

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

20. oktober 2005 *

I sag C-111/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 12. marts 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström van Lier og A. Bordes, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Sverige ved A. Kruse, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

* Processprog: svensk.

støttet af:

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, P. Küris og G. Arestis,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. maj 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

artikel 5 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), idet det har opretholdt en tvungen ordning med forudgående anmeldelse og sundhedskontrol for import af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 Direktiv 89/662 har med henblik på gennemførelse af det indre marked til formål at regulere veterinærkontrol af produkter af animalsk oprindelse i samhandelen i Fællesskabet.

- 3 I henhold til direktivets artikel 1 må veterinærkontrollen med produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af direktivet, og som skal indgå i samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke længere finde sted ved Fællesskabets indre grænser, men skal foretages efter bestemmelserne i direktiv 89/662 (jf. dog bestemmelserne i artikel 6 om produkter fra tredjelande).

- 4 Artikel 2 i direktiv 89/662 bestemmer, at der ved udtrykket »veterinærkontrol« i direktivet forstås fysisk kontrol af og/eller administrative formaliteter vedrørende de af direktivet omfattede produkter med henblik på direkte eller indirekte at beskytte dyrs og menneskers sundhed.

5 Direktivets kapitel I, der har overskriften »Kontrol ved oprindelsesstedet«, omfatter artikel 3 og 4, der regulerer veterinærkontrollen i afsendermedlemsstaten.

6 I henhold til den første af disse to bestemmelser skal afsendermedlemsstaten sørge for, at samhandelen inden for Fællesskabet kun omfatter produkter, der er fremstillet, kontrolleret, mærket og etiketteret i henhold til EF-bestemmelserne med henblik på produkternes bestemmelse, og som under hele transporten frem til modtageren er ledsaget af de certifikater, som er foreskrevet i EF-veterinærbestemmelserne. Oprindelsesvirksomhederne foretager løbende selvkontrol for at sikre, at de pågældende produkter opfylder disse krav. Uden at det i øvrigt berører de kontrolopgaver, som ifølge EF-bestemmelserne påhviler embedsdyrlægerne, skal afsenderstatens kompetente myndigheder regelmæssigt foretage kontrol af enhver autoriseret virksomhed, som producerer, oplagrer eller forarbejder de pågældende produkter, med henblik på at sikre, at produkterne er i overensstemmelse med EF-kravene, samt træffe de passende foranstaltninger, som i givet fald kan indebære tilbagekaldelse af autorisationen, såfremt betingelserne ikke overholdes.

7 I henhold til artikel 4 i direktiv 89/662 skal afsendermedlemsstaten træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de veterinærmæssige krav på alle stadier af produktionen, oplagringen, transporten og markedsføringen af de nævnte produkter og for at sanktionere enhver overtrædelse af EF-bestemmelserne, der begås i denne forbindelse. Denne stat sørger især dels for, at de produkter, der er fremstillet i overensstemmelse med de i bilag A til direktiv 89/662 nævnte harmoniseringsdirektiver på veterinærområdet, veterinærmæssigt kontrolleres på samme måde, hvad enten de skal indgå i EF-samhandelen eller er bestemt til medlemsstatens eget marked, dels for, at produkter, som ikke er underkastet EF-harmonisering, men opregnet i bilag B til direktivet, ikke videreforsendes til en anden medlemsstats område, hvis de ikke kan afsættes på deres eget område af de årsager, som nævnes i EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF).

8 Kapitel II i direktiv 89/662, der har overskriften »Kontrol på bestemmelsesstedet«, omfatter artikel 5-8.

9 Artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelsesmedlemsstaten iværksætter følgende kontrolforanstaltninger:

a) De kompetente myndigheder kan på varens bestemmelsessted ved ikke-diskriminerende veterinær stikprøvekontrol undersøge, om kravene i artikel 3 er opfyldt; de kan i den forbindelse udtage prøver.

Endvidere kan transit- eller bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder, når de ligger inde med oplysninger, som tyder på, at der er sket en overtrædelse, ligeledes foretage kontrol under varernes transport på den pågældende medlemsstat område, herunder kontrol af transportmidlernes overensstemmelse med gældende regler.

[...]

3. Virksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter

[...]

c) skal på de kompetente myndigheders anmodning underrette disse om ankomsten af varer fra en anden medlemsstat, i det omfang det er nødvendigt for den i stk. 1 nævnte kontrol

[...]

4. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 18.

[...]«

¹⁰ Artikel 7 og 8 i direktiv 89/662 fastsætter de foranstaltninger, der skal træffes, og de fremgangsmåder, der skal følges, hvis den kompetente myndighed ved en kontrol på forsendelsens bestemmelsessted konstaterer, at der foreligger en epizootisk sygdom, en ny, alvorlig og smitsom sygdom, eller ethvert andet forhold, der kan medføre fare for dyrs eller menneskers sundhed. Gennemførelsesbestemmelserne til disse to artikler vedtages efter fremgangsmåden i direktivets artikel 18.

- 11 Artikel 9, 17 og 18 er indeholdt i kapitel III i direktiv 89/662, som har overskriften »Fælles bestemmelser«.
- 12 Direktivets artikel 9 bestemmer bl.a., at såfremt der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, kan bestemmelsesmedlemsstaten, indtil der er truffet fællesskabsforanstaltninger — når tungtvejende sundhedshensyn taler herfor — træffe sikkerhedsforanstaltninger over for de berørte virksomheder eller i tilfælde af en epizooti oprette det iagttagelsesdistrikt, som er foreskrevet i EF-bestemmelserne. Foranstaltningerne meddeles straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, som snarest muligt lader Veterinærkomitéen undersøge situationen og træffer de nødvendige foranstaltninger. Kommissionen følger situationens udvikling og ændrer eller ophæver de truffede afgørelser på baggrund af denne udvikling.
- 13 Artikel 17 i direktiv 89/662, som berigtiget (EFT 1990 L 151, s. 40), har følgende ordlyd:

»1. Når der henvises til den fremgangsmåde, der er fastsat i denne artikel, indbringer formanden straks sagen for Den Stående Veterinærkomité, der er nedsat ved afgørelse 68/361/EØF, i det følgende benævnt »komitéen«, enten på eget initiativ eller på anmodning af en medlemsstat.

2. Kommissionens repræsentant forelægger komitéen et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse om dette udkast inden for en frist på to dage. Den udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 148,

stk. 2, [nu artikel 205, stk. 2, EF] for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Under afstemningen i komitéen tildeles de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, den vægt, som er fastlagt i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med komitéens udtalelse.

4. Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med komitéens udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes.

Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Har Rådet ikke truffet afgørelse inden 15 dage efter forslaget forelæggelse, vedtages de foreslåede foranstaltninger af Kommissionen, medmindre Rådet med simpelt flertal har udtalt sig imod dem.«

14 Direktivets artikel 18 har følgende ordlyd:

»1. Når der henvises til den fremgangsmåde, der er fastsat i denne artikel, indbringer formanden straks sagen for komitéen enten på eget initiativ eller på anmodning af en medlemsstat.

2. Kommissionens repræsentant forelægger komitéen et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget de pågældende spørgsmål haster. Den udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2, for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Under afstemningen i komitéen tildeles de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, den vægt, som er fastlagt i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med komitéens udtalelse.

4. Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med komitéens udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes.

Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Har Rådet ikke truffet afgørelse inden tre måneder efter forslaget forelægges, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger og bringer dem straks i anvendelse, medmindre Rådet med simpelt flertal har udtalt sig imod dem.«

De omtvistede nationale retsforskrifter

- ¹⁵ I henhold til § 8 i det svenske Livsmedelsverkets bekendtgørelse af 15. december 1998 om kontrol ved handel med animalske fødevarer inden for Den Europæiske Union (SLV FS 1998:39) er importøren eller dennes repræsentant forpligtet til senest

24 timer før beregnet ankomst at anmelde bestemte produkter til kontrolmyndigheden på det sted, hvor den første modtager af varerne befinder sig.

16 De pågældende produkter er opregnet i bilag 3 til denne bekendtgørelse og er følgende:

- mælk og mælkeprodukter, som ikke er varmebehandlede (indebærer positiv reaktion på phosphataseprøve)

- hønseæg til direkte konsum (klasse A og B)

- fersk kød af alle dyrearter (ved fersk kød forstås også frosset kød)

- tilberedt kød (ved tilberedt kød forstås f.eks. varer, som ikke er varmebehandlet)

- formalet og hakket kød

- andre varer, som kan udgøre en sundhedsrisiko, og for hvilke Livsmedelsverket derfor ved registreringen har meddelt, at der er pligt til forudgående anmeldelse.

- 17 Det er ubestridt, at alle de nævnte produkter er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/662 enten direkte eller, hvad angår hakket kød og tilberedt kød, indirekte gennem henvisningen i artikel 10 i Rådets direktiv 94/65/EF af 14. december 1994 om krav til fremstilling og afsætning af hakket kød og tilberedt kød (EFT L 368, s. 10).
- 18 Begrebet den »første modtager«, der er anvendt i bekendtgørelsens § 8, defineres i bekendtgørelsens § 2 som den, der som den første i Sverige modtager produkterne og håndterer dem på et sted til modtagelse af levnedsmidler. Hvis et parti varer deles under transporten, anses hver modtager af en del af partiet for at være den første modtager.

Den administrative procedure

- 19 Da Kommissionen som følge af en klage, den havde modtaget, fandt, at de pågældende svenske retsfor skrifter var uforenelige med kravene i artikel 5 i direktiv 89/662, tilsendte den Kongeriget Sverige en åbningsskrivelse den 9. juli 1999, hvori den opfordrede det til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 20 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de forklaringer, der blev fremført af den svenske regering, fremsatte den den 21. december 2001 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra udtalelsens modtagelse.

- 21 Da den svenske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 26. februar 2002, hvori den gentog sin tidligere argumentation, har Kommissionen besluttet at anlægge denne sag.
- 22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. juli 2003 har Republikken Finland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kongeriget Sveriges påstande.

Om søgsmålet

- 23 Kommissionen har kritiseret Kongeriget Sverige for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 89/662, idet det med hensyn til visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater i 1998 indførte og opretholdt en ordning dels med tvungen forudgående anmeldelse for importører af disse produkter, dels med sundhedskontrol, der foretages ved indførslen af produkterne.

Om genstanden for søgsmålet

- 24 Kommissionen har i replikken præciseret, at den har frafaldet klagepunktet, for så vidt som det vedrørte forekomsten af sundhedskontrol ved indførslen af de pågældende produkter.
- 25 Det er derfor kun Kommissionens klagepunkt vedrørende forekomsten af en ordning med tvungen forudgående anmeldelse for importører af de produkter, der er omhandlet i de omtvistede svenske retsfor skrifter, som skal undersøges.

Realiteten

Parternes argumenter

- 26 Kommissionen har til støtte for søgsmålet gjort gældende, at artikel 5 i direktiv 89/662 udgør en undtagelse til princippet i direktivet om, at veterinærkontrol skal udføres i oprindelsesmedlemsstaten.
- 27 Da artiklen er en undtagelse til direktivets grundlæggende formål om at mindske kontrolformaliteterne på varens bestemmelsessted, skal den fortolkes restriktivt.
- 28 Desuden omhandler artikel 5 kun veterinær »stikprøvekontrol« »på varens bestemmelsessted«, og bestemmelsens stk. 3 finder kun anvendelse på »[v]irksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af« sådanne produkter.
- 29 Det bestemmes endvidere i artikel 5, stk. 3, litra c), at pligten til at underrette om ankomsten af varer kun gælder, »i det omfang det er nødvendigt« for den i artiklens stk. 1 nævnte ikke-diskriminerende stikprøvekontrol.
- 30 For det første omfatter den omtvistede nationale bestemmelse »importørerne« og må derfor anses for at indebære en grænsekontrol, der er forbudt i henhold til direktiv 89/662.

- 31 For det andet er den kontrol, der udføres på stedet for indførslen af produkterne til Sveriges område, diskriminerende, fordi de pr. definition kun vedrører indførte varer.
- 32 Kommissionen har anført, at den svenske regerings standpunkt er i strid med formålet med og den effektive virkning af direktiv 89/662, idet den kontrol, der udføres i afsenderstaten, ikke anerkendes eller anses for troværdige, og at meddelelesespligten systematisk omfatter samtlige importører af de pågældende produkter.
- 33 Hvad angår regeringens argument om, at den har konstateret alvorlige mangler ved visse afsendermedlemsstaters kontrol med hensyn til forekomsten af salmonella i levnedsmidler af animalsk oprindelse, og at stikprøvekontrol på disse produkters endelige bestemmelsessted derfor ikke ville være tilstrækkelig til effektivt at beskytte den offentlige sundhed, har Kommissionen gjort gældende, at kontrollen med forekomsten af salmonella i fødevarer er genstand for en særlig regulering, og at en medlemsstat under alle omstændigheder ikke kan påberåbe sig, at andre medlemsstater også har tilsidesat deres forpligtelser, som begrundelse for, at forpligtelser, som påhviler den i henhold til fællesskabsretten, ikke er overholdt.
- 34 Desuden åbner direktiv 89/662 selv mulighed for, at hver medlemsstat træffer passende foranstaltninger, såfremt der ved udtagningen af stikprøver konstateres overtrædelser af EF-reglerne. Særligt direktivets artikel 8, stk. 1, fastsætter fremgangsmåden herfor. Desuden tillader direktivets artikel 9, stk. 1, at der træffes sikkerhedsforanstaltninger, hvis der konstateres risiko for menneskers sundhed.
- 35 Den svenske regering har, støttet af den finske regering, bestridt Kommissionens argumenter.

- 36 For det første er kravet om forudgående anmeldelse af visse produkter i § 8 i ovennævnte bekendtgørelse af 15. december 1998 dikteret af hensynet til en effektiv organisering af den udtrykkeligt i direktiv 89/662 foreskrevne stikprøvekontrol i bestemmelsesmedlemsstaten, idet det sikrer, at der er produkter til rådighed med henblik på undersøgelserne, og muliggør planlægningen af de kompetente myndigheders overvågning. En kontrol på det endelige bestemmelsessted vil være vanskelig at gennemføre, idet de pågældende produkter er vanskelige at lokalisere og meget hurtigt når ud til forbrugeren.
- 37 Endvidere indebærer en sådan pligt på ingen måde, at de kompetente nationale myndigheder har mulighed for at kontrollere hvert parti, der indføres på Sveriges område.
- 38 Desuden omhandler de af Kommissionen anfægtede retsfor skrifter ikke nødvendigvis importøren, men den erhvervsdrivende, der først modtager leveringen af fødevarer og håndterer dem på et sted, der er egnet til at modtage dem (f.eks. i forbindelse med forarbejdningsindustri, engroshandel, frysehuse eller fødevarerlager).
- 39 Desuden er formålet med denne lovgivning at give de kompetente nationale myndigheder mulighed for at foretage kontrol, når der er begrundet mistanke om, at fællesskabsbestemmelserne ikke er blevet overholdt på et tidligere trin. Særligt ville stikprøvekontrol på det endelige bestemmelsessted ikke være tilstrækkeligt til at beskytte den offentlige sundhed, på grund af konstateringen af væsentlige mangler med hensyn til overholdelsen af de krav, der stilles til afsenderstaten for så vidt angår forekomsten af salmonella i levnedsmidler af animalsk oprindelse. Ikke alle medlemsstater har nået det samme beskyttelsesniveau på det område, og kontamination skyldes i Sverige næsten udelukkende »udenlandske« produkter.

40 I øvrigt har den i Kommissionens stævning omhandlede nationale foranstaltning ikke indebåret nogen hindring for samhandelen, idet importen af kød fra andre medlemsstater er steget siden 1997.

41 Endelig er de omtvistede svenske restforskrifter i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662, der giver medlemsstaterne kompetence til at indføre en anmeldelsesprocedure for produkter hidrørende fra en anden medlemsstat og i den forbindelse overlader medlemsstaterne et vist skøn. Særligt indeholder direktivet ikke nogen definition af bestemmelsesstedet som omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 1, litra a). Fællesskabslovgiver har heller ikke præciseret, hvornår anmeldelsen skal finde sted eller anmeldelsens hyppighed. Direktivet definerer heller ikke, hvad der forstås ved »virksomheder«.

Domstolens bemærkninger

42 For at vurdere, om Kommissionens søgsmål som afgrænset i denne doms præmis 25 er velbegrundet, bemærkes indledningsvis, at direktiv 89/662 — som det fremgår af dets titel og af første betragtning til direktivet — udgør en af de foranstaltninger, der har til formål at virkeliggøre det indre marked.

43 For at sikre de frie varebevægelser for landbrugsprodukter, som udgør »et grundlæggende element i de fælles markedsordninger«, har direktivet ifølge anden betragtning til formål at få »de veterinære hindringer for udviklingen af samhandelen i Fællesskabet med [...] produkter« af animalsk oprindelse til at forsvinde.

- 44 I betragtning af det endelige mål, der ifølge fjerde betragtning til direktiv 89/662 går ud på at begrænse veterinærkontrollen til afsendelsesstedet for de pågældende produkter, lægges der — som det fremgår af femte betragtning til direktivet — med direktivet »vægt på den kontrol, der skal foretages ved afsendelsen« af varerne »og [at] organisere kontrol, der kan finde sted på bestemmelsesstedet«, da muligheden for at foretage veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser ifølge sjette betragtning til direktivet afskaffes med denne løsning, og da løsningen indebærer en stærkere tillid til den veterinærkontrol, der foretages af afsendermedlemsstaten.
- 45 Artikel 1 i direktiv 89/662 foreskriver således, at veterinærkontrollen med produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af direktivet, ikke længere må foretages ved grænserne. I direktivet foretages endvidere en grundlæggende sondring mellem kontrollen på oprindelsesstedet og kontrollen ved bestemmelsesstedet, idet det i syvende betragtning til direktivet præciseres, at i bestemmelsesmedlemsstaten kan veterinærkontrollen i princippet foretages ved stikprøver på varens bestemmelsessted.
- 46 På denne baggrund indeholder direktivet først en bred definition af begrebet »veterinærkontrol« — der defineres som fysisk kontrol af og/eller administrative formaliteter vedrørende de pågældende produkter med henblik på direkte eller indirekte at beskytte dyrs og menneskers sundhed — hvorefter kontrollen på oprindelsesstedet detailreguleres i direktivets artikel 3 og 4.
- 47 Hvad angår kontrollen på bestemmelsesstedet bestemmer direktivets artikel 5, at de kompetente nationale myndigheder ved veterinærkontrol kan undersøge, om kravene i artikel 3 er opfyldt, på den udtrykkelige betingelse, at kontrollen foretages på varens bestemmelsessted, begrænser sig til stikprøvekontrol og er ikke-diskriminerende. Såfremt transit- eller bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder ligger inde med oplysninger, som tyder på, at der er sket en overtrædelse, kan der ganske vist ligeledes foretages kontrol under varernes transport på den pågældende medlemsstat område, idet der dog ikke må foretages kontrol ved grænsen. Direktivets artikel 5, stk. 4, bestemmer, at gennemførelsesbestemmelserne til artiklen fastlægges efter fremgangsmåden i direktivets artikel 18.

- 48 Desuden fastsætter direktivets artikel 7 og 8 den fremgangsmåde, som bestemmelsesmedlemsstaten skal overholde i tilfælde af, at det ved en kontrol på forsendelsens bestemmelsessted eller under transporten fremgår, at et produkt af animalsk oprindelse kan være en alvorlig fare for formålet om beskyttelsen af den offentlige sundhed. Bestemmelserne forpligter særligt bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder til øjeblikkeligt at tage kontakt med afsenderstatens kompetente myndigheder. Kommissionen kan i givet fald foranlediges til at træffe passende foranstaltninger, der skal sikre en fælles strategi blandt medlemsstaterne, og som skal stadfæstes eller ændres efter EF-fremgangsmåden i artikel 17 i direktiv 89/662. Gennemførelsesbestemmelserne til ovennævnte artikel 7 og 8 vedtages efter den fremgangsmåde, der er beskrevet i direktivets artikel 18.
- 49 I henhold til direktivets artikel 9 skal eventuelle hastesikkerhedsforanstaltninger, som en medlemsstat har truffet i tilfælde af alvorlig fare, erstattes af en fællesskabsretlig beskyttelsesordning i henhold til denne artikel, til hvilken gennemførelsesbestemmelserne også vedtages efter fremgangsmåden i artikel 18.
- 50 Det fremgår klart af de forhold, der er henvist til i denne doms præmis 42-49, at de omtvistede svenske retsfor skrifter må anses for uforenelige med kravene i direktiv 89/662.
- 51 Den harmoniserede veterinærkontrolordning, der er indført ved dette direktiv og baseret på, at varen i det hele kontrolleres i afsendermedlemsstaten, skal i princippet træde i stedet for kontrollen i bestemmelsesmedlemsstaten og skal muliggøre den frie samhandel med de pågældende produkter på samme vilkår som på et nationalt marked. Herved kan hensyn, der er forbundet med kravet om beskyttelse af den offentlige sundhed, ikke begrunde, at en medlemsstat ensidigt pålægger specifikke, supplerende krav ved grænsepassage, såsom den pligt til forudgående anmeldelse, der ved de omtvistede svenske retsfor skrifter er pålagt importørerne af produkter af animalsk oprindelse fra en anden medlemsstat.

- 52 Da direktivet har til formål at detailregulere den veterinærkontrol, der skal foretages ved varernes afsendelse, med henblik på i videst mulig omfang at begrænse den kontrol, der kan foretages på bestemmelsesstedet, og så meget desto mere med henblik på at fjerne undersøgelserne ved Fællesskabets indre grænser for gradvist at gennemføre det indre marked, må direktivet forstås således, at det klart og præcist har afgrænset medlemsstaternes kompetence ved gennemførelsen af den sundhedskontrol, der endnu kan foretages på bestemmelsesstedet.
- 53 I denne sammenhæng kan artikel 5 i direktiv 89/662 ikke, modsat det, den svenske regering har gjort gældende, tillade nationale restforskrifter som de af Kommissionen under den foreliggende sag anfægtede.
- 54 Artikel 5 skal således generelt som en undtagelse til det grundlæggende formål med direktiv 89/662 om at mindske kontrollen og formaliteterne på bestemmelsesstedet for produkter af animalsk oprindelse fortolkes strengt.
- 55 Specielt omfatter denne bestemmelse, som det fremgår af dens ordlyd, kun »ikke-diskriminerende veterinær stikprøvekontrol«, der foretages »på varens bestemmelsessted« med henblik på at »undersøge, om kravene i artikel 3 er opfyldt«.
- 56 Desuden finder artikel 5, stk. 3, kun anvendelse på »virksomheder, som modtager produkter fra en anden medlemsstat, eller som foretager en fuldstændig opdeling af et vareparti af sådanne produkter«, og i henhold til artikel 5, stk. 3, litra c), skal disse virksomheder »på de kompetente myndigheders anmodning underrette disse om ankomsten af varer fra en anden medlemsstat, i det omfang det er nødvendigt for [...] kontrol[en]«, som afgrænset i denne doms foregående præmis.

- 57 De af Kommissionen anfægtede nationale retsforskrifter omfatter derimod for det første udtrykkeligt »importørerne«, hvilket begreb ikke dækker det begreb, der er omhandlet i artikel 5, stk. 3, første punktum, i direktiv 89/662, og som ikke blot indebærer, at det udelukkende er produkter fra udlandet, hvorved produkter med oprindelse i Sverige undtages, der er underlagt den omtvistede formalitet, men også kan indebære kontrol ved grænsepassage, hvilket er forbudt i henhold til dette direktiv. Under alle omstændigheder sikrer ordlyden af de anfægtede svenske retsforskrifter på ingen måde, at kontrollen faktisk foretages på varens bestemmelsessted, således som krævet i henhold til artikel 5 i direktiv 89/662, og den sagsøgte regering har desuden påberåbt sig praktiske vanskeligheder, som påstås at være forbundet med kontrol på det endelige bestemmelsessted.
- 58 Endvidere er den forudgående anmeldelsespligt, der er indført ved nævnte retsforskrifter, af generel karakter og kan ikke udelukke, at den medfører kontrol, der går videre end blot stikprøvekontrol, som tilladt ved artikel 5.
- 59 Endelig overholder retsforskrifterne ikke de strenge betingelser i artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 89/662, som klart viser, at pligten til at underrette om ankomsten af varer fra en anden medlemsstat ikke må være systematisk, men udspringer af en specifik anmodning fra den kompetente myndighed og kun i tilfælde af, at det er nødvendigt for en korrekt kontrol som den, der er omhandlet i artiklens stk. 1.
- 60 De af Kommissionen anfægtede svenske retsforskrifter kan derfor ikke anses for at være i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 i direktiv 89/662.

- 61 Det skal tilføjes, at nævnte retsfor skrifter kan indebære en alvorlig risiko for dobbelt kontrol, som desuden foretages på det tidspunkt, hvor varen indføres på det nationale område, hvorved de således vidner om en åbenlys mangel på tillid med hensyn til egnetheden af den kontrol, der allerede er foretaget på afsendelsesstedet.
- 62 Særligt de af den sagsøgte regering fremførte forklaringer hvad angår begrundelsen for den af Kommissionen anfægtede nationale bestemmelse — dvs. at sikre effektiviteten af sundhedskontrollerne for at hindre, at fødevarer, der er kontamineret med salmonella, kan komme ind i Sverige — er i strid med hovedtanken bag direktiv 89/662, som er at fremme de frie varebevægelser for landbrugsprodukter ved at lægge vægt på den kontrol, der finder sted i oprindelsesmedlemsstaten.
- 63 Dette formål med direktivet kan ikke opfyldes, og dets effektive virkning hindres, hvis medlemsstaterne frit kan gå videre end de forskrifter, som direktivet omhandler, hvorfor opretholdelse eller vedtagelse af andre nationale foranstaltninger end dem, der udtrykkeligt er foreskrevet, må anses for uforenelige med formålet med dette direktiv.
- 64 Desuden indeholder direktiv 89/662 for det første selv i artikel 7, 8 og 9 bestemmelser, som tillader bestemmelsesmedlemsstaten at træffe foranstaltninger i tilfælde af alvorlig fare for bl.a. den offentlige sundhed, men som er forsynet med processuelle garantier, således at de afgrænses på fællesskabsplan, dvs. at de kun er midlertidige, indtil der træffes fælles foranstaltninger.
- 65 For det andet har Kongeriget Sverige, således som generaladvokaten har anført i punkt 14, 77 og 78 i forslaget til afgørelse, ligesom i øvrigt også Republikken Finland, i forbindelse med deres tiltrædelse af Den Europæiske Union fået supplerende garantier vedrørende salmonellakontrollen ved levering af visse produkter af animalsk oprindelse til dem.

- 66 Under alle omstændigheder følger det af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en anden medlemsstats eventuelle manglende overholdelse af fællesskabsretten som begrundelse for sit eget traktatbrud. Følgelig er en medlemsstat under ingen omstændigheder berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en sådan overtrædelse. Men den er forpligtet til at handle i overensstemmelse med de fremgangsmåder og retsmidler, som er fastsat herfor i traktaten (jf. i denne retning bl.a. dom af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 9, af 14.2.1984, sag 325/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 777, præmis 11, af 9.7.1991, sag C-146/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3533, præmis 47, og af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 20).
- 67 Desuden må den svenske regerings argument om, at importen af kød fra andre medlemsstater ikke er blevet berørt af anvendelsen af den omtvistede nationale foranstaltning, forkastes på grundlag af Domstolens praksis, hvorefter undladelsen af at opfylde en forpligtelse efter en fællesskabsretlig bestemmelse i sig selv udgør et traktatbrud, ligesom et anbringende om, at den manglende opfyldelse ikke har haft skadelige virkninger, er uden relevans (jf. dom af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 62).
- 68 Henset til det foregående bør Kommissionen gives medhold i sit søgsmål.
- 69 Det skal derfor fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 89/662, idet det har opretholdt en tvungen ordning med forudgående anmeldelse for import af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.

Sagens omkostninger

70 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Sverige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Republikken Finland, der har interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, idet det har opretholdt en tvungen ordning med forudgående anmeldelse for import af visse produkter af animalsk oprindelse hidrørende fra andre medlemsstater.**
- 2) **Kongeriget Sverige betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Republikken Finland bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter