Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 11. februar 2021 [1]

Sag C-579/19

R (på vegne af Association of Independent Meat Suppliers og en anden part)
mod
Food Standards Agency

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 854/2004 – forordning (EF) nr. 882/2004 – offentlig kontrol af animalske fødevarer – ret til domstolsprøvelse af afgørelse truffet af embedsdyrlæge – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) vedrører i det væsentlige fortolkningen af artikel 5, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum [2] samt artikel 54, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes [3]. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 vedrører embedsdyrlægers anbringelse af sundhedsmærker, såfremt de anser kød for egnet til konsum, mens artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 omhandler oplysninger om mulighederne for at klage over afgørelser, der er truffet af kompetente myndigheder i medlemsstaterne som følge af sådan offentlig kontrol.

[1] Originalsprog: engelsk.
[2] EUT 2004, L 139, s. 206.
[3] EUT 2004, L 165, s. 1.

2. Forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 udgør en del af de retlige rammer for fødevaresikkerhed i Den Europæiske Union[4]. Disse forordninger fastsætter i store træk harmoniserede regler for offentlig kontrol, der foretages af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne med henblik på at sikre, at fødevarevirksomhedsledere opfylder deres forpligtelser i henhold til EU-retten. Embedsdyrlæger er i denne forbindelse særligt kvalificerede personer, der med bistand fra officielle medhjælpere, udfører opgaver på vegne af disse myndigheder inden for det offentlige kontrolsystem vedrørende kød.

3. I denne sag anmodes Domstolen om at træffe afgørelse om indholdet af »adgang[en] til at klage over de afgørelser, som den kompetente myndighed har truffet som følge af den offentlige kontrol«, der er nævnt i 43. betragtning til forordning nr. 882/2004, og som uddybes yderligere i forordningens artikel 54, stk. 3.

4. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst om det retssystem, der gjaldt i Det Forenede Kongerige inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, navnlig section 9 i Food Safety Act 1990 (lov om fødevaresikkerhed af 1990, herefter »1990-loven«)[5], er i overensstemmelse med disse forordninger. Den forelæggende ret har anmodet om dette i forbindelse med en tvist mellem sagsøgerne i hovedsagen, Cleveland Meat Company (herefter »CMC«) og Association of Independent Meat Suppliers (sammenslutning af uafhængige kødleverandører), og sagsøgte, Food Standards Agency (herefter »FSA«), om mulighederne i national ret for at foretage en retlig vurdering af, hvorvidt en afgørelse, der er truffet af en embedsdyrlæge, om ikke at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum, er forenelig med EU-retten. Er section 9 i 1990-loven, der fastsætter en procedure ved en fredsdommer, der indebærer en prøvelse af sagens realitet, den eneste mulighed, der opfylder kravene til den ovennævnte beskrevne klageadgang, der er fastsat i EU-retten, således som sagsøgerne har gjort gældende, eller giver adgangen til domstolsprøvelse i henhold til lovgivningen i Det Forenede Kongerige (herefter »adgang til domstolsprøvelse«), hvilket er en procedure ved en domstol, der ikke indebærer en prøvelse af sagens realitet, en effektiv og passende mulighed for håndhævelse af kravene til fødevaresikkerhed i forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 og nærmere bestemt embedsdyrlægens nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke, således som FSA har gjort gældende? Dette spørgsmål indebærer, at der nødvendigvis skal tages stilling til Domstolens praksis om medlemsstaternes procesautonomi i forhold til fastlæggelsen af regler for sager til beskyttelse af rettigheder i henhold til EU-retten med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet og retten til effektive retsmidler som sikret ved artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

5. Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, hvorvidt forordning nr. 882/2004 med henblik på at opfylde disse forordninger og EU-retten generelt fastsætter muligheder for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse om at nægte at anbringe et sundhedsmærke i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, der omfatter en domstolsprøvelse af afgørelsens

[4] Disse omfatter ligeledes Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28.1.2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29.4.2004 om fødevarehygiejne (EUT 2004, L 139, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29.4.2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21.10.2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) (EUT 2009, L 300, s. 1). Jf. yderligere punkt 39-43 i dette forslag til afgørelse.

[5] UK Public General Acts 1990, c. 16.

materielle rigtighed. Dette spørgsmål skal endvidere besvares i lyset af relevant praksis fra Domstolen om chartrets artikel 47, stk. 1, henset til, at det vedrører rækkevidden af domstolsprøvelsen.

6. Denne sag rejser følgelig i denne forbindelse nye spørgsmål angående effektiv retsbeskyttelse for private parter i EU's fødevarelovgivning og forholdet mellem forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004. Dette har ligeledes potentielt videre konsekvenser for udviklingen af Domstolens praksis om nationale retters domstolsprøvelse af administrative afgørelser på grundlag af chartrets artikel 47.

II. Retsforskrifter

7. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 bestemmer følgende:

»Kroppe af tamhovdyr, opdrættet hårvildt, bortset fra lagomorfer, og vildtlevende storvildt samt halve kroppe, fjerdinger og udskæringer af halve kroppe i tre engrosudskæringer sundhedsmærkes i slagteriet eller vildthåndteringsvirksomheden i henhold til bilag I, afsnit I, kapitel III. Sundhedsmærkerne anbringes af embedsdyrlægen eller på dennes ansvar, når der ved den offentlige kontrol ikke er fundet nogen mangler, som ville gøre kødet uegnet til konsum.«

8. Følgende fremgår af 43. betragtning til forordning nr. 882/2004:

»Virksomhedsledere bør have adgang til at klage over de afgørelser, som den kompetente myndighed har truffet som følge af den offentlige kontrol, og de bør oplyses om denne adgang.«

9. Artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 bestemmer følgende:

»Den kompetente myndighed giver den berørte virksomhedsleder eller en repræsentant:

a) skriftlig meddelelse om dens afgørelse vedrørende foranstaltninger, som skal træffes i henhold til stk. 1, sammen med begrundelserne for afgørelsen, og

b) oplysninger om mulighederne for at klage over sådanne afgørelser samt om gældende klageprocedure og -frister.«

III. De faktiske omstændigheder, forhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

10. Den 11. september 2014 købte CMC en levende tyr til ca. 1 400 GBP (ca. 1 700 EUR). Den blev vurderet slagteegnet af embedsdyrlægen i CMC's slagteri. Der blev foretaget en undersøgelse af slagtekroppen og de spiselige slagteribiprodukter af en officiel medhjælper, der benævnes kødinspektør, der konstaterede tre abscesser i de spiselige biprodukter[6]. Senere samme dag undersøgte embedsdyrlægen slagtekroppen, og efter drøftelse med kødinspektøren blev kødet erklæret uegnet til konsum, idet abscesserne gav anledning til en mistanke om, at tyren led af pyæmi, hvilket er en form for blodforgiftning[7]. Embedsdyrlægen anbragte således ikke et sundhedsmærke

[6] Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, anvendes slagtekrop i betydningen »slagtekrop« som defineret i punkt 1.9 i bilag I til forordning nr. 853/2004 som »et dyrs krop efter slagtning og slagtemæssig behandling«, mens »spiselige slagteribiprodukter« i henhold til forordningens punkt 1.11 betyder »fersk kød, for så vidt det ikke hører til slagtekroppen, inklusive organer og blod«.

[7] Pyæmi er blodforgiftning (septikæmi), der er forårsaget af en spredning i blodbanerne af bakterier, der danner pus, der frigives fra en absces.

på slagtekroppen som tegn på, at det var egnet til konsum. CMC blev som følge heraf afskåret fra at sælge slagtekroppen i henhold til Regulation 19 i Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (lov af 2013 om fødevarehygiejne) [8].

11. CMC rådførte sig hos en anden dyrlæge og anfægtede embedsdyrlægens vurdering. CMC hævdede, at embedsdyrlægen som følge af uenigheden og virksomhedens nægtelse af frivilligt at overgive slagtekroppen i overensstemmelse med section 9 i 1990-loven var forpligtet til at beslaglægge slagtekroppen og lade fredsdommeren afgøre, om den skulle bortskaffes. FSA, der er den kompetente myndighed med henblik på lovgivningen i EU og national lovgivning om fødevaresikkerhed og med ansvar for offentlig kontrol af slagterier, var af den opfattelse, at den ikke var forpligtet til at anvende denne procedure, og at slagtekroppen, idet den var blevet erklæret uegnet til konsum af embedsdyrlægen, skulle bortskaffes som et animalsk biprodukt.

12. Den 23. september 2014 gav embedsdyrlægen på vegne af FSA CMC et påbud om at bortskaffe slagtekroppen som et animalsk biprodukt i henhold til Regulation 25(2)(a) i Animal Bi-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (lov af 2013 om animalske biprodukter) [9] og forordning nr. 1069/2009. Det blev i dette påbud anført som følger: »De er muligvis berettiget til domstolsprøvelse af min afgørelse ved klage. En anmodning om en sådan prøvelse bør fremsættes straks og under alle omstændigheder som udgangspunkt inden for tre måneder fra det tidspunkt, hvor grunden til anmodningen opstod.«

13. CMC og Association of Independent Meat Suppliers (herefter samlet »sagsøgerne«) anlagde herefter sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (United Kingdom) (ret i første instans (England og Wales), Det Forenede Kongerige) til prøvelse af FSA's konklusion om, at det var unødvendigt at anvende den procedure, der var fastsat i section 9 i 1990-loven, og subsidiært, at det påhvilede Det Forenede Kongerige at give mulighed for at anfægte en embedsdyrlæges afgørelse af, hvorvidt kød er egnet til konsum. Der blev ikke givet sagsøgerne medhold ved denne domstol [10] og ved Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager)) [11], hvorefter sagsøgerne appellerede sagen til Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol).

14. Den forelæggende ret har bl.a. anført, at proceduren, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, ikke er udformet som en klage over en embedsdyrlæges afgørelse af, hvorvidt kød er egnet til konsum. I henhold til denne procedure kan en befuldmægtiget tjenestemand ved en fødevaremyndighed eller håndhævelsesmyndighed som eksempelvis FSA i tilfælde, hvor tjenestemanden finder, at en fødevare, der er beregnet til konsum, ikke opfylder kravene til fødevaresikkerhed, beslaglægge denne fødevare med henblik på at forelægge den for en lokal fredsdommer, der kan være en lægdommer eller en juridisk uddannet District Judge (retsassessor), og som er umiddelbart tilgængelig på alle tidspunkter. Såfremt fredsdommeren på grundlag af det relevante bevismateriale er af den opfattelse, at fødevaren ikke opfylder kravene til fødevaresikkerhed, skal vedkommende træffe afgørelse om, at den skal bortskaffes for ejerens regning, og hvis fredsdommeren afviser at bortskaffe fødevaren, skal den relevante myndighed tilkende ejeren erstatning for enhver værdiforringelse som følge af embedsmandens handling.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Som det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, fastlægger disse Regulations regler for gennemførelsen og håndhævelsen i England af forordning nr. 178/2002, nr. 852/2004, nr. 853/2004 og nr. 854/2004.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

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

[11] R (på vegne af Association of Independent Meat Suppliers og en anden part) mod Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

15. Den forelæggende ret har i denne forbindelse fremhævet, at ifølge sagsøgerne er den procedure, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, der har været en del af lovgivningen i Det Forenede Kongerige siden det 19. århundrede og fortsat finder anvendelse under ordningen for fødevaresikkerhed i EU, både en adgang til håndhævelse af en embedsdyrlæges afgørelse af, hvorvidt kød er egnet til konsum, og en mulighed for virksomhedsledere til at gøre denne afgørelse til genstand for retslig prøvelse og anmode en fredsdommer om at træffe afgørelse af, hvorvidt slagtekroppen faktisk opfylder kravene til fødevaresikkerhed. Sagsøgerne anerkender, at fredsdommeren ikke kan pålægge en embedsdyrlæge at anbringe et sundhedsmærke, men har gjort gældende, at en embedsdyrlæge kan forventes at efterleve afgørelsen og anbringe et sundhedsmærke i overensstemmelse dermed, og at der kan tilkendes erstatning. FSA har omvendt ikke anerkendt, at denne procedure er egnet, endsige obligatorisk, til at løse en tvist om, hvorvidt en slagtekrop er egnet til konsum, idet fredsdommeren ikke har kompetence til at pålægge en embedsdyrlæge at anbringe et sundhedsmærke eller at foretage sig andet end at træffe afgørelse om bortskaffelse af en slagtekrop, der ikke er sundhedsmærket. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at lægge til grund, at sagsøgernes fortolkning er korrekt, og at fredsdommeren har kompetence til at træffe en afgørelse, der kan føre til tilkendelse af erstatning, såfremt vedkommende er af den opfattelse, at der burde have været anbragt et sundhedsmærke på en slagtekrop.

16. Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at det er muligt for en virksomhedsleder af et slagteri som eksempelvis CMC at anlægge sag til prøvelse af en embedsdyrlæges afgørelse om, at kød er uegnet til konsum og følgelig at nægte at anbringe et sundhedsmærke eller at annullere et påbud om bortskaffelse som det, der blev afgivet til CMC den 23. september 2014, som nævnt i punkt 12 i dette forslag til afgørelse. I disse sager kan domstolen tilsidesætte denne afgørelse på ethvert grundlag, der gør afgørelsen retsstridig, herunder hvis embedsdyrlægen har handlet ud fra uvedkommende formål, ikke har anvendt de rigtige retlige kriterier, eller hvis der er truffet en afgørelse, der er usaglig eller uden tilstrækkeligt bevisgrundlag. Yderligere hører domstolen lejlighedsvist mundtlig bevisførelse og meddeler påbud og har kompetence til at tilkende erstatning for brud på grundlæggende rettigheder i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«). Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at et sådant søgsmål (»claim for judicial review«) ikke udgør en anfægtelse af afgørelsens materielle rigtighed.

17. Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte hovedsagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

»1) Er forordning [nr. 854/2004 og nr. 882/2004] til hinder for en procedure, hvorved en fredsdommer i henhold til section 9 i Food Safety Act 1990 (lov om fødevaresikkerhed af 1990) og på baggrund af vidneforklaringer fra sagkyndige, der af hver af sagens parter er begæret hørt, træffer afgørelse vedrørende realiteten om, hvorvidt en slagtekrop ikke opfylder kravene til fødevaresikkerheden?

2) Hjemler forordning [nr. 882/2004] en klageadgang i forbindelse med en [embedsdyrlæges] afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning [nr. 854/2004], hvorved en slagtekrops kød findes uegnet til konsum, og hvorledes skal man i bekræftende fald foretage efterprøvelsen af det materielle grundlag for [embedsdyrlægens] afgørelse, hvis der indgives en klage i sagen?«

IV. Sagens behandling ved Domstolen

18. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af sagsøgerne, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen. Disse parter har endvidere besvaret de skriftlige spørgsmål, som Domstolen har stillet dem.

19. Mens denne sag verserede ved Domstolen, forlod Det Forenede Kongerige Den Europæiske Union den 31. januar 2020. I henhold til artikel 86, stk. 2, i Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab [12] har Domstolen fortsat kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende anmodninger fra domstole i Det Forenede Kongerige, der er indgivet inden overgangsperiodens udløb, der som defineret i aftalens artikel 126 principielt er den 31. december 2020. I henhold til aftalens artikel 89, stk. 1, er Domstolens domme, uanset om de afsiges inden overgangsperiodens udløb eller på en fremtidig dato, bindende i deres helhed for og i Det Forenede Kongerige.

20. Henset til, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse blev indgivet den 31. juli 2019, bevarer Domstolen følgelig sin kompetence til at træffe afgørelse for så vidt angår denne anmodning, og Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) er bundet af den dom, der afsiges af Domstolen under denne sag.

V. Sammenfatning af parternes betragtninger

21. Sagsøgerne har gjort gældende, at det første spørgsmål bør besvares benægtende, idet forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 ikke er til hinder for en procedure, således som den, der er fastsat i section 9 i 1990-loven. De har anført, at den omstændighed, at embedsdyrlægen i henhold til artikel 5 i forordning nr. 854/2004 sammen med bilag I træffer afgørelser vedrørende sundhedsmærkningen af kød baseret på vedkommendes uddannelse og kvalifikationer, ikke er til hinder for effektiv retlig kontrol af disse afgørelsers materielle rigtighed. Denne lovgivning er således ikke til hinder for retten til at anfægte disse afgørelser i henhold til nationale procedurer.

22. Sagsøgerne har gjort gældende, at det andet spørgsmål bør besvares således, at forordning nr. 882/2004 giver ret til at påklage en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 om, at en slagtekrops kød var uegnet til konsum, og at en retsinstans ved prøvelsen af den materielle rigtighed af denne afgørelse skal foretage en fuldstændig prøvelse af samtlige relevante faktiske og retlige spørgsmål vedrørende denne afgørelse og træffe en afgørelse vedrørende realiteten og på grundlag af beviserne i sagen, herunder de sagkyndige udtalelser, der er begæret af parterne i sagen, om, hvorvidt en slagtekrops kød ikke opfylder kravene til fødevaresikkerhed. Forordning nr. 854/2004 finder efter deres opfattelse anvendelse i forbindelse med forordning nr. 882/2004, og artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 43. betragtning til forordningen, fastlægger en generel klageadgang, der finder anvendelse på denne afgørelse. De har bestridt, at artikel 54 i forordning nr. 882/2004 alene finder anvendelse på embedsdyrlægens opgaver i henhold til artikel 4 i forordning nr. 854/2004, men ikke forordningens artikel 5, særligt fordi dette er i strid med definitionen af manglende overholdelse i artikel 2 i forordning nr. 882/2004 og de former for afhjælpende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 882/2004.

[12] EUT 2020, L 29, s. 7. I overensstemmelse med aftalens artikel 86, stk. 3, anses anmodninger om præjudiciel afgørelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor det indledende processkrift er blevet registreret af Domstolens Justitskontor. I denne sag blev anmodningen registreret af Domstolens Justitskontor den 31.7.2019.

23. Sagsøgerne har gjort gældende, at søgsmålet ikke indebærer en sådan prøvelse af sagens realitet, og har påberåbt sig chartrets artikel 47 og relevant praksis fra Domstolen om retten til adgang til effektive retsmidler [13]. Retten for en virksomhedsleder af et slagteri til at anfægte den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 er efter deres opfattelse fastsat ved artikel 17, sammenholdt med chartrets artikel 47. De har anført, at destruering af en slagtekrop som et animalsk biprodukt udgør et uberettiget indgreb i virksomhedslederens ejendomsret i henhold til chartrets artikel 17, hvilket i lyset af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) om artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK [14] pålægger processuelle forpligtelser for medlemsstaterne til at sikre, at virksomhedslederen effektivt kan anfægte den omhandlede foranstaltning. De har fremhævet, at henset til, at tvisten vedrører spørgsmålet om, hvorvidt kød er egnet til konsum, bør proceduren være hurtig og tilgængelig, som det er tilfældet med section 9 i 1990-loven, og at adgangen til domstolsprøvelse er prohibitivt dyr. De har tilføjet, at den mulige administrative løsning, der er nævnt i Det Forenede Kongeriges indlæg, er irrelevant, idet den tidsmæssigt ligger efter tvisten i hovedsagen, og at den under alle omstændigheder ikke udgør et effektivt retsmiddel, navnlig idet den ikke har nogen bindende retsvirkning og ikke indebærer en kontradiktorisk sagsbehandling.

24. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, idet forordning nr. 854/2004 er til hinder for en procedure som den, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, om anfægtelse af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse overlader den ordning, der blev fastsat ved artikel 5 i forordning nr. 854/2004, der i modsætning til forordningens artikel 4 ikke handler om at rette op på tilfælde af manglende overholdelse, sammen med bilag I til forordningen, afgørelsen af, hvorvidt kød er egnet til konsum, til embedsdyrlægen baseret på vedkommendes professionelle erfaring og faglige dømmekraft og kræver, at afgørelsen er endelig. Anvendelsen af section 9 i 1990-loven strider mod denne forordning, eftersom denne afgørelse ikke vil være endelig, og kompetencen til at træffe afgørelser, som er tillagt embedsdyrlægen, ville blive overført til en fredsdommer, der mangler særlige kvalifikationer, og som er afhængig af sagkyndige udtalelser. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at forordning nr. 882/2004 ikke kan fastsætte en appelprocedure, der er i strid med forordning nr. 854/2004, idet denne forordning er lex specialis, som ikke kan fraviges ved forordning nr. 882/2004.

25. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det andet spørgsmål bør besvares benægtende, idet forordning nr. 882/2004 ikke giver mulighed for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, og at ingen tilgang, der giver adgang til en klage over afgørelsens materielle rigtighed, er forenelig med forordning nr. 854/2004. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse finder artikel 54 i forordning nr. 882/2004 ikke anvendelse på en embedsdyrlæges afgørelse af, hvorvidt der skal anbringes et sundhedsmærke, eftersom det ikke indebærer håndhævelsesforanstaltninger i forhold til virksomhedsledere, der ikke overholder fødevarelovgivningen, og forordningens artikel 54, stk. 3, kræver alene, at der skal gives oplysninger om mulighederne for at klage til den omhandlede virksomhedsleder. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at et søgsmål (»claim for judicial review«) giver en virksomhedsleder af et slagteri et tilstrækkeligt retsmiddel, der er i overensstemmelse med forordning nr. 854/2004 og de grundlæggende rettigheder. Det Forenede Kongerige har forklaret, at denne adgang giver visse nationale domstole mulighed for at fastslå, at afgørelser, der træffes af

[13] Sagsøgerne henviser bl.a. til dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684), og af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Sagsøgerne har henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.4.2010, Denisova og Moiseyeva mod Rusland (CE:EMRK:2010:0401JUD001690303), og af 28.6.2018, G.I.E.M. m.fl. mod Italien (CE:EMRK:2018:0628JUD000182806).

et offentligt organ, er ulovlige, at tilsidesætte denne afgørelse og træffe afgørelse om, hvilken handling der skal træde i stedet for denne afgørelse, og at såfremt embedsdyrlægen begår en retlig fejl, når frem til en irrational afgørelse eller ser bort fra væsentligt bevismateriale, skal domstolen kunne tilsidesætte afgørelsen og fastslå, at der skal træffes en ny afgørelse.

26. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at en fortolkning af forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, hvorefter en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke ikke kan gøres til genstand for en klage over afgørelsens materielle rigtighed, er forenelig med ejendomsretten for virksomhedsledere af slagterier i henhold til chartrets artikel 17 og dens analog i artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK. Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at et sådant indgreb i denne ret er forholdsmæssig og begrundet i den offentlige interesse i beskyttelse af den offentlige sundhed, og som i lyset af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis om artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK [15] ikke kræver nogen klageadgang, der går videre end en adgang til domstolsprøvelse.

27. Det Forenede Kongerige har tilføjet, at FSA siden januar 2018 har anvendt en mulig administrativ løsning [16], hvorefter FSA, såfremt virksomhedslederen er uenig med embedsdyrlægens oprindelige konstatering af, at kødet er uegnet til konsum, kan indhente en udtalelse fra en anden kompetent dyrlæge, og embedsdyrlægen kan ligeledes indhente en udtalelse fra mere erfarne kolleger. Embedsdyrlægen kan dernæst tage hensyn til disse udtalelser forud for, at vedkommende træffer afgørelse om sundhedsmærkning. Denne proces styrker efter Det Forenede Kongeriges opfattelse en adgang til domstolsprøvelse, eftersom den giver en virksomhedsleder mulighed for at stille krav om, at embedsdyrlægen tager hensyn til indsigelser mod vedkommendes oprindelige udtalelse, hvorved der skabes mulige yderligere grundlag for at indbringe en eventuel afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke for en retsinstans.

28. Kommissionen, der har taget stilling til spørgsmålene i omvendt rækkefølge, har gjort gældende, at det andet spørgsmål bør besvares således, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 og i lyset af chartrets artikel 47, indeholder et krav om, at medlemsstaterne fastlægger muligheder for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse om ikke at anbringe et sundhedsmærke, hvor det tilkommer retssystemet i hver medlemsstat at tage stilling til de processuelle regler for og rækkevidden af denne procedure i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Det er dens opfattelse, at uden specifikke bestemmelser i forordning nr. 854/2004 finder de generelle bestemmelser i forordning nr. 882/2004 anvendelse, og at en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, eftersom denne afgørelse omhandler et tilfælde af manglende overholdelse, og at embedsdyrlægen handler på vegne af den kompetente myndighed. Efter dens opfattelse er det i artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 43. betragtning til denne forordning, et krav, at medlemsstaterne fastsætter muligheder for at klage over denne afgørelse.

29. Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne i den foreliggende sag ikke skulle fastsætte en klageprocedure, der indebærer en fuldstændig prøvelse af afgørelsens materielle rigtighed under hensyntagen til ordlyden af artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 og

[15] Det Forenede Kongerige henviser bl.a. til dom af 24.10.1986, AGOSI mod Det Forenede Kongerige (CE:EMRK:1986:1024JUD000911880), og af 4.3.2014, Microintelect OOD mod Bulgarien (CE:EMRK:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, »Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection«, der er tilgængelig på FSA's webside, https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection

formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, der forfølges ved forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004. Det er endvidere efter dens opfattelse væsentligt at tage hensyn til embedsdyrlægens rolle i forbindelse med dette formål ved udførelsen af vedkommendes funktioner i henhold til forordning nr. 854/2004, der omfatter en række særligt specifikke faktuelle konstateringer for så vidt angår undersøgelser og sundhedsmærker.

30. Kommissionen har gjort gældende, at det første spørgsmål bør besvares således, at forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 ikke er til hinder for en procedure som den, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, der omfatter en afgørelse i sagen vedrørende realiteten om, hvorvidt en slagtekrop ikke lever op til kravene til fødevaresikkerhed. Det tilkommer den forelæggende ret, der er enekompetent til at fortolke den nationale lovgivning til fastlæggelse af, hvorvidt og i hvilket omfang denne procedure opfylder kravene i svaret på det andet spørgsmål, navnlig ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

VI. Bedømmelse

31. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt vejledning fra Domstolen om, hvorvidt forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 er til hinder for en national procedure som den, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, til prøvelse af en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum. Dette spørgsmål vedrører Domstolens praksis om procesautonomi for medlemsstaterne til at udpege retter med kompetence til at træffe afgørelser på grundlag af EU-retten med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Den indebærer endvidere en adgang til en domstol, hvilket er et af elementerne af retten til adgang til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47, stk. 1.

32. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, indeholder et krav om, at medlemsstater fastsætter en ret til at påklage den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke for kød, der anses for uegnet til konsum, eller hvorvidt den mere begrænsede prøvelse af denne afgørelse i form af retslig prøvelse (»claim for judicial review«) er tilstrækkelig til at overholde disse forordninger. Dette spørgsmål vedrører omfanget af domstolsprøvelsen som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 1, og vedrører ligeledes adgangen til en domstol. Opmærksomheden skal ligeledes rettes mod relevant praksis fra Domstolen om ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

33. Jeg skal bemærke, at Domstolen endnu ikke har foretaget en behandling af de spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag. Det er med henblik på at besvare disse spørgsmål i første omgang nødvendigt at fremføre nogle indledende betragtninger om sammenhængen mellem chartrets artikel 47 og hovedsagen samt med ordningen for fødevaresikkerhed i EU og embedsdyrlægens rolle i denne forbindelse (afsnit A). Af logiske og retlige grunde vil jeg dernæst i omvendt rækkefølge foretage en behandling af det andet spørgsmål (afsnit B) og det første spørgsmål (afsnit C), eftersom fortolkningen af de retlige rammer, der er fastsat ved forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, med henblik på det andet spørgsmål er relevante for det første spørgsmål.

34. Jeg er på grundlag af denne bedømmelse nået til den konklusion for så vidt angår det første spørgsmål, at med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse er forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, sammenholdt med effektivitetsprincippet og chartrets artikel 47, til hinder for en

national procedure som den, der er omhandlet i section 9 i 1990-loven. Det er for så vidt angår det andet spørgsmål min konklusion, at det i henhold til artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 er et krav, at medlemsstaterne fastsætter muligheder for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, og at disse bestemmelser, sammenholdt med chartrets artikel 47, ikke er til hinder for en procedure i national ret såsom en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), hvorefter den nationale ret, der foretager den retslige prøvelse af denne afgørelse, ikke kan foretage en prøvelse af afgørelsens materielle rigtighed.

A. Indledende betragtninger

1. Chartrets artikel 47 og hovedsagen

35. Det skal erindres, at Den Europæiske Union ifølge fast praksis er en retsunion, hvor retssubjekterne inden for rammerne af en retssag har ret til at anfægte lovligheden af enhver afgørelse eller enhver anden national retsakt, der vedrører anvendelse af en almengyldig EU-retsakt over for dem [17]. Det påhviler i henhold til det princip om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, medlemsstaternes retsinstanser at sikre domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, og artikel 19, stk. 1, TEU pålægger i øvrigt medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Denne forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne, svarer til retten til effektive retsmidler for en upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse [18]. I henhold til chartrets artikel 47, stk. 1, skal enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel [19].

36. Som det fremgår af chartrets artikel 51, stk. 1, er chartrets bestemmelser kun rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten [20]. De grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og de skal dermed overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde [21].

37. Som Domstolen endvidere har fastslået [22], kan adgangen til effektive retsmidler alene påberåbes på grundlag af chartrets artikel 47, uden at indholdet heri skal præciseres ved andre bestemmelser i EU-retten eller i medlemsstaternes nationale ret. For at denne rettighed kan anerkendes i en given sag, forudsætter det imidlertid, at den person, som påberåber sig den, gør rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende. I denne forbindelse udgør beskyttelsen af fysiske og juridiske personer mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter et generelt princip i EU-retten, som disse personer kan påberåbe sig som en rettighed sikret ved EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 47 med henblik på ved retsinstanserne at anfægte en bebyrdende retsakt.

17 Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 31).

18 Jf. dom af 29.1.2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, præmis 32 og 33).

19 Jf. dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 36).

20 Jf. dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse) (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 212).

21 Jf. dom af 24.9.2020, NK (Arbejdsmarkedspension for ledende personale) (C-223/19, EU:C:2020:753, præmis 78).

22 Jf. dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Retsbeskyttelse for så vidt angår anmodninger om oplysninger i skattelovgivningen) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 54-59).

38. I hovedsagen ønsker en virksomhedsleder af et slagteri at anfægte en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Der er enighed om, at embedsdyrlægen har truffet denne afgørelse på vegne af den relevante kompetente myndighed, hvilket i dette tilfælde er FSA, baseret på retsforskrifter i EU-retten. Det er efter min opfattelse klart, at chartret finder anvendelse under disse omstændigheder. En person, som er genstand for en bebyrdende retsakt ved denne afgørelse, som eksempelvis en virksomhedsleder af et slagteri, hvis kød ikke kan påføres et sundhedsmærke, idet det blev anset for uegnet til konsum, kan påberåbe sig chartrets artikel 47 ved en domstol i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 854/2004.

2. Ordningen for fødevaresikkerhed i EU

39. Som nævnt i mine indledende bemærkninger er forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 de primære retlige instrumenter i forbindelse med offentlig kontrol inden for ordningen for fødevaresikkerhed i EU, der omfatter visse generelle regler, der finder anvendelse på samtlige fødevarer samt specifikke regler om fødevarehygiejne [23].

40. Forordning nr. 178/2002 fastlægger de grundlæggende principper for så vidt angår fødevare- og foderlovgivningen og navnlig fødevaresikkerhed i medlemsstaterne og på EU-plan [24], der garanterer et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og forbrugerinteresser for så vidt angår fødevarer [25]. Kravene til fødevaresikkerhed er fastsat i artikel 14 i forordning nr. 178/2002, der bl.a. forbyder markedsføring af fødevarer, der er usikre, herunder fødevarer, der er uegnede til konsum [26]. I henhold til forordningens artikel 17 ligger det primære ansvar for at sikre, at fødevarer er sikre, hos fødevarevirksomhedsledere [27]. Medlemsstaterne skal overvåge og kontrollere, at disse virksomhedsledere opfylder kravene i EU-retten om fødevare- og fodersikkerhed og til dette formål opretholde et offentligt kontrolsystem [28].

41. Forordning nr. 882/2004 fastlægger generelle regler for offentlig kontrol af alle former for foderstoffer og fødevarer [29]. Formålet med denne forordning er, som det fremgår af forordningens artikel 1 bl.a. at forebygge eller fjerne risici for mennesker og dyr eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau ved gennemførelse af offentlig kontrol [30]. I henhold til artikel 2, nr. 1), og artikel 3 i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med fjerde og sjette betragtning til forordningen, tilkommer det i dette øjemed medlemsstaterne at gennemføre offentlig kontrol med, om foderstof- og fødevarelovgivningen overholdes af ledere af fødevare- og foderstofvirksomhederne i alle led i produktion, forarbejdning og distribution [31]. Som Domstolen

[23] Med henblik på en generel drøftelse jf. B.M. van der Meulen, »The Structure of European Food Law«, *Laws*, bind 2, 2013, s. 69-98 ff.

[24] Jf. artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 178/2002 samt 3.-5. og 10.-12. betragtning til forordningen. Jf. endvidere arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, The REFIT Evaluation of the General Food Law (forordning nr. 178/2002) (SWD(2018) 38 final, 1. del), 15.1.2018, navnlig punkt 1.2 og 2.

[25] Jf. artikel 1, stk. 1, artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1, og artikel 8 i forordning nr. 178/2002 samt anden og ottende betragtning til forordningen.

[26] Jf. artikel 14, stk. 1 og 2, i forordning nr. 178/2002. Jf. ligeledes dom af 11.4.2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, præmis 34).

[27] Jf. artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 178/2002 samt 30. betragtning til forordningen.

[28] Jf. artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 178/2002.

[29] Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 882/2004 samt 6., 7. og 45. betragtning til forordningen. Jf. forordningens artikel 2, nr. 1), med henblik på en definition af »offentlig kontrol«. Jf. yderligere Rapport fra Kommissionen om den offentlige kontrol i almindelighed i medlemsstaterne af fødevaresikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt plantesundhed (COM(2012) 122 final, 23.3.2012).

[30] Jf. dom af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 37).

[31] Jf. dom af 12.9.2019, Pollo del Campo m.fl. (C-199/18, C-200/18 og C-343/18, EU:C:2019:718, præmis 33).

har anerkendt, er kravet om den offentlige kontrols effektivitet, således som det gentagne gange nævnes i forordning nr. 882/2004, et centralt anliggende for EU-lovgiver, der i første række afhænger af de inspektioner, som embedsdyrlæger og officielle medhjælpere foretager [32].

42. Parallelt med forordning nr. 882/2004 findes der regler om offentlig kontrol i forordning nr. 854/2004, der udgør en del af EU's »fødevarehygiejnepakke« – der også omfatter forordning nr. 852/2004 og nr. 853/2004 – med henblik på at konsolidere, forenkle og ajourføre EU-lovgivningen om fødevarehygiejnekrav [33]. Forordning nr. 852/2004 omhandler generelle regler for fødevarehygiejne [34], mens forordning nr. 853/2004 fastlægger særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer [35], hvis hovedformål er at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau med hensyn til fødevaresikkerhed [36]. Artikel 5 i forordning nr. 853/2004 er af særlig betydning i denne situation, eftersom den generelt forbyder virksomhedsledere at markedsføre et produkt af animalsk oprindelse, som eksempelvis kød, medmindre det er forsynet med et sundhedsmærke, der er anbragt i overensstemmelse med forordning nr. 854/2004 [37]. Denne forordning fastlægger de nærmere regler for offentlig kontrol for så vidt angår kød og andre animalske produkter [38]. Som nævnt i fjerde betragtning til forordning nr. 854/2004 er ét af dens hovedformål at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed, og ifølge ottende og niende betragtning til forordningen er der behov for offentlig kontrol af kød for at verificere, at ledere af fødevarevirksomheder overholder hygiejnebestemmelserne, og i betragtning af deres sagkundskab er embedsdyrlæger ansvarlige for foretagelsen af inspektioner og andre opgaver i slagterier [39].

43. Navnlig for så vidt angår ændringer i EU-retten, der indtræder efter begivenhederne i hovedsagen, men som er relevante for den foreliggende sag, integrerer forordning (EU) 2017/625 [40] reglerne i EU om offentlig kontrol i én enkelt lovgivningsmæssig ramme for offentlig kontrol [41] og erstatter dermed forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/627 [42] indeholder endvidere bestemmelser, der svarer til forordning nr. 854/2004, som er genstand for den foreliggende sag.

32 Jf. dom af 19.12.2019, Exportslachterij J. Gosschalk m.fl. (C-477/18 og C-478/18, EU:C:2019:1126, præmis 57 og 60).

33 Jf. Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om erfaringerne med anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets hygiejneforordninger (EF) nr. 852/2004, (EF) nr. 853/2004 og (EF) nr. 854/2004 af 29.4.2004 (KOM(2009) 403 endelig), 28.7.2009, navnlig punkt 2.

34 Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 852/2004 samt ottende betragtning til forordningen.

35 Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 853/2004 samt anden betragtning til forordningen.

36 Jf. syvende betragtning til forordning nr. 852/2004 samt niende og tiende betragtning til forordning nr. 853/2004. Jf. ligeledes dom af 2.5.2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, præmis 44), og af 12.9.2019, A m.fl. (C-347/17, EU:C:2019:720, præmis 43).

37 Eller i relevante tilfælde et identifikationsmærke. Jf. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 853/2004 samt 15. betragtning til forordningen. Definitionen af »animalske produkter« og begreber, der vedrører kød, er fastsat i forordningens bilag I, punkt 1 og 8.

38 Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 854/2004 samt anden betragtning til forordningen.

39 Jf. dom af 5.11.2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, præmis 17).

40 Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevare- og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU) 2016/2031, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt Rådets direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, Rådets direktiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og Rådets afgørelse 92/438/EØF (forordningen om offentlig kontrol) (EUT 2017, L 95, s. 1).

41 Jf. artikel 1 i forordning 2017/625 samt 19., 20., 43. og 92. betragtning til forordningen. I henhold til forordningens artikel 167 finder den anvendelse fra 14.12.2019 med forbehold af visse undtagelser.

42 Kommissionens gennemførelsesforordning af 15.3.2019 om ensartede praktiske ordninger for gennemførelse af offentlig kontrol af animalske produkter til konsum, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625, og om ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 2074/2005 for så vidt angår offentlig kontrol (EUT 2019, L 131, s. 51). I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 75 finder den anvendelse fra den 14.12.2019.

3. Embedsdyrlægens rolle

44. Som det allerede er blevet anført, skal det endvidere fremhæves, at embedsdyrlægen spiller en central rolle inden for systemet for offentlig kontrol af kød [43] som fastsat i forordning nr. 854/2004 og de tilhørende bilag. En embedsdyrlæge defineres i forordning nr. 854/2004 som en dyrlæge, der i henhold til forordningen er kvalificeret til at fungere som sådan, og som er udpeget af den kompetente myndighed [44]. Bilag I, afsnit III, kapitel IV i forordning nr. 854/2004 præciserer embedsdyrlægens faglige kvalifikationer for så vidt angår specialiseret viden og uddannelse, der skal opfyldes i denne forbindelse. Som følge af vedkommendes stilling og faglige erfaring kan embedsdyrlægen anses for den bedst kvalificerede til at udføre undersøgelser i medlemsstaterne og er følgelig i besiddelse af den tilstrækkelige faglige kompetence og kan i tilstrækkelig grad sikre ensartethed med hensyn til de sundhedsmæssige betingelser for så vidt angår kød [45].

45. Artikel 4 og 5 i forordning nr. 854/2004, sammenholdt med forordningens bilag I, afsnit I, definerer i denne forbindelse de opgaver, der generelt vedrører audit, inspektion før og efter slagtning og sundhedsmærkning, der foretages af embedsdyrlægen, som kan bistås af andre som eksempelvis officielle medhjælpere, der ligeledes har en officiel uddannelse [46]. Forordningens artikel 5, stk. 2, bestemmer, at embedsdyrlægen skal sikre, at et sundhedsmærke anbringes på kød, »når der ved den offentlige kontrol ikke er fundet nogen mangler, som ville gøre kødet uegnet til konsum« [47]. Bilag I, afsnit II, kapitel V, i forordning nr. 854/2004 fastsætter ydermere de afgørelser om kød, der skal træffes af embedsdyrlægen efter udførelsen af offentlig kontrol, der indeholder 21 grunde til, at kød kan erklæres for uegnet til konsum, herunder som i denne sag, hvor kødet stammer fra dyr med en generaliseret sygdom som eksempelvis pyæmi, eller såfremt kødet efter embedsdyrlægens vurdering foretaget på grundlag af undersøgelse af alle relevante oplysninger kan udgøre en risiko for menneskers og dyrs sundhed, eller af andre årsager ikke er egnet til konsum [48].

46. Det fremgår følgelig tydeligt af bestemmelserne i forordning nr. 854/2004, at EU-lovgiver har gjort embedsdyrlægen ansvarlig for at sikre, at kød, der markedsføres, er egnet til konsum, og følgelig at sikre opfyldelsen af målsætningen om beskyttelse af den offentlige sundhed, der forfølges ved denne forordning [49], således som det er tilfældet med ordningen for fødevaresikkerhed i EU i almindelighed [50]. Embedsdyrlægen har endvidere en skønsbeføjelse i henhold til forordning nr. 854/2004 [51] baseret på vedkommendes særlige ekspertise med henblik på at træffe afgørelser om, hvorvidt kød er egnet til konsum. Det er på denne baggrund, at der skal tages stilling til de præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag.

[43] Jf. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den officielle kontrol af animalske produkter til konsum (KOM(2002) 377 endelig), 11.7.2002 (herefter »forslaget«), punkt 5 og 8 i begrundelsen. Jf. ligeledes punkt 41 og 42 i dette forslag til afgørelse.

[44] Jf. artikel 2, stk. 1, litra f), i forordning nr. 854/2004. Jf. forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), for så vidt angår definitionen af »den kompetente myndighed« samt artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 882/2004.

[45] Jf. analogt dom af 15.4.1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, præmis 35 og 36).

[46] Jf. artikel 5, stk. 4-7, i forordning nr. 854/2004 samt bilag I, afsnit III. Jf. ligeledes dom af 5.11.2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, præmis 19), og af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 29).

[47] Jf. ligeledes bilag I, afsnit I, kapitel III, punkt 2, litra a), til forordning nr. 854/2004.

[48] Jf. bilag I, afsnit II, kapitel V, punkt 1, litra f) og u), til forordning nr. 854/2004.

[49] Jf. analogt dom af 15.4.1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, præmis 20).

[50] Jf. fodnote 25 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes eksempelvis første betragtning til forordning nr. 852/2004 samt dom af 13.11.2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, præmis 28).

[51] Jf. analogt dom af 12.9.2019, A m.fl. (C-347/17, EU:C:2019:720, præmis 65-69), og generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse A m.fl. (EU:C:2018:974, punkt 82 og 83 samt fodnote 25).

B. Det andet spørgsmål

47. Som nævnt i punkt 32 i dette forslag til afgørelse omhandler det andet spørgsmål, der er rejst for Domstolen, hvorvidt artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, kræver, at medlemsstaterne fastsætter mulighed for at klage over den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse om at nægte at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum. Jeg vil følgelig indlede ved at foretage en behandling af, hvorvidt artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 finder anvendelse på en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 (under afsnit 1). Jeg vil dernæst foretage en behandling af omfanget af domstolsprøvelsen af denne afgørelse (under afsnit 2).

1. Anvendelsen af artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004

48. Ifølge de argumenter, der er blevet fremført af Det Forenede Kongerige, finder artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 ikke anvendelse på en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, ligesom det i henhold til denne bestemmelse heller ikke er et krav, at medlemsstaterne fastsætter muligheder for at klage over afgørelser, der er truffet af de kompetente myndigheder i henhold til artikel 54 i forordning nr. 882/2004, men at disse myndigheder alene er forpligtede til at give oplysninger om en sådan mulighed i det omfang, den består. Sagsøgerne og Kommissionen er af en anden opfattelse.

49. Jeg skal indledningsvis anføre, at jeg som udgangspunkt er enig med sagsøgerne og Kommissionen i, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 giver mulighed for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Jeg har nedenfor anført grundene til, at jeg når denne konklusion.

50. Det skal bemærkes, at forordning nr. 854/2004 ikke indeholder regler om mulighed for at klage over afgørelser, der er blevet truffet af embedsdyrlæger. Det fremgår klart af artikel 1, stk. 1a, i denne forordning, at den ydermere finder anvendelse på forordning nr. 882/2004, og i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 berører denne forordning ikke specifikke EU-retlige bestemmelser om offentlig kontrol. Uden specifikke bestemmelser i forordning nr. 854/2004 om mulighederne for at klage over afgørelser, der er truffet af en embedsdyrlæge, skal der følgelig henvises til de generelle bestemmelser i forordning nr. 882/2004.

51. Artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 vedrører de handlinger, som den kompetente myndighed skal foretage i overensstemmelse med forordningens artikel 54, stk. 1, med henblik på at afhjælpe situationen i tilfælde af manglende overholdelse. Den kompetente myndighed skal i henhold til denne bestemmelse give den omhandlede virksomhedsleder skriftlig meddelelse om dens afgørelse vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes, og begrundelserne for denne afgørelse sammen med »oplysninger om mulighederne for at klage over sådanne afgørelser samt om gældende klageprocedure og -frister«.

52. En embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, kan efter min opfattelse karakteriseres således, at der er tale om et tilfælde af manglende overholdelse som omhandlet i artikel 54 i forordning nr. 882/2004.

53. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at begrebet »manglende overholdelse« defineres bredt i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 882/2004 som »manglende overholdelse af foderstof- eller fødevarelovgivningen samt af bestemmelserne om beskyttelse af dyresundhed og -velfærd«. Forordningens artikel 54, stk. 2, litra b), nævner navnlig yderligere foranstaltninger, der begrænser eller forbyder markedsføring af fødevarer, og denne bestemmelse har ligeledes et bredt anvendelsesområde, idet bestemmelsens litra h) henviser til »andre foranstaltninger, den kompetente myndighed anser for passende«. I overensstemmelse med artikel 14 i forordning nr. 178/2002 (jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse) kan en fødevare ikke markedsføres, såfremt den anses for uegnet til konsum. Det fremgår af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, at en embedsdyrlæges nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke netop har den virkning, at det fastslås, at kød er uegnet til konsum, og forhindrer, at det markedsføres. Som Kommissionen har fremhævet, hersker der ingen tvivl om, at embedsdyrlægens afgørelse om sundhedsmærkning er blevet truffet på vegne af den kompetente myndighed, nærmere bestemt FSA, i denne sag.

54. I modsætning til de argumenter, der er blevet fremført af Det Forenede Kongerige, forekommer det mig, at dette er en situation, der skal kunne afhjælpes ved håndhævelsesforanstaltninger. Der er her tale om et spørgsmål om at fjerne kød, der udgør en fare for folkesundheden, ved at beslutte, at der ikke skal anbringes et sundhedsmærke. Som anført af sagsøgerne foretages der ingen sondring mellem artikel 4 og 5 i forordning nr. 854/2004 for så vidt angår afgørelser, der træffes af kompetente myndigheder, der er omfattet af artikel 54 i forordning nr. 882/2004, idet dette særligt ville være i strid med det brede begreb »manglende overholdelse« i artikel 2 i forordning nr. 882/2004 og de foranstaltninger, der er bekrevet i forordningens artikel 54, stk. 2. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 854/2004 bestemmer endvidere, at offentlig kontrol med henblik på forordningens artikel 4, stk. 1, omfatter den kontrol, der er præciseret i forordningens artikel 5.

55. Jeg anerkender, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 henviser til et krav om, at den kompetente myndighed skal give oplysninger om mulighederne for at klage. Det fremgår ikke desto mindre af 43. betragtning til forordningen, at »[v]irksomhedsledere bør have adgang til at klage over de afgørelser, som den kompetente myndighed har truffet som følge af den offentlige kontrol, og de bør oplyses om denne adgang«[52]. Det skal følgelig på grundlag af en fortolkning af artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 43. betragtning til forordningen, anføres, at denne bestemmelse kræver, at medlemsstaterne fastsætter en mulighed for at klage over afgørelser, der er truffet af den kompetente myndighed, der omfatter en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004.

56. Denne bedømmelse synes at være i overensstemmelse med tilblivelsen af forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004. Det skal navnlig bemærkes, at selv om Kommissionens forslag til forordning nr. 854/2004 ikke indeholdt bestemmelser om klageadgang[53], foreslog Europa-Parlamentet ved førstebehandlingen at indsætte en bestemmelse med følgende ordlyd: »Medlemsstaterne drager omsorg for, at virksomhedslederne har tilstrækkelige ankemuligheder. Udnyttelse af ankemulighederne må ikke medføre, at gennemførelsen af de foranstaltninger, der

[52] Det bør som nævnt ovenfor i forelæggelsesafgørelsen bemærkes, at den tyske sprogversion af 43. betragtning (»Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können«) til og navnlig artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 (»sein Widerspruchsrecht«), synes at afvige fra langt størsteparten af de andre sprogversioner, der anvender en tilsvarende ordlyd som den engelske sprogversion af disse bestemmelser; jf. eksempelvis den franske sprogversion i 43. betragtning (»Les exploitants devraient avoir un droit de recours«) til og artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 (»des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables«).

[53] Jf. forslaget, der er nævnt i fodnote 43 i dette forslag til afgørelse.

er fastlagt i denne forordning, forsinkes eller udsættes«[54]. Begrundelsen var som følger: »Producenterne må have mulighed for at gøre indsigelse mod afgørelser, de finder uberettigede«[55]. Rådet har tilsvarende tilføjet en bestemmelse i forslaget til ordlyden, der var stort set identisk med artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004[56]. Kommissionen besvarede, at den var af den opfattelse, at klageadgangen skulle behandles i den foreslåede forordning om offentlig foderstof- og fødevarekontrol[57], der kulminerede i forordning nr. 882/2004. Følgelig fremgik de foreslåede bestemmelser om klageadgang ikke af den endelige ordlyd af forordning nr. 854/2004, således som den blev vedtaget.

57. Det kan følgelig udledes af aftalen om at udelukke de foreslåede bestemmelser om klageadgang i forordning nr. 854/2004 til fordel for dem i forordning nr. 882/2004, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 ville finde anvendelse på afgørelser, der træffes af den kompetente myndighed i forbindelse med forordning nr. 854/2004. Det fremgår endvidere af Parlamentets forslag, at en sådan bestemmelse ikke alene omhandlede en ret til at modtage oplysninger, men endvidere havde til hensigt at sikre, at virksomhedsledere havde mulighed for at klage over bebyrdende afgørelser, der blev truffet af den kompetente myndighed.

58. Det skal tilføjes, at denne bedømmelse synes at være i overensstemmelse med forordning 2017/625 og gennemførelsesforordning 2019/627, der har erstattet forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 (jf. punkt 43 i dette forslag til afgørelse). I tillæg til bestemmelser svarende til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004[58] samt artikel 54, stk. 3, i og 43. betragtning til forordning nr. 882/2004[59] indeholder forordning 2017/625 en specifik bestemmelse i artikel 7, der bærer overskriften »Klageadgang«, der bestemmer, at afgørelser, der træffes af de kompetente myndigheder som nævnt i forordningen vedrørende fysiske eller juridiske personer, er omfattet af disses klageadgang i overensstemmelse med national ret, og at denne ret ikke berører disse myndigheders forpligtelse til straks at gribe ind i henhold til denne forordning. Artikel 45 i gennemførelsesforordning 2019/627 synes ligeledes udtrykkeligt at bestemme, at »[f]oranstaltninger i tilfælde af *manglende overholdelse* af krav vedrørende fersk kød« betegner de foranstaltninger, der vedrører forskellige grunde til, at embedsdyrlægen erklærer kød for uegnet til konsum, som eksempelvis hvor kødet stammer fra dyr med pyæmi[60].

59. Det er følgelig min opfattelse, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 finder anvendelse på en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Det gælder under alle omstændigheder, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 ikke finder anvendelse på en sådan afgørelse, vil dette på ingen måde påvirke den mulighed for at klage over denne afgørelse, som virksomhedslederen af et slagteri under disse omstændigheder har i henhold til chartrets artikel 47 (jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse).

[54] Jf. Europa-Parlamentets holdning, der blev fastlagt ved førstebehandlingen af forslaget, 5.6.2003, bilag I, kapitel 1, afsnit II.A, udkast til artikel 5.

[55] Jf. Europa-Parlamentets betænkning om forslaget, A5-0156/2003, 7.5.2003, ændringsforslag 70.

[56] Jf. eksempelvis dok. 11104/03 ADD 3, 11.7.2003, s. 15, fælles holdning (EF) nr. 3/2004 om forslaget, 27.10.2003 (EUT 2004, C 48 E, s. 82), udkast til artikel 9, stk. 3, samt Rådets begrundelse, del III.B.

[57] Jf. i denne forbindelse Kommissionens ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den officielle kontrol af animalske produkter til konsum (KOM(2003) 577 endelig), 21.10.2003, begrundelsens punkt 11.

[58] Jf. artikel 18, stk. 4, i forordning 2017/625; jf. ligeledes forordningens artikel 3, nr. 51), og artikel 18, stk. 5, samt artikel 1, litra d), og artikel 48, stk. 2, litra a), i gennemførelsesforordning 2019/627 og 17. betragtning hertil.

[59] Jf. artikel 138, stk. 3, i forordning 2017/625 samt 30. betragtning til forordningen.

[60] Jf. artikel 45, litra f), i gennemførelsesforordning 2019/627. Min fremhævelse.

2. Omfanget af domstolsprøvelsen

60. Det fremgår klart af deres indlæg, at sagsøgerne og Det Forenede Kongerige er uenige med hinanden for så vidt angår omfanget af domstolsprøvelsen af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at denne prøvelse for at respektere deres adgang til effektive retsmidler skal vedrøre afgørelsens materielle rigtighed som fastsat i section 9 i 1990-loven, mens Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at denne form for prøvelse ikke er tilladt ved forordning nr. 854/2004, og at en retslig prøvelse er tilstrækkelig. Kommissionen har på sin side i det væsentlige gjort gældende, at domstolsprøvelse af afgørelsens materielle rigtighed ikke kræves i henhold til artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 og i lyset af chartrets artikel 47, og at det tilkommer medlemsstaterne at tage stilling til dette med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

61. Jeg bemærker følgelig, at spørgsmålet for Domstolen ikke er, hvorvidt en virksomhedsleder af et slagteri under disse omstændigheder savner mulighed for at klage, men snarere vedrører effektiviteten af det retsmiddel, som denne virksomhedsleder i henhold til national ret har adgang til, til at anfægte en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 ved en national ret, navnlig hvorvidt dette retsmiddel skal omfatte domstolsprøvelse af denne afgørelses materielle rigtighed for at opfylde kravene i EU-retten.

62. Det er min konklusion, at en national rets mere begrænsede prøvelse af en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der er anset for uegnet til konsum, såsom den, der foretages i forbindelse med en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), er i overensstemmelse med artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2 i forordning nr. 854/2004 og i lyset af chartrets artikel 47, og at en domstolsprøvelse af afgørelsens materielle rigtighed ikke er nødvendig. Jeg vil gennemgå grundene til, at jeg når denne konklusion, nedenfor.

63. Det skal, som det fremgår af punkt 9 i dette forslag til afgørelse, bemærkes, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 ikke indeholder regler vedrørende udøvelsen af den klageadgang, der er nævnt deri.

64. I mangel af EU-retlige regler tilkommer det i henhold til fast retspraksis hver enkelt medlemsstat i sin retsorden i overensstemmelse med princippet om procesautonomi at udpege de kompetente retter og fastsætte detaljerede processuelle regler for søgsmål med henblik på at sikre den fulde beskyttelse af borgernes rettigheder efter EU-retten. Disse regler må imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet) [61]. Som Domstolen endvidere har anerkendt, skal der på trods af, at der ikke findes EU-retlige regler om, hvorledes der kan anlægges sag ved de nationale retter, og for at fastlægge intensiteten af den domstolsprøvelse af nationale afgørelser, som er blevet vedtaget i medfør af en EU-retlig foranstaltning, tages hensyn til denne foranstaltnings formål, og det skal overvåges, at dens effektivitet ikke bringes i fare [62].

[61] Jf. dom af 9.7.2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, præmis 39), og af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 223).

[62] Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 46).

65. Domstolen har i denne forbindelse taget stilling til spørgsmål vedrørende rækkevidden af domstolsprøvelsen af administrative afgørelser, der foretages af nationale retter i forbindelse med dens praksis om ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Dommen i sagen East Sussex County Council af 6. oktober 2015[63] omhandlede eksempelvis en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en ret i Det Forenede Kongerige vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt det var i strid med et EU-direktiv om adgang til miljøoplysninger, at rimeligheden af det gebyr, der blev opkrævet for udlevering af de omhandlede miljøoplysninger, alene var genstand for en begrænset administrativ prøvelse og domstolsprøvelse som foreskrevet ved lovgivningen i Det Forenede Kongerige.

66. Domstolen besvarede i dommen[64] dette spørgsmål benægtende. Den fremhævede navnlig, at EU-direktivet ikke præciserede rækkevidden af den i direktivet krævede administrative prøvelse og domstolsprøvelse, og fastlæggelsen af denne rækkevidde tilkom følgelig den nationale retsorden med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet[65]. For så vidt angår effektivitetsprincippet fastslog Domstolen endvidere, at prøvelsen i henhold til national ret var begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt den afgørelse, som var blevet truffet af den pågældende offentlige myndighed, var urimelig, ulovlig eller uforholdsmæssig, og gav begrænsede muligheder for at anfægte relevante faktuelle konklusioner, som den offentlige myndighed havde draget[66]. Domstolen har med støtte i tidligere praksis fastslået, at en procedure for domstolsprøvelse af afgørelser, der er truffet af administrative myndigheder, der er begrænset hvad angår efterprøvelsen af faktiske spørgsmål, ikke var i strid med effektivitetsprincippet, forudsat, at den gav den domstol, ved hvilken der var anlagt sag med påstand om ophævelse af en sådan afgørelse, mulighed for effektiv anvendelse af de relevante principper og regler i EU-retten i forbindelse med prøvelsen af afgørelsens lovlighed[67].

67. Domstolen har endvidere i dens praksis i en række forskellige sammenhænge foretaget en vurdering af nationale processuelle regler vedrørende rækkevidden af domstolsprøvelsen af administrative afgørelser på grundlag af retten til effektiv retsbeskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 47[68]. Sager som den foreliggende, der omhandler adgang til retsmidler for personer, der søger effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tilkommer dem i henhold til EU-retten, vedrører direkte chartrets artikel 47, idet en samordning med Menneskerettighedsdomstolens retspraksis vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13 er af afgørende betydning[69].

63 C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 17-26 og 46.

64 Jf. dom af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 61).

65 Jf. dom af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 50, 51 og 53).

66 Jf. dom af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 57).

67 Jf. dom af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 58), der henviser til dom af 21.1.1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, præmis 30, 35 og 36), og af 9.6.2005, HLH Warenvertrieb og Orthica (C-211/03, C-299/03 og C-316/03 – C-318/03, EU:C:2005:370, præmis 75-77 og 79).

68 Jf. bl.a. dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, navnlig præmis 75-89), af 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, præmis 42-52), og af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 40-56). Jf. med henblik på en videre drøftelse af samspillet mellem effektivitetsprincippet og effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47 eksempelvis generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Banger (EU:C:2018:225, punkt 99-103) og generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, punkt 66-69).

69 Jf. i denne forbindelse S. Prechal og R. Widdershoven »Redefining the Relationship between »Rewe-effectiveness« and Effective Judicial Protection«, *Review of European Administrative Law*, bind 4, 2011, s. 31-50 ff., på s. 47 og 48, samt R. Widdershoven, »National Procedural Autonomy and General EU Law Limits«, *Review of European Administrative Law*, bind 12, 2019, s. 5-34 ff., på s. 21-27.

68. Ifølge Domstolens praksis omfatter retten til effektiv retsbeskyttelse, der er fastlagt i chartrets artikel 47, adskillige elementer, herunder retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, adgang til domstolsprøvelse og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret[70]. Domstolen har særligt for så vidt angår adgangen til domstolsprøvelse i henhold til chartrets artikel 47, stk. 1, fastslået, at for at en domstol kan træffe afgørelse om en anfægtelse af de rettigheder og pligter, der følger af EU-retten, skal den nødvendigvis have kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den[71]. Domstolen har yderligere fastslået, at en efterlevelse af chartrets artikel 47, stk. 2, indebærer, at en afgørelse, der træffes af en administrativ myndighed, der ikke selv opfylder betingelserne om uafhængighed og upartiskhed, undergives en efterfølgende kontrol af et retsligt organ, der navnlig skal have kompetence til at undersøge alle relevante spørgsmål[72].

69. Det fremgår ikke desto mindre af Domstolens praksis, at overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til chartres artikel 47 skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område[73]. Som bemærket af kommentatorer gælder der følgelig ikke en ensartet standard for domstolsprøvelse af administrative afgørelser af nationale retter i tilfælde, der omhandler chartrets artikel 47[74].

70. Der kan endvidere findes vejledning i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13, i lyset af hvilken chartrets artikel 47 skal fortolkes[75]. Menneskerettighedsdomstolen har under særlig hensyntagen til EMRK's artikel 6, stk. 1, fastslået, at kravet om, at en domstol skal have »fuldstændig kompetence«, er opfyldt, såfremt den har udøvet »tilstrækkelig kompetence« eller foretaget »tilstrækkelig prøvelse« i den sag, der verserer ved den. Dette afspejler den omstændighed, at det ofte er tilfældet for så vidt angår forvaltningsretlige klager i medlemsstaterne i Europarådet, at rækkevidden af domstolsprøvelsen af de faktiske omstændigheder i sagen er begrænset, og at det er karakteristisk for prøvelsen, at de kompetente myndigheder foretager en prøvelse af den tidligere sag frem for at træffe faktiske afgørelser. EMRK's artikel 6 har følgelig ikke i princippet til formål at sikre adgang til en ret, der kan erstatte sin egen bedømmelse eller opfattelse med administrative myndigheders bedømmelse eller opfattelse, og Menneskerettighedsdomstolen har lagt særlig vægt på den respekt, som afgørelser, der træffes af de administrative myndigheder, af praktiske grunde skal behandles med, og som ofte vedrører specialisede retsområder[76].

70 Jf. dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 32).

71 Jf. dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 49). Som Domstolen har fastslået, er dette et aspekt af det væsentligste indhold af retten til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, med henblik på chartrets artikel 52, stk. 1, jf. dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Retsbeskyttelse for så vidt angår anmodninger om oplysninger i skattelovgivningen) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 66).

72 Jf. dom af 13.12.2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 39). Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at de administrative myndigheders erklæringer og konstateringer ikke er bindende for retsinstanserne, jf. dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 65-69).

73 Jf. dom af 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 41). Jf. ligeledes generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punkt 104-107).

74 Jf. i denne forbindelse R. Widdershoven, »The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review«, i J. de Poorter, m.fl. (red.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, s. 39-62 ff., på s. 49-53 ff. og s. 58.

75 Jf. dom af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 40 og 41). Ifølge forklaringerne til chartrets artikel 47 er beskyttelsen i henhold til bestemmelsens stk. 1 mere omfattende end den, der gælder i henhold til EMRK's artikel 13, eftersom den sikrer adgang til effektive retsmidler ved en ret, og bestemmelsens stk. 2 er ikke begrænset til tvister vedrørende civilretlige rettigheder og forpligtelser, sammenholdt med EMRK's artikel 6, stk. 1.

76 Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá mod Portugal (CE:EMRK:2018:1106JUD005539113, §§ 176-178).

71. I forbindelse med en bedømmelse af, hvorvidt omfanget af den prøvelse, der foretages af en ret, er tilstrækkelig, skal Menneskerettighedsdomstolen tage hensyn til den omhandlede retsinstans' beføjelser sammen med faktorer som: 1) den appellerede afgørelses genstand, navnlig hvorvidt den omhandler et specialiseret forhold, der kræver faglig viden eller erfaring, og hvorvidt den er forbundet med udøvelsen af et administrativt skøn og i givet fald i hvilket omfang, 2) den måde, der er nået frem til afgørelsen på, navnlig de processuelle garantier, der er adgang til i sagen ved det organ, som pådømmer sagen, og 3) indholdet af tvisten, herunder de ønskede og faktiske klagegrunde [77]. Hvorvidt prøvelsen er tilstrækkelig, afhænger følgelig af den enkelte sags omstændigheder [78]. Princippet om »fuldstændig kompetence« er blevet gjort til genstand for en fleksibel fortolkning, navnlig i forvaltningsretlige sager, hvor domstolens kompetence var begrænset som følge af den tekniske karakter af tvistens genstand [79].

72. Menneskerettighedsdomstolen har eksempelvis ved anvendelsen af disse faktorer fastslået, at der ikke foreligger en overtrædelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, under omstændigheder, hvor domstolen ikke kunne erstatte sin egen afgørelse med den administrative myndigheds afgørelse, og dens kompetence med hensyn til de faktiske omstændigheder var begrænset, men hvor den kunne have annulleret afgørelsen af flere grunde, og genstanden for den appellerede afgørelse var »en klassisk udøvelse af det administrative skøn« på et specialiseret retsområde, der blev truffet til sikring af fastsættelsen af standarder og overholdelse af de relevante retsforskrifter i overensstemmelse med offentlige interesser [80]. Menneskerettighedsdomstolen har yderligere ved adskillige anledninger fastslået, at et retsmiddel i form af domstolsprøvelse i henhold til lovgivningen i Det Forenede Kongerige gav adgang til tilstrækkelig prøvelse i henhold til EMRK's artikel 6, stk. 1 [81].

73. Menneskerettighedsdomstolen har omvendt fastslået, at der foreligger overtrædelser af EMRK's artikel 6, stk. 1, i tilfælde, hvor domstolen anså sig for bundet af den administrative myndigheds forudgående konklusioner, der var afgørende for sagens udfald uden foretagelsen af en uafhængig behandling af spørgsmålene [82], eller hvor den var afskåret fra at tage stilling til det centrale spørgsmål i tvisten, der vedrørte et enkelt faktisk spørgsmål, der ikke krævede faglig viden eller erfaring eller udøvelse af det administrative skøn ud fra et bredere hensyn til offentlige interesser og følgelig kunne afgøres af en ikke-specialiseret domstol [83].

74. Jeg skal på dette grundlag navnlig bemærke, at Menneskerettighedsdomstolens retspraksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, giver mulighed for en begrænset prøvelse af realiteten i administrative afgørelser, der er truffet af nationale retter i overensstemmelse med behandlingen af administrative klagesager i medlemsstaterne. Denne retspraksis tager endvidere hensyn til den

[77] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.10.2015, Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige (CE:EMRK:2015:1020JUD004037810, § 78).

[78] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.11.2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá mod Portugal (CE:EMRK:2018:1106JUD005539113, § 181).

[79] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2016, Al-Dulimi og Montana Management Inc. mod Schweiz (CE:EMRK:2016:0621JUD000580908, § 130).

[80] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 217.2011, Sigma Radio Television Ltd mod Cypern (CE:EMRK:2011:0721JUD003218104, §§ 158-169, navnlig § 159 og 161).

[81] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.10.2009, Crompton mod Det Forenede Kongerige (CE:EMRK:2009:1027JUD004250905, § 72, 79 og 80). For så vidt angår EMRK's artikel 13, jf. dom af 30.10.1991, Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:EMRK:1991:1030JUD001316387, §§ 122-127).

[82] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.7.2011, Sigma Radio Television Ltd mod Cypern (CE:EMRK:2011:0721JUD003218104, § 157).

[83] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.11.2006, Tsfayo mod Det Forenede Kongerige (CE:EMRK:2006:1114JUD006086000, §§ 46-49, navnlig § 46).

omhandlede administrative myndigheds særlige ekspertise og skøn. Det er min opfattelse, at der skal tages hensyn til disse punkter i forbindelse med fortolkningen af chartrets artikel 47 og dets anvendelse under de i den foreliggende sags omstændigheder.

75. Artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 kræver ikke, henset til dens ordlyd, at medlemsstaterne fastlægger en domstolsprøvelse af den materielle rigtighed af afgørelser, der er truffet af den kompetente myndighed. Heraf følger, at det tilkommer medlemsstaterne at tage stilling til dette, under forudsætning af at de opfylder deres forpligtelser i henhold til EU-retten og navnlig de krav, der følger af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet og retten til effektiv retsbeskyttelse på grundlag af chartrets artikel 47. Det forekommer mig følgelig, at forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 ikke i princippet er til hinder for, at en medlemsstat fastlægger processuelle regler, der fastsætter en national rets prøvelse af den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, således som det er tilfældet med section 9 i 1990-loven, eller som fastlægger en mere begrænset prøvelse af denne afgørelse, såsom den, der foretages i forbindelse med en retslig prøvelse (»claim for judicial review«).

76. For så vidt angår effektivitetsprincippet synes en domstolsprøvelse af afgørelsens materielle rigtighed i lyset af Domstolens praksis, der er nævnt i punkt 64-66 i dette forslag til afgørelse, ikke at være nødvendig med henblik på at sikre formålene med og effektiviteten af forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004. Det forekommer mig omvendt, at den mere begrænsede prøvelse af denne afgørelse, såsom den, der foretages i forbindelse med en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), ville bevare embedsdyrlægens særlige ekspertise i forbindelse med, at der træffes afgørelser om, hvorvidt kød er egnet til konsum i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, med henblik på sikre, at uegnet kød ikke markedsføres, og følgelig bidrager til det høje niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, der forfølges ved denne forordning (jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse). Der er ligeledes ikke fremlagt oplysninger for Domstolen, der peger i retning af, at en adgang til domstolsprøvelse ville afskære de nationale retter fra at anvende de relevante principper og regler i EU-retten i forbindelse med en prøvelse af denne afgørelse.

77. For så vidt angår retten til effektiv retsbeskyttelse på grundlag af chartrets artikel 47 forekommer det mig, at der i den situation, der er omhandlet i hovedsagen, hverken ved en administrativ myndighed eller en domstol kan foretages en prøvelse af den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. I lyset af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis om EMRK's artikel 6, stk. 1 (jf. punkt 70-73 i dette forslag til afgørelse), kan dette betragtes således, at det afspejler medlemsstaternes retssystem i det omfang, der kan foretages en begrænset prøvelse af administrative afgørelsers materielle rigtighed af en national ret, og der er ikke ret til adgang til et kompetenceniveau, hvor dens egen vurdering kan erstatte den kompetente myndigheds vurdering, navnlig i situationer, der vedrører særlig ekspertise og udøvelsen af denne myndigheds skønsbeføjelse. Dette er efter min opfattelse tilfældet i den foreliggende situation vedrørende en afgørelse om sundhedsmærkning af kød, der anses for uegnet til konsum, som træffes på grundlag af en detaljeret undersøgelse af kødet og embedsdyrlægers omfattende professionelle viden og uddannelse som fastsat i forordning nr. 854/2004 (jf. punkt 44-46 i dette forslag til afgørelse).

78. Det skal endvidere som anført i forelæggelsesafgørelsen (jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse) fremhæves, at domstolen i forbindelse med en domstolsprøvelse kan foretage en behandling af, hvorvidt embedsdyrlægens konklusioner er dokumenterede, og annullere den

trufne afgørelse. Følgelig kan en domstol foretage en uafhængig vurdering uden at være bundet af embedsdyrlægens forudgående konklusioner og har kompetence til at annullere den afgørelse, der er truffet af embedsdyrlægen af flere grunde.

79. For så vidt angår den mulige administrative løsning, der henvises til i Det Forenede Kongeriges indlæg (jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse), er denne løsning beskrevet i en tekst, der er udstedt af FSA, og synes at være administrativ praksis. Der er enighed om, at den ikke blev anvendt i tvisten i hovedsagen, idet den blev vedtaget af FSA, efter at denne tvist opstod. Det bør ikke desto mindre bemærkes, at denne proces giver en embedsdyrlæge mulighed for i lyset af en ekstra vurdering fra andre kompetente dyrlæger at genoverveje vedkommendes vurdering af kød som uegnet til konsum, forud for at der træffes afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Det forekommer mig på dette grundlag, at selv om en sådan procedure kan være relevant med henblik på et sagsanlæg til anfægtelse af denne afgørelse i situationer, hvor den benyttes, udgør den ikke en retslig prøvelse af denne afgørelse og er følgelig ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47.

80. Det skal bemærkes, at de argumenter, der er blevet fremført af sagsøgerne vedrørende de processuelle forpligtelser for medlemsstaterne i forbindelse med ejendomsretten, der er beskyttet ved chartrets artikel 17, ikke fratager denne bedømmelse sin gyldighed. I lyset af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis om artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK[84], der skal tages i betragtning i forbindelse med en fortolkning af chartrets artikel 17[85], kan den mere begrænsede prøvelse af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, såsom den, der foretages i forbindelse med en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), efter min opfattelse anses for at give virksomhedslederen af et slagteri en rimelig mulighed for at indbringe sin sag for en domstol med henblik på en effektiv anfægtelse af denne afgørelse, i det omfang ejendomsretten i henhold til denne bestemmelse er blevet krænket.

81. Det er følgelig min konklusion, at artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 og i lyset af chartrets artikel 47, ikke er til hinder for en procedure i national ret såsom en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), der fastlægger en retslig prøvelse af en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum, og hvorefter den nationale ret, der foretager denne prøvelse, ikke er berettiget til at foretage en prøvelse af denne afgørelses materielle rigtighed.

C. Det første spørgsmål

82. Som nævnt i punkt 31 i dette forslag til afgørelse omhandler det første spørgsmål, som Domstolen skal tage stilling til, hvorvidt forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 er til hinder for en national procedure som den, der er fastlagt ved section 9 i 1990-loven.

83. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, blev dette spørgsmål rejst i forbindelse med en tvist i hovedsagen mellem sagsøgerne og FSA for så vidt angår den korrekte procedure i henhold til national ret for den retlige vurdering af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, og af, hvorvidt FSA har overholdt de regler, der er fastsat i national ret.

[84] Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.4.2012, Kotov mod Rusland (CE:EMRK:2012:0403JUD005452200, § 114), og af 12.7.2016, Vrzić mod Kroatien (CE:EMRK:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Jf. dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72).

84. Jeg har med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse konkluderet, at en national procedure som den, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, er i strid med forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, sammenholdt med effektivitetsprincippet og chartrets artikel 47. Jeg vil gennemgå grundene til, at jeg har nået denne konklusion nedenfor.

85. Der skal på grundlag af punkt 64 i dette forslag til afgørelse erindres om, at det i henhold til Domstolens praksis i mangel af EU-retlige regler tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin retsorden i overensstemmelse med princippet om procesautonomi at udpege de kompetente retter i søgsmål med henblik på at sikre den fulde beskyttelse af borgernes rettigheder efter EU-retten, herunder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Der skal endvidere for så vidt angår effektivitetsprincippet erindres om, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som tillægges borgerne i henhold til Unionens retsorden, skal foretages en bedømmelse under hensyn til de principper, der ligger til grund for den berørte nationale retsplejeordning, hvortil bl.a. hører retssikkerhedsprincippet [86]. Medlemsstaterne skal endvidere ved fastlæggelsen af de processuelle regler for sådanne søgsmål sikre overholdelsen af chartrets artikel 47 [87].

86. Heraf følger, at nationale foranstaltninger, der udpeger de retter, der har kompetence til at træffe afgørelse i sager, der anfægter en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, er omfattet af medlemsstaternes procesautonomi, forudsat at de opfylder deres forpligtelser i henhold til EU-retten, herunder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet og retten til effektiv retsbeskyttelse på grundlag af chartrets artikel 47. Som nævnt i punkt 75 i dette forslag til afgørelse synes forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004 ikke i princippet at være til hinder for, at en medlemsstat fastsætter processuelle regler, der giver adgang til prøvelse ved en national ret af den materielle rigtighed af en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004, som det er tilfældet med section 9 i 1990-loven, eller som fastsætter en mere begrænset prøvelse af denne afgørelse, såsom den, der foretages i forbindelse med en retslig prøvelse (»claim for judicial review«).

87. Det forekommer mig ikke desto mindre, at følgende aspekter af situationen i hovedsagen er særligt relevante.

88. Som den forelæggende ret har antydet (jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse), gør proceduren i section 9 i 1990-loven embedsdyrlægens afgørelse til genstand for en fredsdommers prøvelse, der på grundlag af relevant bevismateriale kan beslutte, at kød ikke opfylder kravene til fødevaresikkerhed. Det er imidlertid ikke virksomhedslederen af et slagteri, hvis interesser påvirkes negativt af denne afgørelse, der kan henvise forholdet til fredsdommeren, men derimod en embedsmand ved FSA. Den omstændighed, at denne procedure ikke kan påberåbes af virksomhedslederen af et slagteri med henblik på håndhævelsen af rettigheder i henhold til EU-retten og er afhængig af handlinger, der foretages af nationale myndigheder, som eksempelvis FSA, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, synes efter min opfattelse i praksis at gøre udøvelsen af rettigheder i henhold til EU-retten umulig eller uforholdsmæssig vanskelig.

[86] Jf. dom af 8.3.2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, præmis 37).

[87] Jf. dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 65), og af 14.5.2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 142).

89. Det forekommer mig ligeledes under disse omstændigheder, at den procedure, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, ikke sikrer en virksomhedsleder af et slagteri adgang til domstolsprøvelse i overensstemmelse med chartrets artikel 47, stk. 1, henset til, at denne virksomhedsleder ikke gives en reel mulighed for at anlægge sag ved en ret til prøvelse af denne afgørelse [88].

90. Adgangen til domstolsprøvelse i henhold til lovgivningen i Det Forenede Kongerige synes endvidere at være problematisk af retssikkerhedsgrunde. Som Domstolen har anerkendt, er medlemsstaterne forpligtet til at skabe en retlig situation, der er tilstrækkelig præcis, klar og overskuelig til, at borgerne kan se, hvilke rettigheder og pligter de har [89]. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse synes de i hovedsagen omhandlede processuelle regler ikke at opfylde kravet om retssikkerhed, og de er følgelig ikke i overensstemmelse med effektivitetsprincippet, idet det ikke klart fremgår, om den korrekte måde er at anfægte embedsdyrlægens afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004 efter den procedure, der er fastsat i section 9 i 1990-loven, eller ved en retslig prøvelse (»claim for judicial review«).

91. Det er følgelig med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse min konklusion, at forordning nr. 854/2004 og nr. 882/2004, sammenholdt med effektivitetsprincippet og chartrets artikel 47, er til hinder for en national procedure som den i section 9 i 1990-loven.

VII. Forslag til afgørelse

92. I lyset af ovennævnte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) som følger:

»1) Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse skal Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, sammenholdt med effektivitetsprincippet og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at de er til hinder for en national procedure som den i section 9 i 1990-loven.

2) Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 54, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 fastlægge muligheder for at klage over en embedsdyrlæges afgørelse om nægtelse af at anbringe et sundhedsmærke på kød, der anses for uegnet til konsum i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 854/2004. Disse bestemmelser skal, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at de ikke er til hinder for en procedure i national ret såsom en retslig prøvelse (»claim for judicial review«), hvorefter den nationale ret, der foretager den retslige prøvelse af denne afgørelse, ikke kan foretage en prøvelse af denne afgørelses materielle rigtighed.«

[88] Jf. dom af 12.12.2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, præmis 36). Det er værd at bemærke, at Menneskerettighedsdomstolen i dens retspraksis om EMRK's artikel 6, stk. 1, har fastslået, at adgangen til domstolsprøvelse skal være »praktisk og effektiv« og ikke »teoretisk eller illusorisk«: Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.4.2018, Zubac mod Kroatien (CE:EMRK:2018:0405JUD004016012, § 77). Jf. ligeledes i denne forbindelse generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punkt 43) og generaladvokat Hogans forslag til afgørelse B.M.M. og B.S. (Familiesammenføring – mindreårigt barn) (C-133/19, EU:C:2020:222, punkt 44).

[89] Jf. dom af 28.1.2010, Kommissionen mod Irland (C-456/08, EU:C:2010:46, præmis 61).