Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 5 november 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Hälsoskydd — Förordning (EG) nr 854/2004 — Produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel — Offentlig kontroll — Utnämning av en officiell veterinär — Djurslakt”

I mål C-402/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Cypern) genom beslut av den 5 juni 2013, som inkom till domstolen den 16 juli 2013, i målet

Cypra Ltd

mot

Kypriaki Dimokratia,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna A. Borg Barthet (referent), M. Berger, S. Rodin och F. Biltgen,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Cypra Ltd, genom T. Andreou, dikigoros,

— Cyperns regering, genom M. Chatzigeorgiou, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom I. Chalkias och A. Vasilopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom D. Bianchi och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: grekiska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (EUT L 139, s. 206), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1791/2006 av den 20 november 2006 (EUT L 363, s. 1) (nedan kallad förordning nr 854/2004).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Cypra Limited (nedan kallat Cypra), vilket äger och driver ett privat slakteri för svin, får och getter i Nicosiadistriktet (Cypern), och å andra sidan Kypriaki Dimokratia (Republiken Cypern) företrädd av ministeret med ansvar för jordbruk, naturresurser och miljö samt direktören för veterinärtjänsten, angående den senares beslut att inte efterkomma Cypras begäran om att sända ut en officiell veterinär till nämnda slakteri för att kontrollera slakten på vissa i förväg bestämda dagar och tider.

Tillämpliga bestämmelser

3 Skälen 4–6, 8 och 9 i förordning nr 854/2004 har följande lydelse:

”(4) Offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung bör omfatta alla aspekter av betydelse för skydd av folkhälsan och, i förekommande fall, djurs hälsa och djurskydd. Den bör bygga på senaste tillgänglig relevant information, och det bör därför vara möjligt att anpassa den allteftersom relevant ny information blir tillgänglig.

(5) Gemenskapslagstiftningen om säkra livsmedel bör vila på en solid vetenskaplig grund. Därför bör Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet vid behov alltid rådfrågas.

(6) Den offentliga kontrollens inriktning och omfattning bör grunda sig på en bedömning av riskerna för folkhälsan, och i förekommande fall djurs hälsa och djurskydd, produktionsprocessernas typ och kapacitet och berörda livsmedelsföretagare.

…

(8) Offentlig kontroll av köttproduktionen är nödvändig för att kontrollera att livsmedelsföretagare efterlever hygienreglerna och uppfyller de kriterier och mål som fastställs i gemenskapslagstiftningen. Den offentliga kontrollen bör omfatta revisioner av livsmedelsföretagarnas verksamhet samt inspektioner, inklusive kontroller av livsmedelsföretagarnas egenkontroll.

(9) Med tanke på de officiella veterinärernas särskilda sakkunskap är det lämpligt att de utför revisioner och inspektioner vid slakterier, vilthanteringsanläggningar och vissa styckningsanläggningar. Medlemsstaterna bör själva få besluta om vilken personal som är lämpligast för revisioner och inspektioner vid övriga typer av anläggningar.”

4 I artikel 2 i förordningen, under rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”1. I denna förordning avses med

a) *offentlig kontroll*: varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten i syfte att verifiera efterlevnad av livsmedelslagstiftningen, inklusive föreskrifter om djurs hälsa och om djurskydd,

b) *verifiering*: kontroll genom undersökning och framläggande av bevis för att specificerade krav har uppfyllts,

c) *behörig myndighet*: den centrala myndighet i en medlemsstat som är behörig att utföra veterinärkontroller eller en myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet,

d) *revision*: en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheten och resultaten av denna överensstämmer med planerade insatser och om dessa insatser genomförs effektivt och är ändamålsenliga,

…

f) *officiell veterinär*: veterinär med behörighet att i enlighet med denna förordning arbeta som officiell veterinär och som utses av den behöriga myndigheten,

…”

5 I artikel 4.7 och 4.9 i denna förordning föreskrivs följande:

”7. När det gäller slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar som släpper ut färskt kött på marknaden, skall den officiella veterinären utföra de revisionsuppgifter som anges i punkterna 3 och 4.

…

9. Inriktningen och omfattningen av revisionsuppgifterna i fråga om enskilda anläggningar skall anpassas till den risk som bedöms föreligga. Den behöriga myndigheten skall i detta syfte regelbundet bedöma

a) riskerna för folkhälsan och, i förekommande fall, djurs hälsa,

b) när det gäller slakterier, djurskyddsaspekter,

c) produktionsprocessernas typ och kapacitet, och

d) livsmedelsföretagarens tidigare resultat i fråga om efterlevnad av livsmedelslagstiftningen.”

6 Artikel 5 i förordningen, med rubriken ”Färskt kött”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall se till att offentlig kontroll i fråga om färskt kött äger rum i enlighet med bilaga I.

1. Den officiella veterinären skall genomföra inspektionsuppgifter i slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar som släpper ut färskt kött på marknaden i enlighet med de allmänna kraven i avsnitt I kapitel II i bilaga I och de särskilda kraven i avsnitt IV, särskilt när det gäller

   a) information från livsmedelskedjan,

   b) besiktning före slakt,

c) djurskydd,

d) besiktning efter slakt,

e) specificerat riskmaterial och andra animaliska biprodukter, och

f) laboratorieundersökning.

…

5. a) Medlemsstaterna skall se till att de har tillräckligt med kontrollpersonal för att genomföra den offentliga kontroll som krävs enligt bilaga I med den frekvens som anges i avsnitt III kapitel II.

b) Ett riskbaserat tillvägagångssätt skall användas för att göra en bedömning av det antal kontrollpersonal som måste närvara vid slaktlinjen i ett visst slakteri. Kontrollpersonalens storlek skall bestämmas av den behöriga myndigheten och vara sådan att alla krav i denna förordning kan uppfyllas.

…”

7 I avsnitt I kapitel II B i bilaga I till förordning nr 854/2004, med rubriken ”Färskt kött”, anges följande:

”1. Om inte annat följer av punkterna 4 och 5

a) skall den officiella veterinären besiktiga alla djur före slakt,

b) skall besiktningen äga rum inom 24 timmar efter ankomsten till slakteriet och mindre än 24 timmar före slakten.

Den officielle veterinären får dessutom när som helst begära att få utföra ytterligare besiktningar.

…”

8 I avsnitt III kapitel II i nämnda bilaga, under rubriken ”ansvar och kontrollfrekvens”, föreskrivs följande:

”1. Den behöriga myndigheten skall sörja för att minst en officiell veterinär är närvarande

a) på slakterier under hela besiktningen såväl före som efter slakt, och

b) på vilthanteringsanläggningar under hela besiktningen efter slakt.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 I skrivelse av den 5 mars 2007 meddelade Cypra behöriga veterinärmyndigheter sitt slaktprogram för månaderna mars och april 2007 och begärde att de skulle anordna slakteriinspektioner på vissa i skrivelsen angivna dagar och tider, bland annat med hänsyn till att Cypra, för att kunna uppfylla avtalade exportöverenskommelser av griskött till Grekland, hade behov av att slakta på söndagar.

10 Den 9 mars 2007 upprepade Cypra sin begäran och påpekande samtidigt att det själv fastställer slakteriets program och drifttider.

11 Begäran avslogs och Cypra överklagade detta beslut.

12 Rätten i första instans avvisade talan, i huvudsak genom att godta motparternas invändning om rättegångshinder, enligt vilken avslaget på sökandens begäran ”inte utgjorde ett åsidosättande av en lagstadgad skyldighet, utan ett avstående från att agera inom ramen för ett utrymme för skönsmässig bedömning”. Avslaget i fråga utgör därför inte ett verkställbart beslut som kan överklagas med stöd av artikel 146 i grundlagen.

13 Beslutet att avvisa överklagades till Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Republiken Cyperns högsta domstol), vilken finner att målet avser tolkningen av förordning 854/2004. Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias är osäker på vilka skyldigheter de behöriga nationella myndigheterna har och hur stort deras utrymme för skönsmässig bedömning är vid tillämpningen av denna förordning.

14 Mot denna bakgrund beslutade Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Har den behöriga myndigheten, enligt bestämmelserna i förordning (EG) nr 854/2004, befogenhet att skönsmässigt bestämma när slakten ska äga rum i syfte att utse den veterinär som ska kontrollera slakten, eller är myndigheten i fråga skyldig att utse en sådan veterinär på de tider och dagar som slakteriet fastställer?

2) Har den behöriga myndigheten, enligt bestämmelserna i förordning (EG) nr 854/2004, befogenhet att skönsmässigt avstå från att utnämna en officiell veterinär till den veterinära kontrollen när den upplysts om att ett slakteri som godkänts i vederbörlig ordning har planerat att utföra djurslakt på en i förväg bestämd tid och dag?”

Prövning av tolkningsfrågorna

15 Den hänskjutande domstolen har ställt de två frågorna, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i om bestämmelserna i förordning nr 854/2004 ska tolkas så, att det ankommer på den behöriga myndigheten att fastställa när slakten ska äga rum i syfte att utse den veterinär som ska kontrollera slakten, eller om myndigheten är skyldig att utse en sådan veterinär på de tider och dagar som slakteriet har bestämt utan att kunna ifrågasätta detta.

16 Det ska, avseende tolkningen av bestämmelserna i förordning nr 854/2004, inledningsvis påpekas att denna förordning har antagits på grundval av artikel 168.4 b FEUF, vars ändamål är att skydda folkhälsan.

17 I skäl 4 i denna förordning anges i det avseendet att ”[o]ffentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung bör omfatta alla aspekter av betydelse för skydd av folkhälsan och, i förekommande fall, djurs hälsa och djurskydd”. Av skälen 8 och 9 framgår att”[o]ffentlig kontroll av köttproduktionen är nödvändig för att kontrollera att livsmedelsföretagare efterlever hygienreglerna och uppfyller de kriterier och mål som fastställs i gemenskapslagstiftningen” och att det ”[m]ed tanke på de officiella veterinärernas särskilda sakkunskap är ... lämpligt att de utför revisioner och inspektioner vid slakterier …”.

18 I artikel 1 i förordning (EG) nr 854/2004 fastställs särskilda bestämmelser om genomförandet av offentliga kontroller av produkter av animaliskt ursprung.

19 Beträffande de kontroller som de officiella veterinärerna ska utföra föreskrivs i artikel 5.1 i förordning nr 854/2004 att den officiella veterinären skall genomföra inspektionsuppgifter i slakterier i enlighet med de allmänna kraven i avsnitt I kapitel II i bilaga I till denna förordning. I artikel 5.1 i nämnda förordning föreskrivs även att det ska finnas tillräckligt med kontrollpersonal för att genomföra den offentliga kontroll som krävs enligt bilaga I med den frekvens som anges i avsnitt III kapitel II.

20 I avsnitt I kapitel II B 1 b i bilaga I till förordning nr 854/2004 föreskrivs närmare att den behöriga myndigheten i en medlemsstat ska sörja för att en officiell veterinär är närvarande på slakterier i syfte att utföra en besiktning före slakt, som ska äga rum inom 24 timmar efter djurens ankomst till slakteriet och mindre än 24 timmar före slakten.

21 Bestämmelserna i förordning nr 854/2004 föreskriver således inte endast ett utrymme för skönsmässig bedömning av riskerna för folkhälsan och djurs hälsa, utan även en skyldighet för de behöriga myndigheterna att sörja för förfarandenas inriktning och snabbhet samt en skyldighet att ha den personal som krävs.

22 Såsom den polska regeringen, den cypriotiska regeringen och Europeiska kommissionen har anfört innehåller inte förordning nr 854/2004 några bestämmelser om myndigheters öppettider och helgdagar, och i än mindre grad bestämmelser om huruvida dessa är skyldiga att bistå med personal på söndagar och helgdagar. Genom avsnitt I kapitel II B 1 b i bilaga I i nämnda förordning införs nämligen endast en tidsram inom vilken de officiella veterinärerna ska utföra vissa av sina uppdrag.

23 I enlighet med de allmänna principer som ligger till grund för Europeiska unionen och som styr förhållandet mellan denna och medlemsstaterna ankommer det enligt artikel 5 i EU-fördraget på de sistnämnda att säkerställa att unionsbestämmelserna genomförs i medlemsstaterna. För så vitt unionsrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter, ska de nationella myndigheterna vid genomförandet av dessa bestämmelser tillämpa de formella och materiella bestämmelserna i sin nationella rätt (se, bland annat, dom Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, punkt 26, dom Karlsson m.fl., C-292/97, EU:C:2000:202, punkt 27, och dom Azienda Agricola Giorgio, Giovanni och Luciano Visentin m.fl., C-495/00, EU:C:2004:180, punkt 39).

24 Eftersom förordning nr 854/2004 inte innehåller någon gemensam regel i det avseendet, finns det i princip inget som hindrar att de behöriga myndigheterna bestämmer vilka dagar som utgör helgdagar och inte godtar att sända ut officiella veterinärer till slakterierna dessa dagar. Den behöriga myndigheten kan inte heller anses vara skyldig att efterkomma slakteriernas varje begäran om kontroll i varje enskilt fall, eftersom förordning nr 854/2004 inte föreskriver någon sådan skyldighet för medlemsstaterna.

25 Den behöriga myndigheten är nämligen den enda som förfogar över uppgifter avseende samtliga slakterier och följaktligen den enda som, mot bakgrund av de uppgifter den har att utföra i olika slakterier, kan avgöra huruvida hälsokontroller före slakt kan utföras på de datum som slakteriet har föreslagit. Det ankommer således på den behöriga myndigheten att, i samråd med slakteriernas ansvariga, fastställa när de officiella veterinärerna ska utföra sina kontroller i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 854/2004, vari hänvisas till avsnitt I kapitel II i bilaga I till denna förordning.

26 När medlemsstaterna vidtar åtgärder för tillämpning av unionsbestämmelser måste de emellertid utöva sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar i enlighet med de allmänna unionsrättsliga principerna (se, för ett liknande resonemang, dom Mulligan m.fl., C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 35, och dom Azienda Agricola Giorgio, Giovanni och Luciano Visentin m.fl., EU:C:2004:180, punkt 40), däribland rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen (dom Kurt und Thomas Etling m.fl., C–230/09 och C-231/09, EU:C:2011:271, punkt 74).

27 I syfte att iaktta principerna ovan i punkt 26 och kunna planera för de officiella kontroller som krävs enligt artikel 5 i förordning nr 854/2004 kan den behöriga myndigheten avslå en begäran om att sända ut officiella veterinärer på de dagar och tider som slakterierna har angivit såvida det inte förligger ett verkligt behov av att slakten sker en viss dag.

28 Slakterierna ska dock, för att de ska kunna fastställa slaktprogrammet, i förväg och i rimlig tid upplysa de behöriga myndigheterna om de dagar och tider på vilka djurslakten är tänkt att äga rum så att nämnda myndigheter kan sända ut officiella veterinärer på de begärda tiderna. I det avseendet och i syfte att se till att verkan av bestämmelserna i förordning nr 854/2004 inte undergrävs, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra i vilken mån begäran om slakt, i förevarande fall, ingavs i tillräckligt god tid för att den behöriga myndigheten skulle kunna skicka ut en officiell veterinär och om det föreligger ett verkligt behov av att slakten sker på söndagar.

29 Mot bakgrund av det ovan anförda ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. Bestämmelserna i förordning nr 854/2004 ska tolkas så, att de i princip inte utgör hinder för att den behöriga myndigheten fastställer när djurslakten ska äga rum, i syfte att utse den officiella veterinär som ska inspektera slakten, och avslår en begäran att skicka ut en sådan veterinär på de dagar och tider som slakteriet har angivit, såvida det inte föreligger ett verkligt behov av att utföra slakten en viss dag, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

30 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1791/2006 av den 20 november 2006 ska tolka så, att de i princip inte utgör hinder för att den behöriga myndigheten fastställer när djurslakten ska äga rum, i syfte att utse den officiella veterinär som ska inspektera slakten, och avslår en begäran om att skicka ut en sådan veterinär på de dagar och tider som slakteriet har angivit, såvida det inte föreligger ett verkligt behov av att utföra slakten en viss dag, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Underskrifter