

**Sag C-579/19**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

30. juli 2019

**Forelæggende ret:**

Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongerige)

**Afgørelse af:**

24. juli 2019

**Appellanter:**

R (på vegne af Association of Independent Meat Suppliers (sammenslutning af uafhængige kødleverandører) og en anden part)

**Indstævnte:**

Food Standards Agency

---

**VED SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM**

24. JULI 2019

[UDELADES] [Den forelæggende rets sammensætning]

**R (på vegne af Association of Independent Meat Suppliers og en anden part)  
(Appellanter)**

**mod**

**Food Standards Agency (indstævnte)**

**EFTER RETSMØDE MED DELTAGELSE AF** appellanternes advokat og indstævntes advokat den 5. marts 2019

**BESTEMMES, AT**

1. De spørgsmål, der fremgår af tillægget til denne kendelse, skal forelægges Domstolen for Den Europæiske Union til præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

2. [UDELADES] [Afgørelse om sagsomkostninger]

Justitssekretær

Den 24. juli 2019 [org. s. 2]

## TILLÆG

### DE PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL

1. Er forordning (EF) nr. 854 og 882 til hinder for en procedure, hvorved en fredsdommer i henhold til section 9 i Food Safety Act 1990 (lov om fødevarer sikkerhed 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 fødevarer sikkerheden?
2. Hjemler forordning (EF) nr. 882 en klageadgang i forbindelse med en embedsdyrlæges afgørelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 854, hvorved en slagtekrops kød findes uegnet til konsum, og hvordan skal man i bekræftende fald foretage efterprøvelsen af det materielle grundlag for embedsdyrlægens afgørelse, hvis der indgives en klage i sagen?

Justitssekretær

Den 24. juli 2019 [org. s. 3]

[UDELADES]

[UDELADES] [Sagsnr. ved den forelæggende ret og den første appeldomstol]

### AFGØRELSE

**R (truffet i sagen Association of Independent Meat Suppliers og en anden part) (appellanter) mod Food Standards Agency (indstævnte)**

[UDELADES] [Den forelæggende rets sammensætning]

### AFGØRELSE AF

**den 24. juli 2019**

**Retsmøde afholdt den 5. marts 2019 [org. s. 4]**

[UDELADES] [Parternes advokater] [org. s. 5]

[UDELADES] [Den forelæggende rets sammensætning]

*De faktiske omstændigheder*

1. Den 11. september 2014 købte Cleveland Meat Company Ltd (herefter »Cleveland Meat«) en levende tyr på markedet Darlington Farmers' Auction Mart for 1 361,20 GBP. Tyren blev vurderet slagteegnet af embedsdyrlægen i Cleveland Meats slagteri. Den blev tildelt slagtenummer 77 og blev slagtet. En undersøgelse af både slagtekroppen og spiselige slagtebiprodukter blev efter slagtingen udført af en kødinspektør, der konstaterede tre abscesser i de spiselige slagtebiprodukter. De spiselige slagtebiprodukter blev ikke tilbageholdt. Senere samme dag undersøgte embedsdyrlægen slagtekroppen og erklærede efter en drøftelse med kødinspektøren kødet uegnet til konsum, fordi der var mistanke om pyæmi. Derfor fik slagtekroppen ikke et »sundhedsmærke« som tegn på, at den var egnet til konsum. Det ville derfor have været strafbart for Cleveland Meat at forsøge at sælge slagtekroppen (i henhold til regulation 19 i Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (lov af 2013 om fødevarehygiejne) (herefter »Food Hygiene Regulations«)).
2. Cleveland Meat rådførte sig med en anden dyrlæge og anfægtede embedsdyrlægens vurdering. Virksomheden hævdede, at embedsdyrlægen, som følge af uenigheden og virksomhedens nægtelse af frivilligt at overgive slagtekroppen, var forpligtet i henhold til section 9 i Food Safety Act 1990 (lov af 1990 om fødevarerikkerhed) (herefter »1990 Act«) til at beslaglægge slagtekroppen og at lade fredsdommeren afgøre, om den skulle bortskaffes. Food Standards Agency (herefter »FSA«) svarede, at den ikke var forpligtet til at anvende en sådan procedure. Da slagtekroppen var blevet erklæret uegnet til konsum af embedsdyrlægen, skulle den bortskaffes som et animalsk biprodukt.
3. Den 23. september 2014 gav embedsdyrlægen på vegne af FSA Cleveland Meat påbud om at bortskaffe slagtekroppen som et animalsk biprodukt (herefter »påbuddet om bortskaffelse«) (i henhold til regulation 25(2)(a) i Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (lov af 2013 om animalske biprodukter (håndhævelse) (England) (herefter »Animal By-Products Regulations 2013«) og forordning (EF) nr. 1069/2009). I påbuddet om bortskaffelse blev Cleveland Meat informeret om, at manglende overholdelse af påbuddet kunne medføre, at en i henhold til reguleringen bemyndiget person sikrede overholdelse af påbuddet for Cleveland Meats regning, og at det ville udgøre en lovovertrædelse at forhindre en bemyndiget person i at sikre udførelse af påbuddets indhold. Følgende var tillige angivet i påbuddet om bortskaffelse:
 

»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 [org. s. 6] måneder fra det tidspunkt, hvor grunden til anmodningen opstod. Hvis De ønsker at anmode om en prøvelse, opfordres De til straks at tage kontakt til en advokat.«

4. Sagen med henblik på domstolsprøvelse er anlagt af brancheforeningen Association of Independent Meat Suppliers, der agerer på vegne af cirka 150 slagterier og Cleveland Meat (de erstatningskrævende appellanter) med henblik på at anfægte FSA's anbringende om, at der ikke var behov for at anvende proceduren i henhold til section 9 i 1990 Act og subsidiært at gøre gældende, at Det Forenede Kongerige er forpligtet til at sikre en adgang til at anfægte embedsdyrlægers afgørelser i sådanne sager. Det lykkedes dem hverken for High Court (ret i første instans) eller Court of Appeal (appeldomstol), og der er foretaget appel til nærværende ret. Der er tre hovedspørgsmål i sagen.

*Sagens hovedspørgsmål*

5. Det første vedrører et nationalretligt spørgsmål. Er proceduren i henhold til section 9 i 1990 Act anvendelig under de foreliggende omstændigheder, og skal den anvendes af embedsdyrlægen eller FSA, hvis ejeren af slagtekroppen nægter frivilligt at overgive slagtekroppen, så slagtekroppens ejer får mulighed for at anfægte de afgørelser fra embedsdyrlægen, som ejeren er uenig i? Det følger af Food Hygiene Regulations, at section 9 finder anvendelse med henblik på håndhævelse af loven. I henhold til section 9 kan en befuldmægtiget tjenestemand ved en håndhævelsesmyndighed som FAS, i tilfælde hvor tjenestemanden finder, at en fødevarer beregnet til konsum »ikke opfylder kravene til fødevareresikkerheden«, beslaglægge denne fødevarer og borttage den med henblik på at forelægge den for en fredsdommer (der kan være en lægdommer eller en juridisk uddannet District Judge (retsassessor), som vil være nedsat nær slagteriet og umiddelbart tilgængelig på alle tidspunkter). Hvis fredsdommeren på grundlag af det relevante bevismateriale finder, at fødevareren »ikke opfylder kravene til fødevareresikkerheden«, skal fredsdommeren træffe afgørelse om, at fødevareren skal bortskaffes for ejerens regning. Hvis dommeren afviser at bortskaffe den, skal den relevante håndhævelsesmyndighed betale erstatning til ejeren for enhver værdiforringelse som følge af tjenstemandens handling. Det følger af section 8(2), at fødevarer ikke opfylder kravene til fødevareresikkerheden, hvis de er farlige i henhold til artikel 14 i forordning (EF) nr. 178/2002: dvs. hvis de er sundhedsskadelige eller uegnede til konsum (jf. præmis 12 nedenfor).
6. Proceduren i section 9 i 1990 Act er ikke udformet med henblik på indsigelser mod en embedsdyrlæges afgørelse. Den fastsætter en procedure, hvorved en embedsmand ved en fødevarermyndighed eller en håndhævelsesmyndighed kan henvise spørgsmålet om destruering af en slagtekrop til en fredsdommer med henblik på en afgørelse. Efter sigende accepterer ejere det som udgangspunkt, når en embedsdyrlæge vurderer, at et dyr ikke er egnet til konsum, og afgiver det frivilligt. Ifølge de erstatningskrævende appellanter udgør den nævnte procedure i tilfælde, hvor ejeren ikke gør det, både i) en adgang for embedsdyrlægen eller FSA til at tage skridt til håndhævelse af embedsdyrlægens afgørelse og ii) en mulighed for ejeren for at indbringe denne afgørelse [org. s. 7] til retslig prøvelse og at anmode den pågældende fredsdommer om at afgøre, hvorvidt slagtekroppen reelt ikke opfyldte kravene til fødevareresikkerheden. De har erkendt, at fredsdommeren ikke kan påbyde embedsdyrlægen at anbringe et sundhedsmærke.

De har dog angivet, at det er forventeligt, at embedsdyrlægen vil acceptere afgørelsen og anbringe et sundhedsmærke i overensstemmelse hermed. Der kan tillige opstå et erstatningskrav i henhold til 1990 Act, hvis fredsdommeren afviser bortskaffelse af slagtekroppen. Ifølge de erstatningskrævende appellanter har proceduren været en del af ordningen for fødevarer sikkerhed i Det Forenede Kongerige siden det 19. århundrede, hvor den fortsat finder anvendelse under ordningen for fødevarer sikkerhed i Den Europæiske Union i henhold til den række af forordninger, der trådte i kraft i 2006.

7. FSA har erklæret sig enig i, at proceduren i henhold til section 9 i 1990 Act udgør en af myndighedens muligheder for håndhævelse over for lederen af en fødevarer virksomhed i et slagteri, der har til hensigt at lade en animalsk slagtekrop, der ikke er forsynet med et sundhedsmærke ved en embedsdyrlæge, indgå i fødekæden. Myndigheden mener dog ikke, at denne procedure er egnet, endsi ge obligatorisk, til afgørelse af uenighed om, hvorvidt en slagtekrop er eller ikke er egnet til konsum. En fredsdommer har ikke kompetence til at give en embedsdyrlæge påbud om at anbringe et sundhedsmærke, og FSA har tillige angivet, at dommeren ikke i henhold til section 9 ville have kompetence til at foretage sig andet end at træffe afgørelse om, at en dyrekrop uden det pågældende mærke skulle bortskaffes.
8. Selv om det ikke er anført af FSA, bemærker retten, at det vil være muligt for lederen af en fødevarer virksomhed i et slagteri som Cleveland Meat at indbringe en sag for High Court med henblik på domstolsprøvelse af embedsdyrlægens afgørelse, når en slagtekrops kød er anset uegnet til konsum, og et sundhedsmærke derfor er nægtet, eller med henblik på annulatio n af påbuddet om bortskaffelse. High Court kan annullere en embedsdyrlæges 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. High Court hører lejlighedsvist mundtlig bevisførelse og meddeler påbud og har tillige kompetence til at tilkende erstatning for brud på grundlæggende rettigheder i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). I modsætning til det, der meddeles i påbuddet citeret ovenfor i præmis 3, kan en anmodning om domstolsprøvelse dog ikke anses for at udgøre en klage over afgørelsens materielle rigtighed.
9. FSA har som hovedargument for afvisningen af en anvendelse af proceduren i henhold til section 9 anført, at anvendelsen af proceduren som foreslået af de erstatningskrævende appellanter i realiteten ville udgøre en klage over embedsdyrlægens afgørelses materielle rigtighed, hvilket ville være uforeneligt med den ordning, der følger af de forordninger vedrørende fødevarer sikkerhed i EU, der trådte i kraft i Det Forenede Kongerige i 2006.
10. Det andet spørgsmål er herefter, hvorvidt en anvendelse af proceduren i section 9 i 1990 Act er forenelig med den ordning for fødevarer sikkerhed, der følger af EU-retten, i særdeleshed forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarerhygiejne;

forordning (EF) nr. 853/2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske [org. s. 8] fødevarer; forordning (EF) nr. 854/2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum; forordning (EF) nr. 882/2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes; og forordning (EF) nr. 1069/2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter. Den tidligere forordning (EF) nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen er tillige relevant.

11. Det tredje spørgsmål vedrører en afgørelse af, om forordning (EF) nr. 882/2004 hjemler en klageadgang og i bekræftende fald, hvorvidt man ved en sådan klage kan anfægte hele det materielle grundlag for en embedsdyrlæges afgørelse, eller om den mere begrænsede anfægtelse ved domstolsprøvelse af embedsdyrlægens afgørelse og af påbuddet om bortskaffelse som angivet ovenfor i tilstrækkelig grad opfylder kravene i henhold til forordning (EF) nr. 882/2004.

*Relevant EU-ret*

12. I henhold til artikel 2 i forordning (EF) nr. 178/2002 forstås ved »fødevarer« »alle stoffer eller produkter, som [...] er bestemt til eller med rimelighed må antages at skulle indtages af mennesker«. Det er ubestridt mellem parterne, at slagtekrop 77 udgjorde en »fødevare« i forbindelse med slagtingen, og at den fortsat var at anse som en fødevare, indtil embedsdyrlægen afgjorde, at den var uegnet til konsum og angav den i overensstemmelse hermed. Artikel 14 i forordning (EF) nr. 178/2002 bestemmer, at fødevarer ikke må markedsføres, hvis de er farlige. Fødevarer betragtes som farlige, hvis de anses for at være litra a) sundhedsskadelige eller litra b) uegnede til konsum. Artikel 5, stk. 1, i forordning (EF) nr. 853/2004 foreskriver, at lederen af en fødevarevirksomhed som et slagteri ikke må markedsføre animalske produkter, hvis de er håndteret i en virksomhed, der skal autoriseres i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, medmindre produkterne er forsynet med et sundhedsmærke i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 854/2004 (eller et identifikationsmærke, hvis et sundhedsmærke ikke er påkrævet i henhold til sidstnævnte forordning).
13. Forordning (EF) nr. 854/2004 fastsætter særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter (artikel 1, stk. 1). Gennemførelsen af offentlig kontrol i henhold til denne forordning ændrer ikke ved, at det primære retlige ansvar for at garantere fødevarsikkerheden i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 178/2002 (artikel 1, stk. 3) ligger hos lederen af en fødevarevirksomhed. Der findes forskellige former for kontroller. Artikel 4 vedrører f.eks. offentlig kontrol med henblik på at verificere, at lederen af en fødevarevirksomhed overholder de generelle krav i forordningerne, herunder detaljerede audits af god hygiejnepraksis.
14. I henhold til artikel 5 skal medlemsstaterne sikre, at der foretages offentlig kontrol af fersk kød i henhold til bilag I. Embedsdyrlægen foretager i henhold til artikel 5,



stk. 1, inspektion i bl.a. slagterier i overensstemmelse med de generelle krav i bilag I, afsnit I, kapitel II, og de specifikke [org. s. 9] krav i afsnit IV. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at kroppe af tamhovdyr, såsom kvæg, skal sundhedsmærkes i slagteriet i henhold til bilag I, afsnit I, kapitel III; betingelsen for anbringelse af sundhedsmærker er angivet på følgende måde:

»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.«

15. Bilag I fastsætter detaljerede bestemmelser for inspektion før og efter slagtning, for hvordan de skal udføres og af hvem, for anbringelsen af sundhedsmærket og meddelelse af inspektionsresultaterne. Afsnit III, kapitel IV fastsætter detaljerede betingelser vedrørende embedsdyrlægers og deres officielle medhjælperes (såsom kødinspektørers) kvalifikation og uddannelse.
16. »Offentlig kontrol« defineres ikke i forordning (EF) nr. 854/2004, der heller ikke indeholder særlige bestemmelser vedrørende håndhævelsesforanstaltninger eller sanktioner ved manglende overholdelse af den kontrol, den foreskriver. Det følger af artikel 1, stk. 1a, at den finder anvendelse sammen med forordning (EF) nr. 882/2004, og artikel 2, stk. 2, litra b) og a), fastsætter, at definitionerne i forordning (EF) nr. 882/2004 også finder anvendelse i relevant omfang. Forordning (EF) nr. 882/2004 indeholder særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol med en række forskellige formål, herunder at forebygge risici for mennesker og dyr og beskyttelse af forbrugernes interesse i forbindelse med handel med foderstoffer og fødevarer (artikel 1, stk. 1). Den »berører ikke særlige fællesskabsbestemmelser vedrørende offentlig kontrol« (artikel 1, stk. 3). Ved »offentlig kontrol« [forstås] alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Fællesskabet gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarerlovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt« [artikel 2, nr. 1)]. »Ved »manglende overholdelse« [forstås] manglende overholdelse af foderstof- eller fødevarerlovgivningen samt af bestemmelserne om beskyttelse af dyresundhed og -velfærd« [artikel 2, nr. 10)].
17. 41. og 42. betragtning til forordning (EF) nr. 882/2004 foreskriver bl.a., at overtrædelse af fødevarerlovgivning kan udgøre en trussel for menneskers sundhed, hvorfor der på nationalt plan i hele Fællesskabet skal være foranstaltninger, der er effektive, står i rimeligt forhold til sådanne overtrædelser og har afskrækkende virkning, herunder administrative indgreb, der foretages af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Følgende angives i 43. betragtning:

»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.« [Org. s. 10]

Retten har bemærket, at den relevante sætning i den franske sprogversion af forordningen lyder som følger »Les exploitants devraient avoir un droit de recours [...]« og i den tyske sprogversion »Unternehmer sollten [...] Rechtsmittel einlegen können [...]«.

18. Afsnit VII i forordning (EF) nr. 882/2004 vedrører håndhævelsesforanstaltninger og kapitel I angår nationale håndhævelsesforanstaltninger. Artikel 54, stk. 1 bestemmer, at den kompetente myndighed, når den identificerer manglende overholdelse af lovgivningen, skal træffe foranstaltninger til at sikre, at virksomhedslederen bringer forholdene i orden. Når den træffer afgørelse om hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes, »tager den kompetente myndighed hensyn til den manglende overholdelses karakter og om denne leder tidligere har gjort sig skyldig i manglende overholdelse.« Artikel 54, stk. 2 indeholder en ikke udtømmende liste over de foranstaltninger, der i givet fald skal være tilgængelige. De omfatter litra b), begrænsning af eller forbud mod markedsføring af fødevarer; litra c), om nødvendigt krav om tilbagekaldelse, inddragelse og/eller destruering af fødevarer; og litra h), andre foranstaltninger, den kompetente myndighed anser for passende. Artikel 54, stk. 3, foreskriver, at den kompetente myndighed skal give den berørte virksomhedsleder skriftlig meddelelse om dens afgørelse sammen med begrundelserne for denne og »oplysninger om mulighederne for at klage over sådanne afgørelser samt om gældende klageprocedure og -frister«. Retten har bemærket, at denne tekst i den franske sprogversion angives ved »des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables«, og at vendingen »sein Widerspruchsrecht« anvendes i den tyske sprogversion.
19. I henhold til artikel 55 forpligtes medlemsstater til at fastsætte de sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af foderstof- og fødevarerlovgevingen, og at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at sanktionerne gennemføres. »Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

#### *Parternes argumenter*

20. De erstatningskrævende appellanter har gjort gældende, at proceduren i section 9 i 1990 Act er anvendelig i sager som den foreliggende, og at den ikke er uforenelig med den ordning, der følger af EU-lovgivningen; den – eller noget lignende – er faktisk taget i betragtning i betingelserne i artikel 54 i forordning (EF) nr. 882/2004. De har kort sagt anført, at:

1) Proceduren i henhold til section 9 blev anvendt under den i vid udstrækning lignende ordning, der var vedtaget i henhold til EU-direktiverne, inden den ovennævnte række af forordninger trådte i kraft. Intet tyder på, at det medførte praktiske problemer. Når den ikke blev anset for uforenelig med den ordning, er der ingen grund til at formode, at den vil være uforenelig med den nuværende ordning. I 2006, hvor forordningerne



trådte i kraft, var det faktisk angivet i *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* (manual for offentlig kontrol ved Meat Hygiene Service) (hvilket fortsat var tilfældet, indtil umiddelbart før indledningen af denne sag), at embedsdyrlægen i tilfælde af tvivl om, hvorvidt kødet [org. s. 11] var egnet til konsum, og der ikke var udsigt til frivillig overgivelse, skulle beslaglægge fødevaren i henhold til section 9 og bringe den for en fredsdommer med henblik på at få den bortskaffet. Dette er om ikke andet en indikation for tidligere praksis under den meget lignende ordning, der eksisterede forud for de nuværende EU-forordninger og af, hvordan FSA, som den kompetente myndighed, oprindeligt anskuede retsstillingen i henhold til forordningerne.

2) Den offentlige kontrol i henhold til forordning (EF) nr. 854/2004 supplerer de mere generelle bestemmelser i forordning (EF) nr. 882/2004. De gælder specielt for fødevarer af animalsk oprindelse. De indeholder dog intet om håndhævelse og sanktioner. Det er derfor ikke overraskende, at de ikke foreskriver en klageadgang i forbindelse med afgørelser fra embedsdyrlæger og kompetente myndigheder. Håndhævelse og sanktioner er reguleret i forordning (EF) nr. 882/2004. Det er hensigten, at forordning (EF) nr. 854/2004 skal anvendes sammen med forordning (EF) nr. 882/2004. 43. betragtning til forordning (EF) nr. 882/2004 viser, at der er behov for en klageadgang i sager som denne. Artikel 54 og 55 er anvendelige ved enhver form for manglende overholdelse af forordning (EF) nr. 854/2004, herunder manglende overholdelse af artikel 5 i individuelle sager og manglende overholdelse af de generelle principper i henhold til artikel 4. Forbuddet mod markedsføring og kravet om destruering, der er indeholdt i artikel 54, stk. 2, er tydeligvis velegnede i forbindelse med manglende overholdelse af artikel 5. Artikel 54, stk. 3, bør finde anvendelse ved handling i forbindelse med enhver uregelmæssighed. Disse artikler sammenholdt med 43. betragtning fastsætter en klageadgang i forbindelse med en embedsdyrlæges afgørelse.

3) Intet i forordningerne er til hinder for en procedure som den, der er indeholdt i section 9. Den udgør ikke blot et middel for den kompetente myndighed til at håndhæve kravene i henhold til forordning (EF) nr. 854/2004 vedrørende manglende overholdelse af reguleringen, men giver tillige virksomhedslederen en mulighed for at anfægte det materielle grundlag for embedsdyrlægens afgørelse, når en slagtekrop vurderes uegnet til konsum. Fredsdommeren kan (og bør) påhøre sagkyndige udtalelser med henblik på at afgøre sagen. Selv om det udelukkende er embedsdyrlægen, der kan anbringe sundhedsmærket, kan fredsdommeren i henhold til de erstatningskrævende appellanternes fortolkning af section 9 ved afgørelse tilkende erstatning, hvis anbringelsen af mærket uretmæssigt er nægtet.

4) Når en embedsdyrlæge i forbindelse med kontrol af kød vurderer, at det er uegnet til konsum og klassificerer det som sådan, er slagtekroppen stadig »en fødevare« som omhandlet i de ovennævnte forordninger. Den

udgør ikke et »animalsk biprodukt« som omhandlet i forordning (EF) nr. 1069/2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter. Animalske biprodukter defineres som »hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum« [artikel 3, nr. 1)]. Indtil processen afsluttes med endelig bortskaffelse, har lederen af fødevarermyndigheden stadig til hensigt at anvende slagtekroppen til konsum. **[Org. s. 12]**

5) Medlemsstaterne er i henhold til artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der beskytter ejendomsretten, forpligtede til at sikre adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med processer vedrørende bortskaffelse af fødevarer (i lighed med artikel 1 i første tillægsprotokol til EMRK), når denne sammenholdes med artikel 47, der fastsætter en forpligtelse til at sikre effektive retsmidler for enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af fællesskabsretten er blevet krænket. Det ville være en krænkelse, hvis en leder af en fødevarermyndighed blev frataget sin ejendom i form af slagtekroppen – eller blev pålagt en forpligtelse til at skille sig af med slagtekroppen på en sådan måde, at den blev værdiløs – uden rimelig begrundelse eller erstatning.

6) Domstolsprøvelsen udgør ikke en klagebehandling, der lever op til forpligtelsen i henhold til forordning (EF) nr. 882/2004, hvorefter der skal være klageadgang. Forordning (EF) nr. 882/2004 foreskriver, at der skal være en ret til at påklage det materielle grundlag for en embedsdyrlæges afgørelse, der rækker ud over det, der er muligt i forbindelse med en domstolsprøvelse.

21. Den kompetente myndighed, FSA, har derimod anført, at det ville være uforeneligt med den ordning, der er indført gennem forordningerne, hvis man anvendte proceduren i henhold til section 9 i 1990 Act med henblik på at anfægte det materielle grundlag for embedsdyrlægens afgørelse i henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 854/2004. FSA har erklæret sig enig i, at afgørelsens rigtighed kan anfægtes i forbindelse med domstolsprøvelse som anført ovenfor. FSA har kort sagt anført, at:

1) Kravene i henhold til forordning (EF) nr. 854/2004 udgør lex specialis vedrørende animalske produkter. Forordning (EF) nr. 882/2004 vedrører ikke særlige fællesskabsbestemmelser om offentlig kontrol (artikel 1, stk. 3). Forordning (EF) nr. 854/2004 har derfor forrang for forordning (EF) nr. 882/2004, når det er relevant.

2) Der er en forskel mellem den rolle, embedsdyrlægen har i henhold til artikel 4 i forordning (EF) nr. 854/2004 og rollen i henhold til artikel 5. Førstnævnte vedrører kontrol af den generelle praksis hos lederen af en fødevarermyndighed og overholdelse af kravene til fødevarerhygiejne. Det erkendes, at artikel 54 i forordning (EF) nr. 882/2004 kan anvendes i

forbindelse med den rolle. Det bemærkes dog, at der på trods af ordlyden i 43. betragtning ikke med artikel 54, stk. 3 er fastsat en egentlig forpligtelse til at sikre en klageadgang.

3) Rollen vedrørende tilsyn med og sundhedsmærkning af individuelle slagtekroppe i henhold til artikel 5 er ganske anderledes end den kontrolrolle, der følger af artikel 4. Det er udelukkende embedsdyrlægens ansvar (sammen med de assistenter, der tillades i henhold til forordningen) at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan ske anbringelse af det sundhedsmærke, der er en nødvendig **[org. s. 13]** forudsætning for, at kødet kan markedsføres. Det er kun embedsdyrlægen, der kan udføre denne opgave. Den kan udelukkende udføres, når »der ved den offentlige kontrol ikke er fundet nogen mangler, som ville gøre kødet uegnet til konsum«. Denne »vægtede dobbelt negative« test er i overensstemmelse med det overordnede formål fastlagt i artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 178/2002, der er at »sikre et højt niveau for beskyttelsen af menneskers sundhed og for beskyttelsen af forbrugernes interesser i relation til fødevarer«. Kødet kan måske fortsat anses for at være en »fødevare«, selv om embedsdyrlægen har truffet afgørelse om ikke at anbringe et sundhedsmærke, men det kan ikke herefter lovligt anvendes til konsum.

4) Embedsdyrlægers kvalifikationer og erfaringer er nøje angivet for at sikre, at han eller hun har de rette kvalifikationer med henblik på at træffe afgørelser (med den assistance, der er tilladt i henhold til forordningerne). Det ville være uforeneligt med kravene i henhold til forordning (EF) nr. 854/2004, hvis en person eller et organ, der ikke er embedsdyrlæge som angivet i artikel 5, stk. 2, og som ikke besidder de kvalifikationer og erfaringer, såsom en fredsdommer, der handler i henhold til section 9 i 1990 Act, træffer afgørelse om, hvorvidt der skal anbringes et sundhedsmærke på en slagtekrop, også selv om afgørelsen træffes med inddragelse af de sagkyndige udtalelser, der fremlægges af hver af sagens parter.

5) Chartrets artikel 17 (og artikel 1 i første tillægsprotokol til EMRK) tillader kontrol af anvendelse af ejendom, hvis den udgør et forholdsmæssigt middel til at nå et lovligt mål (jf. Booker Aquaculture Ltd (trading as Marine Harvest McConnell) v Scottish Ministers (forenede sager C-20/00 og C-64/00) [2003] ECR I-7411). Ovennævnte mål er utvivlsomt lovligt, og det valgte middel er forholdsmæssigt. Artikel 17 fastsætter ingen ret til at anfægte udførelsen af sådanne kontroller.

6) Hvis der eksisterer en forpligtelse til at sikre en klageadgang i forbindelse med embedsdyrlægers afgørelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 854/2004, er den opfyldt i form af den adgang til domstolsprøvelse, der er omtalt ovenfor. En domstolsprøvelse vil også opfylde enhver forpligtelse i henhold til chartrets artikel 17 (eller i henhold til artikel 1 i første tillægsprotokol til EMRK) vedrørende muligheden for retslig kontrol af en embedsdyrlæges handlinger.

*Konklusion*

22. Hvad angår denne præjudicielle forelæggelse anmodes Den Europæiske Unions Domstol om at lægge til grund, at de erstatningskrævende appellanternes fortolkning af section 9 i 1990 Act er korrekt, og at en fredsdommer har kompetence til at træffe en afgørelse, hvorefter der tilkendes erstatning, hvis dommeren finder, at et sundhedsmærke burde [org. s. 14] være anbragt på en slagtekrop. Med henblik på at tage stilling til appellen anmoder retten Den Europæiske Unions Domstol om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Er forordning (EF) nr. 854 og 882 til hinder for en procedure, hvorved en fredsdommer i henhold til section 9 i Food Safety Act 1990 (lov om fødevarer sikkerhed 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 fødevarer sikkerheden?

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