FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 4. juli 1996 *

1. Med de spørgsmål, som High Court of Justice (Bristol Mercantile Court) har forelagt ved kendelse af 20. januar 1995, ønskes der en afgørelse om gyldigheden af en række fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende sundhedsmæssig kontrol af oksekød.

2. Den hovedsag, hvorunder spørgsmålene til Domstolen er blevet rejst, kan sammenfattes således.

Sagsøgeren i hovedsagen, Woodspring District Council (herefter »Woodspring«), er en lokal myndighed i det sydvestlige England. Sagsøgte i hovedsagen, Bakers of Nailsea Ltd (herefter »Bakers«), er et selskab, der ejer et slagteri i Nailsea, en mindre by inden for Woodspring's område.

I overensstemmelse med den gældende fællesskabsretlige ordning [1] foretog en dyrlæge regelmæssigt hos sagsøgte de foreskrevne sundhedsmæssige undersøgelser. Honorarerne herfor var genstand for fakturering over for sagsøgeren, som derefter søgte at overvælte udgiften på sagsøgte. Bakers nægtede imidlertid at betale det pågældende beløb, idet selskabet for den nationale ret gjorde gældende, at de i sagen relevante fællesskabsretlige bestemmelser var ugyldige. Bakers har navnlig anfægtet gyldigheden af den ordning, hvorefter kontrolundersøgelserne skal gennemføres af en dyrlæge, og af de øvrige bestemmelser, hvorefter der skal

1 — Forholdet er reguleret ved Rådets direktiv 64/433/EØF af 26.6.1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175), som ændret ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29.7.1991 om ændring og kodificering af direktiv 64/433/EØF om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til også at omfatte produktion og afsætning af fersk kød (EFT L 68, s. 69). Spørgsmålet om finansieringen af de sundhedsmæssige undersøgelser er reguleret ved Rådets direktiv 85/73/EØF af 29.1.1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 2, s. 14), som ændret ved Rådets direktiv 88/409/EØF af 15.6.1988 om sundhedsbestemmelser for kød til hjemmemarkedet og om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves ved undersøgelse af sådant kød (EFT L 194, s. 28), og ved Rådets beslutning 88/408/EØF af 15.6.1988 om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød (EFT L 94, s. 24), og Rådets direktiv 93/118/EF af 22.12.1993 (EFT L 40, s. 15).

* Originalsprog: italiensk.

foretages undersøgelser før slagtningen, og udgifterne skal betales af den, der driver det pågældende slagteri. Den nationale ret har på denne baggrund forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan borgere under omstændigheder som i denne sag for en national ret påberåbe sig EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og/eller det generelle proportionalitetsprincip og forbud mod forskelsbehandling til støtte for en påstand om, at en fællesskabslovgivning er ugyldig?

2) Er direktiv 64/433/EØF, som ændret og kodificeret ved direktiv 91/497/EØF, ugyldigt i henseende til EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip, for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af dyrlæger, og/eller for så vidt det foreskriver, at der skal gennemføres undersøgelser før slagtningen?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende spørges:

a) Skal der fastsættes en tidsmæssig begrænsning for en sådan ugyldighed og/eller virkningerne heraf, og i så fald hvilken?

b) Er fællesskabsretten til hinder for, at en national kompetent myndighed under omstændigheder som i denne sag håndhæver en bestemmelse i national lovgivning, hvorefter det kræves, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af eller under tilsyn af dyrlæger, når bestemmelsen angiveligt gennemfører direktiv 64/433/EØF, som ændret, men også har eller angiveligt har en anden uafhængig hjemmel i national lovgivning?

4) Strider det mod EF-traktatens artikel 39 og/eller artikel 40, stk. 3, eller mod den generelle lighedsgrundsætning og/eller proportionalitetsprincippet, at udgifterne til dyrlægers sundhedsmæssige undersøgelser af dyr, der skal slagtes, bæres af det slagteri, hvor dyrene skal slagtes?«

Det første spørgsmål

3. Med det første spørgsmål ønskes det i det væsentlige oplyst, hvorvidt en borger til støtte for, at en fællesskabsretlig bestemmelse er ugyldig, kan gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og 40 og af det generelle proportionalitetsprincip og det generelle lighedsprincip.

Dette spørgsmål må efter min opfattelse besvares bekræftende. Der er således intet holdepunkt for, at Domstolen ikke i lyset af de nævnte grundlæggende principper skulle kunne prøve gyldigheden af en fællesskabsretlig bestemmelse, der berører den pågældende borgers rettigheder umiddelbart. Jeg behøver derfor ikke at opholde mig længere ved dette spørgsmål.

Det andet spørgsmål

4. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afgørelse fra Domstolen om gyldigheden af de fællesskabsretlige bestemmelser, hvorefter en dyrlæge skal forestå de sundhedsmæssige undersøgelser, og af andre bestemmelser, der foreskriver, at dyrene skal undersøges før slagtningen [2].

Bakers har gjort gældende, at de pågældende bestemmelser er ugyldige, idet Rådet herved har misbrugt sine skønsmæssige beføjelser. Ifølge denne opfattelse tjener hverken kravet om, at der skal være tale om en dyrlæge, eller forpligtelsen til at foretage en undersøgelse før slagtningen til at virkeliggøre de i traktatens artikel 39 fastlagte landbrugspolitiske målsætninger.

Jeg kan ikke tiltræde dette. For det første skal der, således som Domstolen ved andre lejligheder har fastslået [3], ved virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik ske en inddragelse af almene hensyn, som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv. De pågældende bestemmelser må netop antages at tilgodese disse hensyn. Begge de omtvistede krav tjener til at sikre, at der rettidigt sker en diagnosticering af eventuelle sygdomme, som medfører, at kødet bliver uegnet til menneskeføde, og dette har til formål at tilgodese ufravigelige hensyn til den offentlige sundhed og til beskyttelse af forbrugerne. Indførelsen af en formålstjenlig ordning med henblik på hygiejnemæssig og sundhedsmæssig kontrol af kød bidrager endvidere på afgørende måde til at øge tilliden på markedet til varens kvalitet og sundhedsmæssige sikkerhed. Denne tillid kan herved kun tillige bidrage til et øget forbrug og dermed til en øget samhandel og produktion. Dermed virkeliggøres de grundlæggende målsætninger, der er nævnt i artikel 39, nærmere bestemt en forøgelse af produktiviteten, rationalisering af landbrugsproduktionen, en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen samt forsyningssikkerhed.

5. Bakers gør endvidere gældende, at de anfægtede bestemmelser konkret strider mod proportionalitetsprincippet. Det savner begrundelse og er uforholdsmæssigt, at der skal være tale om en dyrlæge, idet sygdomme hos dyr bestemt til slagtning ligeledes effektivt vil kunne diagnosticeres af andre med en

2 — Jf. artikel 3, stk. 1, punkt A, litra b) og d), sammenholdt med kapitel VI og VIII i bilag I, samt artikel 9 i direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497.

3 — Jf. dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905.

passende erfaring på området. Det er ligeledes uforholdsmæssigt, at der skal foretages en undersøgelse før slagtningen, idet undersøgelsen efter slagtningen indebærer en tilstrækkelig stor garanti for kødets hygiejniske og sundhedsmæssige kvalitet.

Det er ikke klart, hvorved denne indsigelse adskiller sig fra den allerede ovenfor drøftede. Ved at gøre gældende, at de foreskrevne foranstaltninger er uforholdsmæssige, giver Bakers i sidste instans ligeledes udtryk for, at der skulle være sket en overskridelse af grænserne for fællesskabslovgivers skønsmæssige beføjelser i henhold til traktaten. Selv om man anskuer indsigelsen isoleret set, kan der heller ikke gives Bakers medhold i denne. Som allerede nævnt har direktivets bestemmelser baggrund i et ønske om at sikre den offentlige sundhed og at fremme samhandelen med og forbruget af kød. Det foreskrives herved, at de sundhedsmæssige undersøgelser af dyrene skal foretages af den person, der ikke alene er den, som fuldt ud er kvalificeret hertil, men som frem for alt så at sige mest naturligt bør varetage denne opgave, dvs. en dyrlæge. Et sådant valg kan efter min opfattelse ikke kritiseres. Jeg bemærker endvidere, at den pågældende ordning har sammenhæng med ophævelsen af veterinærkontrollen ved grænserne, idet denne kontrol nu foretages i forsendelsesmedlemsstaten og ikke kan gentages i bestemmelsesmedlemsstaten. Også af denne grund er det afgørende, at kontrollen overlades til personer, der er særligt kvalificerede. Det anføres herved i sjette betragtning til direktiv 64/433, at »... et certifikat udstedt af en embedsdyrlæge i afsendelseslandet om, at kødet er egnet til menneskeføde, er ... det mest egnede middel til at give de kompetente myndigheder i bestemmelseslandet garanti for, at en forsendelse af kød opfylder bestemmelserne i dette direktiv«.

Hvad herefter angår spørgsmålet om undersøgelsen før slagtningen, må denne også antages at have afgørende betydning. Jeg behøver herved blot at bemærke, at en række sygdomme kun kan diagnosticeres effektivt på levende dyr [4].

Når dette er sagt, vil jeg tilføje, at det er klart, at ordningen i henhold til direktivet på ingen måde krænker proportionalitetsprincippet, men tværtimod er i overensstemmelse med dette, for så vidt undersøgelserne foretages af den, der må anses for bedst egnet, og finder sted såvel før som efter slagtningen af dyret. Fællesskabsdirektivet har indført en ensartet ordning, hvorefter kontrollen i forsendelsesmedlemsstaten gennemføres af en person, der i betragtning af sin uddannelse og sin faglige erfaring med rimelighed kan anses for den mest kvalificerede hertil. Enhver anden løsning ville være ensbetydende med lavere krav end dem, der netop bør opfyldes i henhold til proportionalitets-

4 — I henhold til punkt 27, litra b), i bilag I til direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497, skal undersøgelsen før slagtningen endvidere afgøre, om dyrene »er udmattede, ophidsede eller beskadigede«. I så fald skal slagtningen udsættes i tilstrækkelig lang tid til, at dyret kan hvile. Det er herved åbenbart, at denne undersøgelse kun kan foretages på det levende dyr. Om dyret er »udmattet« eller »ophidset«, kan således ikke konstateres efter slagtningen, på et dødt dyr.

princippet, som Bakers henviser til. Den anfægtede ordning må anses for at stå i et rimeligt forhold til det formål, som fællesskabslovgiver har villet forfølge.

6. Det må herefter fastslås, at Rådet ikke på nogen måde kan antages at have misbrugt sine skønsmæssige beføjelser. Det gælder i øvrigt, således som Domstolen flere gange har fastslået, at fællesskabslovgiver inden for landbrugspolitikken råder over et vidt skøn, som kun kan tilsidesættes, såfremt der er tale om et skøn fra Rådets side, der »er *åbenbart fejlagtigt*, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse« [5]. Det er herved åbenbart, at dette ikke er tilfældet her.

Det tredje spørgsmål

7. Da det tredje spørgsmål alene er blevet forelagt for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares bekræftende, er det ufornødent at undersøge det.

Det fjerde spørgsmål

8. Det fjerde præjudicielle spørgsmål angår gyldigheden af de fællesskabsretlige bestemmelser om, hvem der skal bære udgifterne til veterinærundersøgelserne. Bakers har gjort gældende, at disse bestemmelser er ugyldige, for så vidt disse udgifter herefter skal afholdes af den, der driver slagteriet. Bakers anfører, at dette strider mod Domstolens faste praksis [6], hvorefter udgifterne tværtimod bør bæres af samfundet, der har fordel af de frie varebevægelser.

Det anførte savner ganske grundlag. For det første bemærker jeg, at den forelæggende ret ved affattelsen af spørgsmålet er gået ud fra, at de omhandlede fællesskabsretlige bestemmelser skal fortolkes således, at de foreskriver, at slagterierne skal bære omkostningerne. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Artikel 4 i direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118, indeholder således bestem-

5 — Jf. dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, min fremhævelse.

6 — Jf. dom af 5.2.1976, sag 87/75, Bresciani, Sml. s. 129, og af 15.12.1993, forenede sager C-277/91, C-318/91 og C-319/91, Ligur Carni m.fl., Sml. I, s. 6621. Det er nærmest overflødigt at bemærke, at disse domme, som Bakers har henvist til til støtte for sin opfattelse, på ingen måde er relevante for afgørelsen i denne sag. I de nævnte sager var der således tale om økonomiske byrder, som den pågældende medlemsstat ensidigt havde pålagt med henblik på at finansiere veterinærundersøgelser. Domstolen skulle derfor tage stilling til, om disse byrder var udtryk for en hindring for de frie varebevægelser, som stred mod traktaten. I nærværende sag er der derimod spørgsmål om en fællesskabsordning, som finder ensartet anvendelse i samtlige medlemsstater. Som jeg vil redegøre for senere, kan udgifterne til veterinærundersøgelserne, der i første omgang afholdes af den, der driver slagteriet, derefter af denne overvæltes på den person, for hvem slagtningen udføres. Som anført af Det Forenede Kongeriges regering og af Woodspring bæres udgifterne derfor i sidste instans af forbrugerne af kødet, dvs. at udgifterne indgår i prisen på produktet. Herved opfyldes det krav, som fremgår af Domstolens afgørelser i de nævnte sager, nemlig kravet om, at udgifterne skal bæres af samfundet, der har fordel af de sundhedsmæssige undersøgelser.

melse om, at »afgifterne afholdes af lederen eller ejeren af den virksomhed, der udøver de aktiviteter, der nævnes ... *idet disse personer dog har mulighed for at overvælte afgiften for den pågældende aktivitet på den fysiske eller juridiske person, for hvis regning aktiviteterne udøves*« [7]. Som anført i Det Forenede Kongeriges regerings skriftlige indlæg er det endvidere efter den i hovedsagen relevante nationale lovgivning på ingen måde udelukket, at den, der driver slagteriet, overvælter udgifterne til veterinærundersøgelserne på dem, for hvem slagtningen udføres. Dermed afkræftes det af Bakers anførte, på grundlag af hvilket selskabet hævder, at de pågældende bestemmelser skulle være ugyldige.

Det må herefter fastslås, at de i sagen omtvistede bestemmelser intet indeholder til støtte for, at de skulle være ugyldige. Udgifterne i anledning af veterinærundersøgelserne afholdes i første omgang af den, der driver slagteriet, men kan herefter eventuelt overvæltes af denne på dem, for hvem slagtningen udføres. I sidste instans bæres disse udgifter — der, lad mig gentage dette, er nødvendige for at sikre produkternes sundhedsmæssige sikkerhed og kvalitet — af den erhvervsdrivende, der markedsfører produkterne. Det må sammenfattende antages, at der er tale om en rimelig løsning, som ikke strider mod nogen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik. Det savner efter min opfattelse grundlag at bestride dette.

Forslag til afgørelse

Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare spørgsmålene fra High Court of Justice (Bristol Mercantile Court) således:

»1) En borger kan til støtte for, at en fællesskabsretlig bestemmelse er ugyldig, gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og 40 og af det generelle proportionalitetsprincip og det generelle lighedsprincip.

2) Gennemgangen af forelæggelseskendelsen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af bestemmelserne i de pågældende generelle retsakter, nærmere bestemt Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991 om ændring og kodificering af direktiv 64/433/EØF om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til også at omfatte produktion og afsætning af fersk kød og Rådets direktiv 93/118/EØF af 22. december 1993 om ændring af direktiv 85/73/EØF om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og

7 — Min fremhævelse.

kontrol af fersk kød og fjerkrækød, for så vidt disse direktiver foreskriver, at veterinærundersøgelserne skal foretages af en dyrlæge, at dyr bestemt til slagtning skal underkastes en sundhedsmæssig undersøgelse før denne, og at udgifterne til disse undersøgelser i første omgang skal afholdes af den, der ejer og/eller driver det slagteri, på hvilket slagtningen finder sted.«