Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

5. november 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — dyresundhed — forordning (EF) nr. 854/2004 — animalske produkter til konsum — offentlig kontrol — udpegelse af en embedsdyrlæge — slagtning af dyr«

I sag C-402/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Anotato Dikastirio Kyprou (Cypern) ved afgørelse af 5. juni 2013, indgået til Domstolen den 16. juli 2013, i sagen:

Cypra Ltd

mod

Kypriaki Dimokratia,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne A. Borg Barthet (refererende dommer), M. Berger, S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Cypra Ltd ved dikigoros T. Andreou

— den cypriotiske regering ved M. Chatzigeorgiou, som befuldmægtiget

— den græske regering ved I. Chalkias og A. Vasilopoulou, som befuldmægtigede

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved D. Bianchi og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

* Processprog: græsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bestemmelserne 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 (EUT L 139, s. 206), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 1, herefter »forordning nr. 854/2004«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Cypra Limited (herefter »Cypra«), der ejer og driver et privat svine-, fåre- og gedeslagteri i Nicosiaprovinsen (Cypern), og Kypriaki Dimokratia (Republikken Cypern), repræsenteret ved ministeriet for landbrug, naturressourcer og miljø og direktøren for afdelingen for veterinærtjenester, vedrørende sidstnævntes afslag på Cypras anmodning om, at der blev sendt en embedsdyrlæge til dette slagteri for at kontrollere slagtningen på forudbestemte dage og tidspunkter.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Fjerde til sjette samt ottende og niende betragtning til forordning nr. 854/2004 har følgende ordlyd:

»(4) Offentlig kontrol af animalske produkter bør omfatte alle aspekter af betydning for beskyttelse af menneskers sundhed og, hvor det er relevant, dyrs sundhed og velfærd. Kontrollen bør baseres på de nyeste foreliggende relevante oplysninger, og det bør derfor være muligt at tilpasse dem, efterhånden som der foreligger nye oplysninger.

(5) Fællesskabets forskrifter om fødevaresikkerhed bør bygge på et solidt videnskabeligt grundlag. Derfor bør Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet høres, når det er nødvendigt.

(6) Den offentlige kontrols art og omfang bør bygge på en vurdering af sundhedsrisici for mennesker og dyrs sundhed og velfærd, hvor dette er relevant, de procestyper, der produceres, og de mængder, der behandles, samt den pågældende fødevarevirksomhedsleder.

[...]

(8) Der er behov for offentlig kontrol af kødproduktionen for at kontrollere, at ledere af fødevarevirksomheder overholder hygiejnebestemmelserne og de kriterier og mål, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne. Den offentlige kontrol bør omfatte audit af fødevarevirksomhedsledernes aktiviteter samt inspektioner, herunder kontrol med fødevarevirksomhedsledernes egen kontrol.

(9) Det vil i betragtning af deres sagkundskab være hensigtsmæssigt, at embedsdyrlæger foretager audit og inspektioner i slagterier, vildthåndteringsvirksomheder og visse opskæringsvirksomheder. Medlemsstaterne bør have beføjelse til at bestemme, hvilket personale der er det mest hensigtsmæssige for audit og inspektioner i andre typer virksomheder.«

4 Forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»1. I denne forordning forstås ved:

a) »offentlig kontrol«: alle former for kontrol, der gennemføres af den kompetente myndighed med henblik på at verificere, om fødevarelovgivningen, herunder dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes

b) »verifikation«: kontrol af, om nærmere fastlagte krav er opfyldt, gennem undersøgelse og tilvejebringelse af objektive kendsgerninger

c) »kompetent myndighed«: den centrale myndighed i en medlemsstat, der har kompetence til at udføre veterinærkontrol, eller en anden myndighed, som den centrale myndighed har bemyndiget hertil

d) »audit«: en systematisk og uafhængig undersøgelse af, om aktiviteter og de hermed forbundne resultater er i overensstemmelse med det planlagte, og om dette er gennemført i praksis og er egnet til at nå målene

[...]

f) »embedsdyrlæge«: en dyrlæge, der i henhold til denne forordning er kvalificeret til at fungere som sådan, og som er udpeget af den kompetente myndighed

[...]«

5 Forordningens artikel 4, stk. 7 og 9, bestemmer:

»7. Med hensyn til slagterier, vildthåndteringsvirksomheder og opskæringsvirksomheder, der markedsfører fersk kød, udfører en embedsdyrlæge de auditopgaver, der er nævnt i stk. 3 og 4.

[...]

9. Arten og omfanget af auditopgaverne i forbindelse med enkelte virksomheder afhænger af den vurderede risiko. Med henblik herpå vurderer den kompetente myndighed regelmæssigt:

a) sundhedsrisici for mennesker og, hvor det er relevant, dyr

b) for slagteriers vedkommende dyrevelfærdsaspekter

c) de procestyper, der udføres, og de mængder, der behandles, og

d) fødevarevirksomhedslederens hidtidige overholdelse af fødevarelovgivningen.«

6 Forordningens artikel 5 med overskriften »Fersk kød« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at der foretages offentlig kontrol af fersk kød i henhold til bilag I.

1) Embedsdyrlægen foretager inspektion i slagterier, vildthåndteringsvirksomheder og opskæringsvirksomheder, der markedsfører fersk kød, i overensstemmelse med de generelle krav i bilag I, afsnit I, kapitel II, og de specifikke krav i afsnit IV, især med hensyn til:

   a) information om fødevarekæden

b) inspektion før slagtning

c) dyrevelfærd

d) inspektion efter slagtning

e) specificeret risikomateriale og andre animalske biprodukter, og

f) laboratorieundersøgelser.

[...]

5) a) Medlemsstaterne sørger for, at de har den tilstrækkelige offentlige bemanding til at foretage den offentlige kontrol i henhold til bilag I med den hyppighed, der er fastsat i afsnit III, kapitel II.

b) Der anvendes en risikobaseret metode til at fastsætte den offentlige bemanding, der er nødvendig på slagtelinjen på et givet slagteri. Den kompetente myndighed træffer afgørelse om den involverede offentlige bemanding, som skal have et omfang, der sikrer, at alle kravene i denne forordning overholdes.

[…]«

7 Bilag I til forordning nr. 854/2004 med overskriften »Fersk kød« præciserer i afsnit I, kapitel II, B:

»1. Med forbehold af punkt 4 og 5:

a) skal embedsdyrlægen foretage en inspektion før slagtning af alle dyr

b) skal inspektionen finde sted senest 24 timer efter ankomsten til slagteriet og mindre end 24 timer inden slagtningen.

Desuden kan embedsdyrlægen når som helst kræve en inspektion.

[...]«

8 Afsnit III i dette bilag med overskriften »Ansvarsområder og kontrolhyppighed« bestemmer i kapitel II:

»1. Den kompetente myndighed skal sikre, at der er mindst én embedsdyrlæge til stede:

a) i slagterier såvel under hele inspektionen før slagtning som inspektionen efter slagtning og

b) i vildthåndteringsvirksomheder under hele inspektionen efter slagtning.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Ved skrivelse af 5. marts 2007 underrettede Cypra den kompetente veterinærtjeneste om sin slagtningsplan for marts og april 2007 og anmodede denne tjeneste om at udføre kontrol af slagtninger, der skulle finde sted på dage og tidspunkter, som var anført i denne skrivelse, navnlig som følge af behovet for at foretage slagtninger på søndage på grund af kontraktmæssige forpligtelser vedrørende eksport af svinekød til Grækenland.

10 Den 9. marts 2007 gentog Cypra sin anmodning, idet virksomheden samtidig præciserede, at den selv fastsatte slagtningsplanen og slagtningstidspunkterne.

11 Denne anmodning blev afslået, og Cypra anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse.

12 Retten i første instans gav ikke Cypra medhold i søgsmålet, idet retten i det væsentlige tiltrådte en forudgående indsigelse fra de sagsøgte, som gjorde gældende, at deres afvisning af at imødekomme Cypras anmodning »ikke udgør en undladelse af at opfylde en lovbestemt forpligtelse, men en undladelse af at udføre en handling på grundlag af en skønsbeføjelse«, og at den derfor ikke udgør en eksigibel retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål i medfør af bestemmelserne i forfatningens artikel 146.

13 Anotato Dikastirio Kyprou (Republikken Cyperns højesteret), der behandler appelsagen, er af den opfattelse, at sagen drejer sig om en fortolkning af forordning nr. 854/2004. Denne ret har rejst spørgsmål om, hvilke forpligtelser de kompetente nationale myndigheder er underlagt, og hvor grænserne for den skønsbeføjelse, som disse myndigheder råder over i forbindelse med anvendelsen af denne forordning, går.

14 Anotato Dikastirio Kyprou har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Giver bestemmelserne i forordning (EF) nr. 854/2004 den kompetente myndighed skønsbeføjelse til at fastsætte tidspunktet for en konkret slagtning af dyr, når henses til myndighedens forpligtelse til at udpege en embedsdyrlæge til at udføre kontrol i forbindelse med slagtning af dyr, eller er myndigheden forpligtet til at udpege en sådan dyrlæge til det tidspunkt, hvor slagtningen skal finde sted, som fastlagt af slagteriet?

2) Giver bestemmelserne i forordning (EF) nr. 854/2004 den kompetente myndighed skønsbeføjelse til at nægte at udpege en embedsdyrlæge til at foretage veterinærkontrol af en normal slagtning af dyr, når myndigheden underrettes om, at der på et bestemt tidspunkt vil finde slagtning sted på et autoriseret slagteri?«

Om de præjudicielle spørgsmål

15 Den forelæggende ret ønsker med de to spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i forordning nr. 854/2004 skal fortolkes således, at det tilkommer den kompetente myndighed at fastsætte det tidspunkt, hvor slagtningen af dyr skal finde sted, når henses til myndighedens forpligtelse til at udpege en embedsdyrlæge til at udføre kontrol i forbindelse med slagtningen, eller om myndigheden er forpligtet til at sende en sådan dyrlæge på de datoer og tidspunkter, hvor slagteriet har fastsat, at slagtningen skal finde sted, uden at kunne modsætte sig disse datoer og tidspunkter.

16 Med henblik på at fortolke bestemmelserne i forordning nr. 854/2004 skal det indledningsvis bemærkes, at disse er baseret på artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF, som har til formål at beskytte folkesundheden.

17 I denne henseende fremgår det af fjerde betragtning til denne forordning, at »[o]ffentlig kontrol af animalske produkter bør omfatte alle aspekter af betydning for beskyttelse af menneskers sundhed og, hvor det er relevant, dyrs sundhed og velfærd«. Det fremgår af ottende og niende betragtning, at »[d]er er behov for offentlig kontrol af kødproduktionen for at kontrollere, at ledere af fødevarevirksomheder overholder hygiejnebestemmelserne og de kriterier og mål, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne«, og at »[d]et […] i betragtning af deres sagkundskab [vil] være hensigtsmæssigt, at embedsdyrlæger foretager audit og inspektioner i slagterier […]«.

18 I artikel 1 i forordning nr. 854/2004 fastsættes særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter.

19 Hvad angår den kontrol, som embedsdyrlægerne skal foretage, bestemmer artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 854/2004, at embedsdyrlægen foretager inspektion i slagterier i overensstemmelse med de generelle krav i afsnit I, kapitel II i bilag I til denne forordning. Denne artikel bestemmer ligeledes i stk. 5, at antallet af embedslæger skal være tilstrækkeligt til at foretage den offentlige kontrol i henhold til bilag I med den hyppighed, der er fastsat i afsnit III, kapitel II.

20 Afsnit I, kapitel II, B, punkt 1, litra b), i bilag I til forordning nr. 854/2004 bestemmer særligt, at en medlemsstats kompetente myndigheder skal sikre, at der er en embedsdyrlæge til stede i slagterier for at foretage en inspektion før slagtning, idet inspektionen skal finde sted senest 24 timer efter ankomsten til slagteriet og mindre end 24 timer inden slagtningen.

21 Bestemmelserne i forordning nr. 854/2004 fastsætter således ikke kun en beføjelse til at vurdere sundhedsrisici for mennesker og dyr, men pålægger også de kompetente myndigheder en forpligtelse til at sikre de fastsatte procedurers karakter og hurtighed samt en forpligtelse til at råde over tilstrækkeligt personale.

22 Forordning nr. 854/2004 indeholder, som den polske og den cypriotiske regering samt Europa-Kommissionen med rette har anført, i denne henseende ingen bestemmelser om slagtningstidspunkter og de kompetente myndigheders fridage, og den præciserer umiddelbart på ingen måde, om disse myndigheder er forpligtede til at have personale til rådighed på søndage og fridage. Afsnit I, kapitel II, B, punkt 1, litra b), i bilaget til denne forordning indfører alene en tidsramme hvad angår visse af embedsdyrlægernes opgaver.

23 Det bemærkes herved, at i overensstemmelse med de almindelige principper, som udgør grundlaget for Den Europæiske Union, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem denne og medlemsstaterne, påhviler det i henhold til EU-traktatens artikel 5 medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af EU-bestemmelser på deres område. For så vidt som EU-retten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af EU-bestemmelserne de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret (jf. bl.a. domme Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, præmis 26, Karlsson m.fl., C-292/97, EU:C:2000:202, præmis 27, og Azienda Agricola Giorgio, Giovanni og Luciano Visentin m.fl., C-495/00, EU:C:2004:180, præmis 39).

24 Eftersom forordning nr. 854/2004 ikke indeholder en fælles regel i denne henseende, er der i princippet intet til hinder for, at de kompetente myndigheder beslutter, hvilke dage der er fridage, og afslår at sende embedsdyrlæger til slagterierne på disse dage. De kompetente myndigheder er endvidere ikke forpligtede til at efterkomme enhver anmodning om kontrol, som fremsættes af slagterierne, da forordning nr. 854/2004 ikke pålægger medlemsstaterne en sådan forpligtelse.

25 Den kompetente myndighed er således den eneste, der råder over oplysninger vedrørende alle slagterier, og den er følgelig den eneste, der henset til de opgaver, som det påhviler den at udføre i de forskellige slagterier, kan afgøre, om der kan foretages sundhedskontrol ved slagtninger på de datoer, som foreslås af slagteriet. Den kompetente myndighed kan således i samråd med de ansvarlige på slagterierne fastsætte det tidspunkt, hvor embedsdyrlægens kontrol som fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 854/2004, der henviser til afsnit I, kapitel II i bilag I til denne forordning, skal foretages.

26 Når medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til gennemførelse af en EU-retlig bestemmelse, er de ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse imidlertid forpligtet til at iagttage de almindelige principper i EU-retten (jf. i denne retning domme Mulligan m.fl., C-313/99, EU:C:2002:386, præmis 35, og Azienda Agricola Giorgio, Giovanni og Luciano Visentin m.fl., EU:C:2004:180, præmis 40), herunder

retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling (dom Kurt und Thomas Etling m.fl., C-230/09 og C-231/09, EU:C:2011:271, præmis 74).

27 Med henblik på at overholde de principper, der er nævnt i den foreliggende doms 26, og for at sikre planlægningen af den offentlige kontrol, der kræves i artikel 5 i forordning nr. 854/2004, kan den kompetente myndighed således afslå at sende embedsdyrlæger på de dage og tidspunkter, som er foreslået af slagterierne, medmindre det er objektivt nødvendigt, at slagtningerne finder sted på en sådan dag.

28 Det er derimod op til slagterierne, med henblik på at fastsætte slagtningstidspunkterne, at informere den kompetente myndighed på forhånd og inden for en rimelig frist om dato og tidspunkt for slagtning af dyr, således at disse myndigheder kan sende dyrlæger på de ønskede tidspunkter. I denne henseende og med henblik på ikke at bringe den effektive virkning af bestemmelserne i forordning nr. 854/2004 i fare, påhviler det den forelæggende ret at bedømme, i hvilken grad slagtningsanmodningen i det foreliggende tilfælde er blevet fremsat i tilstrækkelig god tid, således at den kompetente myndighed er i stand til at sørge for, at en embedsdyrlæge kan være til stede, og om det er objektivt nødvendigt, at slagtningen finder sted på en søndag.

29 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i forordning nr. 854/2004 skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed fastsætter det tidspunkt, hvor slagtningen af dyr skal finde sted, når henses til myndighedens forpligtelse til at udpege en embedsdyrlæge til at udføre kontrol i forbindelse med slagtningen, og afslår at sende en sådan dyrlæge på de datoer og tidspunkter, som slagteriet har fastsat, medmindre det er objektivt nødvendigt, at slagtningerne finder sted på en sådan dag, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

30 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Bestemmelserne 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, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006, skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for, at den kompetente myndighed fastsætter det tidspunkt, hvor slagtningen af dyr skal finde sted, når henses til myndighedens forpligtelse til at udpege en embedsdyrlæge til at udføre kontrol i forbindelse med slagtningen, og afslår at sende en sådan dyrlæge på de datoer og tidspunkter, som slagteriet har fastsat, medmindre det er objektivt nødvendigt, at slagtningerne finder sted på en sådan dag, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter