

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

10. april 2003 *

I sag C-276/01,

angående en anmodning, som Amtsgericht Schleswig (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag mod

Joachim Steffensen

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler (EFT L 186, s. 23),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne C.W.A. Timmermans (refererende dommer), P. Jann, S. von Bahr og A. Rosas,

generaladvokat: C. Stix-Hackl

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

* Processprog: tysk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- den tyske regering ved W.-D. Plessing og A. Dittrich, som befuldmægtigede
- den danske regering ved J. Bering Liisberg, som befuldmægtiget
- den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Sack, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. september 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Joachim Steffensen ved Rechtsanwalt M. Grube, af den danske regering ved J. Bering Liisberg, og af Kommissionen ved J. Sack,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 5. juli 2001, indgået til Domstolen den 13. juli 2001, har Amtsgericht Schleswig (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler (EFT L 186, s. 23, herefter »direktivet«).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der er anlagt af Joachim Steffensen mod en afgørelse fra Kreis Schleswig-Flensburg — Bußgeldstelle (bødekantoret i Schleswig-Flensburg), hvorved Joachim Steffensen blev pålagt en administrativ bøde som følge af markedsføringen af levnedsmidler i strid med visse bestemmelser i Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (lov om levnedsmidler og almindelige forbrugsvarer) af 15. august 1974 (BGBl. 1974 I, s. 1945) som ændret (herefter »LMBG«).

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Det fremgår af de første fire betragtninger til direktivet, at det har til formål at harmonisere de generelle principper for gennemførelsen af den offentlige kontrol

med levnedsmidler og gøre den mere effektiv for at beskytte forbrugernes sundhed og økonomiske interesser.

- 4 I henhold til tiende betragtning til direktivet »bør [kontrollen] gennemføres på den mest effektive måde«.

- 5 I 13. betragtning til direktivet hedder det, at:

»selv om det ikke bør tillades virksomhederne at modsætte sig kontrollen, er det dog nødvendigt at beskytte deres legitime rettigheder, bl.a. [...] klageretten«.

- 6 Direktivets artikel 4, stk. 3, bestemmer følgende:

»Kontrollen omfatter alle stadier i produktion, fremstilling, import til Fællesskabet, behandling, oplagring, transport, distribution og handel.«

7 I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, litra d), underkastes

»Følgende [...] tilsyn:

[...]

d) færdigvarer«.

8 Direktivets artikel 7, stk. 1, fastsætter følgende:

»Der kan udtages prøver af de i artikel 6, stk. 1, litra b) til f), omhandlede produkter med henblik på en analyse.

Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger for at sikre, at virksomhederne kan lade de pågældende produkter underkaste en eventuel kontraktspertise.«

9 Direktivets artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de fysiske og juridiske personer, der er berørt af kontrollen, har ret til klage i forbindelse med de foranstaltninger, der er truffet af de kompetente myndigheder som udøver kontrollen.«

Nationale bestemmelser

- 10 LMBG's § 17, stk. 1, nr. 2, litra b), bestemmer:

»Der må ikke erhvervsmæssigt markedsføres levnedsmidler, hvis beskaffenhed afviger fra handelssædvane, hvorved deres værdi i ikke uvæsentlig grad er forringet, herunder særligt i henseende til nærings- eller nydelsesværdi eller deres anvendelighed, uden tilstrækkelig mærkning.«

- 11 LMBG's § 42 fastsætter følgende:

»1. I det omfang det er påkrævet for at gennemføre reglerne om markedsføring af produkter i nærværende lovs forstand, kan personer, som er beføjet til at føre tilsyn, samt politiet mod kvittering forlange udleveret prøver eller udtage prøver efter eget valg med henblik på undersøgelsen. En del af prøven efterlades på prøveudtagningsstedet, eller såfremt prøven ikke eller ikke uden at skade undersøgelsens formål kan deles i dele af samme beskaffenhed, et andet stykke af samme art og fremstillet af den samme producent som det prøveudtagne stykke. Producenten kan give afkald på, at der efterlades en prøve.

2. Efterladte prøver skal enten plomberes eller forsegles af kontrollanten. De skal påføres datoen for prøveudtagningen og en dato, hvorefter plomberingen eller forseglingen anses for ophævet.

3. For prøver, som udtages inden for rammerne af den offentlige kontrol i henhold til nærværende lov, ydes ingen godtgørelse. I enkeltstående tilfælde ydes der en godtgørelse, der ikke kan overstige varens salgspris, når der ellers ville opstå et urimeligt tab.

4. Beføjelsen til at udtage prøver omfatter produkter i denne lovs forstand, som omsættes på markeder, på gader og offentlige pladser eller sælges ved ombæring, eller som transporteres, inden de leveres til forbrugeren.«

12 I LMBG's § 52, stk. 1, nr. 9, bestemmes:

»Med frihedsstraf på indtil et år eller med bøde straffes den, der i strid med § 17, stk. 1, nr. 1, eller stk. 1, nr. 2, markedsfører levnedsmidler uden tilstrækkelig mærkning.«

13 LMBG's § 53, stk. 1, fastsætter følgende:

»I strid med loven handler den, der uagtsomt begår en af de i § 52, stk. 1, nr. 2-11, eller stk. 2 omhandlede handlinger [...]«

Twisten i hovedsagen

- 14 Selskabet Böklunder Plumrose GmbH & Co. KG (herefter »Plumrose«) fremstiller pølser, såkaldte »Bockwürstchen«, af kalve-og svinekød, som i detailhandelen forhandles i glas med metallåg.
- 15 Joachim Steffensen, der arbejder hos Plumrose, er ansvarlig for tilsynet med produktionen i selskabet.
- 16 Den 6. maj 1997, den 4. juni 1997, den 9. december 1998, den 1. februar 1999, den 25. februar 1999 og den 25. marts 1999 udtog de tyske administrative myndigheder prøver hos detailforhandlere af produkter, der var fremstillet af Plumrose.
- 17 Ved hver af disse prøveudtagninger blev der efterladt et andet prøveeksemplar i vedkommende detailforretning. Hverken Joachim Steffensen eller Plumrose har imidlertid fået sådanne prøver.
- 18 Den forelæggende ret har anført, at den ikke er bekendt med, hvorvidt de pågældende detailhandlere har oplyst Plumrose og Joachim Steffensen om, at prøverne var blevet udtaget, og at den ikke har kunnet afgøre, hvorvidt resultaterne af analyserne af disse prøver hver gang er blevet fremsendt rettidigt til Plumrose og Joachim Steffensen for at give dem mulighed for at lade de pågældende produkter underkaste en kontraekspertise.

- 19 Prøverne blev analyseret af laboratorier, der i deres konklusioner hver gang påtalte kvaliteten af de udtagne prøver i henhold til den tyske levnedsmiddel-lovgivning.
- 20 Laboratorierne støttede navnlig deres kritik på den omstændighed, at de omhandlede produkter var deklareret som landpølse eller lignende af kalve- og svinekød, såkaldte »Landbockwürste«. Disse produkter bør som følge af denne betegnelse indplaceres som et produkt af middelgod kvalitet.
- 21 Ifølge analyseresultaterne var produkterne imidlertid lavkvalitetsprodukter som omhandlet i nr. 2.18 i den tyske fødevarerlov, da de delvis var blevet forarbejdet på grundlag af videreforarbejdet kogepølse, der for en dels vedkommende var med skind.
- 22 Ved administrativ afgørelse af 13. september 2000 pålagde Kreis Schleswig-Flensburg — Bußgeldstelle Joachim Steffensen en bøde på 500 DEM for overtrædelse af LMBG's § 17, stk. 1, nr. 2, litra b), § 52, stk. 1, nr. 9, og § 53, stk. 1, under henvisning til den omstændighed, at Joachim Steffensen som medarbejder hos Plumrose med ansvar for tilsynet med produktionen ved en række sammenhængende overtrædelser uagtsom havde tilladt markedsføringen af de omhandlede produkter uden tilstrækkelig mærkning.
- 23 Joachim Steffensen har anlagt sag ved Amtsgericht Schleswig til prøvelse af denne administrative afgørelse.

- 24 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der i LMBG's § 42 ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn de tilfælde, hvor prøveudtagningen — som i den foreliggende sag — finder sted i detailhandelen.
- 25 Den forelæggende ret har således på grundlag af de i sagen tilvejebragte oplysninger konstateret, at levnedsmiddelpøverne, der efterlades i detailhandelen, som hovedregel kun opbevares i en måned, og såfremt de tyske administrative myndigheder ikke umiddelbart efter prøveudtagningen underretter producenterne om, at disse prøver er udtaget, kan producenterne ikke længere lade foretage en kontraekspertise i tilfælde af, at myndighederne påtaler fødevarernes kvalitet.
- 26 I denne forbindelse stiller den forelæggende ret spørgsmålet, om direktivets artikel 7, stk. 1, tillægger producenterne en ret til at få foretaget en kontraekspertise, og i bekræftende fald om en tilsidesættelse af denne ret medfører, at resultaterne af de sagkyndige undersøgelser, som en medlemsstats kompetente myndigheder har foranstaltet, ikke må anvendes.

De præjudicielle spørgsmål

- 27 Henset til disse betragtninger har Amtsgericht Schleswig besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler fortolkes således, at bestemmelsen tillægger producenten af et produkt en umiddelbart anvendelig ret til at lade

foretage en kontraekspertise, når offentlige myndigheder udtager prøver af producentens produkt i detailhandelen til analyseformål og påtaler prøven på grundlag af levnedsmiddellovgivningen?

- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, skal direktivets artikel 7, stk. 1, da fortolkes således, at bestemmelsen medfører, at fællesskabsretten er til hinder for at anvende resultaterne af sagkyndige undersøgelser, som beror på offentligt foranstaltede prøveudtagninger, når producenten af det produkt, som påtales i den sagkyndige undersøgelse, ikke har haft mulighed for at lade foretage en kontraekspertise?«

Det første spørgsmål

- 28 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt at få oplyst, om direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, skal fortolkes således, at en producent på grundlag af denne bestemmelse over for en medlemsstats kompetente myndigheder kan påberåbe sig en ret til at lade foretage en kontraekspertise, når myndighederne gør gældende, at produkterne ikke er i overensstemmelse med den nationale levnedsmiddellovgivning på grundlag af analyser af prøver af produkterne, der er udtaget i detailhandelen.

Indlæg til Domstolen

- 29 Joachim Steffensen har gjort gældende, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, fastsætter en ret for producenten til at lade foretage en kontraekspertise. Denne ret er imidlertid ikke sikret i LMBG's § 42, stk. 1, i tilfælde som det i

hovedsagen omhandlede. I sådanne tilfælde risikerer producenten nemlig at blive sanktioneret, selv om han ikke er blevet gjort bekendt med, at der er blevet udtaget prøver og efterladt prøver hos en detailhandler, og selv om han på det tidspunkt, hvor han bliver underrettet om resultaterne af analyserne af disse, ikke længere kan udøve sin ret til at lade foretage en kontraekspertise, fordi de efterladte prøver ikke længere eksisterer.

- 30 Den tyske regering har for det første gjort gældende, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, er blevet korrekt gennemført i tysk ret, og at retten til at lade foretage en eventuel kontraekspertise således følger af denne lovgivning og ikke kan støttes på direktivet som umiddelbart anvendelig ret. Ifølge regeringen giver LMBG's § 42, stk. 1, faktisk virksomheden — producenten i hovedsagen — mulighed for at lade foretage en eventuel kontraekspertise. Denne bestemmelse hviler på en principiel formodning om, at producenten underrettes af detailhandleren om udtagelsen af en prøve og efterladelsen af en anden prøve. En sådan underretningspligt henhører under de kontraktretlige forpligtelser mellem producenten og dennes forhandlere.
- 31 Den tyske regering har for det andet gjort gældende, at selv om der i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, tales om en »eventuel kontraekspertise«, indebærer denne bestemmelse en ubetinget ret for virksomhederne, herunder producenterne, til alene at afgøre, om de ønsker at anmode om en kontraekspertise eller ej. Denne fortolkning bekræftes af direktivets artikel 12, der indebærer, at virksomhederne frit skal kunne afgøre, om de ønsker at bestride analyseresultaterne inden for rammerne af en klage indgivet i medfør af denne artikel.
- 32 Den danske regering foreslår et benægtende svar på spørgsmålet. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at begrebet »virksomheder«, der fremgår af direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, skal begrænses til de erhvervsdrivende, hvorfra prøverne er blevet udtaget — detailhandlerne i hovedsagen — og således udelukker tidligere omsætningsled, som f.eks. producenten i hovedsagen.

- 33 Den danske regering har for det andet gjort gældende, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, der pålægger medlemsstaterne at træffe de »fornødne foranstaltninger«, under alle omstændigheder dermed ikke er tilstrækkeligt klar, præcis og ubetinget til, at en producent kan udlede en umiddelbart anvendelig ret til at blive underrettet af de nationale kompetente myndigheder om udtagelse af prøver af producentens produkter i detailledet. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med direktivet, eftersom det er muligt for de producenter, der måtte ønske at blive underrettet om sådanne prøveudtagninger, at indgå aftaler herom med de senere omsætningsled.
- 34 Den italienske regering har gjort gældende, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, tager sigte på at sikre adgangen til kontradiktion i forbindelse med kontrollen af levnedsmidler og således sikre, at den, der formodes at have overtrådt fællesskabslovgivningen, bevarer sin ret til at forsvare sig. Ifølge regeringen er dette imidlertid ikke sikret, hvis den formodede lovovertræder ikke var til stede på tidspunktet for prøveudtagningen eller ikke var blevet underrettet om prøveudtagningen og det sted, hvor en anden prøve opbevares.
- 35 Kommissionen har gjort gældende, at virksomhederne skal gives ret til at lade foretage en kontraekspertise, særligt når henses til direktivets 13. betragtning, hvori det udtrykkeligt hedder, at virksomhedernes legitime rettigheder, bl.a. klageretten, der er sikret i direktivets artikel 12, stk. 1, skal beskyttes.
- 36 Adjektivet »eventuel« i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, er ikke til hinder for, at en sådan ret anerkendes. Det viser imidlertid, at denne ret ikke er ubegrænset og normalt kun kan påberåbes, hvis en kontraekspertise kan tilvejebringe resultater, der er relevante for virksomhedens forsvar, hvilket ikke er tilfældet, hvis en kontraekspertise ikke gør det muligt at bestride analyseresultaterne.

- 37 Kommissionen har tilføjet, at henset til det tidsrum, der i hovedsagen er forløbet mellem udtagningen af prøverne og meddelelsen af analyseresultaterne, er producentens ret til at lade foretage en kontraekspertise ikke blevet overholdt. Myndighederne har således ligeledes tilsidesat virksomhedens ret til at klage i medfør af direktivets artikel 12, stk. 1, som indebærer, at virksomheden fuldt ud skal kunne gøre sine rettigheder gældende under klagesagen.

Domstolens svar

- 38 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (jf. bl.a. dom 11.7.2002, sag C-62/00, Mark & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 25 og den deri retspraksis).
- 39 Der skal i lyset af denne retspraksis tages stilling til den tyske regerings argument om, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, ikke hjemler en umiddelbart anvendelig ret til at lade foretage en kontraekspertise, da denne bestemmelse er blevet rigtigt gennemført i tysk ret ved LMBG's § 42, stk. 1.
- 40 Det konstateres i denne forbindelse, at den forelæggende ret har udtrykt tvivl om, hvorvidt LMBG's § 42, stk. 1, er en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit.

- 41 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i overensstemmelse med den i præmis 38 i nærværende dom omhandlede retspraksis er ubetinget og tilstrækkeligt præcis til at kunne påberåbes over for staten ved de nationale domstole til støtte for en ret til at lade foretage en kontraekspertise.
- 42 I denne forbindelse bemærkes, at det allerede følger af bestemmelsens ordlyd, at hver medlemsstat er forpligtet til at give den berørte erhvervsdrivende ret til at lade foretage en kontraekspertise. Dette fremgår endnu klarere af de sprogversioner, der nævner en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at produkterne kan underkastes en eventuel kontraekspertise, som den danske, spanske, franske, italienske, portugisiske og engelske version.
- 43 I øvrigt er adjektivet »eventuel«, der er anvendt i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, ikke til hinder for antagelsen om, at der i henhold til denne bestemmelse består en ret til at lade foretage en kontraekspertise.
- 44 Dette adjektiv viser, som den tyske regering og Kommissionen har bemærket, at en kontraekspertise ikke skal foretages ex officio, men at virksomheden under alle omstændigheder skal have valget mellem at anmode herom eller ej.
- 45 En fortolkning, hvorefter direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, fastsætter en ubetinget ret til at lade foretage en kontraekspertise, bekræftes i øvrigt af forbindelsen mellem denne bestemmelse og direktivets artikel 12, stk. 1. Det følger nemlig af disse bestemmelser, når de læses i sammenhæng, samt af 13. betragtning til direktivet, at kontraekspertisen har til formål at sikre de berørte erhvervsdrivendes legitime rettigheder og bl.a. deres ret til at klage over de til udøvelsen af kontrollen trufne foranstaltninger.

- 46 Den omstændighed, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de »fornødne foranstaltninger« for at sikre, at virksomhederne kan lade foretage en eventuel kontraekspertise, rejser heller ikke tvivl om denne fortolkning. Selv om gennemførelsen af denne forpligtelse indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte de nærmere regler vedrørende udøvelsen af denne ret, skal disse regler under alle omstændigheder sikre den fulde anvendelse af direktivet, hvilket i det foreliggende tilfælde betyder at sikre retten til at lade foretage en kontraekspertise.
- 47 Dernæst skal der tages stilling til den danske regerings argument om, at det personlige anvendelsesområde for direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, er begrænset til de erhvervsdrivende, der bliver kontrolleret — i hovedsagen detailhandlerne — og således ikke dækker erhvervsdrivende i tidligere omsætningsled, som f.eks. producenten i hovedsagen.
- 48 Det bemærkes i denne forbindelse, som anført i præmis 45 i nærværende dom, at kontraekspertisen har til formål at sikre de erhvervsdrivendes legitime rettigheder og bl.a. deres ret til at klage over de til udøvelsen af kontrollen trufne foranstaltninger.
- 49 Under de i hovedsagen givne omstændigheder, hvor der er blevet pålagt en producent en bøde på grundlag af resultaterne af analyser af prøver, der er udtaget hos detailhandlerne, skal producenten betragtes som en virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, og er således omfattet af den personkreds, som bestemmelsen finder anvendelse på. Såfremt dette ikke var tilfældet, ville udøvelsen af den klageret, der udtrykkeligt er tillagt producenten i direktivet, blive direkte begrænset.
- 50 Det fremgår i denne forbindelse af de konstateringer, den forelæggende ret har foretaget, at det i hovedsagen ikke er godtgjort, at Plumrose er blevet underrettet

af de tyske administrative myndigheder om udtagningen af prøver af virksomhedens produkter hos detailhandlerne og efterladelsen af en del af disse prøver hos disse. En sådan underretning er navnlig i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede en væsentlig betingelse for at sikre producenten en effektiv udøvelse af sin ret til at lade foretage en kontraekspertise, og vedrører ikke blot fremgangsmåden ved udøvelsen af denne ret, som henhører under den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har ved gennemførelsen af direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit.

- 51 Den tyske og den danske regerings argument om, at en sådan underretningspligt henhører under de kontraktretlige forpligtelser mellem producenten og detailhandlerne, kan således ikke tiltrædes. Såfremt retten til at lade foretage en kontraekspertise skulle være betinget af en kontraktretlig forpligtelse, ville den ikke være sikret, som direktivet kræver.
- 52 Henset til det foregående skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, skal fortolkes således, at en producent på grundlag af denne bestemmelse over for en medlemsstats kompetente myndigheder kan påberåbe sig en ret til at lade foretage en kontraekspertise, når myndighederne gør gældende, at produkterne ikke er i overensstemmelse med den nationale levnedsmiddellovgivning på grundlag af en analyse af prøver af produkterne, der er udtaget i detailhandelen.

Det andet spørgsmål

- 53 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt at få oplyst, om en national ret, for hvilken der er blevet indbragt en sag som den i hovedsagen omhandlede, er forpligtet til at udelukke resultaterne af analyser af

prøver af en producents produkter som bevismiddel for producentens overtrædelse af en medlemsstats nationale levnedsmiddellovgivning, såfremt producenten ikke har haft mulighed for at udøve den ret til at lade foretage en kontraekspertise, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit.

Indlæg til Domstolen

- 54 Joachim Steffensen har gjort gældende, at det navnlig følger af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang og af det hermed forbundne princip om, at parterne i en sag skal stilles lige, at resultaterne af analyser af levnedsmiddelprøver, der som det er tilfældet i hovedsagen, ikke har kunnet bestrides ved en kontraekspertise, ikke kan anvendes som bevismiddel.
- 55 Den tyske regering har i det væsentlige gjort gældende, at spørgsmålet, om et sådant bevismiddel skal udelukkes, såfremt det er tilvejebragt ukorrekt, er et processuelt spørgsmål, der ikke er reguleret i fællesskabsretten og således henhører under national ret, dog under forudsætning af, at ækvivalens- og effektivitetsprincipperne overholdes.
- 56 Ifølge denne regering fastsætter tysk ret i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende ikke et generelt forbud mod at tillade et bevis, der er tilvejebragt ved en ikke forskriftsmæssig administrativ procedure. De tyske procesretlige principper, navnlig om ex officio oplysning af sagen og om fri bevisbedømmelse, gør det muligt at bestride resultaterne af analyser. Disse nationale principper er i øvrigt ikke i strid med de fællesskabsretlige ækvivalens- og effektivitetsprincipper.

- 57 Den danske regering har ligeledes gjort gældende, at det ikke følger af de grundlæggende rettigheder såsom retten til en retfærdig rettergang, at beviser, der ikke er indhentet forskriftsmæssigt, skal udelukkes i medfør af direktivet eller den almindelige fællesskabsret. I øvrigt finder den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ifølge regeringen ikke anvendelse i hovedsagen, eftersom det drejer sig om en administrativ foranstaltning og ikke om en retlig procedure. Kontradiktionsprincippet kan i øvrigt overholdes i den foreliggende sag selv uden en kontraekspertise.
- 58 Kommissionen har gjort gældende, at et absolut forbud mod at anvende analyseresultater, der ikke har kunnet underkastes en kontraekspertise, ikke følger hverken af direktivet eller af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten.
- 59 Denne fortolkning bekræftes ved brugen af adjektivet »eventuel« i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, der viser, at det ikke skal være muligt at underkaste produkterne en kontraekspertise i alle tilfælde, men kun i de tilfælde, hvor den kan vise sig relevant til forsvar af virksomhedens interesser. Kommissionen deler i øvrigt den danske regerings synspunkt om, at den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang ikke finder anvendelse i hovedsagen, eftersom det drejer sig om en administrativ foranstaltning og ikke om en retlig procedure.

Domstolens svar

- 60 Som den tyske regering har anført, følger det af Domstolens faste praksis, at da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne, men

disse regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-453/99, *Courage og Crehan*, Sml. I, s. 6297, præmis 29, og af 24.9.2002, sag C-255/00, *Grundig Italiana*, Sml. I, s. 8003, præmis 33).

- 61 Det andet spørgsmål tager nemlig sigte på at få oplyst, hvorvidt analyser af levnedsmiddelp prøver, der i strid med direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit, ikke har kunnet underkastes en kontraekspertise, alligevel kan tillades som bevismiddel inden for rammerne af en sag, der er anlagt ved en national ret til prøvelse af en administrativ beslutning, der udelukkende eller i det mindste i det væsentlige er støttet på disse resultater.
- 62 Det er imidlertid for det første ubestridt, at tilladeligheden af disse bevismidler under en procedure som den i forrige præmis beskrevne ikke er genstand for fællesskabsretlige bestemmelser.
- 63 Det følger heraf, at dette spørgsmål principielt henhører under de relevante bestemmelser i national ret, dog under forudsætning af, at ækvivalens- og effektivitetsprincipperne overholdes i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i Domstolens praksis, som der er henvist til i præmis 60 i nærværende dom.
- 64 Det skal således undersøges, om en national ordning som bestemmelserne i tysk ret vedrørende bevisførelse, der er beskrevet i præmis 56 i nærværende dom, er forenelig med ækvivalens- og effektivitetsprincipperne.

- 65 Det konstateres i denne forbindelse, at ingen forhold i sagen, således som den er forelagt Domstolen, rejser tvivl om disse tyske bestemmelsers forenelighed med ækvivalensprincippet. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at undersøge dette punkt i lyset af alle de faktiske og retlige forhold, der står til dens rådighed, for at sikre overholdelsen af dette princip.
- 66 For så vidt angår effektivitetsprincippet bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. kontradiktionsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (jf. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 14).
- 67 Den tyske processuelle regel om, at beviser — såsom analyseresultater — der er tilvejebragt ved en ikke forskriftsmæssig administrativ procedure, som hovedregel kan tillades under en efterfølgende retssag, forklares ifølge den tyske regering af, at der findes visse grundlæggende principper i tysk ret, navnlig principperne om ex officio oplysning af sagen og om fri bevisbedømmelse, der gør det muligt at bestride disse beviser effektivt.
- 68 Det tilkommer i hovedsagen den forelæggende ret at undersøge, om bestemmelserne i tysk ret vedrørende bevisførelse henset til alle de faktiske og retlige forhold, der står til dens rådighed, faktisk gør det muligt at tage hensyn til situationer, hvor retten til at lade foretage en kontraekspertise er tilsidesat, på en sådan måde, at anvendelsen af disse bestemmelser i tvisten i hovedsagen ikke kan anses for at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at drage fordel af de garantier, der er sikret ved retten til at lade foretage en kontraekspertise.

- 69 For det andet bemærkes, at de grundlæggende rettigheder ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte (jf. bl.a. dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 17, af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37, og af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 23).
- 70 Det fremgår af Domstolens praksis, at når en national retsforskrift falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, skal Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves for, at den nationale ret kan vurdere, om en sådan retsforskrift er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, således som de navnlig fremgår af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMK«) (jf. bl.a. dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15, og Roquette Frères-dommen, præmis 25).
- 71 Når der som i den foreliggende sag er rejst spørgsmål om overholdelsen af retten til at lade foretage en kontraekspertise, der er sikret ved fællesskabsretten, og om de konsekvenser, som en tilsidesættelse af denne ret kan have for muligheden for at anvende et bevismiddel under en retssag som den i hovedsagen omhandlede, henhører de relevante nationale regler om bevisførelse under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Disse regler skal følgelig overholde de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder.
- 72 I den foreliggende sag skal særligt retten til en retfærdig rettergang ved en domstol som fastsat i EMK's artikel 6, stk. 1, og som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tages i betragtning.

- 73 Der skal først tages stilling til den danske regerings og Kommissionens argument om, at retten til en retfærdig rettergang og de konsekvenser, den har, ikke finder anvendelse i hovedsagen, eftersom det forelagte spørgsmål drejer sig om en administrativ foranstaltning og ikke om en sag ved en domstol.
- 74 Selv om det i hovedsagen omhandlede bevismiddel er tilvejebragt under en administrativ procedure, der ligger forud for den sag, der er anlagt ved den forelæggende ret, må det imidlertid fastslås, at det særlige spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, tager sigte på at få oplyst, om dette bevismiddel kan tillades under en sag, der verserer ved denne ret. Dette spørgsmål angår følgelig tydeligvis muligheden for at anvende et bevismiddel under en sag ved en domstol i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMK's artikel 6, stk. 1.
- 75 Det skal dernæst bemærkes, at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at EMK's artikel 6, stk. 1, ikke regulerer bevisordningen som sådan, og at et bevis, der er fremskaffet uden at overholde forskrifterne i national ret, følgelig ikke principielt eller ud fra abstrakte overvejelser kan afvises som ulovligt. Efter denne retspraksis tilkommer det den nationale ret at vurdere de beviser, der er tilvejebragt, samt relevansen af de beviser, som en part ønsker at fremlægge (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18.3.1997 i sagen Mantovanelli mod Frankrig, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-II, præmis 33 og 34, og af 25.3.1999, Pélissier og Sassi mod Frankrig, 1999-II, præmis 45).
- 76 Ifølge samme retspraksis vedrører den kontrol, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i medfør af EMK's artikel 6, stk. 1, udøver med hensyn til, om rettergangen er retfærdig — hvilket som det væsentlige indebærer et krav

om, at parterne kan deltage på en rimelig måde i retssagen — sagens behandling i sin helhed, herunder den anvendte fremgangsmåde for bevisoptagelsen.

- 77 Det bemærkes endelig, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at når de berørte parter har ret til for en domstol at fremkomme med bemærkninger til et bevismiddel, skal dette give dem en reel mulighed for effektivt at udtale sig om dette bevismiddel, for at rettergangen kan anses for retfærdig i henhold til EMK's artikel 6, stk. 1. En kontrol af dette punkt er særlig nødvendig, når bevismidlet hører ind under et teknisk område, der ligger uden for domstolens sagkundskab, og kan have afgørende indflydelse på dens vurdering af de faktiske omstændigheder (jf. dommen i sagen Mantovanelli mod Frankrig, præmis 36).
- 78 Det tilkommer den forelæggende ret at bedømme, om en anerkendelse af de i hovedsagen omhandlede analyseresultater som bevismiddel i lyset af alle de faktiske og retlige forhold, der står til dens rådighed, risikerer at medføre en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og følgelig af retten til en retfærdig rettergang. Inden for rammerne af denne vurdering bør den forelæggende ret særligt kontrollere, om det i hovedsagen omhandlede bevismiddel hører ind under et teknisk område, der ligger uden for rettens sagkundskab, og kan have afgørende indflydelse på dens vurdering af de faktiske omstændigheder, og, såfremt dette er tilfældet, om Joachim Steffensen derudover havde en reel mulighed for effektivt at udtale sig om dette bevismiddel.
- 79 Såfremt den forelæggende ret finder, at en anerkendelse af de i hovedsagen omhandlede analyseresultater som bevismiddel kan medføre en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og følgelig af retten til en retfærdig rettergang, påhviler det den at afvise resultaterne som bevismiddel for at undgå en sådan tilsidesættelse.

- 80 Henset til de foregående betragtninger skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at det tilkommer en national ret, for hvilken der er blevet indbragt en sag som den i hovedsagen omhandlede, i lyset af alle de faktiske og retlige forhold, der står til dens rådighed, at bedømme, om resultaterne af analyser af prøver af en producents produkter skal tillades som bevis for producentens overtrædelse af en medlemsstats nationale levnedsmiddellovgivning, såfremt producenten ikke har haft mulighed for at udøve den ret til at lade foretage en kontraekspertise, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit. I denne forbindelse påhviler det den nationale ret at efterprøve, at de nationale regler om bevisførelse, som finder anvendelse under en sådan sag, ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet). Den nationale ret skal desuden undersøge, om et sådant bevismiddel skal udelukkes for at undgå foranstaltninger, der er uforenelige med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, særligt princippet om retten til en retfærdig rettergang ved en domstol som fastslået i EMK's artikel 6, stk. 1.

Sagens omkostninger

- 81 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den danske og den italienske regering samt af Kommissionen, 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Amtsgericht Schleswig ved kendelse af 5. juli 2001, for ret:

- 1) Artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler skal fortolkes således, at en producent på grundlag af denne bestemmelse over for en medlemsstats kompetente myndigheder kan påberåbe sig en ret til at lade foretage en kontraekspertise, når myndighederne gør gældende, at produkterne ikke er i overensstemmelse med den nationale levnedsmiddellovgivning på grundlag af en analyse af prøver af produkterne, der er udtaget i detailhandelen.
- 2) Det tilkommer en national ret, for hvilken der er blevet indbragt en sag som den i hovedsagen omhandlede, i lyset af alle de faktiske og retlige forhold, der står til dens rådighed, at bedømme, om resultaterne af analyser af prøver af en producents produkter skal tillades som bevis for producentens over-

trædelse af en medlemsstats nationale levnedsmiddellovgivning, såfremt producenten ikke har haft mulighed for at udøve den ret til at lade foretage en kontraekspertise, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, andet afsnit. I denne forbindelse påhviler det den nationale ret at efterprøve, at de nationale regler om bevisførelse, som finder anvendelse under en sådan sag, ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet). Den nationale ret skal desuden undersøge, om et sådant bevismiddel skal udelukkes for at undgå foranstaltninger, der er uforenelige med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, særligt princippet om retten til en retfærdig rettergang ved en domstol som fastslået i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Wathelet

Timmermans

Jann

von Bahr

Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. april 2003.

R. Grass

M. Wathelet

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling