FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 7. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. Nærværende anmodning om en præjudiciel afgørelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 177, der er blevet forelagt Domstolen af tribunal de commerce de Quimper, drejer sig om fortolkningen af artikel 10 i Rådets direktiv 71/118/EØF af 15. februar 1971 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød [1].

2. De relevante retsregler. Nævnte rådsdirektiv, der er blevet ændret flere gange, navnlig ved Rådets direktiv 75/431/EØF af 10. juli 1975 [2], indeholder bestemmelser, der omhandler sundhedsmæssige spørgsmål i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød i medlemslandene og i Fællesskabet.

Ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, kan navnlig en medlemsstat forbyde handel på dens område med fersk fjerkrækød, der kommer fra en anden medlemsstat, såfremt det konstateres ved den i bestemmelseslandet foretagne kødkontrol, at dette ferske fjerkrækød er uegnet til menneskeføde.

Ifølge samme artikels stk. 3 skal beslutninger om forbud som nævnt meddeles afsenderen eller dennes repræsentant med angivelse af årsagerne. På anmodning skal en sådan begrundet beslutning omgående meddeles de pågældende skriftligt med angivelse af, hvilke retsmidler der er fastsat i den gældende lovgivning, samt i hvilken form og inden for hvilken tidsfrist disse skal anvendes.

Vedrørende beslutninger, der er truffet i medfør af artikel 9, stk. 1, er det i artikel 10 bestemt, at hver enkelt medlemsstat skal give en berørt afsender adgang til at indhente en udtalelse fra en veterinærsagkyndig, der er statsborger i en anden medlemsstat end afsenderlandet eller bestemmelseslandet. Inden de kompetente myndigheder i bestemmelsesmedlemsstaten har truffet andre forholdsregler, såsom destruktion af kødet, skal der gives den veterinære sagkyndige mulighed for at afgøre, om betingelserne i artikel 9, stk. 1, har været opfyldt.

Kommissionen skal i medfør af sidste afsnit i sidstnævnte artikel på forslag af medlemsstaterne udarbejde en liste over de veterinære sagkyndige, som det kan overlades at udarbejde sådanne udtalelser, og skal efter at have rådført sig med medlemsstaterne fastsætte de almindelige gennemførelsesbestemmelser, særligt for så vidt angår den fremgangsmåde, der skal følges ved udarbejdelsen af disse udtalelser.

3. Faktiske omstændigheder. I maj 1987 indgik selskabet Doux og selskabet Alimenta aftale om levering af et parti kyllinger. Varerne blev efter indladning på skib i Frankrig beslaglagt ved ankomsten til Piræus havn, idet de efter kontrol blev fundet ueg-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1971 I, s. 97.

2 — EFT L 192, s. 6.

nede til menneskeføde af en repræsentant for de græske veterinærmyndigheder. Beslutningen herom blev senere stadfæstet af to veterinærudvalg med henholdsvis tre og fem medlemmer.

Selskabet Doux havde hermed i overensstemmelse med artikel 10 i direktiv 71/118 adgang til at indhente en udtalelse fra en veterinærsagkyndig, der var optaget på den særlige af Kommissionen udarbejdede liste. Denne sagkyndige nåede efter en undersøgelse af varerne til det resultat, at der ikke var grundlag for at antage, at varen ikke var i overensstemmelse med forskrifterne i nævnte direktiv.

De græske myndigheder fik tilstillet udtalelsen, men stadfæstede ikke desto mindre den allerede trufne beslutning om beslaglæggelse og forhindrede hermed, at varerne blev bragt på markedet.

Selskabet Alimenta anlagde senere sag mod selskabet Doux med påstand om erstatning for misligholdelse i form af ikke-levering. Det sagsøgte selskab har gjort indsigelse herimod og anført, at det fuldt ud har opfyldt sine forpligtelser ifølge aftalen, og har herved navnlig gjort gældende, at den i nævnte direktivs artikel 10 omhandlede udtalelse er bindende for de nationale myndigheder, og at det umuligt kan gøres gældende, at det på nogen måde har misligholdt aftalen.

Tribunal de commerce de Quimper, der behandler sagen, er nået til det resultat, at tvistens afgørelse vil kunne afhænge af fortolkningen af artikel 10 i direktiv 71/118, og har besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en afgørelse af, hvilken retvirkning der skal tillægges den udtalelse, der i medfør af nævnte artikel er afgivet af den udpegede veterinære sagkyndige, en udtalelse, hvori det hedder: »... there is no indication that the consignment mentioned above is not certified in conformity with Directive 71/118/EEC«, når de kompetente græske myndigheder har givet udtryk for den modsatte opfattelse.

Retsmøderapporten indeholder en mere detaljeret gennemgang af de relevante regler og af de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til tvisten, og jeg skal for så vidt angår dem henvise til den.

4. Lad det først være sagt, at det ikke er min agt som foreslået i de skriftlige indlæg, parterne i hovedsagen og den hellenske regering har indgivet, at undersøge indholdet af de udtalelser, der er afgivet af de hellenske veterinærmyndigheder og af den veterinære sagkyndige, der er udpeget i overensstemmelse med den bestemmelse, hvis fortolkning er genstand for denne sag.

Som bekendt har Domstolen, når den træffer afgørelse i medfør af EØF-Traktatens artikel 177, ikke kompetence til at anvende fællesskabsreglen på et bestemt tilfælde; den må begrænse sig til efter omstændighederne i sagen at forsyne den nationale domstol med de fortolkningsmomenter vedrørende fællesskabsretten, som kræves for at den nationale ret kan afgøre tvisten[3]. Desuden er selve spørgsmålet fra den forelæggende ret korrekt formuleret i almindelige vendinger vedrørende udtalelsens retsvirkninger uafhængigt af udtalelsens indhold.

3 — Jf. dom af 11. juli 1985, Mutsch, præmis 6 (137/84, Sml. s. 2681) og dom af 26. januar 1977, Gesellschaft für Überseehandel, præmis 4 (49/76, Sml. s. 41).

5. Derimod må det, når det gælder det særlige fortolkningsproblem, der foreligger i denne sag, i første række fremhæves, at der ved artikel 9 i det omhandlede direktiv udtrykkeligt er forbeholdt medlemsstaterne en ret til under iagttagelse af visse procedureregler på deres område at forbyde handel med fjerkrækød, når det er konstateret, at dette er uegnet til menneskeføde.

Ganske vist indeholder direktivets artikel 10 på sin side en bestemmelse om, at den importør, hvis fjerkrækød ikke kan bringes i omsætning, har adgang til at indhente en udtalelse fra en veterinærsagkyndig. Men i denne bestemmelse siges der intet om denne udtalelses retlige betydning, og den kan efter sit indhold endnu mindre antages at tillægge udtalelsen forrang for de eventuelt divergerende vurderinger, de nationale sundhedsmyndigheder har givet.

Endvidere må det anføres, at Kommissionens rolle under den ved direktivets artikel 10 fastlagte procedure er begrænset til på forslag af medlemsstaterne at udarbejde en liste over veterinære sagkyndige, og at den veterinærsagkyndige, der får til opgave at afgive udtalelse, vælges direkte af den berørte erhvervsdrivende, der også afholder omkostningerne i forbindelse med den sagkyndige undersøgelse.

Bestemmelsen i direktivets artikel 10, stk. 1, om, at medlemsstaten skal drage omsorg for, at de veterinære sagkyndige, inden de kompetente myndigheder har truffet andre forholdsregler, såsom destruktion af kødet, får mulighed for at afgøre, om betingelserne i artikel 9, stk. 1, har været opfyldt, synes efter min mening ikke at være således formuleret, at man kan tiltræde en sådan fortolkning af bestemmelsen som den, sagsøgeren i hovedsagen har gjort sig til talsmand for.

Som bestemmelsen er formuleret, har lovgiver efter min mening blot villet angive, at medlemsstaten skal gøre det muligt for den sagkyndige at gennemføre de undersøgelser, der er nødvendige, og fastslå ikke den endelige og absolutte sandhed, men sin egen opfattelse, hvilket navnlig må skulle gælde for det tilfælde, at det bliver nødvendigt senere at påbyde en destruktion af kødet.

På den anden side vil det efter min mening være logisk at antage, at lovgiver, hvis meningen havde været, at den omhandlede udtalelse skulle være endelig og bindende, ganske anderledes klart ville have ladet en så tungtvejende regel fremgå af selve direktivets ord.

Jeg mener med andre ord ikke, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en lakune i direktivets tekst, som skal afgøres ved fortolkning. For at lovgiver ikke udtrykkeligt har anført, at den i artikel 10 omhandlede udtalelse skal være bindende for de nationale myndigheder, beror simpelt hen på, at det ikke har været meningen, at udtalelsen skulle have en sådan bindende virkning.

Der vil desuden hensigtsmæssigt kunne henvises til, at det, såfremt en medlemsstat gør brug af sin ret ifølge direktivets artikel 9 til at forbyde indførsel på retsstridig eller diskriminerende måde og hermed skaber ubegrundede hindringer for handelen, er de sædvanlige ved Traktaten og i de nationale retsordener fastlagte midler, der vil kunne bringes i anvendelse. Navnlig vil Kommissionen i så fald kunne indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 169, og en erhvervsdrivende, hvis interesser er krænket, vil kunne gå til de nationale retter og eventuelt gøre gældende, at EØF-Traktatens artikel 30 er umiddelbart anvendelig.

6. Før jeg fremsætter forslaget til afgørelse, vil jeg dog gerne behandle en indvending fra sagsøgeren i hovedsagen om, at en fortolkning af bestemmelsen, som går ud på, at den i artikel 10 omhandlede udtalelse ikke er bindende, vil berøve bestemmelsen enhver formålstjenlighed.

Dette synspunkt er efter min mening aldeles ugrundet. For den sagkyndiges udtalelse har faktisk uden at være bindende for de nationale myndigheder fortsat en særlig betydning på flere måder. For det første kan denne udtalelse netop som følge af, at den afgives af en sagkyndig, der er statsborger i en anden medlemsstat end de medlemsstater, hvor de direkte berørte parter er statsborgere, og altså i en medlemsstat, som tvisten er uvedkommende, rumme en tilskyndelse for parterne til at tage deres standpunkt op til fornyet overvejelse og dermed virke befordrende for en afgørelse af tvisten allerede i den udenretlige fase; desuden kan den anførte udtalelse utvivlsomt udgøre et vigtigt element for vurderingen, også uden nødvendigvis at være afgørende for den nationale ret, som tvisten eventuelt indbringes for. Udtalelsen kan endelig indgå som et bestemt betydningsfuldt led i Kommissionens oplysningsmateriale med henblik på en stillingtagen til, om de af de nationale myndigheder trufne foranstaltninger må anses for forskelsbehandling og dermed med henblik på afgørelsen af, om der skal indledes en traktatbrudsprocedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 169. Denne mulighed er jo i øvrigt netop i den foreliggende sag blevet en realitet, for Kommissionen er, som den har anført i retsmødet, navnlig på grundlag af de resultater, som den sagkyndige er nået til, nået til det resultat, at de foranstaltninger, de græske myndigheder traf, var ugrundede, og den har tilstillet Den Hellenske Republik en åbningsskrivelse og senere den 28. september 1989 en begrundet udtalelse.

7. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålet fra tribunal de commerce de Quimper på følgende måde:

»Artikel 10 i Rådets direktiv 71/118/EØF skal fortolkes således, at den udtalelse, der afgives af den i denne bestemmelse omhandlede veterinære sagkyndige, ikke er bindende for medlemsstaternes nationale myndigheder.«