DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
15. april 1997 *

I sag C-27/95,

angående en anmodning, som High Court of Justice (Bristol Mercantile Court, Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Woodspring District Council

mod

Bakers of Nailsea Ltd,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175), som ændret og kodificeret ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991 (EFT L 268, s. 69), i henseende til EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, J.L. Murray (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Woodspring District Council ved G. Barling, QC, og barrister T. E. J. Simpkins

— Bakers of Nailsea Ltd ved K. P. E. Lasok, QC, og barrister A. Lindsay

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Anderson

— den græske regering ved konsulent hos statens advokat V. Kontolaimos og konsulent D. Tsangkaraki, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent M. Sims-Robertson, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. L. Iglesias Buhigues og J. Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 21. maj 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Woodspring District Council ved G. Barling, af Bakers of Nailsea Ltd ved K. P. E. Lasok og A. Lindsay, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, bistået af barrister P. Watson, af den græske regering ved fuldmægtig hos statens advokat K. Grigoriou, som befuldmægtiget, af Rådet ved M. Sims-Robertson og af Kommissionen ved J. Macdonald Flett,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. juli 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 20. januar 1995, indgået til Domstolen den 6. februar 1995, har High Court of Justice (Bristol Mercantile Court) i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175), som ændret og kodificeret ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991 (EFT L 268, s. 69, herefter »direktiv 64/433«), i henseende til EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Woodspring District Council (herefter »Woodspring«) har anlagt mod Bakers of Nailsea Ltd (herefter »Bakers«). Woodspring er en lokal myndighed i det sydvestlige England. Bakers, der ejer og

driver et slagteri i Nailsea, en mindre by inden for Woodspring's område, gør gældende, at direktiv 64/433, som ændret og kodificeret ved direktiv 91/497, er ugyldigt, for så vidt det foreskriver undersøgelser før slagtning, og/eller for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at de sundhedsmæssige undersøgelser på slagterierne foretages af embedsdyrlæger. Bakers har derfor nægtet at betale udgifterne til de veterinærundersøgelser, som Woodspring gennemførte og fakturerede i perioden fra den 1. januar 1993, da direktiv 64/433, som ændret og kodificeret ved direktiv 91/497, trådte i kraft, til den 4. marts 1994.

3 Det fremgår af oplysningerne i hovedsagen, at en embedsdyrlæge i overensstemmelse med den gældende lovgivning regelmæssigt hos Bakers foretog sundhedsmæssige undersøgelser, for hvilke der derefter blev udstedt faktura til Woodspring, som søgte at overvælte udgiften på Bakers. Bakers bestrider, at der foreligger et krav på betaling af de pågældende honorarer, og gør gældende, at det er retsstridigt, at embedsdyrlægen foretager undersøgelser, at der gennemføres undersøgelser før slagtning, og at embedsdyrlægens honorarer søges overvæltet på slagteriet.

4 Ifølge anden og tredje betragtning til direktiv 64/433 skal medlemsstaternes sundhedsforskrifter — for at fjerne forskellene mellem medlemsstaternes sundhedsforskrifter for kød — tilnærmes hinanden sideløbende med de allerede udstedte forordninger. I sjette betragtning hedder det, at »sundhedsmærkning af kødet og påtegning af transportdokumentet foretaget af embedsdyrlægen på oprindelsesvirksomheden anses for at være den måde, hvorpå man bedst kan give de kompetente myndigheder på bestemmelsesstedet garanti for, at en forsendelse af kød opfylder bestemmelserne i dette direktiv«.

Artikel 3, stk. 1, punkt A, litra b), d) og e), i direktiv 64/433 bestemmer følgende:

»1. Hver medlemsstat drager omsorg for, at:

A. hele kroppe, halve kroppe, halve kroppe opskåret i højst tre udskæringer eller kvarte kroppe

a) ...

b) hidrører fra et slagtedyr, der i overensstemmelse med bilag I, kapitel VI, er blevet undersøgt af en embedsdyrlæge før slagtningen og efter denne undersøgelse er fundet egnet til slagtning i henhold til dette direktiv

c) ...

d) undersøges efter slagtningen af en embedsdyrlæge i overensstemmelse med bilag I, kapitel VIII, og ikke har udvist nogen forandring med undtagelse af traumatiske læsioner opstået kort ført slagtningen, lokale misdannelser eller forandringer, for så vidt det er konstateret — om fornødent ved egnede laboratorieundersøgelser — at disse læsioner, misdannelser eller forandringer ikke gør slagtekroppen og det tilhørende slagteaffald uegnet til menneskeføde eller bringer den menneskelige sundhed i fare

e) forsynes med et sundhedsmærke i overensstemmelse med bilag I, kapitel XI.«

6 Kapitel VI i bilag I til direktiv 64/433, der har overskriften »Undersøgelse før slagtningen (levende syn)«, angiver de undersøgelser, embedsdyrlægen skal foretage den dag, dyrene ankommer til slagteriet, eller inden påbegyndelsen af den daglige slagtning. Kapitel VIII i bilag I, der har overskriften »Undersøgelse efter slagtningen (kødkontrol)«, angiver de undersøgelser, embedsdyrlægen skal foretage umiddelbart efter slagtningen for at sikre, at kødet er egnet til menneskeføde. Kapitel XI i bilag I, der har overskriften »Sundhedsmærkning«, indeholder bl.a. bestemmelse om, at embedsdyrlægen er ansvarlig for sundhedsmærkningen. I henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 64/433 kan medhjælpere, der arbejder under embedsdyrlægens tilsyn og på hans ansvar, bistå ham under undersøgelsen før slagtningen, foretage en første observation af dyrene og bistå med rent praktiske opgaver og under undersøgelsen efter slagtningen, for så vidt som embedsdyrlægen er i stand til på stedet at føre en effektiv kontrol med deres arbejde.

7 For at sikre fri omsætning inden for Fællesskabet af produkter omfattet af den fælles markedsordning og for at undgå konkurrencefordrejning blev kravene i direktiv 64/433 ved Rådets direktiv 88/409/EØF af 15. juni 1988 om sundhedsbestemmelser for kød til hjemmemarkedet og om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves ved undersøgelse af sådant kød (EFT L 194, s. 28), udvidet til også at omfatte kød til hjemmemarkederne i medlemsstaterne for at sikre forbrugerne en ensartet sundhedsbeskyttelse. Ved direktivet blev der endvidere indført bestemmelse om, at afgifter som dem, der er fastsat i Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988 om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød (EFT L 194, s. 24) for så vidt angår kød til eksport, også skulle gælde for kød bestemt til forbrug på hjemmemarkedet. I henhold til artikel 6, stk. 1, i beslutning 88/408 påhviler afgiften for undersøgelser på slagterier den, for hvem slagtningen, opskæringen eller oplagringen udføres. I henhold til beslutningens artikel 6, stk. 2, første punktum, opkræves det samlede afgiftsbeløb i princippet i slagteriet.

8 Som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 91/497, var den ved direktivet indførte ændring begrundet i ophævelsen af veterinærkontrollen ved grænserne mellem medlemsstaterne og i behovet for at styrke garantierne på oprindelsesstedet, når det ikke længere var muligt at skelne mellem produkter bestemt til det nationale marked og produkter bestemt til eksport til en anden medlemsstat.

9 Ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993 om ændring af direktiv 85/73/EØF om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 340, s. 15) blev beslutning 88/408 ophævet med virkning fra den 1. januar 1994.

10 I henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 32, s. 14), som ændret ved direktiv 93/118, skal medlemsstaterne med virkning fra den 1. januar 1994 med henblik på finansiering af den kontrol, der udføres bl.a. i henhold til direktiv 64/433, sørge for at opkræve EF-afgifter i overensstemmelse med retningslinjerne i bilaget til direktiv 93/118. I henhold til artikel 4 i direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118, afholdes afgifterne af den, der driver eller ejer den virksomhed, som udøver de aktiviteter, der nævnes i de direktiver, som omhandles i bilag A til Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked (EFT L 395, s. 13), idet disse personer dog har mulighed for at overvælte afgiften for den pågældende aktivitet på den fysiske eller juridiske person, for hvis regning aktiviteterne udøves.

11 Kravet om undersøgelse af alle dyr før slagtning blev indført i Det Forenede Kongerige med virkning fra den 1. januar 1991 efter en ændring af SI 1987/2236 (Meat Inspection Regulations).

12 Embedsdyrlægens deltagelse i undersøgelserne på slagterierne før og efter slagtningen blev udvidet med virkning fra den 1. januar 1993, da SI 1992/2037 (Fresh Meat (Hygiene and Inspection) Regulations 1992), der bl.a. havde til formål at gennemføre direktiv 91/497, trådte i kraft.

13 Hjemmelen til at opkræve afgifter for veterinærundersøgelser før slagtningen er indeholdt i Fresh Meat and Poultry Meat (Hygiene, Inspection and Examinations for Residues) (Charges) Regulations 1990 (SI 1990/2494).

14 High Court of Justice har fundet, at sagens afgørelse må bero på en fortolkning af fællesskabsretten, hvorefter retten har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan borgere under omstændigheder som i denne sag for en national ret påberåbe sig EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og/eller det generelle proportionalitetsprincip og forbud mod forskelsbehandling til støtte for en påstand om, at en fællesskabslovgivning er ugyldig?

2) Er direktiv 64/433/EØF, som ændret og kodificeret ved direktiv 91/497/EØF, ugyldigt i henseende til EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip, for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af dyrlæger, og/eller for så vidt det foreskriver, at der skal gennemføres undersøgelser før slagtningen?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, spørges:

a) Skal der fastsættes en tidsmæssig begrænsning for en sådan ugyldighed og/eller virkningerne heraf, og i så fald hvilken?

b) Er fællesskabsretten til hinder for, at en national kompetent myndighed under omstændigheder som i denne sag håndhæver en bestemmelse i national lovgivning, hvorefter det kræves, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af eller under tilsyn af dyrlæger, når bestemmelsen angiveligt gennemfører direktiv 64/433/EØF, som ændret, men også har eller angiveligt har en anden uafhængig hjemmel i national lovgivning?

4) Strider det mod EF-traktatens artikel 39 og/eller artikel 40, stk. 3, eller mod den generelle lighedsgrundsætning og/eller proportionalitetsprincippet, at udgifterne til dyrlægers sundhedsmæssige undersøgelser af dyr, der skal slagtes, bæres af det slagteri, hvor dyrene skal slagtes?«

Det første spørgsmål

15 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt en borger for en national ret kan påberåbe sig en tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og af det generelle proportionalitetsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling til støtte for, at en fællesskabsretlig bestemmelse er ugyldig.

16 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af dom af 5. juli 1977 (sag 114/76, Bela-Mühle, Sml. s. 1211), at en borger for en national ret kan påberåbe sig traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, til støtte for, at fællesskabsretlige bestemmelser er ugyldige, fordi de strider mod bestemmelser i traktaten.

17 Det bemærkes herefter, at Domstolen har fastslået, at proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger (jf. herved dom af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl., Sml. s. 1753, præmis 7, og af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15), hvorfor spørgsmålet om gyldigheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter kan efterprøves på grundlag af disse almindelige retsgrundsætninger.

18 En national ret kan herefter — og er under visse omstændigheder forpligtet til at — anmode Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af de pågældende bestemmelser i henseende til bestemmelserne i traktaten.

19 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at de nationale retter kan behandle spørgsmålet om gyldigheden af en fællesskabsretsakt; dersom de finder, at anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, savner grundlag, kan de også forkaste disse anbringender og fastslå, at retsakten er fuldt gyldig. Når de handler således, rejser de nemlig ikke tvivl om, at fællesskabsretsakten gyldigt foreligger (dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 14).

20 Derimod er de nationale retter ikke beføjede til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner for ugyldige. Det gælder nemlig, at den kompetence, der er tillagt Domstolen ved traktatens artikel 177, har til hovedformål at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten ved de nationale retter. Dette krav om ensartethed

er af særlig betydning, når der rejses tvivl om gyldigheden af en fællesskabsretsakt. Meningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af fællesskabsretsakter kan anfægte selve enheden af den fællesskabsretlige retsorden og anfægte det grundlæggende krav om retssikkerhed (dommen i sagen Foto-Frost, a.st., præmis 15).

21 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at en borger for en national ret kan påberåbe sig en tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og af det generelle proportionalitetsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling til støtte for, at en af fællesskabsinstitutionerne udstedt retsakt er ugyldig.

Det andet spørgsmål

22 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, hvorvidt direktiv 64/433 er ugyldigt i henseende til traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip, for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af embedsdyrlæger, og/eller for så vidt det foreskriver, at der skal gennemføres undersøgelser før slagtningen.

23 Bakers har gjort gældende, at hverken kravet om, at der skal være tale om en embedsdyrlæge, eller kravet om, at der skal gennemføres en undersøgelse før slagtningen, tjener de formål, der er anført i traktatens artikel 39. Bakers anfører endvidere, at der ved direktivets bestemmelser indføres en diskriminatorisk undersøgelsesordning, der strider mod traktatens artikel 40, stk. 3.

24 Hvad angår traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, bemærkes indledningsvis, at den fælles landbrugspolitik i henhold til artikel 39 bl.a. har til formål at sikre en rationalisering af landbrugsproduktionen, at sikre landbrugsbefolkningen som helhed en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer. Artikel 39 opregner herefter de forhold, der skal tages hensyn til ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik, og de særlige foranstaltninger, som denne kan medføre.

25 I henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, første afsnit, kan den fælles ordning under en af de i bestemmelsens stk. 2 nævnte former omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål. Dog bestemmes det i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles ordning »skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

26 Det bemærkes herved, at der i anden betragtning til direktiv 91/497 om ændring af direktiv 64/433 udtrykkeligt henvises til nødvendigheden af at sikre en rationel udvikling af landbrugssektoren og øge produktiviteten, dvs. målsætninger, der er nævnt i traktatens artikel 39, stk. 1, litra a). Direktiv 64/433 har til formål at lette samhandelen mellem medlemsstaterne og dermed at fremme forsyningssikkerheden, en målsætning, der er nævnt i artikel 39, stk. 1, litra d), at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer, som det fremgår af artikel 39, stk. 1, litra e), at stabilisere markederne, en målsætning, der er nævnt i artikel 39, stk. 1, litra c), og at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, som nævnt i artikel 39, stk. 1, litra b). Sidstnævnte målsætning er nævnt i første betragtning til direktiv 91/497.

27 Domstolen har i dommen i sagen Ruckdeschel m.fl., a.st., præmis 7, fastslået, at forbuddet i traktatens artikel 40, stk. 3, mod enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere blot er et konkret udtryk for det gene-

relle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten. Efter dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet.

28 Hvad angår producenterne kan det ikke bestrides, at ophævelsen af veterinærkontrollen ved grænserne mellem medlemsstaterne forudsatte, at kravene i henhold til direktiv 64/433 blev udvidet til at omfatte samtlige erhvervsdrivende inden for sektoren for kødproduktion i Fællesskabet. Hvad angår kontrollen i oprindelsesmedlemsstaten gælder der herefter de samme veterinærmæssige regler for fersk kød, uanset om kødet skal indgå i samhandelen inden for Fællesskabet eller er bestemt til hjemmemarkedet i den pågældende medlemsstat. Alt kød, uanset dets bestemmelse, skal dermed underkastes de samme undersøgelser, på de samme vilkår.

29 Efter ophævelsen af kontrollen ved grænserne er forholdene for alle producenter af fersk kød dermed de samme, og disse producenter er uden forskel underlagt de samme regler og de samme veterinærmæssige krav.

30 Bakers' argument om, at der er handlet i strid med målsætningerne i traktatens artikel 39 og med princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, må følgelig forkastes.

31 Bakers har endvidere gjort gældende, at direktiv 64/433 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, idet kravene om, at der skal være tale om en embedsdyrlæge, og om, at der skal foretages en undersøgelse før slagtningen, er såvel ubegrundede som uforholdsmæssige.

32 Domstolen har allerede tidligere fastslået, at Fællesskabets institutioner ved udformningen af deres politik på landbrugsområdet har et vidt skøn, ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af det faktiske grundlag for deres virksomhed, men også når det gælder den nærmere afgrænsning af de mål, der inden for rammerne af traktatens bestemmelser ønskes gennemført, og valget af egnede virkemidler (jf. herved dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 37).

33 Forpligtelserne i henhold til direktiv 64/433 må undersøges i lyset af disse principper.

34 Hvad for det første angår kravet om, at der skal være tale om en embedsdyrlæge, anføres det i sjette betragtning til direktiv 64/433, at »sundhedsmærkning af kødet og påtegning af transportdokumentet foretaget af embedsdyrlægen på oprindelsesvirksomheden anses for at være den måde, hvorpå man bedst kan give de kompetente myndigheder på bestemmelsesstedet garanti for, at en forsendelse af kød opfylder bestemmelserne i dette direktiv«.

35 Det må i den forbindelse anses for en korrekt udøvelse af den nævnte skønsmæssige beføjelse, når det efter bestemmelserne direktiv 64/433 er et krav, at kontrollen med de sundhedsmæssige undersøgelser i forsendelsesmedlemsstaten gennemføres på en ensartet måde af den person, der i betragtning af sin stilling og faglige erfaring med rimelighed kan anses for den bedst kvalificerede til at udføre denne opgave, og som bør varetage denne, nemlig embedsdyrlægen.

36 Efter ophævelsen af veterinærkontrollen ved grænserne er det således den kontrollerende embedsdyrlæge — hvis funktion eksisterer i samtlige medlemsstater — der er i besiddelse af den tilstrækkelige faglige kompetence, og som i tilstrækkelig grad kan sikre ensartethed med hensyn til de sundhedsmæssige betingelser for så vidt

angår fersk kød, uanset om dette skal indgå i samhandelen inden for Fællesskabet eller er bestemt til hjemmemarkedet. Bestemmelserne i direktiv 64/433, hvorefter undersøgelserne skal foretages af en embedsdyrlæge, kan derfor ikke antages at være udtryk for et misbrug af de skønsmæssige beføjelser, fællesskabslovgiver råder over.

37 Hvad dernæst angår den i direktiv 64/433 foreskrevne undersøgelse før slagtning er formålet med denne at beskytte den offentlige sundhed i overensstemmelse med det af Domstolen fastslåede princip, hvorefter fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal tilgodese almene hensyn som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv (jf. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12).

38 Det følger af dette princip, at kun såfremt en foranstaltning på det pågældende område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dommen i Schräder-sagen, a.st., præmis 22).

39 Kapitel VI i bilag I til direktiv 64/433 indeholder en klar angivelse af de specifikke grunde til at gennemføre en sundhedsmæssig undersøgelse før slagtningen. Det er herved tilstrækkeligt at pege på, at de i dette kapitel nævnte former for kontrol med dyrenes sundhedstilstand ikke kan gennemføres efter slagtningen, da en række sygdomme kun kan diagnosticeres effektivt på levende dyr. Det må fastslås, at et sådant hensyn retmæssigt kan tilgodeses, således at kravet om en undersøgelse før slagtningen må anses for at ligge inden for rammerne af de skønsmæssige beføjelser, fællesskabslovgiver råder over.

40 Bakers' argument om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, må følgelig ligeledes forkastes.

41 Det må herefter fastslås, at direktiv 64/433, som ændret og kodificeret ved direktiv 91/497, ikke er ugyldigt i henseende til traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip, for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af embedsdyrlæger, og/eller for så vidt det foreskriver, at der skal gennemføres undersøgelser før slagtningen.

Det tredje spørgsmål

42 Da det tredje spørgsmål alene er blevet forelagt for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares bekræftende, er det ufornødent at undersøge det.

Det fjerde spørgsmål

43 Med det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, hvorvidt forpligtelsen efter direktiv 64/433 til at lade de slagterier, på hvilke dyrene slagtes, afholde udgifterne til de sundhedsmæssige undersøgelser, der udføres af embedsdyrlægerne, strider mod traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og mod den generelle lighedsgrundsætning og/eller det generelle proportionalitetsprincip.

44 Bakers har gjort gældende, at når det pålægges den, der driver det pågældende slagteri, at afholde udgifterne til veterinærundersøgelserne, strider dette mod Domstolens praksis, hvorefter sådanne udgifter tværtimod bør bæres af samfundet, der har

fordel af de frie varebevægelser (jf. dom af 5.2.1976, sag 87/75, Bresciani, Sml. s. 129, og af 15.12.1993, forenede sager C-277/91, C-318/91 og C-319/91, Ligur Carni m.fl., Sml. I, s. 6621).

45 Det bemærkes, at der i de af Bakers anførte domme var tale om økonomiske byrder, som den pågældende medlemsstat ensidigt havde pålagt med henblik på at finansiere veterinærundersøgelserne. Domstolen fastslog, at sådanne byrder var en hindring for de frie varebevægelser. Endvidere antog Domstolen i dommen i sagen Ligur Carni m.fl., a.st., at kun udgifter i forbindelse med sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger og undersøgelser, der er gennemført af den kompetente myndighed i importmedlemsstaten i tilfælde af kvalificeret mistanke om manglende overholdelse af de gældende regler, og som er tilladte i henhold til direktiv 64/433, burde bæres af samfundet.

46 I nærværende sag er der ikke tale om økonomiske byrder, som en medlemsstat ensidigt har pålagt, idet de økonomiske byrder netop følger af bestemmelser vedtaget af Fællesskabet, der finder ensartet anvendelse i samtlige medlemsstater. De af Bakers anførte domme er derfor ikke relevante for sagen.

47 Hvad angår spørgsmålet om gyldigheden i henseende til traktatens artikel 39 af forpligtelsen til at bære udgifterne til veterinærundersøgelser, som er fastsat i beslutning 88/408, er det allerede i præmis 32 i denne dom blevet fastslået, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn på landbrugsområdet. Ligesom bestemmelserne i direktiv 64/433 er bestemmelserne i beslutning 88/408 omfattet af de skønsmæssige beføjelser, som fællesskabslovgiver råder over, og fællesskabslovgiver har ikke udøvet disse beføjelser på en åbenbart uhensigtsmæssig måde.

48 Det bemærkes herved, at fællesskabslovgiver ikke kan antages at have overskredet sine skønsmæssige beføjelser ved at pålægge de erhvervsdrivende, der forarbejder varer bestemt til salg i Fællesskabet, ansvaret, herunder det økonomiske ansvar, for, at det garanteres, at de sikkerhedsmæssige krav, som er gældende for de pågældende varer, overholdes.

49 Det bemærkes endvidere, at artikel 6 i beslutning 88/408 ikke er til hinder for, at slagterierne overvælter udgifterne til de sundhedsmæssige undersøgelser på dem, kødet tilhører. Artikel 6, stk. 1, i beslutning 88/408 indeholder nemlig en bestemmelse om, at afgiften påhviler den fysiske eller juridiske person, for hvem slagtningen, opskæringen eller oplagringen udføres, uden at det er nogen forudsætning, at det er den, der ejer slagteriet. I henhold til beslutningens artikel 6, stk. 2, gælder det alene, at det samlede afgiftsbeløb i princippet opkræves i slagteriet.

50 Endelig bemærkes, at artikel 4 i direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118, indeholder udtrykkelig bestemmelse om, at selv om afgifterne afholdes af den, der driver eller ejer slagteriet, kan afgiften overvæltes på den fysiske eller juridiske person, for hvis regning slagtningen, opskæringen eller oplagringen udføres. Under disse omstændigheder er der intet grundlag for at antage, at slagterierne, før direktiv 93/118 fandt anvendelse, dvs. før den 1. januar 1994, var afskåret fra at overvælte udgifterne til de sundhedsmæssige undersøgelser på dem, kødet tilhørte.

51 Det må herefter fastslås, at forpligtelsen efter direktiv 64/433 til at lade de slagterier, på hvilke dyrene slagtes, afholde udgifterne til de sundhedsmæssige undersøgelser, der udføres af embedsdyrlægerne, hverken strider mod traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, eller mod den generelle lighedsgrundsætning og/eller det generelle proportionalitetsprincip.

Sagens omkostninger

52 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den græske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske

Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (Bristol Mercantile Court) ved kendelse af 20. januar 1995, for ret:

1) En borger kan for en national ret påberåbe sig en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og af det generelle proportionalitetsprincip og det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling til støtte for, at en af fællesskabsinstitutionerne udstedt retsakt er ugyldig.

2) Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet, som ændret og kodificeret ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991, er ikke ugyldigt i henseende til traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, og til det generelle proportionalitetsprincip, for så vidt det foreskriver og/eller bemyndiger medlemsstaterne til at foreskrive, at sundhedsmæssige undersøgelser på slagterier skal foretages af embedsdyrlæger, og/eller for så vidt det foreskriver, at der skal gennemføres undersøgelser før slagtningen.

3) Forpligtelsen efter direktiv 64/433 til at lade de slagterier, på hvilke dyrene slagtes, afholde udgifterne til de sundhedsmæssige undersøgelser, der udføres af embedsdyrlægerne, strider hverken mod traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3, eller mod den generelle lighedsgrundsætning og/eller det generelle proportionalitetsprincip.

Murray Kakouris Kapteyn

Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. april 1997.

R. Grass
Justitssekretær

G.F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling