Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 11 februari 2021 [1]

Mål C-579/19

R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen för oberoende köttleverantörer) och en annan part)
mot
Food Standards Agency (Byrån för livsmedelsstandarder)

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 854/2004 – Förordning (EG) nr 882/2004 – Offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel – Rätt till domstolsprövning av en officiell veterinärs beslut – Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande från Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) avser tolkningen av artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel [2] och av artikel 54.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. [3] Artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 rör officiella veterinärers anbringande av kontrollmärken när de anser kött vara tjänligt som livsmedel, medan artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 avser information om rätten att överklaga beslut som fattats av medlemsstaternas behöriga myndigheter som en följd av sådana offentliga kontroller.

1 Originalspråk: engelska.
2 EUT L 139, 2004, s. 206.
3 EUT L 165, 2004, s. 1.

2. Förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 ingår i den rättsliga ramen för livsmedelssäkerhet i Europeiska unionen.[4] I stora drag fastställs i dessa förordningar harmoniserade regler för offentlig kontroll som genomförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter för att säkerställa att livsmedelsföretagare uppfyller sina skyldigheter enligt unionsrätten. Officiella veterinärer är särskilt utbildade personer som, med bistånd av officiella assistenter, utför uppgifter för dessa myndigheters räkning inom ramen för systemet för offentlig kontroll av kött.

3. I förevarande mål anmodas EU-domstolen att fastställa vad som följer av ”rätt[en] att överklaga de beslut som de behöriga myndigheterna fattar som en följd av den offentliga kontrollen” såsom anges i skäl 43 i förordning nr 882/2004 och preciseras i artikel 54.3 i samma förordning.

4. Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida ett regelverk som fanns i Förenade kungarikets rättsordning innan förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 trädde i kraft, nämligen section 9 i Food Safety Act 1990 (1990 års lag om livsmedelssäkerhet) (nedan kallad 1990 års lag), är förenligt med dessa förordningar.[5] Den hänskjutande domstolen har framställt denna begäran med anledning av en tvist mellan klagandena i det nationella målet, Cleveland Meat Company (nedan kallat CMC) och Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen för oberoende köttleverantörer) och motparten, Food Standards Agency (Byrån för livsmedelsstandarder) (nedan kallad FSA), rörande vilket av de alternativ som står till förfogande i nationell rätt för rättslig prövning av ett beslut som fattats av en officiell veterinär att inte anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel som är förenligt med unionsrätten. Utgör section 9 i 1990 års lag, som föreskriver ett förfarande inför en fredsdomare som innebär en prövning i sak, det enda alternativ som svarar mot ovan beskrivna rätt att överklaga som föreskrivs i unionsrätten, såsom klagandena har gjort gällande, eller är en ansökan om rättslig omprövning enligt Förenade kungarikets lagstiftning (nedan kallad ansökan om rättslig omprövning), som är ett förfarande inför domstol som inte innebär en prövning av ärendet i sak, ett effektivt och lämpligt sätt att kontrollera efterlevnaden av kraven på livsmedelssäkerhet i förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 och mer specifikt den officiella veterinärens vägran att anbringa ett kontrollmärke, såsom FSA har hävdat? Denna fråga medför med nödvändighet ett beaktande av EU-domstolens praxis avseende medlemsstaternas processuella autonomi att fastställa regler för talan som syftar till att säkerställa skyddet av unionsrättigheter, med förbehåll för likvärdighetsprincipen, effektivitetsprincipen och principen om ett effektivt domstolsskydd som garanteras i artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

5. Den hänskjutande domstolen vill för det andra, i syfte att efterkomma dessa förordningar och unionsrätten mer generellt, få klarhet i huruvida förordning nr 882/2004 föreskriver en rätt att överklaga en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 som innefattar en domstolsprövning i sak. Denna fråga ska besvaras mot bakgrund av EU-domstolens relevanta praxis avseende artikel 47 första stycket i stadgan, eftersom den avser utrymmet för domstolsprövning.

[4] Detta ramverk innefattar även: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1); Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 1); Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 55); och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1). Se vidare punkterna 39–43 i detta förslag till avgörande.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16 (Förenade kungarikets allmänna rättsakter 1990, kap. 16).

6. Förevarande mål ger följaktligen upphov till nya frågor om ett effektivt domstolsskydd för enskilda parter i unionens livsmedelslagstiftning och förhållandet mellan förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 i detta avseende. Det kan även tänkas få större konsekvenser för utvecklingen av EU-domstolens praxis om nationella domstolars rättsliga prövning av förvaltningsbeslut på grundval av artikel 47 i stadgan.

II. Tillämpliga bestämmelser

7. I artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 föreskrivs följande:

”Kontrollmärkningen av slaktkroppar av tama hov- och klövdjur, hägnat vilt av däggdjur (utom hardjur) och storvilt samt halva slaktkroppar, kvartsparter och styckningsdelar som åstadkommits genom att stycka halva slaktkroppar till tre grovstyckade delar, skall genomföras i slakterier och vilthanteringsanläggningar i enlighet med avsnitt I kapitel III i bilaga I. Kontrollmärken skall anbringas av den officiella veterinären eller på dennes ansvar om offentlig kontroll inte har påvisat några brister som skulle göra köttet otjänligt som livsmedel.”

8. Skäl 43 i förordning nr 882/2004 har följande lydelse:

”Företagare bör ha rätt att överklaga de beslut som de behöriga myndigheterna fattar som en följd av den offentliga kontrollen, och de bör upplysas om denna rättighet.”

9. I artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 anges följande:

”Den behöriga myndigheten skall till den berörda företagaren eller dennes företrädare överlämna

a) skriftlig underrättelse om sitt beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i enlighet med punkt 1 och om skälen till beslutet och

b) information om rätten att överklaga sådana beslut och om de förfaringssätt och tidsfrister som gäller för detta.”

III. Bakgrund, det nationella målet och tolkningsfrågorna

10. Den 11 september 2014 köpte CMC en levande tjur för ungefär 1 400 brittiska pund (GBP) (cirka 1 700 euro). Den godkändes för slakt av den officiella veterinären vid CMC:s slakteri. En efterbesiktning av såväl slaktkropp som slaktbiprodukter utfördes av en officiell assistent, kallad kötthygieninspektör, som identifierade tre bölder i slaktbiprodukterna.[6] Senare samma dag besiktigade den officiella veterinären slaktkroppen och förklarade efter diskussion med nämnda inspektör att köttet var otjänligt som livsmedel, eftersom bölderna gav upphov till misstankar om att tjuren led av pyemi, en form av blodförgiftning.[7] Den officiella veterinären anbringade således inte något kontrollmärke på slaktkroppen, vilket skulle ha intygat att den var tjänlig som

[6] Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande används på engelska ordet carcass (kadaver) i betydelsen ”carcase” (”slaktkropp”), som i led 1.9 i bilaga I till förordning nr 853/2004 definieras som ”kroppen av ett djur efter slakt och uppslaktning”, medan ordet ”slaktbiprodukter” enligt led 1.11 i samma bilaga avser ”annat färskt kött än slaktkroppen, inbegripet inälvor och blod”.

[7] Pyemi är blodförgiftning (sepsis) som orsakas av att varbildande bakterier som frigörs från en böld sprids i blodet.

livsmedel. Till följd av detta var CMC förbjuden att sälja slaktkroppen enligt regulation 19 i Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (2013 års förordning om livsmedelshygien (England)). [8]

11. CMC sökte råd från en annan veterinär och ifrågasatte den officiella veterinärens utlåtande. Företaget hävdade att i händelse av tvist och att företaget vägrade att frivilligt överlämna slaktkroppen måste den officiella veterinären i enlighet med section 9 i 1990 års lag beslagta slaktkroppen och låta en fredsdomare avgöra om den skulle dömas ut eller ej. FSA, som är behörig myndighet i den mening som avses i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning om livsmedelssäkerhet och ansvarar för offentlig kontroll i slakterier, ansåg att det saknades anledning att tillämpa detta förfarande och att slaktkroppen skulle bortskaffas som animalisk biprodukt, eftersom den officiella veterinären hade ansett den vara otjänlig som livsmedel.

12. Den 23 september 2014 delgavs CMC ett föreläggande av den officiella veterinären vid FSA om att bortskaffa slaktkroppen som animalisk biprodukt enligt regulation 25(2)(a) i Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (2013 års förordning om animaliska biprodukter (Tillsyn) (England) [9] och förordning nr 1069/2009. I detta föreläggande angavs följande: ”Ni kan ha rätt att begära rättslig omprövning av mitt beslut. En sådan ansökan ska göras omgående och i normalfallet under alla omständigheter inom tre månader från den dag då grunden för ansökan först uppstod”.

13. CMC och Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen för oberoende köttleverantörer) (nedan gemensamt kallade klagandena) ansökte om rättslig omprövning vid High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench) (Förenade kungariket) för att bestrida FSA:s påstående att det saknades anledning att tillämpa det förfarande som anges i section 9 i 1990 års lag och för att i andra hand göra gällande att det ålåg Förenade kungariket att inrätta något rättsmedel för överklagande av en officiell veterinärs beslut i fråga om kötts tjänlighet. Klagandena förlorade målet i ovannämnda domstol [10] och i Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) (Appellationsdomstolen (England och Wales) (avdelningen för tvistemål)) (Förenade kungariket) [11] och överklagade därför till Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol).

14. Den hänskjutande domstolen har bland annat påpekat att det förfarande som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag inte är utformat som ett överklagande av en officiell veterinärs beslut i fråga om kötts tjänlighet. I enlighet med detta förfarande kan en behörig tjänsteman vid en livsmedelsmyndighet eller en tillsynsmyndighet såsom FSA, om denne bedömer att livsmedel som är avsedda som livsmedel inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet, beslagta livsmedlet för att få saken avgjord av en lokal fredsdomare, som kan vara en lekmannadomare eller en juridiskt skolad distriktsdomare och som är lätt tillgänglig hela tiden. Om fredsdomaren, på grundval av den bevisning han eller hon finner lämplig, finner att livsmedlet inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet dömer han eller hon ut det och beslutar att det ska destrueras på ägarens bekostnad. Om fredsdomaren däremot vägrar att döma ut det ska den relevanta myndigheten ersätta ägaren för all minskning av slaktkroppens värde till följd av tjänstemannens åtgärder.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996 (Förenade kungarikets förordningar 2013/2996). Såsom framgår av de uppgifter som ingivits till EU-domstolen föreskrivs i denna förordning att förordningarna nr 178/2002, nr 852/2004, nr 853/2004 och nr 854/2004 ska genomföras och tillämpas i England.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952 (Förenade kungarikets förordningar 2013/2952).

[10] R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) mot Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers och Anor) mot Food Standards Agency [2017] EWCA 1896 Civ 431.

15. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att förfarandet i section 9 i 1990 års lag, som sedan 1800-talet har varit en del av Förenade kungarikets rättsordning och fortsätter att gälla i enlighet med Europeiska unionens ordning för livsmedelssäkerhet, enligt klagandena föreskriver såväl ett sätt att verkställa en officiell veterinärs beslut i fråga om kötts tjänlighet som ett medel för företagare att underställa detta beslut rättslig prövning och begära att en fredsdomare beslutar om huruvida slaktkroppen faktiskt uppfyllde kraven på livsmedelssäkerhet eller ej. Klagandena är införstådda med att fredsdomaren inte kan beordra en officiell veterinär att anbringa ett kontrollmärke, men har gjort gällande att en officiell veterinär kan förväntas respektera beslutet och därmed anbringa ett kontrollmärke, och att ersättning kan tillerkännas. FSA godtar däremot inte att detta förfarande skulle vara ett lämpligt, än mindre tvingande, sätt att lösa tvister om huruvida en slaktkropp är tjänlig som livsmedel eller ej eftersom fredsdomaren inte har någon befogenhet att beordra en officiell veterinär att anbringa ett kontrollmärke eller att göra något annat än att döma ut en slaktkropp som inte har något sådant kontrollmärke till bortskaffande. Den hänskjutande domstolen har uppmanat EU-domstolen att anta att klagandenas tolkning är korrekt och att fredsdomaren har befogenhet att meddela ett beslut som kan leda till att ersättning beviljas om han eller hon anser att ett kontrollmärke borde ha anbringats på en slaktkropp.

16. Den hänskjutande domstolen har vidare anmärkt att en företagare som driver ett slakteri, såsom CMC, har möjlighet att begära rättslig omprövning för att bestrida en officiell veterinärs beslut att kött är otjänligt som livsmedel, och därmed neka att anbringa ett kontrollmärke, eller för att begära undanröjande av ett föreläggande om bortskaffande såsom det som delgavs CMC den 23 september 2014, så som nämnts i punkt 12 i detta förslag till avgörande. Under detta förfarande kan High Court (Överdomstolen) undanröja beslutet om det på någon grund är rättsstridigt, såsom om den officiella veterinären handlat i ett felaktigt syfte, underlåtit att genomföra korrekta undersökningar enligt lag eller fattat ett beslut som är irrationellt eller saknar tillräckligt bevisunderlag. Därutöver inhämtar domstolen ibland muntlig bevisning och fattar tvingande beslut, och har befogenhet att bevilja ersättning för brott mot rättigheterna enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen). Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att en begäran om rättslig prövning vid ett överklagande inte omfattar huruvida beslutet är välgrundat i sak.

17. Mot denna bakgrund har Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Utgör förordningarna [nr 854/2004 och nr 882/2004] hinder för ett förfarande enligt vilket en fredsdomare med stöd av section 9 i 1990 års lag, på grundval av sakförhållandena i ärendet och utlåtanden av sakkunniga som åberopats av respektive part, fattar beslut om huruvida en slaktkropp uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet?

2) Föreskriver förordning [nr 882/2004] en rätt att överklaga ett beslut som fattats av en [officiell veterinär] med stöd av artikel 5.2 i förordning [nr 854/2004] om att köttet från en slaktkropp var otjänligt som livsmedel och, om så är fallet, vilket tillvägagångssätt bör vid ett överklagande av ett sådant ärende användas vid bedömningen av om den [officiella veterinärens] beslut är välgrundat?”

IV. Förfarandet vid EU-domstolen

18. Skriftliga yttranden har inkommit till EU-domstolen från klagandena, Förenade kungariket och Europeiska kommissionen. Dessa parter har även besvarat skriftliga frågor som ställts av EU-domstolen.

19. Under den tid som förevarande mål har varit anhängigt vid EU-domstolen har Förenade kungariket lämnat Europeiska unionen den 31 januari 2020. Enligt artikel 86.2 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen[12] ska Europeiska unionens domstol fortsätta att vara behörig att meddela förhandsavgöranden på begäran av domstolar i Förenade kungariket som framställts före övergångsperiodens utgång, vilket i artikel 126 i princip definieras som den 31 december 2020. Enligt artikel 89.1 i detta avtal ska dessutom domar och beslut av Europeiska unionens domstol, oberoende av om de meddelats före övergångsperiodens utgång eller meddelas vid en senare tidpunkt, till alla delar vara bindande för och i Förenade kungariket.

20. Eftersom förevarande begäran om förhandsavgörande ingavs den 31 juli 2019 är EU-domstolen följaktligen fortsatt behörig att meddela förhandsavgörande avseende denna begäran, och Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) är bunden av den dom som EU-domstolen kommer att meddela i målet.

V. Sammanfattning av parternas yttranden

21. Klagandena har hävdat att den första frågan ska besvaras nekande, eftersom förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 inte utgör hinder för ett förfarande såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag. De har gjort gällande att den omständigheten att den officiella veterinären enligt artikel 5 i förordning nr 854/2004, jämförd med bilaga I till denna förordning, fattar beslut om kontrollmärkning av kött på grundval av sin utbildning och sina kvalifikationer inte utgör hinder för en effektiv rättslig kontroll av huruvida dessa beslut är välgrundade. Det finns nämligen ingenting i denna lagstiftning som utesluter rätten att överklaga dessa beslut inom ramen för nationella förfaranden.

22. Klagandena har gjort gällande att den andra frågan bör besvaras så, att förordning nr 882/2004 föreskriver en rätt att överklaga ett beslut som fattats av en officiell veterinär med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 om att köttet från en slaktkropp är otjänligt som livsmedel och att en appellationsdomstol, vid bedömningen av huruvida detta beslut är välgrundat, ska göra en fullständig prövning av alla relevanta sak- och rättsfrågor som rör detta beslut och, på grundval av sakförhållandena och bevisningen i målet, inbegripet de sakkunnigutlåtanden som åberopats av respektive part, fatta beslut om huruvida köttet från en slaktkropp uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet. Enligt deras uppfattning är förordning nr 854/2004 tillämplig inom ramen för förordning nr 882/2004, och artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med skäl 43 i samma förordning, fastställer en allmän rätt att överklaga som är tillämplig på detta beslut. De har bestritt att artikel 54 i förordning nr 882/2004 skulle vara tillämplig endast på den officiella veterinärens uppgifter enligt artikel 4 i förordning nr 854/2004, och inte enligt artikel 5 i denna

[12] EUT L 29, 2020, s. 7. Enligt artikel 86.3 i avtalet ska begäranden om förhandsavgörande anses ha framställts vid den tidpunkt då den handling genom vilken målet anhängiggörs registrerades vid domstolens kansli. I förevarande mål registrerades begäran vid domstolens kansli den 31 juli 2019.

förordning, i synnerhet som detta inte är förenligt med definitionen av bristande efterlevnad i artikel 2 i förordning nr 882/2004 och de slag av korrigerande åtgärder som avses i artikel 54.2 i förordning nr 882/2004.

23. Klagandena har gjort gällande att en ansökan om rättslig omprövning inte medför en sådan prövning i sak och har åberopat artikel 47 i stadgan och EU-domstolens relevanta praxis angående rätten till ett effektivt rättsmedel.[13] Enligt deras åsikt följer det av artikel 17, jämförd med artikel 47, i stadgan att en företagare som driver ett slakteri ska ha rätt att i sak bestrida en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. De har hävdat att destruering av en slaktkropp som animalisk biprodukt utgör en obefogad inskränkning i företagarens rätt till egendom enligt artikel 17 i stadgan som, mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) avseende artikel 1 i protokollet nr 1 till Europakonventionen,[14] ålägger medlemsstaterna processrättsliga skyldigheter för att säkerställa att företagaren på ett ändamålsenligt sätt kan överklaga den berörda åtgärden. Klagandena har understrukit att förfarandet, med hänsyn till att tvisten rör kötts tjänlighet, bör vara skyndsamt och tillgängligt, såsom i section 9 i 1990 års lag, och att en ansökan om rättslig omprövning är oöverkomligt kostsam. De har tillagt att den möjliga administrativa lösning som omnämns i Förenade kungarikets yttrande saknar relevans, eftersom denna lösning är av senare datum än tvisten vid den nationella domstolen och den i vart fall inte utgör ett effektivt rättsmedel, särskilt som den saknar bindande rättslig verkan och inte innefattar ett kontradiktoriskt förfarande.

24. Förenade kungariket har gjort gällande att den första frågan ska besvaras jakande, eftersom förordning nr 854/2004 utgör hinder för ett förfarande, såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag, för att bestrida att en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i ovannämnda förordning är välgrundat. Enligt Förenade kungariket ger den ordning som inrättats genom artikel 5 i förordning nr 854/2004, vilken till skillnad från artikel 4 i samma förordning inte har till syfte att avhjälpa fall av bristande efterlevnad, tillsammans med bilaga I till förordningen, den officiella veterinären i uppdrag att, på grundval av sin yrkeserfarenhet och tränade omdöme, fatta beslut om kötts tjänlighet och detta kräver att beslutet är slutligt. Det skulle strida mot denna förordning att åberopa section 9 i 1990 års lag, eftersom den officiella veterinärens beslut då inte skulle vara slutgiltigt och dennes beslutsbefogenhet skulle överföras till en fredsdomare som saknade särskilda kvalifikationer och skulle vara beroende av sakkunnigutlåtanden. Förenade kungariket har gjort gällande att det i förordning nr 882/2004 inte kan föreskrivas ett överklagandeförfarande som inte är förenligt med förordning nr 854/2004, eftersom sistnämnda förordning är *lex specialis* från vilken förordning nr 882/2004 inte kan avvika.

25. Förenade kungariket har hävdat att den andra frågan ska besvaras nekande, eftersom förordning nr 882/2004 inte föreskriver någon rätt att överklaga en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, och eftersom det inte finns något tillvägagångssätt som gör det möjligt att i sak överklaga detta beslut som är förenligt med förordning nr 854/2004. Enligt Förenade kungariket är artikel 54 i förordning nr 882/2004 inte tillämplig på en officiell veterinärs beslut om huruvida ett kontrollmärke ska anbringas eller ej, eftersom det inte rör sig om verkställighetsåtgärder mot företagare som visat sig brista i efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen och eftersom artikel 54.3 i förordningen endast kräver att information om rätten att överklaga sådana beslut ska överlämnas till den berörda företagaren. Förenade

[13] Klagandena har, bland annat, hänvisat till dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684), och dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Klagandena har hänvisat till dom av den 1 april 2010, Denisova och Moiseyeva mot Ryssland (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), och dom av den 28 juni 2018, G.I.E.M. m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

kungariket har gjort gällande att en ansökan om rättslig omprövning erbjuder företagare som driver ett slakteri ett adekvat rättsmedel som är förenligt med förordning nr 854/2004 och de grundläggande rättigheterna. Förenade kungariket har förklarat att en sådan ansökan tillåter vissa nationella domstolar att fastställa att ett beslut av en offentlig myndighet är rättsstridigt, att undanröja detta beslut och att föreskriva vilket beslut som ska fattas eller vilken åtgärd som ska vidtas i dess ställe, och om den officiella veterinären har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, fattat ett irrationellt beslut eller underlåtit att beakta materiell bevisning, kan domstolen upphäva detta beslut och förordna om att beslutet ska tas på nytt.

26. Förenade kungariket har gjort gällande att en tolkning av förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 som innebär att en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke inte kan överklagas i sak är förenlig med den rätt till egendom som tillkommer en företagare som driver ett slakteri enligt artikel 17 i stadgan och dess motsvarighet i artikel 1 i protokollet nr 1 till Europakonventionen. Förenade kungariket anser att en sådan inskränkning i denna rätt är proportionerlig och befogad med hänsyn till allmänintresset av att skydda folkhälsan och att det, mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 1 i protokollet nr 1 till Europakonventionen, [15] inte krävs någon rätt att överklaga som går utöver en ansökan om rättslig omprövning.

27. Förenade kungariket har tillagt att FSA i januari 2018 införde en möjlig administrativ lösning, [16] enligt vilken företagare som motsätter sig den officiella veterinärens initiala bedömning att kött är otjänligt som livsmedel kan begära ett utlåtande från en annan behörig veterinär och även den officiella veterinären kan begära ett utlåtande från överordnade kollegor. Den officiella veterinären får då beakta dessa utlåtanden vid sitt beslut om kontrollmärkningen. Enligt Förenade kungariket ger detta förfarande en ansökan om rättslig omprövning mer tyngd, eftersom det tillåter en företagare att kräva att den officiella veterinären beaktar invändningar mot hans eller hennes initiala bedömning, och därmed ger upphov till ytterligare möjliga grunder för att begära rättslig omprövning av ett eventuellt beslut om att neka att anbringa ett kontrollmärke.

28. Kommissionen har, som svar på frågorna i omvänd ordning, anfört att den andra frågan ska besvaras så, att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna att föreskriva ett förfarande för att överklaga en officiell veterinärs beslut att inte anbringa ett kontrollmärke, och att de processrättsliga reglerna och räckvidden för detta förfarande är en fråga för varje medlemsstats rättsordning i enlighet med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Kommissionen har hävdat att i avsaknad av särskilda bestämmelser i förordning nr 854/2004 är de allmänna bestämmelserna i förordning nr 882/2004 tillämpliga och att en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 faller inom tillämpningsområdet för artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, eftersom detta beslut rör bristande efterlevnad och den officiella veterinären agerar för den behöriga myndighetens räkning. Enligt kommissionens uppfattning kräver artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med skäl 43 i samma förordning, att medlemsstaterna föreskriver en rätt att överklaga detta beslut.

[15] Förenade kungariket har, bland annat, hänvisat till dom av den 24 oktober 1986, AGOSI mot Förenade kungariket (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), och dom av den 4 mars 2014, Microintelect OOD mot Bulgarien (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, ”Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection - Approach to considering rejection of red meat carcases at post mortem inspection” (”Förfarande för slaktkroppar med rött kött vid besiktning efter slakt - Ansats till att överväga att inte godkänna slaktkroppar med rött kött vid besiktning efter slakt”), tillgänglig på FSA:s webbplats https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

29. Kommissionen har gjort gällande att medlemsstaterna i förevarande fall, med hänsyn till lydelsen av artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 och det syfte att skydda folkhälsan som eftersträvas med förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004, inte är skyldiga att föreskriva ett överklagandeförfarande som innebär en fullständig prövning i sak. Enligt dess åsikt är det även nödvändigt att ta hänsyn till den officiella veterinärens roll i att säkerställa detta syfte då han eller hon utför sina uppgifter enligt förordning nr 854/2004, vilka innefattar ett antal högst specifika faktiska bedömningar när det gäller besiktning och kontrollmärkning.

30. Kommissionen har anfört att den första frågan ska besvaras så, att förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 inte utgör hinder för ett förfarande, såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag, som innefattar ett beslut i sak om huruvida en slaktkropp inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att tolka nationell rätt, att avgöra om och i vilken utsträckning detta förfarande uppfyller de krav som anges i svaret på den andra frågan, i synnerhet likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

VI. Bedömning

31. Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 utgör hinder för ett nationellt förfarande, såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag, för att bestrida en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel. Denna fråga knyter an till EU-domstolens praxis angående medlemsstaternas processuella autonomi att bestämma vilka domstolar som ska vara behöriga att pröva mål som grundar sig på unionslagstiftningen, med förbehåll för likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Det innefattar även rätten till domstolsprövning, vilken utgör en del av rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 första stycket i stadgan.

32. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, ålägger medlemsstaterna att föreskriva en rätt att i sak överklaga en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel, eller om det mer begränsade utrymmet för att bestrida detta beslut genom att begära rättslig omprövning är tillräckligt för att efterkomma dessa förordningar. Denna fråga rör omfattningen av den rättsliga prövning som krävs enligt artikel 47 första stycket i stadgan och anknyter också till rätten till domstolsprövning. Likaså måste hänsyn tas till EU-domstolens relevanta praxis avseende likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

33. Jag noterar att de frågor som ställts i förevarande mål ännu inte har behandlats av EU-domstolen. För att besvara dessa frågor är det nödvändigt att först göra några inledande anmärkningar beträffande sambandet mellan artikel 47 i stadgan och det nationella målet, samt unionens ordning för livsmedelssäkerhet och den officiella veterinärens roll i detta sammanhang (avsnitt A). Av logiska och rättsliga skäl kommer jag därefter att, i omvänd ordning, granska den andra frågan (avsnitt B) och den första frågan (avsnitt C), eftersom tolkningen av det rättsliga ramverket i förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 i syfte att besvara den andra frågan är relevant för den första frågan.

34. På grundval av denna bedömning har jag vad avser den första tolkningsfrågan, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, dragit slutsatsen att förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004, jämförda med effektivitetsprincipen och artikel 47 i stadgan, utgör hinder för ett nationellt förfarande såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag. När det gäller den andra frågan har jag dragit slutsatsen att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 ålägger medlemsstaterna att föreskriva en rätt att överklaga en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, och att dessa bestämmelser, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, inte utgör hinder för ett förfarande enligt nationell rätt som, såsom är fallet vid en ansökan om rättslig omprövning, föreskriver domstolsprövning av ett sådant beslut utan att den nationella domstolen kan pröva huruvida beslutet är välgrundat.

A. Inledande anmärkningar

1. Artikel 47 i stadgan och det nationella målet

35. Det bör erinras om att Europeiska unionen enligt fast rättspraxis är en rättsunion i vilken enskilda har rätt att vid domstol ifrågasätta lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en unionsakt. [17] Det ankommer på medlemsstaternas domstolar att, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Enligt artikel 19.1 FEU ska medlemsstaterna dessutom tillhandahålla de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Denna skyldighet för medlemsstaterna kan anses svara mot den rätt till ett effektivt rättsmedel vid en opartisk domstol som stadfästs i artikel 47 i stadgan, och som utgör en bekräftelse av principen om ett effektivt domstolsskydd. [18] Enligt artikel 47 första stycket i stadgan har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln. [19]

36. I artikel 51.1 i stadgan klargörs att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. [20] De grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och måste således iakttas bland annat när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. [21]

37. Såsom EU-domstolen har slagit fast [22] kan rätten till ett effektivt rättsmedel vidare åberopas redan med stöd enbart av artikel 47 i stadgan, utan att dess innehåll behöver preciseras genom andra bestämmelser i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt. Erkännandet av denna rättighet förutsätter emellertid i ett enskilt fall, såsom framgår av artikel 47 första stycket i stadgan, att den person som åberopar rättigheten gör gällande rättigheter eller friheter som garanteras i unionsrätten. I detta avseende är skyddet för såväl fysiska och juridiska personer mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden av det allmänna i deras privata sfär en allmän

[17] Se dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31).

[18] Se dom av den 29 januari 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, punkterna 32 och 33).

[19] Se dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 36).

[20] Se dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 212).

[21] Se dom av den 24 september 2020, NK (Tjänstepension för högre tjänstemän) (C-223/19, EU:C:2020:753, punkt 78).

[22] Se dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Domstolsskydd mot begäranden om upplysningar enligt skatterätt) (C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkterna 54–59).

unionsrättslig princip som kan åberopas av dessa personer, såsom en rättighet som garanteras i unionsrätten, i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, för att få till stånd en prövning vid domstol av en rättsakt som går denna person emot.

38. I det nationella målet söker en företagare som driver ett slakteri bestrida en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Det är utrett att den officiella veterinären fattade detta beslut på den behöriga myndighetens, i förevarande fall FSA, vägnar med stöd av unionsrättsliga bestämmelser. Det står enligt min mening klart att stadgan är tillämplig under dessa omständigheter. Dessutom har en person som berörs negativt av detta beslut, såsom en företagare som driver ett slakteri vars kött inte har försetts med ett kontrollmärke på grund av att det bedömts vara otjänligt som livsmedel, rätt att åberopa artikel 47 i stadgan inför en domstol inom ramen för tillämpningen av förordning nr 854/2004.

2. Europeiska unionens ordning för livsmedelssäkerhet

39. Som jag har nämnt i mina inledande anmärkningar utgör förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 centrala rättsliga instrument för offentlig kontroll inom unionens ordning för livsmedelssäkerhet, vilka innehåller vissa allmänna bestämmelser som gäller alla livsmedel samt särskilda bestämmelser om livsmedelshygien. [23]

40. I förordning nr 178/2002 fastställs de allmänna principerna för livsmedels- och foderlagstiftning, och för livsmedelssäkerhet i synnerhet, i medlemsstaterna och på unionsnivå, [24] som säkerställer en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. [25] Kraven på livsmedelssäkerhet fastställs i artikel 14 i förordning nr 178/2002, som bland annat förbjuder att livsmedel som inte är säkra, inbegripet livsmedel som är otjänliga som människoföda, släpps ut på marknaden. [26] Enligt artikel 17 i förordningen har livsmedelsföretagare vidare det primära ansvaret för att garantera livsmedelssäkerheten. [27] Medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att dessa företagare uppfyller kraven i unionens lagstiftning om livsmedels- och fodersäkerhet och ska i detta syfte upprätthålla ett system för officiella kontroller. [28]

41. I förordning nr 882/2004 fastställs allmänna bestämmelser för offentlig kontroll av alla slag av livsmedel och foder. [29] Syftet med förordning nr 882/2004, såsom det anges i artikel 1 i förordningen, är bland annat att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur genom att utföra offentlig kontroll. [30] För detta ändamål åligger det enligt artikel 2 led 1 och artikel 3 i förordning nr 882/2004, jämförda med skälen 4 och 6 i samma förordning, medlemsstaterna att utföra offentliga kontroller för att kontrollera att företagare efterlever foder- och livsmedelslagstiftningen på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och

[23] För en allmän diskussion, se van der Meulen, B. M., "The Structure of European Food Law", *Laws*, vol. 2, 2013, s. 69–98.

[24] Se förordning nr 178/2002, artikel 1.2, samt skälen 3–5 och 10–12. Se vidare Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002), SWD(2018) 38 final, del 1, 15.1.2018, särskilt punkterna 1.2 och 2.

[25] Se förordning nr 178/2002, artiklarna 1.1, 5.1, 6.1, 7.1 och 8, samt skälen 2 och 8.

[26] Se förordning nr 178/2002, artikel 14.1 och 14.2. Se även dom av den 11 april 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, punkt 34).

[27] Se förordning nr 178/2002, artikel 17.1 och skäl 30.

[28] Se förordning nr 178/2002, artikel 17.2.

[29] Se förordning nr 882/2004, artikel 1.1, samt skälen 6, 7 och 45. För en definition av begreppet *offentlig kontroll*, se artikel 2 led 1 i förordningen. Se vidare Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om hur den officiella kontrollen i medlemsstaterna fungerar i fråga om livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd (COM(2012) 122 final), 23.3.2012.

[30] Se dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 37).

distributionskedjan.[31] Såsom EU-domstolen har slagit fast utgör kravet på en effektiv offentlig kontroll, som upprepade gånger nämns i förordning nr 882/2004, ett centralt intresse för unionslagstiftaren, vilken främst beror på kvaliteten på det inspektionsarbete som utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter.[32]

42. Vid sidan av förordning nr 882/2004 återfinns regler om offentlig kontroll i förordning nr 854/2004, som ingår i ”EU:s livsmedelshygienpaket”, som även omfattar förordningarna nr 852/2004 och nr 853/2004, i syfte att förstärka, förenkla och uppdatera unionslagstiftningen om kraven på livsmedelshygien.[33] Förordning nr 852/2004 gäller allmänna hygienregler för livsmedel,[34] medan förordning nr 853/2004 fastställer särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.[35] Huvudsyftet med dessa regler är att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå med avseende på livsmedelssäkerhet.[36] Artikel 5 i förordning nr 853/2004 är här av särskild betydelse, eftersom den generellt förbjuder företagare att släppa ut produkter av animaliskt ursprung, såsom kött, på marknaden om inte livsmedlen är försedda med ett kontrollmärke som anbringats i enlighet med förordning nr 854/2004.[37] Sistnämnda förordning innehåller särskilda bestämmelser om offentlig kontroll av kött och andra produkter av animaliskt ursprung.[38] Såsom anges i skäl 4 i förordning nr 854/2004 är ett av huvudsyftena med förordningen att garantera skyddet av folkhälsan. Av skälen 8 och 9 i förordningen framgår att offentlig kontroll av köttproduktionen är nödvändig för att kontrollera att företagare efterlever hygienreglerna och att det, med tanke på de officiella veterinärernas särskilda sakkunskap, är lämpligt att de utför revisioner och inspektioner vid slakterier.[39]

43. Vad i synnerhet gäller de ändringar av unionsrätten som skett efter tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, men som är relevanta i förevarande mål, har unionens regler om offentlig kontroll genom förordning (EU) 2017/625[40] integrerats i en enda rättslig ram,[41] vilken bland annat ersätter förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004. Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627[42] innehåller vidare liknande bestämmelser som förordning nr 854/2004 som är omtvistad i förevarande mål.

31 Se dom av den 12 september 2019, Pollo del Campo m.fl. (C-199/18, C-200/18 och C-343/18, EU:C:2019:718, punkt 33).

32 Se dom av den 19 december 2019, Exportslachterij J. Gosschalk m.fl. (C-477/18 och C-478/18, EU:C:2019:1126, punkterna 57 och 60).

33 Se Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om erfarenheterna från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordningar om livsmedelshygien (EG) nr 852/2004, (EG) nr 853/2004 och (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 (KOM(2009) 403 slutlig), 28.7.2009, särskilt punkt 2.

34 Se förordning nr 852/2004, artikel 1.1 och skäl 8.

35 Se förordning nr 853/2004, artikel 1.1 och skäl 2.

36 Se förordning nr 852/2004, skäl 7, och förordning nr 853/2004, skäl 9 och 10. Se även dom av den 2 maj 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, punkt 44), och dom av den 12 september 2019, A m.fl. (C-347/17, EU:C:2019:720, punkt 43).

37 Eller, i tillämpliga fall, ett identifieringsmärke. Se förordning nr 853/2004, artikel 5.1 och skäl 15. Definitioner av uttrycket *produkter av animaliskt ursprung* och uttryck relaterade till kött återfinns i led 1 och 8 i bilaga I till denna förordning.

38 Se förordning nr 854/2004, artikel 1.1 och skäl 2.

39 Se dom av den 5 november 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 17).

40 Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll) (EUT L 95, 2017, s. 1).

41 Se förordning 2017/625, artikel 1 och skälen 19, 20, 43 och 92. Enligt artikel 167 i förordningen ska den, om inte annat följer av vissa undantag, tillämpas från och med den 14 december 2019.

42 Kommissionens genomförandeförordning av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll (EUT L 131, 2019, s. 51). Enligt artikel 75 i förordningen ska den tillämpas från och med den 14 december 2019.

3. Den officiella veterinärens roll

44. Det ska även framhållas att den officiella veterinären, såsom redan har antytts, spelar en central roll i systemet för officiella kontroller av kött,[43] såsom beskrivs närmare i förordning nr 854/2004 med bilagor. En officiell veterinär definieras i förordning nr 854/2004 som en veterinär med behörighet att i enlighet med denna förordning arbeta som officiell veterinär och som utses av den behöriga myndigheten.[44] I bilaga I, avsnitt III, kapitel IV till förordning nr 854/2004 anges de yrkeskvalifikationer som den officiella veterinären måste uppfylla vad gäller specialkunskaper och utbildning. Med hänsyn till sin befattning och yrkeserfarenhet kan den officiella veterinären anses vara den person som är mest kvalificerad att utföra kontroller i medlemsstaterna och därför erbjuder lämpliga garantier för behörighet och enhetlighet i fråga om hygienbestämmelser för kött.[45]

45. I detta sammanhang beskrivs i artiklarna 4 och 5 i förordning nr 854/2004, jämförda med avsnitt I i bilaga I till samma förordning, vilka uppgifter, i allmänhet knutna till revision, besiktning före och efter slakt och kontrollmärkning, som ska genomföras av den officiella veterinären, vilken kan bistås av andra, såsom officiella assistenter, som också är särskilt utbildade.[46] I artikel 5.2 i förordningen föreskrivs att den officiella veterinären ska säkerställa att kontrollmärke endast anbringas kött ”om offentlig kontroll inte har påvisat några brister som skulle göra köttet otjänligt som livsmedel”.[47] Vidare anges i avsnitt II kapitel V i bilaga I till förordning nr 854/2004 vilka beslut om kött som ska fattas av den officiella veterinären till följd av offentlig kontroll, vilket innefattar en lista med 21 skäl till att kött ska förklaras otjänligt som livsmedel. Detta gäller även när köttet, såsom i förevarande fall, härrör från djur som haft en allmänt utbredd sjukdom, såsom pyemi, eller om köttet enligt den officiella veterinärens bedömning, efter det att denne gått igenom den relevanta informationen, kan utgöra en risk för människors eller djurs hälsa eller av annan orsak inte är lämpligt som livsmedel.[48]

46. Det framgår följaktligen av bestämmelserna i förordning nr 854/2004 att unionslagstiftaren har anförtrott den officiella veterinären ansvaret för att se till att kött som släpps ut på marknaden är tjänligt som livsmedel och på så sätt säkerställa det skydd för folkhälsan som är målet med denna förordning,[49] liksom med unionens ordning för livsmedelssäkerhet i allmänhet.[50] Dessutom har den officiella veterinären enligt förordning nr 854/2004 ett utrymme för skönsmässig bedömning,[51] grundat på hans eller hennes särskilda expertis, när det gäller att fatta beslut om kötts tjänlighet som livsmedel. Det är mot denna bakgrund som de frågor som ställts i förevarande mål ska bedömas.

[43] Se kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av officiella kontroller av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, (KOM(2002) 377 slutlig), av den 11 juli 2002 (nedan kallat förslaget), Motivering, punkt 5 och 8. Se även punkterna 41 och 42 i detta förslag till avgörande.

[44] Förordning nr 854/2004, artikel 2.1 f. För en definition av begreppet ”behörig myndighet”, se artikel 2.1 c i detta direktiv och artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004.

[45] Se, analogivis, dom av den 15 april 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, punkterna 35 och 36).

[46] Se förordning nr 854/2004, artikel 5 led 4–7 och bilaga I avsnitt III. Se även dom av den 5 november 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 19), och dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 29).

[47] Se även förordning nr 854/2004, bilaga I, avsnitt I, kapitel III, led 2 a.

[48] Se förordning nr 854/2004, bilaga I, avsnitt II, kapitel V, led 1 f och 1 u.

[49] Se, analogivis, dom av den 15 april 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, punkt 20).

[50] Se fotnot 25 i detta förslag till avgörande. Se även, till exempel, förordning nr 852/2004, skäl 1, och dom av den 13 november 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punkt 28).

[51] Se, analogivis, dom av den 12 september 2019, A m.fl. (C-347/17, EU:C:2019:720, punkterna 65–69), och förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet A m.fl. (EU:C:2018:974, punkterna 82 och 83, samt fotnot 25).

B. Den andra frågan

47. Såsom har nämnts i punkt 32 i detta förslag till avgörande rör den andra frågan som ställts till EU-domstolen huruvida artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, ålägger medlemsstaterna att föreskriva en rätt att i sak överklaga en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel. Följaktligen kommer jag först att undersöka huruvida artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 är tillämplig på en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 (avsnitt 1). Därefter kommer jag att bedöma utrymmet för domstolsprövning av detta beslut (avsnitt 2).

1. Tillämpligheten av artikel 54.3 i förordning nr 882/2004

48. Enligt de argument som anförts av Förenade kungariket är artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 inte tillämplig på en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Denna bestämmelse ålägger inte heller medlemsstaterna att föreskriva en rätt att överklaga beslut som fattats av behöriga myndigheter med stöd av artikel 54 i förordning nr 882/2004, utan kräver endast att dessa myndigheter överlämnar information om en sådan rätt i den mån den existerar. Klagandena och kommissionen är av en annan uppfattning.

49. Jag vill inledningsvis konstatera att jag delar klagandenas och kommissionens uppfattning att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 föreskriver en rätt att överklaga en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Denna slutsats grundas på följande överväganden.

50. Det bör noteras att förordning nr 854/2004 inte innehåller några regler rörande rätten att överklaga beslut av officiella veterinärer. Det framgår tydligt av artikel 1.1a i ovannämnda förordning att den ska tillämpas tillsammans med förordning nr 882/2004, och enligt artikel 1.3 i förordning nr 882/2004 ska denna förordning inte påverka tillämpningen av särskilda unionsbestämmelser om offentlig kontroll. I avsaknad av särskilda bestämmelser i förordning nr 854/2004 om rätten att överklaga beslut av officiella veterinärer bör följaktligen hänvisning ske till de allmänna bestämmelserna i förordning nr 882/2004.

51. Artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 avser de åtgärder som den behöriga myndigheten ska vidta i enlighet med artikel 54.1 i förordningen för att avhjälpa situationen vid bristande efterlevnad. Enligt denna artikel ska den behöriga myndigheten till den berörda företagaren överlämna en skriftlig underrättelse om sitt beslut och om skälen till beslutet och ”information om rätten att överklaga sådana beslut och om de förfaringssätt och tidsfrister som gäller för detta”.

52. Enligt min mening kan en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 karaktäriseras som en situation där det förekommer bristande efterlevnad i den mening som avses i artikel 54 i förordning nr 882/2004.

53. Det ska i detta hänseende påpekas att begreppet *bristande efterlevnad* ges en vid definition i artikel 2 led 10 i förordning nr 882/2004 som ”bristande efterlevnad av foder- eller livsmedelslagstiftningen och av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd”. Vidare nämns i punkt b) i artikel 54.2 i denna förordning, i synnerhet, åtgärder som begränsar eller förbjuder utsläppande på marknaden av livsmedel, och denna bestämmelse har också en stor räckvidd, eftersom punkt h) hänvisar till ”[a]ndra åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara

motiverade”. Enligt artikel 14 i förordning nr 178/2002 (se punkt 40 i detta förslag till avgörande) får livsmedel inte släppas ut på marknaden om de anses vara otjänliga som människoföda. Det följer av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 att en officiell veterinärs vägran att anbringa ett kontrollmärke har precis den effekten att det förklarar köttet otjänligt som livsmedel och förhindrar att det släpps ut på marknaden. Såsom kommissionen har påpekat råder det också enighet om att den officiella veterinärens beslut om kontrollmärkning fattades för den behöriga myndighetens räkning, nämligen i detta fall FSA.

54. I motsats till vad Förenade kungariket har anfört anser jag att detta är en situation som måste avhjälpas genom en verkställighetsåtgärd. Här rör det sig om att undanskaffa kött som utgör en fara för folkhälsan genom att besluta att inte anbringa ett kontrollmärke. Såsom klagandena har påpekat finns det inte någon skillnad mellan artiklarna 4 och 5 i förordning nr 854/2004 vad gäller beslut som fattas av behöriga myndigheter vilka omfattas av artikel 54 i förordning nr 882/2004, särskilt som detta skulle strida mot det vida begreppet bristande efterlevnad i artikel 2 i förordning nr 882/2004 och de åtgärder som föreskrivs i artikel 54.2 i samma förordning. I artikel 4.3 i förordning nr 854/2004 anges också att den offentliga kontroll som avses i artikel 4.1 i samma förordning ska omfatta den offentliga kontroll som anges i artikel 5 i förordningen.

55. Jag medger att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 avser en skyldighet för den behöriga myndigheten att överlämna information om rätten att överklaga. Likväl har skäl 43 i samma förordning följande lydelse: ”Företagare bör ha rätt att överklaga de beslut som de behöriga myndigheterna fattar som en följd av den offentliga kontrollen, och de bör upplysas om denna rättighet.” [52] På grundval av en tolkning av artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 mot bakgrund av skäl 43 i förordningen, bör denna bestämmelse därför anses ålägga medlemsstaterna att föreskriva en rätt att överklaga beslut som fattats av den behöriga myndigheten, vilket inbegriper beslut som fattats av en officiell veterinär med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004.

56. Denna bedömning förefaller överensstämma med bakgrunden till förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004. Det bör särskilt noteras att under det att kommissionens förslag till förordning nr 854/2004 inte innehöll någon bestämmelse om rätten att överklaga, [53] föreslog Europaparlamentet vid första behandlingen att en bestämmelse skulle införas med följande lydelse: ”Medlemsstaterna skall se till att det finns tillräckliga överklagandemöjligheter för företagarna. Utnyttjande av dessa överklagandemöjligheter får inte leda till att genomförandet av åtgärderna i denna förordning försenas eller skjuts upp.” [54] Motiveringen var följande: ”Företagarna måste ha möjlighet att överklaga beslut som de anser vara orättfärdiga.” [55] Likaså lade rådet en bestämmelse till den föreslagna texten som var så gott som identisk med artikel 54.3 i förordning nr 882/2004. [56] Kommissionen svarade att frågan om rätten att överklaga borde behandlas i samband med förslaget till förordning om offentlig foder- och

[52] Det bör noteras att, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, den tyska språkversionen av skäl 43 (”Unternehmer sollten … Rechtsmittel einlegen können”) och särskilt av artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 (”sein Widerspruchsrecht”) förefaller skilja sig från den stora majoriteten av andra språkversioner som använder formuleringar liknande den i den engelska språkversionen av dessa bestämmelser. Se, exempelvis, den franska språkversionen av skäl 43 (”Les exploitants devraient avoir un droit de recours”) och artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 (”des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables”).

[53] Se förslaget, angivet i fotnot 43 i detta förslag till avgörande.

[54] Se Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen om förslaget av den 5 juni 2003, bilaga I, kapitel 1, avsnitt II, led A, utkast till punkt 5.

[55] Se Europaparlamentets betänkande om förslaget, A5–0156/2003, av den 7 maj 2003, ändringsförslag nr 70.

[56] Se exempelvis Doc 11104/03 ADD 3, av den 11 juli 2003, s. 15; Gemensam ståndpunkt (EG) nr 3/2004 om förslaget, av den 27 oktober 2003 (EUT C 48 E, 2004, s. 82), utkast till artikel 9.3 och rådets motivering, del III.B.

livsmedelskontroll,[57] vilket ledde till förordning nr 882/2004. De föreslagna bestämmelserna om rätten att överklaga fanns därför inte med i den slutliga text till förordning nr 854/2004 som antogs.

57. Följaktligen kan den slutsatsen dras av överenskommelsen om att utesluta de föreslagna bestämmelserna om rätten att överklaga i förordning nr 854/2004 till förmån för dem som finns intagna i förordning nr 882/2004, att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 är tillämplig på beslut som fattas av den behöriga myndigheten inom ramen för förordning nr 854/2004. Det framgår även tydligt av parlamentets förslag att en sådan bestämmelse inte enbart handlade om en rätt att erhålla information, utan var avsedd att säkerställa att företagarna hade en rätt att överklaga beslut av den behöriga myndigheten som gick dem emot.

58. Det ska tilläggas att denna bedömning verkar vara förenlig med förordning nr 2017/625 och genomförandeförordning nr 2019/627, som har ersatt förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 (se punkt 43 i detta förslag till avgörande). Förutom de bestämmelser som motsvarar artikel 5.2 i förordning nr 854/2004,[58] jämte artikel 54.3 och skäl 43 i förordning nr 882/2004,[59] innehåller förordning nr 2017/625 en specifik bestämmelse, artikel 7, med rubriken ”Rätt att överklaga”, som föreskriver att fysiska eller juridiska personer avseende vilka de behöriga myndigheterna fattar beslut i enlighet med vad som där anges ska ha rätt att överklaga dessa beslut i enlighet med nationell rätt, och att denna rätt inte påverkar behöriga myndigheters skyldighet att skyndsamt vidta åtgärder i enlighet med förordningen. I artikel 45 i genomförandeförordning 2019/627 anges också uttryckligen att ”[å]tgärder vid *bristande efterlevnad* av kraven för färskt kött” betecknar sådana åtgärder som är knutna till de olika skälen till att den officiella veterinären ska förklara kött otjänligt som livsmedel, såsom när köttet härrör från djur som led av pyemi.[60]

59. Jag anser därför att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 är tillämplig på en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Om EU-domstolen skulle finna att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 inte är tillämplig på ett sådant beslut, skulle detta hursomhelst på intet vis påverka rätten för en företagare som driver ett slakteri att under sådana omständigheter överklaga beslutet med stöd av artikel 47 i stadgan (se punkt 38 i detta förslag till avgörande).

2. Domstolsprövningens omfattning

60. Såsom framgår tydligt av deras yttranden är klagandena och Förenade kungariket oeniga om omfattningen av domstolsprövningen av en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Klagandena har i huvudsak gjort gällande att för att deras rätt till ett effektivt rättsmedel ska vara respekterad måste denna prövning avse huruvida beslutet är välgrundat, såsom föreskrivs i section 9 i 1990 års lag, medan Förenade kungariket har hävdat att denna form av prövning inte medges i förordning nr 854/2004 och att en ansökan om rättslig omprövning är tillräcklig. Kommissionen har för sin del gjort gällande att en domstolsprövning i

[57] Se, i detta avseende, kommissionen, Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av officiella kontroller av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (KOM(2003) 577 slutlig), av den 21 oktober 2003, Motiveringen, punkt 11.

[58] Se förordning 2017/625, artikel 18.4. Se även samma förordning, artiklarna 3 led 51 och 18.5, och genomförandeförordning 2019/627, artiklarna 1 led d och 48.2 a samt skäl 17.

[59] Se förordning 2017/625, artikel 138.3 och skäl 30.

[60] Se genomförandeförordning 2019/627, artikel 45 f. Min kursivering.

sak inte krävs enligt artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, och att detta är en fråga för medlemsstaterna, med förbehåll för principerna om likvärdighet och effektivitet.

61. Jag noterar följaktligen att den omtvistade frågan inför EU-domstolen inte gäller huruvida en företagare som driver ett slakteri under sådana omständigheter helt saknar rätt att överklaga beslutet, utan snarare rör den ändamålsenliga verkan av det rättsmedel som enligt nationell rätt är tillgängligt för denna företagare att inför domstol bestrida en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, nämligen huruvida detta rättsmedel för att vara förenligt med unionsrättens krav måste innefatta en domstolsprövning av huruvida beslutet är välgrundat.

62. Jag har dragit slutsatsen att en nationell domstols mer begränsade utrymme för att pröva en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel, såsom det som är tillämpligt vid en ansökan om rättslig omprövning, är förenligt med artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, och att en domstolsprövning av huruvida beslutet är välgrundat inte erfordras. Mina skäl för denna slutsats är följande.

63. Det bör noteras att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, såsom framgår av punkt 9 i detta förslag till avgörande, inte innehåller några bestämmelser om hur den rätt att överklaga som anges i denna bestämmelse ska utövas.

64. Enligt fast rättspraxis ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser, på varje medlemsstat att i sin rättsordning, i enlighet med principen om processuell autonomi, ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har till följd av unionsrätten. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som gäller för liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). [61] Såsom EU-domstolen har slagit fast är det vidare, trots avsaknaden av regler i unionsrätten om förfaranden för att väcka talan vid nationella domstolar och om omfattningen av domstolsprövningen av nationella beslut som antagits med tillämpning av en unionsrättsakt, nödvändigt att ta hänsyn till rättsaktens syfte och att säkerställa att rättsaktens ändamålsenliga verkan inte äventyras. [62]

65. EU-domstolen har i detta avseende behandlat frågor rörande omfattningen av nationella domstolars rättsliga prövning av förvaltningsbeslut inom ramen för sin rättspraxis angående likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Exempelvis avsåg domen av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council [63] en begäran om förhandsavgörande från en domstol i Förenade kungariket avseende huruvida det var oförenligt med ett unionsdirektiv om rätt att ta del av miljöinformation om frågan huruvida avgiften för tillhandahållandet av sådan information uppgick till ett skäligt belopp endast kunde göras föremål för en begränsad administrativ prövning och domstolsprövning såsom föreskrevs i engelsk rätt.

[61] Se dom av den 9 juli 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, punkt 39) och dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 223).

[62] Se dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, punkterna 17–26 och 46.

66. I sin dom [64] besvarade EU-domstolen denna fråga nekande. Den framhöll särskilt att omfattningen av den administrativa prövningen och domstolsprövningen inte bestämdes i unionens direktiv och att denna omfattning således skulle bestämmas enligt nationell lagstiftning, under förutsättning att principerna om likvärdighet och effektivitet iakttogs. [65] Vad gällde effektivitetsprincipen konstaterade EU-domstolen vidare att prövningen enligt nationell rätt var begränsad till att avse frågan huruvida beslutet som antagits av den offentliga myndigheten var ogrundat, rättsstridigt eller oskäligt, och gav en mycket begränsad möjlighet att ompröva de slutsatser denna myndighet dragit på grundval av de i fallet relevanta faktiska omständigheterna. [66] Med stöd av tidigare rättspraxis slog EU-domstolen fast att ett förfarande för domstolsprövning av förvaltningsmyndighets beslut som är begränsat i fråga om bedömningen av faktiska omständigheter inte strider mot effektivitetsprincipen under förutsättning att den domstol som handlägger en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut ges möjlighet att vid laglighetsprövningen faktiskt tillämpa de unionsrättsliga principer och regler som är relevanta. [67]

67. I sin praxis har EU-domstolen även i olika sammanhang granskat nationella processuella regler avseende omfattningen av domstolsprövningen av förvaltningsbeslut på grundval av rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan. [68] Mål som, liksom det förevarande, rör rättsmedel som tillerkänns personer som söker ett effektivt domstolsskydd för sina rättigheter enligt unionsrätten berör nämligen direkt artikel 47 i stadgan, eftersom samordning med Europadomstolens praxis avseende artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen är av yttersta vikt. [69]

68. Enligt EU-domstolens praxis består rätten till ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i stadgan av flera delar, såsom rätten till försvar, principen om parternas likställdhet i processen, rätten till domstolsprövning samt rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. [70] När det särskilt gäller rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 första stycket i stadgan har EU-domstolen funnit att för att en domstol ska kunna avgöra en tvist om rättigheter och skyldigheter enligt unionsrätten krävs det att den har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i det mål som är anhängigt vid den. [71] EU-domstolen har dessutom slagit fast att kravet på opartiskhet i artikel 47 andra stycket i stadgan innebär att ett beslut av en

64 Se dom av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 61).

65 Se dom av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkterna 50, 51 och 53).

66 Se dom av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 57).

67 Se dom av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 58) (som hänvisar till dom av den 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punkterna 30, 35 och 36), och dom av den 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb och Orthica (C-211/03, C-299/03 och C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkterna 75–77 och 79).

68 Se, bland annat, dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, särskilt punkterna 75–89), dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkterna 42–52), och dom av den 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 och C-226/19, EU:C:2020:951, punkterna 40–56). För ett bredare resonemang om samspelet mellan effektivitetsprincipen och principen om ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan, se, exempelvis, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Banger (EU:C:2018:225, punkterna 99–103), och förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, punkterna 66–69).

69 Se, för ett liknande resonemang, Prechal, S. och Widdershoven, R., ”Redefining the Relationship between ’Rewe-effectiveness’ and Effective Judicial Protection”, *Review of European Administrative Law*, vol. 4, 2011, s. 31–50, på s. 47–48; Widdershoven, R., ”National Procedural Autonomy and General EU Law Limits”, *Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, s. 5–34, på s. 21–27.

70 Se dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).

71 Se dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 49). Såsom EU-domstolen har slagit fast är detta en aspekt av det väsentliga innehållet i den rätt till ett effektivt rättsmedel vid en opartisk domstol i artikel 47 i stadgan i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, se dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Domstolsskydd mot förelägganden om att lämna upplysningar enligt skatterätt) (C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66).

förvaltningsmyndighet som inte själv uppfyller kraven på oberoende ställning och opartiskhet måste undergå en senare kontroll av en domstol som bland annat ska ha behörighet att pröva alla relevanta frågor. [72]

69. Det följer icke desto mindre av EU-domstolens praxis att frågan om rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan har respekterats måste prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i fallet, framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området. [73] Såsom har noterats i doktrinen finns det således inte någon enhetlig standard för nationella domstolars rättsliga prövning av förvaltningsbeslut i mål som rör artikel 47 i stadgan. [74]

70. Ytterligare vägledning kan hämtas från Europadomstolens praxis avseende artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen, mot bakgrund av vilken artikel 47 i stadgan ska tolkas. [75] Vad särskilt gäller artikel 6.1 i Europakonventionen har Europadomstolen slagit fast att kravet på att en domstol ska ha ”full behörighet” är uppfyllt när domstolen har utövat ”tillräcklig behörighet” eller gjort en ”tillräcklig prövning” i det förfarande som är anhängigt vid den. Detta återspeglar den omständigheten att det vid förvaltningsrättsliga överklaganden i Europarådets medlemsstater är vanligt att omfattningen av domstolens prövning av de faktiska omständigheterna är begränsad och att det är kännetecknande för prövningsförfaranden att de behöriga myndigheterna granskar tidigare förfaranden snarare än fattar beslut om de faktiska omständigheterna. Det är således i princip inte den roll som artikel 6 i Europakonventionen har att garantera möjligheten att få sin sak prövad av en domstol som kan ersätta förvaltningsmyndighetens bedömning eller utlåtande med sin egen, och Europadomstolen har lagt särskild vikt vid den respekt som ska tillerkännas beslut som förvaltningsmyndigheter fattar av lämplighetsskäl och som ofta rör specialiserade rättsområden. [76]

71. Vid bedömningen av huruvida den prövning som gjorts av en domstol är tillräckligt omfattande beaktar Europadomstolen vilka befogenheter domstolen i fråga har och faktorer sådana som 1) föremålet för det beslut som klagomålet gällde, särskilt om det gällde en speciell fråga som krävde professionell kunskap eller erfarenhet och om beslutet innefattade administrativ skönsmässig prövning och, i så fall, i vilken utsträckning, 2) det sätt på vilket beslutet nåddes, särskilt de processuella garantier som var tillgängliga i förfarandet vid det administrativa organet, och 3) tvistens innehåll, inklusive önskvärda och faktiska grunder för överklagande. [77] Frågan huruvida den rättsliga prövningen varit tillräcklig beror därför på omständigheterna i

[72] Dom av den 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 39). EU-domstolen har i detta avseende slagit fast att förvaltningsmyndigheternas uttalanden och slutsatser inte kan vara bindande för domstolarna, se dom av den 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punkterna 65–69).

[73] Se dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 41). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punkterna 104–107).

[74] Se, i detta hänseende, Widdershoven, R., ”The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review”, i de Poorter, J. et al. (red.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, s. 39–62, på s. 49–53 och s. 58.

[75] Se dom av den 30 juni 2016, Toma and Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punkterna 40 och 41). Enligt förklaringen till artikel 47 i stadgan är det skydd som föreskrivs i första stycket i denna bestämmelse ännu mer omfattande än det skydd som föreskrivs i artikel 13 i Europakonventionen, eftersom var och en har rätt att inför en behörig domstol använda sig av ett effektivt rättsmedel, och det andra stycket i denna bestämmelse är, jämfört med artikel 6.1 i Europakonventionen, inte enbart tillämpligt vid överklaganden som avser rättigheter och skyldigheter av civilrättslig typ.

[76] Se dom av den 6 november 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá mot Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 176–178).

[77] Se dom av den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

varje givet fall.[78] Principen om ”full behörighet” har tolkats på ett flexibelt sätt, särskilt i förvaltningsrättsliga mål där domstolens behörighet var begränsad på grund av tvistefrågans tekniska natur.[79]

72. Vid tillämpningen av dessa faktorer har Europadomstolen exempelvis funnit att artikel 6.1 i Europakonventionen inte har åsidosatts i fall där domstolen inte kunde ersätta förvaltningsmyndighetens beslut med sitt eget och dess behörighet att bedöma sakfrågan var begränsad, men hade kunnat upphäva beslutet på ett antal grunder, och föremålet för det angripna beslutet var ”ett klassiskt utövande av ett administrativt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett specialiserat rättsområde” som fattades för att säkerställa given standard och efterlevnaden av tillämpliga lagar och förordningar i enlighet med mål av allmänintresse.[80] Vidare har Europadomstolen vid flera tillfällen funnit att rättsmedlet rättslig omprövning enligt Förenade kungarikets lagstiftning erbjöd tillräcklig prövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.[81]

73. Däremot har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 i Europakonventionen har åsidosatts i fall där den nationella domstolen ansåg sig bunden av den administrativa myndighetens tidigare slutsatser, vilka utan en oberoende prövning av sakfrågorna var avgörande för utgången i målet,[82] eller där den var förhindrad att avgöra den centrala tvistefrågan, som avsåg en enkel sakfråga som varken krävde något mått av professionell kunskap eller erfarenhet eller utövandet av ett administrativt utrymme för skönsmässig bedömning i enlighet med högre politiska mål och således hade kunnat avgöras av en icke-specialiserad domstol.[83]

74. På grundval av detta noterar jag särskilt att Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen tillåter att nationella domstolar gör en begränsad prövning av huruvida administrativa beslut är välgrundade i linje med hur administrativa överklaganden handläggs i medlemsstaterna. I denna rättspraxis beaktas dessutom den berörda förvaltningsmyndighetens särskilda sakkunskap och utrymme för skönsmässig bedömning. Jag anser att dessa punkter ska beaktas vid tolkningen av artikel 47 i stadgan och dess tillämpning under omständigheterna i förevarande mål.

75. Sett till ordalydelsen i artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 ålägger den inte medlemsstaterna att föreskriva domstolsprövning av huruvida den behöriga myndighetens beslut är välgrundade. Härav följer att detta är en fråga för medlemsstaterna, förutsatt att de uppfyller sina skyldigheter enligt unionsrätten, särskilt de krav som följer av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt av rätten till ett effektivt domstolsskydd på grundval av artikel 47 i stadgan. Som jag ser det förefaller förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 alltså inte utgöra något principiellt hinder för att en medlemsstat inför processuella regler som föreskriver att en nationell domstol ska pröva huruvida en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 är välgrundat, såsom är fallet med section 9 i 1990 års lag, eller som föreskriver ett mer begränsat utrymme för att överklaga detta beslut, såsom det som är tillämpligt vid en ansökan om rättslig omprövning.

78 Se dom av den 6 november 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá mot Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

79 Se dom av den 21 juni 2016, Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

80 Se dom av den 21 juli 2011, Sigma Radio Television Ltd mot Cypern (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, §§ 158–169, särskilt §§ 159 och 161).

81 Se dom av den 27 oktober 2009, Crompton mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, §§ 72, 79 och 80). Angående artikel 13 i Europakonventionen, se dom av den 30 oktober 1991, Vilvarajah m.fl. mot Förenade kungariket (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, §§ 122–127).

82 Se dom av den 21 juli 2011, Sigma Radio Television Ltd mot Cypern (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

83 Se dom av den 14 november 2006, Tsfayo mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, §§ 46–49 och särskilt 46).

76. När det gäller effektivitetsprincipen framstår inte en domstolsprövning av huruvida beslutet är välgrundat, mot bakgrund av EU-domstolens praxis som nämnts i punkterna 64–66 i detta förslag till avgörande, som nödvändig för att säkerställa syftena med och den ändamålsenliga verkan av förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004. Tvärtom anser jag att det mer begränsade utrymmet för att överklaga detta beslut, såsom det som är tillämpligt vid en ansökan om rättslig omprövning, upprätthåller den officiella veterinärens särskilda sakkunskap när det gäller att fatta beslut om kötts tjänlighet med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 i syfte att säkerställa att otjänligt kött inte släpps ut på marknaden och på så sätt bidrar till den höga skyddsnivå för folkhälsan som eftersträvas med denna förordning (se punkt 42 i detta förslag till avgörande). EU-domstolen har inte heller tillgång till några uppgifter som visar att en ansökan om rättslig omprövning skulle hindra den nationella domstolen från att tillämpa de relevanta unionsrättsliga principerna och reglerna vid prövningen av detta beslut.

77. När det gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd på grundval av artikel 47 i stadgan förefaller det, under de omständigheter som föreligger i det nationella målet, vara så att en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 inte kan prövas i sak, vare sig vid en förvaltningsmyndighet eller vid domstol. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen (se punkterna 70–73 i detta förslag till avgörande) kan detta anses återspegla medlemsstaternas rättsordningar såtillvida att en nationell domstols materiella prövning av förvaltningsbeslut kan vara begränsad och domstolen saknar behörighet på en nivå som ger den rätt att ersätta den behöriga myndighetens bedömning med sin egen, särskilt i situationer som kräver särskild sakkunskap och innefattar utövande av skönsmässig bedömning av denna myndighet. Detta är enligt min mening fallet i förevarande mål, som rör sig ett beslut om kontrollmärkning av kött som bedöms vara tjänligt som livsmedel och som fattas på grundval av en noggrann besiktning av köttet och den officiella veterinärens omfattande yrkesmässiga kunskap och utbildning så som föreskrivs i förordning nr 854/2004 (se punkterna 44–46 i detta förslag till avgörande).

78. Det bör även påpekas att den nationella domstolen, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande (se punkt 16 i detta förslag till avgörande), inom ramen för en ansökan om rättslig omprövning får pröva huruvida den officiella veterinärens slutsatser stöds av bevisning och kan undanröja det beslut som fattats. Det förefaller således som om domstolen kan göra en självständig bedömning utan att vara bunden av den officiella veterinärens tidigare slutsatser och har befogenhet att upphäva den officiella veterinärens beslut på ett antal grunder.

79. Vad gäller den möjliga administrativa lösning som Förenade kungariket har hänvisat till i sitt yttrande (se punkt 27 i detta förslag till avgörande), anges denna lösning i en text som getts ut av FSA och förefaller vara administrativ praxis. Det är ostridigt att den inte har kommit till användning i det nationella målet, eftersom den antogs av FSA efter det att tvisten hade uppstått. Icke desto mindre bör det noteras att detta förfarande gör det möjligt för en officiell veterinär att, mot bakgrund av utlåtanden från andra behöriga veterinärer, ompröva sin bedömning att kött är otjänligt som livsmedel innan han eller hon fattar beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. På den grunden ter det sig för mig som att även om ett sådant förfarande kan vara relevant vid en talan mot detta beslut för det fall att möjligheten finns, så utgör det inte ett medel för domstolsprövning av detta beslut och räcker således inte i sig för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd med stöd av artikel 47 i stadgan.

80. Det bör tilläggas att de argument som klagandena har anfört beträffande medlemsstaternas processuella skyldigheter inom ramen för den rätt till egendom som skyddas genom artikel 17 i stadgan inte vederlägger denna bedömning. Mot bakgrund av praxis från Europadomstolen

i fråga om artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen,[84] vilket är en praxis som ska beaktas vid tolkningen av artikel 17 i stadgan,[85] kan det mer begränsade utrymmet för att bestrida en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004, såsom det som är tillämpligt vid en ansökan om rättslig omprövning, enligt min mening anses ge en företagare som driver ett slakteri en rimlig möjlighet att väcka talan vid domstol för att på ett ändamålsenligt sätt bestrida detta beslut i den mån företagarens rätt till egendom har åberopats.

81. Jag drar därför slutsatsen att artikel 54.3 i förordning nr 882/2004, jämförd med artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, inte utgör hinder för ett förfarande enligt nationell rätt som, såsom är fallet vid en ansökan om rättslig omprövning, föreskriver domstolsprövning av den officiella veterinärens beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel, vid vilket den nationella domstolen inte får pröva huruvida beslutet är välgrundat.

C. Den första frågan

82. Såsom har nämnts i punkt 31 i detta förslag till avgörande avser den första frågan som ställts till EU-domstolen huruvida förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 utgör hinder för ett nationellt förfarande såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag.

83. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande har denna fråga uppkommit inom ramen för en tvist i det nationella målet mellan klagandena och FSA beträffande det korrekta förfarandet enligt nationell rätt för rättslig prövning av en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 och beträffande huruvida FSA har följt de regler som föreskrivs i nationell rätt.

84. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning har jag dragit slutsatsen att ett nationellt förfarande, såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag, är oförenligt med förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004, jämförda med effektivitetsprincipen och artikel 47 i stadgan. Skälen till att jag dragit denna slutsats är följande.

85. Såsom kan erinras från punkt 64 i detta förslag till avgörande ankommer det enligt EU-domstolens praxis, i avsaknad av unionsbestämmelser, på varje medlemsstat att i sin rättsordning, i enlighet med principen om processuell autonomi, ange vilka domstolar som är behöriga att pröva talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda till följd av unionsrätten, med förbehåll för likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Såvitt avser effektivitetsprincipen bör det också erinras om att varje fall i vilket frågan uppkommer huruvida en nationell förfaranderegel medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som enskilda har till följd av unionsrätten måste bedömas med beaktande av, i förekommande fall, de principer som ligger till grund för det nationella rättssystemet, bland vilka ingår rättssäkerhetsprincipen.[86] Vid fastställandet av förfaranderegleрna för en sådan talan ska medlemsstaterna dessutom säkerställa efterlevnaden av artikel 47 i stadgan.[87]

[84] Se dom av den 3 april 2012, Kotov mot Ryssland (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114), och dom av den 12 juli 2016, Vrzić mot Kroatien (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätt till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 72).

[86] Se dom av den 8 mars 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, punkt 37).

[87] Se dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 65), och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 142).

86. Härav följer att nationella bestämmelser som anger vilka domstolar som är behöriga att pröva talan mot en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 faller inom ramen för medlemsstaternas processuella autonomi, förutsatt att de uppfyller sina skyldigheter enligt unionsrätten, däribland likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt rätten till ett effektivt domstolsskydd på grundval av artikel 47 i stadgan. Såsom har nämnts i punkt 75 i detta förslag till avgörande förefaller förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004 inte utgöra något principiellt hinder för att en medlemsstat inför processuella regler som föreskriver att en nationell domstol ska pröva huruvida en officiell veterinärs beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 är välgrundat, såsom är fallet med section 9 i 1990 års lag, eller som föreskriver ett mer begränsat utrymme för att överklaga detta beslut, såsom det som är tillämpligt vid en ansökan om rättslig omprövning.

87. Jag anser emellertid att följande aspekter av omständigheterna i det nationella målet är särskilt relevanta.

88. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat (se punkt 14 i detta förslag till avgörande) innebär det förfarande som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag att den officiella veterinärens beslut underkastas prövning av en fredsdomare, vilken på grundval av relevant bevisning kan göra bedömningen att kött inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet. Enligt detta förfarande är det emellertid inte den företagare som driver slakteriet och som berörs negativt av beslutet som kan hänskjuta saken till fredsdomaren, utan en tjänsteman vid FSA. Enligt min uppfattning förefaller den omständigheten att detta förfarande inte kan åberopas av en företagare som driver ett slakteri i syfte att utöva sina rättigheter enligt unionsrätten och är avhängigt att åtgärder vidtas av nationella myndigheter, såsom FSA, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter till följd av unionsrätten.

89. Under dessa omständigheter anser jag inte heller att det förfarande som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag garanterar en företagare som driver ett slakteri en rätt till domstolsprövning i enlighet med artikel 47 första stycket i stadgan, eftersom denna företagare inte ges någon reell möjlighet att väcka talan vid domstol för att bestrida detta beslut. [88]

90. Systemet för domstolsprövning i Förenade kungarikets rättsordning är dessutom problematiskt av rättssäkerhetsskäl. Såsom EU-domstolen har slagit fast är medlemsstaterna skyldiga att åstadkomma ett rättsläge som är tillräckligt precist, klart och förutsebart så att enskilda kan förstå sina rättigheter och skyldigheter. [89] Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning förefaller de i det nationella målet omtvistade processuella reglerna inte uppfylla kravet på rättssäkerhet och därför inte vara förenliga med effektivitetsprincipen på grund av bristen på klarhet beträffande om det korrekta sättet att överklaga den officiella veterinärens beslut med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004 är att göra gällande det förfarande som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag eller att inge en ansökan om rättslig omprövning.

[88] Se dom av den 12 december 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, punkt 36). Det är värt att notera att Europadomstolen i sin praxis i fråga om artikel 6.1 i Europakonventionen har slagit fast att rätten till domstolsprövning ska vara ”praktisk och effektiv” och inte ”teoretisk eller illusorisk”, se dom av den 5 april 2018, Zubac mot Kroatien (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). Se även, i detta hänseende, förslag till avgörande av generaladvokat Cruz Villalón i Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punkt 43), och förslag till avgörande av generaladvokat Hogan i B. M. M. och B. S. (Regroupement familial – enfant mineur) (C-133/19, EU:C:2020:222, punkt 44).

[89] Se dom av den 28 januari 2010, kommissionen/Irland (C-456/08, EU:C:2010:46, punkt 61).

91. Jag drar således slutsatsen, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att förordningarna nr 854/2004 och nr 882/2004, jämförda med effektivitetsprincipen och artikel 47 i stadgan, utgör hinder för ett nationellt förfarande såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag.

VII. Förslag till avgörande

92. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) på följande sätt:

1. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning ska Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, jämförda med effektivitetsprincipen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att de utgör hinder för ett nationellt förfarande såsom det som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag.

2. Artikel 54.3 i förordning nr 882/2004 ålägger medlemsstaterna att föreskriva en rätt att överklaga en officiell veterinärs beslut att neka att anbringa ett kontrollmärke på kött som bedömts vara otjänligt som livsmedel med stöd av artikel 5.2 i förordning nr 854/2004. Dessa bestämmelser ska, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, tolkas så, att de inte utgör hinder för ett förfarande enligt nationell rätt, såsom ett förfarande med anledning av en ansökan om rättslig omprövning, vid vilket den nationella domstolen inte får pröva huruvida beslutet är välgrundat.