RETSMØDERAPPORT
i sag C-332/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Den retlige ramme*

Rådets ovennævnte direktiv 71/118/EØF, der er ændret flere gange og navnlig ved Rådets direktiv 75/431/EØF af 10. juli 1975 (EFT L 192, s. 6) indeholder bestemmelser om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med frisk fjerkrækød i medlemsstaterne og i Fællesskabet med henblik på at fjerne eksisterende forskelle i medlemsstaternes sundhedsmæssige bestemmelser for fjerkrækød og fremme oprettelsen af et enhedsmarked for denne sektor.

Artikel 5 i direktivet vedrører den veterinærmæssige godkendelse af slagterier og opskæringsvirksomheder. Det er heri bestemt, at det er medlemsstaterne, der under iagttagelse af visse regler meddeler godkendelse og fører tilsyn med, at betingelserne for godkendelse overholdes.

I artikel 5, stk. 1, tredje afsnit, bestemmes, at en virksomhed kun kan godkendes af en medlemsstat, når overholdelsen af bestemmelserne i [direktivet] er sikret i hvert enkelt tilfælde og særlig for så vidt angår slagterierne, bilag I, kapitel I og III og opskæringsvirksomhederne, bilag I, kapitel II og III.

I fjerde afsnit i samme stykke bestemmes, at medlemsstaten trækker godkendelsen tilbage, såfremt de i tredje stykke omhandlede betingelser ikke er opfyldt, og at tilbagetrækningen af godkendelsen meddeles de øvrige medlemsstater og Kommissionen, hvorved anføres, at hvis der er gennemført kontrol i overensstemmelse med artikel 5a, tager medlemsstaten hensyn til resultatet heraf.

I artikel 5, stk. 3, hedder det, at såfremt en medlemsstat finder, at godkendelsesbetingelserne for en virksomhed i en anden medlemsstat ikke eller ikke længere opfyldes, underretter den Kommissionen og den pågældende medlemsstats kompetente centrale myndighed.

Ifølge artikel 5, stk. 4, indleder Kommissionen straks den i artikel 5a omhandlede fremgangsmåde, og såfremt resultatet af en sagkyndig undersøgelse berettiger dertil, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med den i artikel 12 fastsatte fremgangsmåde bemyndiges til at nægte, at produkter fra denne virksomhed indføres på deres område. I fortsættelsen i bestemmelsen hedder det, at denne bemyndigelse kan trækkes tilbage i medfør af samme fremgangsmåde, såfremt resultatet af en ny sagkyndig undersøgelse, gennemført under de i artikel 5a fastsatte betingelser, berettiger dertil.

I artikel 5a, tredje afsnit, bestemmes, at Kommissionen på forslag fra medlemsstaterne udpeger de sagkyndige i medlemsstaterne, der regelmæssigt på stedet skal kontrollere, om de godkendte virksomheder faktisk overholder direktivets bestemmelser. De sagkyndige skal være statsborgere i en anden medlemsstat end den, hvor kontrollen

* Processprog: fransk.

gennemføres, og i de i artikel 5, stk. 3 og 4, nævnte tilfælde i en anden medlemsstat end de i sagen indblandede medlemsstater.

Bestemmelserne i direktivets kapitel III vedrører udelukkende samhandelen inden for Fællesskabet. Den første bestemmelse heri er artikel 8, hvori det hedder, at hver enkelt medlemsstat drager omsorg for, at fersk fjerkrækød, der sendes til en anden medlemsstats område, under transporten til bestemmelseslandet ledsages af et sundhedscertifikat i overensstemmelse med bilag I, kapitel VIII, dvs. et sundhedscertifikat udstedt af en embedsdyrlæge ved afsendelsen.

Ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, kan en medlemsstat, med forbehold af den i artikel 5, stk. 4, givne beføjelse forbyde handel på dens område med fersk fjerkrækød, der kommer fra en anden medlemsstat, især såfremt det ved den i bestemmelseslandet foretagne kødkontrol konstateres, at dette ferske fjerkrækød er uegnet til menneskeføde.

I artiklens stk. 2 bestemmes, at ved beslutninger om forbud mod handel, der træffes i henhold til stk. 1, skal, når afsenderen anmoder herom, tilbagesendelse af det ferske fjerkrækød være tilladt, såfremt der ikke ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt er noget til hinder herfor.

Ifølge artiklens stk. 3 skal disse beslutninger meddeles afsenderen eller dennes repræsentant med angivelse af årsagerne, og disse begrundede beslutninger skal på anmodning omgående meddeles denne skriftligt med angivelse af, hvilke retsmidler der er fastsat i den pågældende lovgivning, samt efter hvilke regler disse retsmidler kan bringes i anvendelse.

I artiklens stk. 4 er det desuden bestemt, at når disse afgørelser beror på en konstatering af afvigelser, der er farlige for den menneskelige sundhed, skal disse afvigelser ligeledes omgående og med angivelse af årsagerne meddeles afsenderlandets kompetente centrale myndighed.

I direktivets artikel 10 er det vedrørende afgørelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, bestemt, at hver enkelt medlemsstat skal give vedkommende afsender adgang til at indhente en udtalelse fra en veterinærsagkyndig, og at denne sagkyndige inden de kompetente medlemsstater i bestemmelseslandet har truffet andre forholdsregler, såsom destruktion af kødet, skal have mulighed for at afgøre, om betingelserne i artikel 9, stk. 1, har været opfyldt.

I artikel 10, stk. 2, er bestemt, at den veterinære sagkyndige skal være statsborger i en af medlemsstaterne, der hverken må være afsenderlandet eller bestemmelseslandet.

Ifølge artiklens stk. 3 skal Kommissionen på forslag af medlemsstaterne udarbejde en liste over de veterinære sagkyndige, som det kan overlades at udarbejde sådanne udtalelser, og 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.

I artikel 12 hedder det:

»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 rådsafgørelse af 15. oktober 1968, i det følgende benævnt 'komitéen' enten på eget initiativ eller på begæring af en medlemsstat.

2) I denne komité tildeles der medlemsstaternes stemmer vægt i henhold til Traktatens artikel 148, stk. 2. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3) Kommissionens repræsentant forelægger et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver en udtalelse om disse forholdsregler inden to dage. Udtalelsen vedtages med et flertal af tolv stemmer.

4) Kommissionen vedtager foranstaltningerne og iværksætter omgående disse, når de er i overensstemmelse med komitéens udtalelse. Såfremt de ikke er i overensstemmelse med komitéens udtalelse, eller såfremt der ikke foreligger nogen udtalelse, forelægger Kommissionens straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der bør træffes. Rådet vedtager foranstaltningerne med kvalificeret flertal.

Såfremt Rådet ikke inden femten dage efter sagens forelæggelse har vedtaget nogen foranstaltninger, vedtager Kommissionen selv de foreslåede foranstaltninger og iværksætter omgående disse, medmindre Rådet med simpelt flertal har udtalt sig imod disse foranstaltninger«.

2. *Tvistens forhistorie*

Selskabet Doux (herefter benævnt »Doux«) indgik i maj 1987 med selskabet Alimenta (herefter benævnt »Alimenta«) aftale om køb af 93 875 kg rensede og slagtede kyllinger med indvolde til en pris af 945 369 FF.

Denne aftale blev indgået i henhold til de internationale Incoterms-definitioner, franko Piræus.

De solgte varer blev, ledsaget af et sundhedscertifikat af 24. maj 1987, indladet i Brest på køleskibet Balmar og kom frem til Piræus havn i juni 1987.

Ved den første undersøgelse, der efter varernes ankomst til Grækenland blev gennemført af en repræsentant for de græske veterinærmyndigheder, dr. Gotsis, blev der i fjerkrækødet fundet salmonella-bakterier, hvilket ifølge de nævnte veterinærmyndigheder udgjorde »en overtrædelse af præsidentdekret 959-81, afdeling 1«, hvorfor varerne herefter måtte anses for uegnede til menneskeføde.

Efter denne kontrolundersøgelse blev fjerkrækødet beslaglagt og efter derom truffen bestemmelse henlagt i oplagringskølehuse.

Efter Alimentas anmodning blev der den 8. juli 1987 gennemført endnu en kontrolundersøgelse af et sagkyndigt tremandsudvalg, og der blev her udtaget en prøve på 50 kyllinger med henblik på en mikrobiologisk undersøgelse. Under denne undersøgelse blev der fundet fem bakterier tilhørende salmonellagruppen, og tremandsudvalget traf herefter enstemmigt afgørelse om, at varerne ikke kunne bringes i handelen i Grækenland, idet der ifølge præsidentdekreterne var tale om varer, der var uegnede til menneskeføde.

Den 16. juli 1987 trådte et udvalg bestående af fem veterinærsagkyndige sammen og aflagde besøg i det kølehus, hvor varerne var oplagret. Udvalget stadfæstede det sagkyndige tremandsudvalgs afgørelse.

Doux har efter ansøgning fået adgang til i henhold til artikel 10 i direktiv 71/118 at indhente en udtalelse fra en veterinærsagkyndig, der er statsborger i en anden medlemsstat end afsenderlandet eller bestemmelseslandet.

Den 27. november 1987 rejste dr. Driessen de Voorburg, der er nederlandsk veterinærsagkyndig og er optaget på den af Kommissionen udarbejdede liste, til Piræus, hvor han foretog endnu en undersøgelse. Resultatet af denne undersøgelse faldt ud til Doux's fordel.

Nævnte veterinærsagkyndige tog efter anmodning fra Doux til Piræus endnu en gang og stadfæstede efter en undersøgelse på grundlag af en ny prøveudtagning fra det omhandlede vareparti resultaterne af sin første undersøgelse, hvorefter der ikke var grundlag for at fastslå, at de omhandlede varer ikke skulle erklæres for fejlfrie i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 71/118.

Resultatet ifølge de to nævnte udtalelser blev meddelt Alimenta og Den Hellenske Republiks kompetente myndigheder.

De græske myndigheder opretholdt imidlertid den skete beslaglæggelse. Det omhandlede vareparti har derfor hidtil ikke kunnet bringes på markedet.

Alimenta har anlagt sag mod Doux med påstand om erstatning i henhold til den afsluttede kontrakt og har herved anført, at Doux har misligholdt aftalen ved at levere varer, der ikke kunne bringes i omsætning på græsk område.

Doux har under denne sag gjort gældende, at kontrakten er blevet gyldigt opfyldt efter sit indhold. Selskabet har herved gjort gældende, at der i direktiv 71/118 rigtig nok ikke siges noget om virkningerne af den i medfør af direktivets artikel 10 udpegede veterinærsagkyndiges udtalelse, men at det naturligvis ikke kan forholde sig således, at indholdet af denne udtalelse er uden betydning. Det er Doux's opfattelse, at en udtalelse som omhandlet må være bindende for de græske myndigheder og være afgørende frem for resultaterne af de af disse myndigheder gennemførte sundhedsundersøgelser, og at det derfor ikke kan gøres gældende, at Doux har misligholdt aftalen.

3. *Den præjudicielle anmodning*

Tribunal de commerce de Quimper har ud fra den opfattelse, at sagens afgørelse som anført af Doux muligt afhang af en fortolkning af direktiv 71/118 og navnlig direktivets artikel 10, ved dom af 30. september 1988 udsat den af Alimenta anlagte sag og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Hvilken retsvirkning skal der tillægges den udtalelse, som den 11. december 1987 og den 3. februar 1988 blev afgivet af den veterinærsagkyndige, der var blevet udpeget i medfør af artikel 10 i Rådets direktiv 71/118/EØF af 15. februar 1971, og hvori det hedder: 'My investigation shows that there is no indication that the consignment mentioned above is not certified in conformity with Directive 71/118/EEC', når de kompetente græske myndigheder i strid hermed har udtalt, at de samme varer er uegnede til menneskeføde og derfor skal beslaglægges?«

4. *Retsforhandlinger ved Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 16. november 1988. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg til Domstolen: sagsøgeren i hovedsagen, SA Alimenta, ved advokat Y. Kerjean, Brest, SA Doux ved advokaterne H. Gurland og U. C. Feldmann, Köln, Den Hellenske Re-

publiks regering ved N. Frangakis, I. Galani-Marangoudaki og I. Laios, som befuldmægtigede, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Barents og C. Berardis-Kayser, Kommissionens Juridiske Tjeneste.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten den 18. oktober 1989 besluttet at henvise sagen til Første Afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Resumé af de skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen, Alimenta, Doux, den græske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

Alimenta har anført, at udtalelsen fra den i medfør af artikel 10 i direktiv 71/118 udpegede veterinære sagkyndige ikke kan tillægges absolut afgørende betydning, idet der i nævnte artikel 10 intet siges om udtalelsens rækkevidde og navnlig intet om, at den skal være afgørende frem for resultaterne af bestemmelseslandets sagkyndiges undersøgelser. En udtalelse som den omhandlede er derfor ikke bindende for de græske myndigheder.

Alimenta har dernæst anført, at de på hinanden følgende udtalelser fra dr. Gotsis, det sagkyndige tremandsudvalg og det sagkyndige femmandsudvalg efter deres indhold må kunne danne et gyldigt grundlag for den græske stats afgørelse. Konstateringen af, at der forekom salmonella-bakterier i overfladekødet i de prøver, der var blevet udtaget, blev gjort efter anvendelse af en analysemetode, hvis pålidelighed — som det synes — ikke virkelig kan anfægtes, hvilket fuldt ud må kunne begrunde, at de græske myndigheder afslog at give tilladelse til, at de omhandlede af Doux forsendte varer blev bragt på markedet i Grækenland.

Den hellenske regering har anført, at den omhandlede udtalelse bestemt ikke er bindende for den forelæggende ret. Udtalelsen er kun en af flere faktorer, der må lægges til grund for afgørelsen i sagen, og dens betydning må følge af en kontrolundersøgelse, der sker i sammenhæng med de andre beviselementer af betydning i sagen.

En rigtig og passende retslig efterprøvelse vil uden nogen som helst tvivl føre til det resultat, at den sagkyndige Driessen de Voorburgs udtalelse formelt og materielt er fejlagtig, hvilket fremgår af følgende faktorer:

— Den sagkyndige skulle udtrykkeligt have anført, om det på grundlag af den af ham gennemførte undersøgelse kunne fastslås, om de beslaglagte kyllinger var egnede til menneskeføde, og om de udgjorde en fare for den offentlige sundhed i stedet for at fremkomme med en vag og uprækis udtalelse om, at »der ses ikke at være grundlag for at fastslå, at den omhandlede vare ikke opfylder betingelserne ifølge direktiv 71/118«; et slutresultat, som Domstolen vil kunne nå til på grundlag af en korrekt, begrundet udtalelse fra den sagkyndige og efter en undersøgelse af, om bestemmelserne i direktiv 71/118 er overholdt.

— Den sagkyndige erklæring udgør et forsøg på at bagatellisere den alvorlige sundhedsrisiko, som forekomsten af salmonella-bakterier udgør, idet den dels forklarer bakteriernes tilstedeværelse med ydre faktorer med den begrundelse,

at bakterierne blev fundet ved undersøgelsen af fjerkræskindet og ikke fjerkrækødets muskelvæv og dels indeholder en udtalelse om, at tilberedning ved opvarmning af kyllingerne fjerner den risiko, som bakteriernes tilstedeværelse medfører. Erklæringen udgør desuden et forsøg på at anfægte betydningen og lødigheden af de af de græske myndigheder gennemførte sundhedsundersøgelser af prøvetudtagne blandinger af kyllingeskind og -muskelvæv, som der blev fundet salmonella-bakterier i. For den sagkyndige nåede, skønt også han arbejdede på grundlag af prøveudtagninger af samme art og faktisk fandt salmonellabakterier i fjerkrækødet, ikke til det resultat, at der forelå »tilstrækkelige indicier« for, at kyllingerne var uegnede til menneskeføde.

— De nævnte udtalelser i den sagkyndiges udtalelse fjernede ikke den fare for den offentlige sundhed, som forekomsten af salmonella er ensbetydende med, og strider mod såvel ånd og bogstav i direktiv 71/118, hvilket fremgår af følgende konstateringer:

a) I direktivet siges der intet om, at kyllingerne er egnede til menneskeføde, til trods for, at der det ene og det andet sted på fjerkrækroppen konstateres salmonella-bakterier.

b) Direktivet indeholder ej heller bestemmelser om prøveudtagning og overlader det til sundhedsmyndighederne efter et frit skøn, der navnlig baseres på de konkret foreliggende klimatiske forhold, at vælge den bedst egnede og mest pålidelige videnskabelige undersøgelsesmetode. Den hellenske regering har i den forbindelse anført, at den af dens sundhedstjeneste anvendte metode er fastlagt ved Afnor-metoden og også anvendes af det franske veterinære institut.

c) Faktisk kan forekomsten af salmonella-bakterier være en følge af besmittelse af kyllingerne, men den græske forbruger kan ikke sætte sin sundhed på spil på grund af tekniske fejl eller fejl af anden art inden for selskabet Doux, fejl der vil kunne forekomme på forskellige trin i produktionen. Kyllingernes kød og skind anvendes desuden i et stort antal tilberedninger.

d) Bilag I til direktiv 71/118 indeholder i kapitlerne I, II, III, IV, V, IX og X præcise beskrivelser af de hygiejnekrav, der gælder for slagtning og forhandling af kyllinger og giver hermed sikkerhed for, at fjerkrækødet er ganske ufarligt for den offentlige sundhed. Disse krav fraviges ikke og kan ikke fraviges.

Den græske regering har fremhævet, at der i kapitlerne IX og X i bilag I til direktivet gives regler om rengøring af transportmidler og emballage med det præcise formål at undgå besmittelse af enhver art af fjerkrækødet, og at det derfor efter direktivet må være så meget mere uantageligt, at kødet indeholder så farlige bakterier som salmonella-bakterier, hvilket må gælde uden hensyn til, hvor på dyret bakterien findes.

Den har desuden tilføjet, at det i det foreliggende tilfælde er klart, at de græske myndigheder traf alle foranstaltninger for at beskytte den offentlige sundhed og gjorde dette uden på nogen måde at diskriminere det franske selskab Doux og med respekt af de rettigheder, der ved artikel 9, stk. 3, og

artikel 10 i direktiv 71/118 er tillagt afsenderen.

Den græske regering drager på grundlag af det anførte den slutning, at den sagkyndiges udtalelse, der uden at indeholde noget overhovedet om, hvorvidt de omtvistede kyllinger var egnede til menneskeføde og ufarlige, fastslår, at intet indicerer, at kyllingerne ikke var i overensstemmelse med direktiv 71/118, ikke har retsvirkninger, idet de omhandlede varer, der er blevet smittet af salmonella-bakterien, er uegnede til menneskeføde og bestemt ikke overholder reglerne i nævnte fællesskabsdirektiv eller andre dermed sammenhængende nationale regler om beskyttelse af den offentlige sundhed.

Doux, der er den største kyllingeproducent i Europa, har efter at have oplyst, at selskabets varer hidtil aldrig har været udsat for en afvisning som følge af besmittelse med salmonella, fremhævet, at selskabet for at sikre, at dets varer opfylder de højeste sundhedsmæssige og hygiejniske standarder, på privat basis og uafhængigt af den kontrol, der gennemføres i henhold til national ret eller fællesskabsdirektiverne, har etableret permanente undersøgelser og analyser, der gennemføres efter de levende dyrs ankomst til slagteriet og til afsendelsen af de indpakkede og dybfrosne varer fra slagteriet.

Doux har med hensyn til den omtvistede forsendelse først anført, på den ene side at de omhandlede varer var ledsaget af en række attester fra de franske veterinærmyndigheder, af hvilke det fremgik, at varen var egnet til menneskeføde og ikke indeholdt salmonella-bakterier i fjerkrækropmuskulaturen, og på den anden side, at ladningen under søtransporten ikke havde været udsat for nogen forringelse. Selskabet har tilføjet, at fartøjet Balmar ikke blot transporterede den af de græske myndigheder afviste ladning, men desuden et andet parti dybfrosne kyllinger, der skulle til Grækenland, og at dette andet parti, der hidrørte fra de samme avlscentre og det samme slagteri inden for Doux og var produceret i samme periode, ikke på nogen måde blev udsat for kritik fra importlandets myndigheders side.

Doux har på forskellig måde kommenteret den sundhedskontrol, der er udført af de græske myndigheder.

Selskabet har indledningsvis anført, at et medlem af det femmandsudvalg af sagkyndige, der på ny besigtigede de omhandlede varer den 16. juli 1987, mente, at der burde ske en ny prøveudtagning, der måtte undersøges i en for lastningen ansvarlig persons nærværelse, mens udvalgets fire øvrige medlemmer var gået ind for, at beslaglæggelsen skulle stå ved magt og varen ikke indføres.

Selskabet har dernæst anført, at dr. Driessen de Voorburg havde fundet frem til årsagen til de forskellige resultater ifølge henholdsvis de af de franske myndigheder udstedte sundhedsattester og de i Grækenland gennemførte analyser, nemlig den anvendte analysemetode.

Den »franske metode« består i at optø varen, kauterisere kyllingens brystskind og aftage det således afbrændte skind af overfladen og derefter kauterisere brystmusklerne og derpå udtage en prøve på ca. 25 g af muskelvævet under den kauteriserede overflade, mens den »græske metode« går ud på

efter optøningen direkte fra såvel skindet og det subcutane væv og brystmusklen at udtage en prøve på ca. 25 g. Sidstnævnte metode skaber uden kauterisering en risiko for, at salmonella, der findes på dyrets skinds overflade, føres ind i vævet.

Selskabet har anført, at nævnte sagkyndige var af den opfattelse, at den i Grækenland fundne salmonellas oprindelse sandsynligvis måtte tilskrives en smitte post mortem af fjerkrækødet, og at han imidlertid under henvisning til tilsvarende konstateringer inden for FAO / WHO fra den 20. til den 25. februar 1979 havde tilføjet, at det aldrig med den moderne produktionsteknik, der tillades anvendt i godkendte slagterier, kan garanteres, at der ikke forekommer salmonella på de ydre overflader og på overfladen i dyrekroppenes hulrum.

Doux har yderligere fremhævet, at der under den anden af denne sagkyndige gennemførte undersøgelse af en stikprøve på 50 kyllinger, en undersøgelse under hvilken den »græske« metode blev anvendt til undersøgelse af kyllingernes højre brysthalvdel og den »franske« metode til undersøgelsen af de samme kyllingers venstre brysthalvdel, blev fundet spor af salmonella på to kyllinger ved den undersøgelse, der skete under anvendelse af den »græske« metode, mens der i de prøver, der blev undersøgt under anvendelse af den i Frankrig anvendte metode, ikke blev fundet spor af salmonella.

Doux har vedrørende fortolkningen af artikel 10 i direktiv 71/118 gjort gældende, at de resultater, den sagkyndige nåede til, ikke blot udgør en sagkyndig kontraefterprøvelse i forhold til de sagkyndige undersøgelser, der var blevet gennemført af importmedlemsstaten, men en endelig stillingtagen. Dette følger af selve ordlyden af artikel 10, hvorefter »hver enkelt medlemsstat skal drage omsorg for, at de veterinære sagkyndige, inden de kompetente myndigheder har truffet andre forholdsregler, ..., får mulighed for at *afgøre*, om betingelserne i artikel 9, stk. 1, har været opfyldt«.

Doux anfører, at den sagkyndige følgelig også skal tage stilling til de retlige og administrative vilkår, hvorunder importstaten har adgang til at træffe de i direktivets artikel 9, stk. 1, omhandlede beslutninger. Dette følger af henvisningen til direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), der blandt andet gælder sådanne administrative og retlige betingelser som de i artikel 3, stk. 1, litra a), omhandlede eller de administrative betingelser i artikel 8.

Den sagkyndige er derfor beføjet til at afkræfte eller bekræfte en forvaltningsbeslutning, der er truffet af importstaten, og dermed til i sidste instans at afgøre, om varen er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Denne fortolkning af artikel 10 er i øvrigt i god overensstemmelse med direktivets formål, der er opregnet i betragtningenre 1, 2, 3, 5 og 8 til direktivet.

Doux har derefter givet en analyse af den ved fællesskabsretten etablerede sagkyndige undersøgelse efter sammenhængen i de i direktiv 71/118 fastlagte foranstaltninger og beslutninger.

Ifølge selskabet indeholder den sidste betragtning til direktivet en udtrykkelig beskrivelse af det mål, medlemsstaterne skal realisere, og som er at fastlægge »*bestemte betingelser*, på hvilke *medlemsstaterne kan forbyde* eller begrænse indførsel af fjerkrækød på deres område af sundhedsmæssige grunde, i hvilken forbindelse der bør fastlægges en fællesskabs-hasteprocedure inden for rammerne af ovennævnte stående veteri-

nære Komité, i henhold til hvilken en medlemsstats foranstaltninger kan tages op til undersøgelse og i givet fald ændres eller ophæves i snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen«.

Da Domstolens faste praksis går ud på, at begrundelsen til et direktiv normalt vil kunne yde et vigtigt bidrag ved fortolkningen af direktivets dispositive del, er det derfor vigtigt, at de fremgangsmåder, der er fastlagt for det tilfælde, at en medlemsstat afviser at give tilladelse til markedsføring af varer hidrørende fra andre medlemsstater, anses for et sammenhængende hele.

Doux har vedrørende disse fremgangsmåder fremført følgende betragtninger. For det første, at medlemsstaterne er forpligtet til at benytte den adgang, der ganske rigtigt ifølge niende betragtning til direktivet er tilkendt dem til at forbyde indførsel i deres område af varer, der frembyder en fare for den offentlige sundhed, inden for rammerne af og med de begrænsninger, der følger af den ved direktivet fastlagte fremgangsmåde.

Konkret betyder dette, at medlemsstaten med udøvelsen af sin ret i henhold til artikel 9, stk. 1, skal overholde bestemmelsen i stk. 4 i samme artikel, der er ufravigelig. I det foreliggende tilfælde kan det imidlertid ikke bestrides, at de græske sundhedsmyndigheder traf en beslutning under henvisning til, at den omtvistede ladning var uegnet til menneskeføde og ikke straks gav den franske regering underretning herom. Af stk. 4 fremgår således, at der ved direktivet først og fremmest skal organiseres sundhedskontrol i afsenderstaten og på denne stats ansvar.

For det andet indeholder artikel 9 ifølge Doux en henvisning til artikel 5, hvis rækkevidde må fastlægges nærmere. I artikel 5, stk. 3, hedder det: »Såfremt en medlemsstat finder, at godkendelsesbetingelserne for en virksomhed i en anden medlemsstat ikke eller ikke længere opfyldes, underretter den Kommissionen og den pågældende medlemsstats kompetente centralmyndighed«.

Det er først efter afviklingen af den i artikel 5, stk. 4, omhandlede hasteundersøgelse, der straks indledes af Kommissionen, at medlemsstaten kan bemyndiges til at »nægte, at produkter fra denne virksomhed indføres på [dens] område«. Af disse bestemmelser fremgår altså, at bestemmelsesmedlemsstatens afslag kun kan være midlertidigt, idet endelig afgørelse først kan træffes efter afviklingen af den ved direktivets artikel 5 fastlagte procedure. Medlemsstatens afslag trækkes først tilbage, når, som det hedder i artikel 5, sidste stykke, »resultatet af en ny sagkyndig undersøgelse, gennemført under de i artikel 5a fastsatte betingelser, berettiger dertil«.

Doux har endelig anført, at medlemsstaterne ikke vilkårligt kan afvise, at fjerkrækød hidrørende fra en anden medlemsstat bringes på markedet på deres område. Artikel 10 indeholder jo to henvisninger til artikel 9. Den første betyder, at bestemmelsesmedlemsstaten ikke kan træffe beslutning om afslag, før den har konstateret, at kødet er uegnet til menneskeføde, mens den anden vedrører den adgang, medlemsstaterne må give de veterinære sagkyndige til at undersøge, om betingelserne ifølge artikel 9, stk. 1, har været opfyldt, før der træffes andre foranstaltninger.

Heraf følger, at afsendermedlemsstaten, når den fællesskabsretlige sagkyndige undersøgelse går imod begrundelsen til den nationale beslutning, og bestemmelsesstaten op-

retholder sit afslag, skal underrettes i medfør af artikel 9, ligesom Kommissionen, i medfør af artikel 5, for at den ved artikel 5, stk. 4, indførte hasteprocedure kan indledes. Den Hellenske Republik har i det foreliggende tilfælde givet sit afslag en endelig karakter, der kun kunne opnås inden for rammerne af ovennævnte hasteprocedure, som den ikke fulgte, og Doux mener derfor, at de græske myndigheders beslutning om at give afslag er anfægtelig, idet den ikke blev truffet i overensstemmelse med de i direktivet fastlagte formelle regler.

Doux har yderligere gjort gældende, at denne beslutning også er anfægtelig efter sit indhold, idet afslaget på at lade de omhandlede varer komme i omsætning grundedes på en kontrolundersøgelse, der var gennemført på et for Grækenland særegent grundlag. Selskabet har ganske vist ikke bestridt, at medlemsstaterne efter fællesskabsreglerne kan vælge, hvilke tekniske kontrolmetoder de vil anvende ved undersøgelsen af, om varer hidrørende fra en anden medlemsstat er egnede til menneskeføde, men det mener, at to mulige faktorer i den forbindelse må overvejes.

For det første må det afgøres, om den »græske kontrolundersøgelse« virkelig er den metode, der almindeligvis finder anvendelse i Grækenland, både når det gælder indenlandske varer og indførte varer. Dersom dette ikke skulle være tilfældet, står man over for en national praksis, der har karakter af en forskelsbehandling, jfr. EØF-Traktatens artikel 30, og som ikke ville kunne være begrundet ifølge artikel 36, medmindre det bevises, at den er absolut nødvendig af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed og et passende middel til at værne om dette hensyn.

Såfremt metoden faktisk finder anvendelse på både indenlandske og indførte varer, står man over for en foranstaltning, der anvendes uden forskel, og med hensyn til hvilken det desuden må efterprøves, om den ikke er udtryk for et misforhold mellem mål og midler. Men eftersom de omhandlede varer var ledsaget af samtlige de attester, der kræves efter de gældende fællesskabsbestemmelser, er alle betingelser for at opstille en formodning for, at alle de i disse attester indeholdte konstateringer er korrekte, opfyldt, jf. Domstolens praksis (Domstolens dom af 8. februar 1983, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 124/81, Sml. s. 203, dommens præmis 30, s. 203).

Doux har anført, at den således skabte formodning for korrekthed ville være fuldstændig indholdsløs, hvis den kunne imødegås ved en særlig metode, der anvendes af en medlemsstat. Selskabet er bekendt med, at Domstolen i dom af 21. februar 1984, Kommissionen mod Den Franske Republik (202/82, Sml. s. 933) har fastslået, at medlemsstaternes forpligtelse til at samarbejde »... [ikke... indebærer], at en medlemsstat skal gennemføre kontrolundersøgelser på grundlag af metoder, der er foreskrevet i andre medlemsstaters lovgivninger«, men det er dog af den opfattelse, at nævnte samarbejde indebærer, at hasteproceduren i henhold til artikel 5 må anvendes, medmindre det anerkendes, at den fællesskabretlige sagkyndige undersøgelse er uden enhver praktisk betydning.

Doux har afslutningsvis behandlet sammenhængen på fællesskabsplan og i almindelighed. Selskabet har i den forbindelse først anført, at ifølge artikel 3 i Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8), som ifølge Domstolens praksis har direkte virkning, er medlemsstaternes veterinærtjenester og fødevarekontroltjenester forpligtet til at anerkende de attester og dokumenter, der er udfærdiget af en anden medlemsstats kompetente myndigheder.

Der består altså en formodning for, at samtlige attester, der er udstedt i oprindelseslan-

det, er korrekte, og dermed for at vedkommende vare er sund (jf. Domstolens dom af 17. december 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, 272/80, Sml. s. 3277 og Domstolens allerede nævnte dom af 8. februar 1983, 124/81).

Selskabet fastslår på grundlag heraf, at en vare, der ledsages af den ifølge de gældende regler nødvendige dokumentation, skal anses for egnet til at forbruges i importmedlemsstaten uden hensyn til, at den af importstaten selv gennemførte kontrol har givet resultater, der adskiller sig fra tidligere dokumenterede undersøgelsesresultater. At det principielt forholder sig således, fremgår af artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 84/642/EØF af 11. december 1984 (EFT L 339, s. 26).

Doux har dernæst fremhævet, at selv om det antages, at direktiv 83/643 kun vedrører gensidig anerkendelse af attester i forbindelse med kontrolundersøgelser i anledning af eller i direkte sammenhæng med, at der sker en transport mellem medlemsstater i Fællesskabet, hvilket var Lord Cockfields antagelse i en besvarelse på vegne af Kommissionen (EFT C 126, s. 3), må resultatet blive det samme. For i det foreliggende tilfælde er de franske sundhedsattester udstedt netop i anledning af transporten af den i Frankrig solgte vare til Grækenland og var bestemt til at ledsage transporten.

Selskabet har endelig anført, at resultatet også fremdeles vil være det samme, selv om det antages, at situationen i Fællesskabet for så vidt angår anerkendelse af kontrolundersøgelser og attester er en sådan, at Grækenland kun skal anerkende franske attester, såfremt de stemmer overens med de attester, der kan stilles krav om ifølge de gældende græske regler. Faktisk må der antages at være sket en harmonisering af det fælles marked for handel og transport med fjerkrækød, og Den Hellenske Republik kan derfor ikke stille krav om andre attester og andre undersøgelser end de i fællesskabsforordningen fastsatte, dvs. netop de attester og undersøgelser, Doux har henholdsvis fremlagt og dokumenteret.

Doux er af den opfattelse, at konstateringen heraf også er fuldstændig i overensstemmelse med det program for det indre marked, som Kommissionen har beskrevet i hvidbogen fra juni 1985. Herefter er det med udgangspunkt i de grundsætninger, der er udviklet i Domstolens praksis vedrørende Traktatens artikler 30 og 36 planen, at alle varer, der er fremstillet og lovligt bragt i omsætning i en medlemsstat, skal kunne indføres i alle andre medlemsstater uden hindringer af nogen art, og at den ubegrænsede og umiddelbare anerkendelse af afvigende kvalitetsnormer og bestemmelser om fødevarers sammensætning skal ske undtagelsesfrit.

Selv om undtagelser vil kunne forekomme i tilfælde, hvor en harmonisering af systemet ikke kan kræves, fordi hensynet til den offentlige sundhed stiller sig i vejen herfor, bliver der ikke tale om en risiko for den offentlige sundhed i et tilfælde, hvor der konstateres nogle få salmonella-bakterier på kyllingernes overflade. Dette fremgår af EØF-Workshops resultater fra oktober 1983: »Priority aspects of salmonellosis research«, og af de sagkyndiges udtalelse om, at enhver normal tilberedningsmetode ved opvarmning er absolut tilstrækkelig til at fjerne risikoen ved, at kyllingen muligvis er salmonella-befængt.

Doux har yderligere tilføjet, at dets forslag til en løsning må forekomme praktisk gennemførligt og oven i købet ikke er til at komme udenom alene i kraft af, at salmonella forekommer overalt i fødevarer og på genstande, der i det daglige berøres af mennesker. Selskabet har fremhævet, at løsningen omvendt, såfremt den »græske metode«

anvendes, bliver et forbud mod næsten alle fødevarer i rå tilstand, der ikke er hermetisk indpakket, bortset fra totalt steriliserede fødevarer. Selv mange varer, der dagligt anvendes på hospitaler, opfylder ikke en sådan standard.

Selskabet har herefter foreslået Domstolen at besvare det stillede spørgsmål på følgende måde:

»Resultaterne af den europæiske sagkyndiges undersøgelse udgør en endelig afgørelse for parterne og medlemsstaterne; efter fremlæggelsen af disse resultater i det foreliggende tilfælde skal det uden videre anerkendes, at varens egenskaber gør den egnet til menneskeføde, og at den følgelig frit kan bringes i omsætning i bestemmelsesmedlemsstaten«.

Kommissionen har anført, at den udelukkende har en administrativ opgave i forbindelse med den ret, afsendere efter artikel 10 har, idet den skal udarbejde listen over de veterinære sagkyndige. At den benyttede sagkyndige er optaget på denne liste, giver såvel vedkommende medlemsstat som den berørte erhvervsdrivende en vis garanti for, at den sagkyndige besidder den fornødne sagkundskab, og for, at der kan næres tiltro til ham.

Kommissionen har imidlertid anført, at der i direktiv 71/118/EØF intet siges om retsvirkningerne af en udtalelse fra en sagkyndig, der er udpeget i medfør af direktivets artikel 10. Den mener på baggrund heraf, at det i tilfælde af, at denne udtalelse går imod grundlaget for den beslutning, de nationale myndigheder har truffet i medfør af direktivets artikel 9, er disse myndigheder og eventuelt domstolene, der må tage stilling til, om den sagkyndiges udtalelse må medføre, at en beslutning i medfør af artikel 9 ændres.

Kommissionen har derfor foreslået at besvare det stillede spørgsmål på følgende måde:

»Udtalelsen fra en sagkyndig, jfr. artikel 10 i direktiv 71/118/EØF, har samme retsvirkninger som en udtalelse fra en sagkyndig, hvis udtalelse indhentes i medfør af bestemmelser i national ret.«

Gordon Slynn
Refererende dommer