyckling vars vattenhalt underskrider de föreskrivna gränsvärdena och betingar ett högre pris) och produkt Y (kyckling vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärdena och betingar ett lägre pris).

Den fjärde frågan

73. Genom sin fjärde fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de test som används för att fastställa huruvida vattenhalten i fryst kyckling överskrider de föreskrivna gränsvärdena är tillräckligt tydliga eller om de franska myndigheterna är skyldiga att fastställa åtgärder enligt artikel 18.2 i förordning nr 543/2008 för att genomföra de exportkontroller som krävs.

74. Även om förordningar naturligtvis är direkt tillämpliga i nationell rätt ska ett undantag från den regeln göras för det fall bestämmelserna i den aktuella förordningen *inte* är tillräckligt exakta.[49] Artikel 18.2 i förordning nr 543/2008 faller inom ramen för det undantaget, eftersom medlemsstaterna i den artikeln uttryckligen åläggs att utarbeta de praktiska kontrollåtgärder som föreskrivs i bland annat artiklarna 15 och 16 när det gäller fryst kyckling som saluförs inom Europeiska unionen.

75. Här rör det sig emellertid om ekonomiska aktörers rätt till ekonomiskt stöd för fryst fjäderfäkött avsett för export till tredjeländer och följaktligen är ovannämnda artiklar inte tillämpliga. Situationen regleras i stället av artikel 5.4 i förordning nr 1276/2008, i vilken det anges att tullkontoret ska se till att en exportprodukt är av sund och god marknadsmässig kvalitet i enlighet med artikel 28.1 i förordning nr 612/2009. Vid kontrollen ska tullkontoret ta hänsyn till gällande unionsbestämmelser, inklusive artikel 15 i förordning nr 543/2008 samt alla relevanta bestämmelser på exempelvis djurhälsoområdet. Artikel 5.4 i förordning nr 1276/2008 innehåller inte någon skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta praktiska åtgärder.

76. Min slutsats är därför att förordning nr 543/2008 inte innebär en skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta praktiska åtgärder för att fastställa huruvida vattenhalten i frysta kycklingar avsedda för export överskrider de gränsvärden som anges i bilagorna VI och VII i den förordningen.

Den femte frågan

77. I artikel 16.2 i förordning nr 543/2008 anges att kontroller i slakterierna av vattenhalten i frysta kycklingar ska genomföras åtminstone en gång varannan månad i enlighet med bilagorna VI eller VII. Om resultaten av sådana kontroller visar att vattenhalten överskrider de föreskrivna gränsvärdena ska det berörda partiet inte anses uppfylla bestämmelserna i förordning nr 543/2008. Enligt artikel 16.5 får det berörda slakteriet dock begära en motanalys av resultaten. Genom sin femte fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida exportörer även har rätt att begära en motanalys enligt samma bestämmelser när kontrollerna avser fjäderfäkött avsett för export och huruvida sådana kontroller ska ske i den berörda ekonomiska aktörens närvaro.

78. Jag anser att den frågan bör besvaras nekande.

79. För det första framgår det tydligt av artikel 16.2 i förordning nr 543/2008 att kontroller av vattenhalten i frysta kycklingar (vilket nämns i artikel 15.1) inte krävs för slaktkroppar som är avsedda uteslutande för export. Som jag redan har påpekat ger begäran om förhandsavgörande inte något tydligt besked om huruvida det *intygades* att de aktuella produkterna var avsedda uteslutande för export (eller om så inte var fallet, exakt när de blev avsedda för export).

80. För det andra regleras förfarandena för att undersöka varor avsedda för export av tullkodexen. I det skedet går det därför inte att tillämpa de bestämmelser i artikel 16.2 och 16.5 som avser fryst kyckling som saluförs inom Europeiska unionen. I tullkodexen ”… föreskrivs ett slags samarbete mellan exportören och den nationella tullmyndigheten …”.[50] Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna

49 — Dom av den 7 juli 2011, Rakvere Piim och Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punkterna 16–18 och där angiven rättspraxis.

50 — Dom av den 7 september 2006, Nowaco Germany, C-353/04, EU:C:2006:522, punkt 63.

i det nationella målet hade deklaranten (eller exportören i det nationella målet) rätt att vara närvarande eller företrädas när varorna undersöktes och när prover togs. Deklaranten hade även rätt att begära en ytterligare undersökning eller provtagning av varorna om vederbörande ansåg att resultatet av den behöriga myndighetens undersökning inte var giltigt.[51]

81. Genom att ansöka om exportbidrag vidhåller exportören för det tredje antingen uttryckligen eller implicit att den aktuella produkten är av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”. Om de nationella myndigheterna ifrågasätter en deklaration ankommer det enligt nationella bevisregler på exportören att styrka att det kravet faktiskt är uppfyllt. Vid en första anblick verkar det svårt att invända mot ett sådant system. Jag erinrar dessutom om att artikel 41 i stadgan uteslutande – vilket uttryckligen förtydligas i artikel 41.1 – rör en persons rätt ”att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer”. Denna artikel kan därför inte vara relevant för den ekonomiska aktörens förbindelser med tullmyndigheterna.

82. Eftersom artikel 16.2 i förordning nr 543/2008 inte kan tillämpas på förfarandena för att undersöka fryst fjäderfäkött avsett för export gäller inte heller rätten till motanalys i artikel 16.5.

Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Tribunal administratif de Rennes (Förvaltningsdomstolen i Rennes (Frankrike)) på följande sätt:

— De föreskrivna gränsvärdena för vattenhalt i punkt 7 i bilaga VI till kommissionens förordning (EG) nr 543/2008 av den 16 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller handelsnormerna för fjäderfäkött är förenliga med unionsrätten.

— Fryst och djupfryst kyckling vars vattenhalt överskrider de föreskrivna gränsvärden som avses i artikel 15.1 i förordning nr 543/2008 kan antas vara av ”sund, god och marknadsmässig kvalitet”, eftersom fjäderfäköttet kan saluföras inom Europeiska unionen ”under normala omständigheter” för de ändamål som avses i artikel 28.1 i kommissionens förordning (EG) nr 612/2009 av den 7 juli 2009 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, under förutsättning att köttet är märkt i enlighet med artikel 16.6 i förordning nr 543/2008 och inte är föremål för särskilda åtgärder, i synnerhet åtgärder som begränsar dess omsättning inom Europeiska unionen, eller lokalt i en medlemsstat, eller som på ett betydande sätt begränsar dess tillverkning, behandling eller distribution.

— Förordning nr 543/2008 innebär inte att medlemsstaterna är skyldiga att utarbeta praktiska åtgärder för att fastställa huruvida vattenhalten i frysta kycklingar avsedda för export överskrider de gränsvärden som anges i bilagorna VI och VII i den förordningen.

— Artikel 16.2 och 16.5 i förordning nr 543/2008 reglerar inte förfarandena för att undersöka frysta kycklingar avsedda för export. De relevanta bestämmelserna är i stället de bestämmelser som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen.

51 — Se punkt 11 ovan.