

Mål C-579/19

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

den 30 juli 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Supreme Court of the United Kingdom (Högsta domstolen,
Förenade kungariket)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 24 juli 2019

Klagande:

R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers
(Föreningen för oberoende köttleverantörer) och en annan part)

Motpart:

Food Standards Agency (Byrån för livsmedelsstandarder)

**INFÖR SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM (HÖGSTA
DOMSTOLEN, FÖRENADE KUNGARIKET)**

DEN 24 JULI 2019

[UTELÄMNAS] [den hänskjutande domstolens sammansättning]

**R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen
för oberoende köttleverantörer) och en annan part) (klagande)**

mot

Food Standards Agency (Byrån för livsmedelsstandarder) (motpart)

EFTER ATT HA HÖRT ombuden för klagandena respektive motparten den
5 mars 2019

FATTAR RÄTTEN FÖLJANDE BESLUT:

1. De frågor som anges i bilagan till detta beslut ska hänskjutas till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
2. [UTELÄMNAS] [beslut om rättegångskostnader]

Justitiesekreterare

den 24 juli 2019 [Orig. s. 2]

BILAGA

TOLKNINGSFRÅGORNA

1. Utgör förordningarna (EG) nr [854/2004] och [882/2004] hinder mot ett förfarande enligt vilket en fredsdomare med stöd av section 9 i Food Safety Act 1990 (1990 års lag om livsmedelssäkerhet), på grundval av sakförhållandena i ärendet och utlåtanden av sakkunniga som åberopats av respektive part, fattar beslut om huruvida en slaktkropp uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet?
2. Föreskriver förordning (EG) nr [882/2004] en rätt att överklaga ett beslut som fattas av en officiell veterinär i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr [854/2004] om att köttet från en slaktkropp är otjänligt som livsmedel och, om så är fallet, vilket tillvägagångssätt bör vid ett överklagande av ett sådant ärende användas vid bedömningen av om den officiella veterinärens beslut är välgrundat?

Justitiesekreterare

den 24 juli 2019 [Orig. s. 3]

[UTELÄMNAS]

[UTELÄMNAS] [målnummer vid den hänskjutande domstolen och första överklagandeinstansen]

AVGÖRANDE

R (på anmodan av Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen för oberoende köttleverantörer) och en annan part) (klagande) mot Food Standards Agency (Byrån för livsmedelsstandarder) (motpart)

[UTELÄMNAS] [den hänskjutande domstolens sammansättning]

AVGÖRANDE MEDDELAT

DEN 24 JULI 2019

Förhandling hölls den 5 mars 2019 [Orig. s. 4]

[UTELÄMNAS] [parternas ombud] [Orig. s. 5]

[UTELÄMNAS] [den hänskjutande domstolens sammansättning]

Bakgrund

1. Den 11 september 2014 köpte Cleveland Meat Company Ltd (nedan kallat CMC) en levande tjur på Darlington Farmers' Auction Mart (lantbrukarnas auktionsmarknad i Darlington) för 1 361,20 pund (GBP). Tjuren godkändes för slakt av den officiella veterinären vid CMC:s slakteri. Den tilldelades slaktnummer 77 och slaktades. En efterbesiktning av såväl slaktkropp som slaktbiprodukter utfördes av en köthygieninspektör, som identifierade tre bölder i slaktbiprodukterna. Slaktbiprodukterna bevarades inte. Senare samma dag besiktigade den officiella veterinären slaktkroppen och förklarade efter diskussion med köthygieninspektören att köttet var otjänligt som livsmedel på grund av misstänkt pyemi (blodförgiftning med varhårdar på flera ställen i kroppen). Slaktkroppen försågs därför inte med något "kontrollmärke" som intygade att den var tjänlig som livsmedel. Följden av detta var att det skulle ha varit straffbart för CMC att försöka sälja slaktkroppen (enligt regulation 19 i Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (2013 års förordning om livsmedelshygien (England)) (nedan kallad förordningen om livsmedelshygien)).
2. På en annan veterinärs inrådan överklagade CMC den officiella veterinärens bedömning. Företaget hävdade att i händelse av tvist och att företaget vägrade att frivilligt överlämna slaktkroppen, måste den officiella veterinären beslagta slaktkroppen i enlighet med section 9 i Food Safety Act 1990 (1990 års lag om livsmedelssäkerhet) (nedan kallad 1990 års lag) och låta en fredsdomare avgöra om den skulle dömas ut eller ej. Food Standards Agency (byrån för livsmedelsstandarder) (nedan kallad FSA) svarade att den saknade anledning att använda ett sådant förfarande. När slaktkroppen hade förklarats otjänlig som livsmedel av den officiella veterinären skulle den bortskaffas som animalisk biprodukt.
3. Den 23 september 2014 delgavs CMC ett föreläggande av den officiella veterinären vid FSA om att bortskaffa slaktkroppen som en animalisk biprodukt (nedan kallat föreläggandet om bortskaffande) (enligt regulation 25(2)(a) i Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (2013 års förordning om animaliska biprodukter (Tillsyn) (England) (nedan kallad förordningen om animaliska biprodukter) och förordning (EG) nr 1069/2009). I föreläggandet om bortskaffande informerades CMC om att underlåtenhet att efterkomma föreläggandet kunde leda till att behörig person enligt förordningarna vidtog åtgärder för att efterkomma föreläggandet på CMC:s bekostnad och att det var ett brott att hindra en behörig person från att efterkomma kraven i föreläggandet. I föreläggandet om bortskaffande angavs även följande:

”Du kan ha rätt att begära rättslig omprövning av mitt beslut. En sådan ansökan ska göras omgående och i normalfallet under alla omständigheter inom tre [**Orig. s. 6**] månader från den dag då grunden för ansökan först uppstod. Om du vill begära rättslig omprövning uppmanas du att omedelbart kontakta en advokat.”

4. Förevarande rättsliga omprövningsförfarande har inletts av Association of Independent Meat Suppliers (Föreningen för oberoende köttleverantörer), en branschorganisation som företräder cirka 150 slakterier, och CMC (klagandena) för att bestrida FSA:s påstående att den saknade anledning att använda det förfarande som anges i section 9 i 1990 års lag och för att i andra hand göra gällande att det åligger Förenade kungariket att inrätta något rättsmedel för överklagande av beslut som fattas av en officiell veterinär i sådana ärenden. Klagandena förlorade målet i High Court (förvaltningsöverdomstolen) och Court of Appeal (appellationsdomstolen) och har nu överklagat till denna domstol. Det finns tre huvudfrågor i förfarandet.

Rättsfrågorna i målet

5. Den första frågan i målet kretsar kring en fråga om nationell rätt. Är det förfarande som anges i section 9 i 1990 års lag tillgängligt under dessa omständigheter och måste det begagnas av den officiella veterinären, eller FSA, om slaktkroppens ägare vägrar att frivilligt överlämna slaktkroppen, för att ge ägaren till slaktkroppen ett medel att överklaga beslut av den officiella veterinären som den inte samtycker till? I förordningen om livsmedelshygien föreskrivs att section 9 ska vara tillämplig vad avser denna förordning. Enligt section 9 kan en behörig tjänsteman vid en tillsynsmyndighet såsom FSA, om han anser att livsmedel som är avsedda som människoföda ”inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet”, beslagta livsmedlet och bortskaffa det för att få saken avgjord av en fredsdomare (som kan vara antingen en lekmannadomare eller en juridiskt skolad distriktsdomare, men som ska finnas i närheten av slakteriet och vara lätt tillgänglig hela tiden). Om fredsdomaren, på grundval av den bevisning han finner lämplig, anser att livsmedlet ”inte uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet” ska han döma ut det och besluta att det ska destrueras på ägarens bekostnad. Om han vägrar att döma ut det ska den relevanta tillsynsmyndigheten ersätta ägaren för all minskning av slaktkroppens värde till följd av tjänstemannens åtgärder. Enligt section 8(2) uppfyller inte livsmedel kraven på livsmedelssäkerhet om de anses som icke säkra i den mening som avses i artikel 14 i förordning (EG) nr 178/2002, det vill säga om de anses vara skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda (se punkt 12 nedan).
6. Det förfarande som föreskrivs i section 9 i 1990 års lag är inte utformat som ett överklagande av den officiella veterinärens beslut. Där föreskrivs ett förfarande varigenom en tjänsteman vid en livsmedelsmyndighet eller en tillsynsmyndighet kan hänskjuta frågan om destruering av en slaktkropp till en fredsdomare för beslut. Enligt vad vi har fått höra godtar ägaren normalt den officiella veterinärens

beslut om att ett djur inte är tjänligt som människoföda och överlämnar det frivilligt. Om emellertid ägaren inte gör det har klagandena uppgett att detta förfarande föreskriver såväl i) ett sätt för den officiella veterinären eller FSA att vidta verkställighetsåtgärder till följd av den officiella veterinärens beslut som ii) ett medel för ägaren att kräva rättslig prövning av detta beslut [**Orig. s. 7**] och begära att fredsdomaren beslutar om huruvida slaktkroppen faktiskt uppfyllde kraven på livsmedelssäkerhet eller ej. De godtar att fredsdomaren inte kan beordra den officiella veterinären att anbringa ett kontrollmärke. De har emellertid gjort gällande att den officiella veterinären kan förväntas respektera beslutet och därmed anbringa ett kontrollmärke. Vidare kan ersättning betalas ut enligt 1990 års lag om fredsdomaren vägrar att döma ut slaktkroppen. Enligt klagandena har detta förfarande varit en del av Förenade kungarikets ordning för livsmedelssäkerhet sedan 1800-talet och fortsätter att gälla i enlighet med Europeiska unionens ordning för livsmedelssäkerhet som ingår i den uppsättning förordningar som trädde i kraft år 2006.

7. FSA har instämt i att förfarandet enligt section 9 i 1990 års lag skulle vara tillgängligt som ett möjligt verkställighetsmedel om den företagare som driver ett slakteri skulle försöka att i livsmedelskedjan införa en slaktkropp som inte har försetts med ett kontrollmärke av en officiell veterinär. FSA godtar dock inte att detta förfarande skulle vara ett lämpligt, än mindre obligatoriskt, sätt att lösa tvister om huruvida en slaktkropp är tjänlig som livsmedel eller ej. En fredsdomare har ingen befogenhet att beordra en veterinär att anbringa ett kontrollmärke, och vidare skulle han, enligt vad FSA har anfört, inte ha befogenhet enligt section 9 att göra något annat än att döma ut en slaktkropp som inte har något sådant kontrollmärke till bortskaffande.
8. Även om FSA inte har åberopat detta i sin sakframställning, noterar domstolen att det skulle vara möjligt för en företagare som driver ett slakteri, såsom CMS, att till High Court (förvaltningsöverdomstolen) inge en ansökan om rättslig omprövning av den officiella veterinärens beslut att köttet från en slaktkropp är otjänligt som livsmedel, och därmed att neka att anbringa ett kontrollmärke, eller för att få ett föreläggande om bortskaffande undanröjt. High Court (förvaltningsöverdomstolen) kan undanröja ett beslut av en officiell veterinär om beslutet på någon grund är rättsstridigt, såsom om han handlat i ett felaktigt syfte, underlåtit att genomföra korrekta undersökningar enligt lag eller om han fattat ett beslut som är irrationellt eller saknar tillräckligt bevisunderlag. High Court (förvaltningsöverdomstolen) hör ibland muntlig bevisning och fattar bindande beslut, och har befogenhet att bevilja ersättning för brott mot rättigheterna enligt Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen). I motsats till vad som anges i det föreläggande som citeras ovan i punkt 3 omfattar den rättsliga omprövningen vid ett överklagande emellertid inte huruvida beslutet är välgrundat i sak.
9. Det huvudsakliga skäl som har anförts av FSA beträffande varför förfarandet i section 9 inte också är tillämpligt är att ett sådant förfarande, om det tillämpades

på det sätt som klagandena menar att det kan tillämpas, skulle vara oförenligt med den ordning som fastställts i den uppsättning av EU-förordningar om livsmedelssäkerhet som trädde i kraft i Förenade kungariket år 2006.

10. Den andra rättsfrågan är därför om tillämpningen av förfarandet i section 9 i 1990 års lag är förenlig med den ordning för livsmedelssäkerhet som fastställts i unionsrätten, särskilt genom förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien, förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt [Orig. s. 8] ursprung, förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, och förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter. Relevant är också förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning.
11. Den tredje rättsfrågan gäller huruvida förordning (EG) nr 882/2004 föreskriver ett överklagandeförfarande och i så fall huruvida den officiella veterinärens beslut grundat på de fullständiga faktiska omständigheterna ska kunna bestridas genom ett sådant överklagande eller om den mer begränsade möjligheten till rättslig omprövning av den officiella veterinärens beslut och av ett föreläggande om bortskaffande som avses ovan är tillräcklig för att uppfylla kraven i förordning (EG) nr 882/2004.

Tillämpliga unionsbestämmelser

12. Enligt artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 ”avses med livsmedel alla ämnen eller produkter ... som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor.” Det är ostridigt att slaktkropp 77 var ett ”livsmedel” när djuret slaktades och förblev så efter att den officiella veterinären gjort bedömningen att det var otjänligt som livsmedel och förklarat det vara det. Enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 178/2002 ska livsmedel inte släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Livsmedel ska anses som icke säkra om de anses vara a) skadliga för hälsan, b) otjänliga som människoföda. I artikel 5.1 i förordning (EG) nr 853/2004 föreskrivs att livsmedelsföretagare, såsom slakterier, ska på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung endast om de är försedda med ett kontrollmärke som anbringats i enlighet med förordning (EG) nr 854/2004 (eller ett identifieringsmärke om den sistnämnda förordningen inte föreskriver ett kontrollmärke).
13. I förordning (EG) nr 854/2004 fastställs särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung (artikel 1.1). Genomförandet av offentlig kontroll enligt denna förordning ska inte påverka livsmedelsföretagares primära juridiska ansvar för att garantera livsmedelssäkerhet enligt förordning (EG) nr 178/2002 (artikel 1.3). Kontrollerna är av flera slag. Artikel 4 behandlar exempelvis offentlig kontroll för att

kontrollera att livsmedelsföretagare allmänt uppfyller kraven i förordningarna, inbegripet detaljerad revision av god hygienpraxis.

14. Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna se till att offentlig kontroll i fråga om färskt kött äger rum i enlighet med bilaga I. Enligt artikel 5.1 ska den officiella veterinären genomföra inspektionsuppgifter i bland annat slakterier i enlighet med de allmänna kraven i avsnitt I kapitel II i bilaga I och de särskilda [Orig. s. 9] kraven i avsnitt IV. I enlighet med artikel 5.2 ska kontrollmärkningen av tama hov- och klövdjur, såsom nötkreatur, genomföras i slakterier i enlighet med avsnitt I kapitel III i bilaga I. Kriteriet för att anbringa kontrollmärken fastställs på följande sätt:

”Kontrollmärken skall anbringas av den officiella veterinären eller på dennes ansvar om offentlig kontroll inte har påvisat några brister som skulle göra köttet otjänligt som livsmedel.”

15. I bilaga I fastställs närmare bestämmelser om besiktning före och efter slakt, hur dessa ska genomföras och av vem, anbringandet av kontrollmärken och meddelanden om inspektionsresultat. I avsnitt III kapitel IV fastställs detaljerade krav på kvalifikationer och färdigheter hos officiella veterinärer och deras assistenter (såsom köttthygieninspektörer).
16. I förordning (EG) nr 854/2004 definieras inte ”offentlig kontroll” och där fastställs inte heller några särskilda verkställighetsåtgärder eller påföljder vid bristande efterlevnad av de kontroller som den föreskriver. I artikel 1.1a föreskrivs att den ska tillämpas tillsammans med förordning (EG) nr 882/2004 och i artikel 2.2 b a föreskrivs att i förekommande fall ska även de definitioner gälla som fastställs i förordning (EG) nr 882/2004. I förordning (EG) nr 882/2004 fastställs allmänna bestämmelser för offentlig kontroll för en rad olika ändamål, bland annat för att förhindra riskerna för människor och djur och för att skydda konsumenternas intressen inom handeln med foder och livsmedel (artikel 1.1). Den ska ”inte påverka tillämpningen av särskilda gemenskapsbestämmelser om offentlig kontroll” (artikel 1.3). ”[O]ffentlig kontroll: varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.” (artikel 2.1). ”[B]ristande efterlevnad: bristande efterlevnad av foder- eller livsmedelslagstiftningen och av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.” (artikel 2.10).
17. I skälen 41 och 42 i förordning (EG) nr 882/2004 anges bland annat att överträdelse av livsmedelslagstiftningen kan utgöra ett hot mot människors hälsa och därför bör beläggas med effektiva, avskräckande och proportionella åtgärder på nationell nivå, inbegripet administrativa åtgärder som företas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Skäl 43 har följande lydelse:

”Företagare bör ha rätt att överklaga de beslut som de behöriga myndigheterna fattar som en följd av den offentliga

kontrollen, och de bör upplysas om denna rättighet.”
[Orig. s. 10.]

Domstolen konstaterar att i den franska versionen av förordningen lyder den relevanta frasen ”Les exploitants devraient avoir un droit de recours ...” och i den tyska språkversionen ”Unternehmer sollten ... Rechtsmittel einlegen können ...”.

18. Avdelning VII i förordning (EG) nr 882/2004 behandlar verkställighetsåtgärder och kapitel I rör nationella verkställighetsåtgärder. Om den behöriga myndigheten konstaterar bristande efterlevnad, skall den enligt artikel 54.1 vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälper situationen. När den behöriga myndigheten beslutar vilken åtgärd som ska vidtas ”skall den ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och om företagaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad”. Artikel 54.2 innehåller en icke uttömmande förteckning över de åtgärder som i tillämpliga fall ska finnas tillgängliga. Dessa omfattar b) att begränsa eller förbjuda utsläppande på marknaden av livsmedel, c) att, vid behov, beordra att livsmedel återkallas, dras tillbaka från marknaden och/eller destrueras och h) andra åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara motiverade. Enligt artikel 54.3 ska den behöriga myndigheten till den berörda företagaren överlämna en skriftlig underrättelse om sitt beslut och skälen till beslutet och ”information om rätten att överklaga sådana beslut och om de förfaringsätt och tidsfrister som gäller för detta”. Domstolen konstaterar att denna text i den franska språkversionen lyder ”des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables”, och att den tyska språkversionen använder uttrycket ”sein Widerspruchsrecht”.
19. Enligt artikel 55 ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av foder- och livsmedelslagstiftningen och vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att dessa tillämpas. ”De sanktioner som föreskrivs skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.”

Parternas argument

20. Klagandena har gjort gällande att förfarandet i section 9 i 1990 års lag är tillämpligt i fall som detta och att det inte är oförenligt med den ordning som föreskrivs i EU-förordningarna. I själva verket förväntas det enligt artikel 54 i förordning (EG) nr 882/2004 finnas ett sådant förfarande, eller något liknande. Sammanfattningsvis har klagandena gjort gällande följande:

- 1) Förfarandet i section 9 tillämpades enligt den mycket likartade ordning som antogs i enlighet med EU-direktiven innan ovannämnda uppsättning med förordningar trädde i kraft. Det finns inga belägg för att detta medförde några praktiska svårigheter. Om det inte ansågs vara oförenligt med denna ordning finns det ingen anledning att anse att det är oförenligt med den nuvarande ordningen. År 2006, då förordningarna trädde i kraft, angavs det (och fortsatte att anges fram till kort tid innan detta förfarande inleddes) i

själva verket i *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* (handboken för offentlig kontroll av livsmedelshygientjänster) att om den officiella veterinären inte var övertygad om att köttet [**Orig. s. 11**] var tjänligt som livsmedel och det inte överlämnades frivilligt, måste den officiella veterinären beslagta livsmedlet enligt section 9 och låta en fredsdomare döma ut det. Detta ger åtminstone en indikation på tidigare praxis enligt den mycket likartade ordning som föregick de nuvarande EU-förordningarna och på vad FSA, i egenskap av behörig myndighet, ursprungligen ansåg vara förordningarnas ståndpunkt.

2) Den offentliga kontrollen i förordning (EG) nr 854/2004 gäller utöver de mer allmänna bestämmelserna i förordning (EG) nr 882/2004. De gäller särskilt för livsmedel av animaliskt ursprung. De innehåller dock ingenting om verkställighetsåtgärder och påföljder. Det är därför inte förvånande att de inte föreskriver någon rätt att överklaga de beslut som fattas av den officiella veterinären och den behöriga myndigheten. Verkställighetsåtgärder och sanktioner föreskrivs i förordning (EG) nr 882/2004. Förordning (EG) nr 854/2004 är avsedd att tillämpas tillsammans med förordning (EG) nr 882/2004. I skäl 43 i förordning (EG) nr 882/2004 indikeras att det bör finnas en rätt att överklaga i ett fall som detta. Artiklarna 54 och 55 är tillämpliga på alla slag av bristande efterlevnad av förordning (EG) nr 854/2004, inbegripet såväl bristande efterlevnad av artikel 5 i enskilda fall som den mer allmänna bristande efterlevnad som behandlas i artikel 4. Hänvisningarna till att förbjuda utsläppande på marknaden och beordra destruering i artikel 54.2 är tydligt avpassade för att hantera bristande efterlevnad enligt artikel 5. Artikel 54.3 bör vara tillämplig på åtgärder för att hantera alla slag av bristande efterlevnad. Dessa artiklar, jämförda med skäl 43, föreskriver en rätt att överklaga den officiella veterinärens beslut.

3) Det finns ingenting i någon av förordningarna som förbjuder ett förfarande som det som föreskrivs i section 9. Detta förfarande är inte bara ett sätt för den behöriga myndigheten att genomdriva kraven i förordning (EG) nr 854/2004 vad avser bristande efterlevnad, utan ger också företagaren möjlighet att i sak bestrida den officiella veterinärens beslut om att en slaktkropp inte är tjänlig som livsmedel. Fredsdomaren kan (och bör) inhämta utlåtanden av sakkunniga för att avgöra ärendet. Även om endast den officiella veterinären kan anbringa kontrollmärket, kan fredsdomaren enligt klagandenas tolkning av section 9 fatta ett beslut som, om kontrollmärket har förvägrats på felaktiga grunder, kan leda till att ersättning beviljas.

4) Vid den tidpunkt då den officiella veterinären inspekterar köttet och gör bedömningen att köttet är otjänligt som livsmedel och förklarar det vara det, är slaktkroppen fortfarande "livsmedel" i den mening som avses i ovan nämnda förordningar. Det har inte blivit en "animalisk biprodukt" i den mening som avses i förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter. Animaliska biprodukter definieras som "hela

kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel” (artikel 3.1). Fram till dess att utdömningsprocessen har avslutats fortsätter livsmedelsföretagaren att ha för avsikt att använda slaktkroppen som livsmedel. **[Orig. s. 12]**

5) Det krävs enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (motsvarande artikel 1 i det första protokollet till Europakonventionen) att en mekanism inrättas för rättslig övervakning av utdömningsprocessen som skyddar rätten till egendom, vilken ska jämföras med artikel 47, enligt vilken ett effektivt rättsmedel krävs för var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts. Det skulle vara en kränkning om en livsmedelsföretagare berövades äganderätten till slaktkroppen – eller måste bortskaffa slaktkroppen på ett sätt som gör att den blir värdelös – utan vederbörlig motivering eller ersättning.

6) En begäran om rättslig omprövning utgör inte ett överklagande som uppfyller kravet i förordning (EG) nr 882/2004 att det bör finnas en rätt att överklaga. Enligt förordning (EG) nr 882/2004 bör det finnas en rätt att överklaga ett beslut av en officiell veterinär i sakfrågan som går utöver vad som är möjligt inom ramen för en rättslig omprövning.

21. Mot detta har den behöriga myndigheten, FSA, invänt att det skulle vara oförenligt med den ordning som fastställs i förordningarna om förfarandet enligt section 9 i 1990 års lag utnyttjades för att i sak bestrida den officiella veterinärens beslut i enlighet med artikel 5 i förordning (EG) nr 854/2004. FSA har medgett att beslutets lagenlighet kan bestridas genom det förfarande för rättslig omprövning som beskrivs ovan. Sammanfattningsvis har FSA gjort gällande följande:

1) Kraven i förordning (EG) nr 854/2004 är *lex specialis* vad beträffar produkter av animaliskt ursprung. Förordning (EG) nr 882/2004 påverkar inte tillämpningen av särskilda gemenskapsbestämmelser om offentlig kontroll (artikel 1.3). Förordning (EG) nr 854/2004 har därför företräde framför förordning (EG) nr 882/2004 när så är nödvändigt.

2) Det finns en skillnad mellan de uppgifter som utförs av den officiella veterinären i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 854/2004 och de uppgifter som utförs i enlighet med artikel 5. Den förstnämnda gäller kontroll av en livsmedelsföretagares allmänna praxis och efterlevnad av kraven på livsmedelshygien. Det är vedertaget att artikel 54 i förordning (EG) nr 882/2004 kan tillämpas på den uppgiften. Det bör dock noteras att artikel 54.3, trots ordalydelsen i skäl 43, inte uttryckligen kräver att det ska finnas en rätt att överklaga.

3) Uppgiften att besiktiga och kontrollmärka enskilda slaktkroppar enligt artikel 5 skiljer sig avsevärt från den kontrolluppgift som anges i artikel 4.

Den officiella veterinären ansvarar (med det bistånd som förordningen tillåter) ensam för att besluta huruvida ett kontrollmärke ska anbringas eller ej, vilket är en nödvändig [Orig. s. 13] förutsättning för att släppa ut köttet på marknaden. Ingen annan än den officiella veterinären kan utföra denna uppgift. Detta kan endast ske om ”offentlig kontroll inte har påvisat några brister som skulle göra köttet otjänligt som livsmedel”. Detta ”viktade dubbelt negativa” prov är förenligt med det övergripande mål som anges i artikel 1.1 i förordning (EG) nr 178/2002, nämligen att ”säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel”. Det kan hända att köttet fortsätter att vara ”livsmedel” även efter det att den officiella veterinären har beslutat att inte anbringa ett kontrollmärke, men det kan därefter inte lagligen avses att användas som livsmedel.

4) Den officiella veterinärens kvalifikationer och erfarenhet är noggrant angiven för att säkerställa att han eller hon är vederbörligen kvalificerad att fullgöra denna beslutsfattande uppgift (med det bistånd som förordningarna tillåter). Det skulle vara oförenligt med kraven i förordning (EG) nr 854/2004 om en annan person eller ett annat organ än den officiella veterinär som avses i artikel 5.2 som inte har sådana kvalifikationer och sådan erfarenhet, såsom en fredsdomare som agerar i enlighet med section 9 i 1990 års lag, fick besluta om huruvida en slaktkropp skulle ha försetts med ett kontrollmärke, även om han eller hon vid sitt avgörande skulle kunna dra nytta av de sakkunnigutlåtanden som åberopats av respektive part.

5) Enligt artikel 17 i stadgan (och artikel 1 i första protokollet till Europakonventionen) är kontroll av användningen av egendom tillåten om detta är ett proportionerligt sätt att uppnå ett berättigat mål (hänvisning till Booker Aquaculture Ltd, med firma Marine Harvest McConnell, mot Scottish Ministers, förenade målen C-20/00 och C-64/00, REG 2003, s. 1-7411). Det ovannämnda målet är utan tvivel berättigat och det medel som valts står i proportion till syftet. I artikel 17 föreskrivs inte någon rätt att bestrida införandet av sådana kontroller

6) Om det finns ett krav på att det ska finnas en rätt att överklaga beslut av en officiell veterinär i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 854/2004, uppfylls det genom den möjlighet till rättslig omprövning som anges ovan. Den rättsliga omprövningen uppfyller också alla krav enligt artikel 17 i stadgan (eller artikel 1 i första protokollet till Europakonventionen) på en möjlighet till rättslig kontroll av en officiell veterinärs åtgärder.

Slutsats

22. I samband med denna begäran om förhandsavgörande uppmanas Europeiska unionens domstol att anta att klagandenas tolkning av section 9 i 1990 års lag är korrekt och att en fredsdomare har befogenhet att meddela beslut som kan leda till

att ersättning beviljas om han anser att ett kontrollmärke borde [Orig. s. 14] ha anbringats på en slaktkropp. För att kunna avgöra detta överklagande ställer denna domstol följande tolkningsfrågor till Europeiska unionens domstol:

- 1) Utgör förordningarna (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004 hinder mot ett förfarande enligt vilket en fredsdomare med stöd av section 9 i 1990 års lag, på grundval av sakförhållandena i ärendet och utlåtanden av sakkunniga som åberopats av respektive part, fattar beslut om huruvida en slaktkropp uppfyller kraven på livsmedelssäkerhet?
- 2) Föreskriver förordning (EG) nr 882/2004 en rätt att överklaga ett beslut som fattats av en officiell veterinär i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 854/2004 om att köttet från en slaktkropp är otjänligt som livsmedel och, om så är fallet, vilket tillvägagångssätt bör vid ett överklagande av ett sådant ärende användas vid bedömningen av om den officiella veterinärens beslut är välgrundat?