Sammlung der Rechtsprechung

VORLÄUFIGE FASSUNG VOM 11/12/2020

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 11. Februar 2021 [1]

Rechtssache C-579/19

R (auf Antrag der Association of Independent Meat Suppliers und eines anderen)
gegen
Food Standards Agency

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court of the United Kingdom [Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EG) Nr. 854/2004 – Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Amtliche Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs – Recht auf gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts – Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“

I. Einleitung

1. Dieses Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) betrifft im Wesentlichen die Auslegung von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs [2] sowie von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz [3]. Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 betrifft die Anbringung von Genusstauglichkeitskennzeichnungen durch amtliche Tierärzte, wenn sie Fleisch für genusstauglich erachten, während Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 die Unterrichtung über das Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen betrifft, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten infolge einer solchen amtlichen Überwachung getroffen haben.

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] ABl. 2004, L 139, S. 206, und, Berichtigung, ABl. 2004, L 226, S. 83.

[3] ABl. 2004, L 165, S. 1, und, Berichtigung, ABl. 2004, L 191, S. 1.

2. Die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 sind Teil des rechtlichen Rahmens, der die Lebensmittelsicherheit in der Union regelt[4]. Vereinfacht gesagt legen diese Verordnungen harmonisierte Vorschriften über die amtliche Überwachung fest, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt wird, um sicherzustellen, dass die Lebensmittelunternehmer ihren Verpflichtungen nach dem Unionsrecht nachkommen. In diesem Zusammenhang sind amtliche Tierärzte besonders qualifizierte Personen, die mit Unterstützung amtlicher Fachassistenten im System der Fleisch betreffenden amtlichen Überwachung im Namen dieser Behörden Aufgaben wahrnehmen.

3. Diese Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, zu entscheiden, was daraus folgt, dass „gegen die Entscheidungen, die die zuständigen Behörden aufgrund der Ergebnisse amtlicher Kontrollen erlassen haben, Rechtsmittel ein[gelegt werden] können", wie es im 43. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 882/2004 heißt und in Art. 54 Abs. 3 dieser Verordnung genauer dargelegt wird.

4. Erstens fragt das vorlegende Gericht, ob mit den Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 eine rechtliche Regelung vereinbar ist, die im Vereinigten Königreich bereits vor dem Inkrafttreten dieser Verordnungen bestand, nämlich Section 9 des Food Safety Act 1990 (Lebensmittelsicherheitsgesetz von 1990, im Folgenden: Gesetz von 1990)[5]. Das vorlegende Gericht stellt diese Frage im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit zwischen den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, der Cleveland Meat Company (im Folgenden: CMC) und der Association of Independent Meat Suppliers (Verband unabhängiger Fleischlieferanten), und der Beklagten, der Food Standards Agency (Behörde für Lebensmittelsicherheit, im Folgenden: FSA), darüber, welcher nach nationalem Recht eröffnete Weg für die gerichtliche Beurteilung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, auf Fleisch, das als genussuntauglich erachtet wurde, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Ist Section 9 des Gesetzes von 1990, die ein Verfahren vor einem Friedensrichter vorsieht, das eine Sachprüfung umfasst, entsprechend dem Vorbringen der Klägerinnen der einzige Weg, der dem oben beschriebenen, vom Unionsrecht vorgeschriebenen Widerspruchsrecht entspricht, oder bietet, wie die FSA vorbringt, die Klage auf gerichtliche Überprüfung nach dem Recht des Vereinigten Königreichs („claim for judicial review", im Folgenden: Klage auf gerichtliche Überprüfung), die ein Verfahren vor einem Gericht darstellt, das keine Sachprüfung beinhaltet, ein wirksames und angemessenes Mittel zur Durchsetzung der Anforderungen der Lebensmittelsicherheit der Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 und insbesondere der Weigerung des amtlichen Tierarzts, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen? Diese Frage bringt notwendigerweise eine Prüfung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten bei der Einführung von Vorschriften zur Regelung von Klagen zur Gewährleistung von Rechten aus dem Unionsrecht nach Maßgabe der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität und des mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantierten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf mit sich.

[4] Dieser umfasst auch: Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1), Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. 2004, L 139, S. 1), Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. 2004, L 139, S. 55) sowie Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) (ABl. 2009, L 300, S. 1). Siehe auch Nrn. 39 bis 43 dieser Schlussanträge.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16.

5. Zweitens fragt das vorlegende Gericht, ob die Verordnung Nr. 882/2004 zur Einhaltung dieser Verordnungen und allgemeiner des Unionsrechts verlangt, dass gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 zurückzuweisen, ein Rechtsmittel gegeben ist, das eine gerichtliche Überprüfung in der Sache umfasst. Auch diese Frage ist angesichts dessen, dass sie den Umfang der gerichtlichen Überprüfung betrifft, im Licht der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 47 Abs. 1 der Charta zu beantworten.

6. Folglich werden mit dieser Rechtssache neue Fragen betreffend den wirksamen Rechtsschutz für Einzelne im Lebensmittelrecht der Union und das diesbezügliche Verhältnis zwischen den Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 aufgeworfen. Sie hat möglicherweise auch weitere Folgen für die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch nationale Gerichte auf der Grundlage von Art. 47 der Charta.

II. Rechtlicher Rahmen

7. Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 sieht vor:

„Die Genusstauglichkeitskennzeichnung der Schlachtkörper von als Haustiere gehaltenen Huftieren, Säugetier-Farmwild, ausgenommen Hasentiere, und frei lebendem Großwild sowie von Schlachtkörperhälften, Vierteln und Teilstücken, die durch Zerlegung von Schlachtkörperhälften in drei großmarktübliche Stücke gewonnen werden, ist gemäß Anhang I Kapitel III Abschnitt I im Schlachthof und im Wildbearbeitungsbetrieb vorzunehmen. Die Genusstauglichkeitskennzeichnung wird vom amtlichen Tierarzt oder unter seiner Verantwortung angebracht, wenn die amtliche Überwachung keine Mängel ergeben hat, die das Fleisch genussuntauglich machen."

8. Der 43. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 882/2004 lautet:

„Unternehmer sollten gegen die Entscheidungen, die die zuständigen Behörden aufgrund der Ergebnisse amtlicher Kontrollen erlassen haben, Rechtsmittel einlegen können und über dieses Recht informiert werden."

9. Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 lautet:

„Die zuständige Behörde unterrichtet den betreffenden Unternehmer oder einen Vertreter

a) schriftlich über ihre Entscheidung über Maßnahmen nach Absatz 1 und die Gründe hierfür;

b) über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über geltende Verfahren und Fristen."

III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

10. Am 11. September 2014 erwarb CMC einen lebenden Bullen für circa 1 400 Pfund Sterling (GBP) (ungefähr 1 700 Euro). Er wurde von dem bei dem Schlachthof von CMC eingesetzten amtlichen Tierarzt für schlachttauglich erklärt. Die nach der Schlachtung vorgenommene Fleischuntersuchung des Schlachtkörpers und der Nebenprodukte der Schlachtung wurde von einem amtlichen Fachassistenten, dem sogenannten Fleischhygieneinspektor, durchgeführt, der

drei Abszesse an den Nebenprodukten der Schlachtung feststellte[6]. Später an diesem Tag inspizierte der amtliche Tierarzt den Schlachtkörper und erklärte nach Erörterung mit diesem Inspektor das Fleisch für genussuntauglich, da die Abszesse zu der Vermutung Anlass gäben, der Bulle habe an Pyämie, einer Form von Blutvergiftung, gelitten[7]. Somit brachte der amtliche Tierarzt auf dem Schlachtkörper keine Genusstauglichkeitskennzeichnung an, die eine Genusstauglichkeit des Fleisches bestätigt hätte. Infolgedessen war es CMC nach Regulation 19 der Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013[8] (Verordnung über Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelhygiene [England] von 2013) verboten, den Schlachtkörper zu verkaufen.

11. CMC holte den Rat eines weiteren Tierarzts ein und stellte die Auffassung des amtlichen Tierarzts in Frage. Sie machte geltend, im Fall eines Streits und ihrer Weigerung, den Schlachtkörper freiwillig herauszugeben, müsse der amtliche Tierarzt gemäß Section 9 des Gesetzes von 1990 den Schlachtkörper beschlagnahmen und einen Friedensrichter zur Entscheidung darüber anrufen, ob er für genussuntauglich zu erklären sei. Die FSA, die für die Zwecke der Unions- und der nationalen Lebensmittelsicherheitsgesetzgebung zuständige Behörde, die für die amtliche Überwachung in Schlachthöfen verantwortlich ist, war der Auffassung, dass keine Notwendigkeit für die Anwendung dieses Verfahrens bestehe und der Schlachtkörper, nachdem er von dem amtlichen Tierarzt als genussuntauglich erachtet worden sei, als tierisches Nebenprodukt zu beseitigen sei.

12. Am 23. September 2014 stellte der amtliche Tierarzt im Namen der FSA CMC die Aufforderung zu, den Schlachtkörper nach Regulation 25 (2) (a) der Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013[9] (Verordnung über tierische Nebenprodukte [Durchsetzung] [England] von 2013) und der Verordnung Nr. 1069/2009 als tierisches Nebenprodukt zu beseitigen. In dieser Aufforderung hieß es: „Ihnen steht möglicherweise ein Rechtsbehelf gegen meine Entscheidung in Form einer gerichtlichen Überprüfung zu. Der Antrag auf einen solchen Rechtsbehelf ist unverzüglich zu stellen, in der Regel jedenfalls innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerdegrund erstmals auftrat."

13. Eine Klage auf gerichtliche Überprüfung wurde in der Tat von CMC und der Association of Independent Meat Suppliers (im Folgenden gemeinsam: Klägerinnen) vor dem High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench, Vereinigtes Königreich) erhoben, um die Behauptung der FSA anzugreifen, es sei nicht erforderlich, das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren anzuwenden, und hilfsweise geltend zu machen, es obliege dem Vereinigten Königreich, einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts über die Genusstauglichkeit des Fleischs zur Verfügung zu stellen. Dieses Verfahren war vor diesem Gericht[10] und dem Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Rechtsmittelgericht [England und Wales]

6 Wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, wird der Begriff Schlachtkörper (carcass) im Sinne der Definition von Schlachtkörper („carcase") nach Nr. 1.9. des Anhangs I der Verordnung Nr. 853/2004 für den „Körper eines Tieres nach dem Schlachten und Zurichten ('dressing')" verwendet, während der Ausdruck „Nebenprodukte der Schlachtung" („offal") gemäß dessen Nr. 1.11. „anderes frisches Fleisch als frisches Schlachtkörperfleisch, einschließlich Eingeweide und Blut", bedeutet.

7 Pyämie ist eine Blutvergiftung (Sepsis), die durch die Verbreitung von Eitererregern in der Blutbahn verursacht wird, die von Abszessen freigesetzt werden.

8 UK Statutory Instruments 2013/2996. Wie aus den dem Gerichtshof unterbreiteten Informationen ersichtlich ist, sehen diese Regulations die Durchführung und Durchsetzung der Verordnungen Nrn. 178/2002, 852/2004, 853/2004 und 854/2004 in England vor.

9 UK Statutory Instruments 2013/2952.

10 R (auf Antrag der Association of Independent Meat Suppliers und der Cleveland Meat Company Ltd) gegen Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[Zivilabteilung], Vereinigtes Königreich) [11] erfolglos, so dass die Klägerinnen Rechtsmittel bei dem Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) einlegten.

14. Das vorlegende Gericht hat u. a. ausgeführt, das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren sei nicht als Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts über die Genusstauglichkeit von Fleisch ausgestaltet. Nach diesem Verfahren könne ein zuständiger Amtsträger einer Lebensmittel- oder einer Vollzugsbehörde wie der FSA, falls ihm ein für den menschlichen Verzehr bestimmtes Lebensmittel nicht den Anforderungen der Lebensmittelsicherheit zu entsprechen scheine, das Lebensmittel beschlagnahmen, um darüber einen Friedensrichter entscheiden zu lassen, der ein Laienrichter oder ein rechtlich qualifizierter Bezirksrichter sein könne und in örtlicher Nähe des Schlachthofs ansässig und jederzeit erreichbar sein müsse. Stelle der Friedensrichter auf der Grundlage der ihm angemessen erscheinenden Beweismittel fest, dass das Lebensmittel nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspreche, müsse er es für genussuntauglich erklären und seine Beseitigung auf Kosten des Eigentümers anordnen, während die betreffende Behörde, wenn der Friedensrichter es ablehne, das Lebensmittel für genussuntauglich zu erklären, dem Eigentümer Ersatz für jegliche Wertminderung leisten müsse, die aus der Handlung des Amtsträgers entstehe.

15. In dieser Hinsicht weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren, das seit dem 19. Jahrhundert Teil des Rechts des Vereinigten Königreichs sei und nach der Unionsregelung der Lebensmittelsicherheit weiterhin Anwendung finde, den Klägerinnen zufolge sowohl ein Mittel zur Durchsetzung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts über die Genusstauglichkeit von Fleisch als auch ein Mittel für die Unternehmer biete, diese Entscheidung gerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen und den Friedensrichter um Entscheidung darüber zu ersuchen, ob der Tierkörper den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit tatsächlich entspreche. Die Klägerinnen räumen ein, dass der Friedensrichter einen amtlichen Tierarzt nicht anweisen könne, die Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, tragen jedoch vor, es könne erwartet werden, dass ein amtlicher Tierarzt die Entscheidung respektiere und eine Genusstauglichkeitskennzeichnung entsprechend anbringe, und es könne eine Entschädigung gewährt werden. Demgegenüber bestreitet die FSA, dass dieses Verfahren geeignet oder gar verpflichtend sei, um einen Streit darüber zu entscheiden, ob ein Schlachtkörper genusstauglich sei, da der Friedensrichter nicht befugt sei, einen amtlichen Tierarzt anzuweisen, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen oder etwas anderes zu tun, als einen Schlachtkörper, der keine solche Kennzeichnung trage, für genussuntauglich zu erklären und seine Beseitigung anzuordnen. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof, davon auszugehen, dass die Auslegung der Klägerinnen richtig und der Friedensrichter befugt sei, eine Entscheidung zu erlassen, die zur Gewährung einer Entschädigung führe, wenn er der Auffassung sei, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung sei auf dem Schlachtkörper anzubringen gewesen.

16. Das vorlegende Gericht stellt ferner fest, dass ein Schlachthofunternehmer wie etwa CMC eine Klage auf gerichtliche Überprüfung erheben könne, um eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts anzufechten, dass Fleisch genussuntauglich sei und somit keine Genusstauglichkeitskennzeichnung angebracht werden könne, oder um eine Beseitigungsaufforderung, wie sie, wie in Nr. 12 dieser Schlussanträge erwähnt, CMC am 23. September 2014 zugestellt worden sei, aufheben zu lassen. In diesem Verfahren könne das Gericht diese Entscheidung aus jedem Grund aufheben, aus dem sie rechtswidrig sei, u. a. dann,

[11] R (auf Antrag der Association of Independent Meat Suppliers & Anor) gegen Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

wenn der amtliche Tierarzt zu einem gesetzeswidrigen Zweck handele, keine ordnungsgemäße rechtliche Prüfung vornehme oder zu einer Entscheidung gelange, die vernunftwidrig sei oder nicht auf einer hinreichenden Beweisgrundlage beruhe. Zusätzlich führe das Gericht gelegentlich mündliche Beweisaufnahmen durch und erlasse verbindliche Anordnungen und sei befugt, Schadensersatz für Verletzungen der Rechte nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) zuzusprechen. Das vorlegende Gericht stellt jedoch fest, die gerichtliche Überprüfung stelle keinen Rechtsbehelf zur Überprüfung der Entscheidung in der Sache dar.

17. Unter diesen Umständen hat der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) entschieden, das Ausgangsverfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Stehen die Verordnungen (EG) Nrn. 854/2004 und 882/2004 einem Verfahren entgegen, in dem gemäß Section 9 des Gesetzes von 1990 ein Friedensrichter in der Sache und auf der Grundlage von Sachverständigengutachten beider Parteien über die Frage entscheidet, ob ein Tierkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht erfüllt?

2. Schreibt die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 vor, dass das Fleisch eines Tierkörpers für den menschlichen Verzehr ungeeignet war, und, wenn ja, welches Verfahren ist bei der Überprüfung der Begründetheit der Entscheidung des amtlichen Tierarzts in einem solchen Fall anzuwenden?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

18. Die Klägerinnen, das Vereinigte Königreich und die Europäische Kommission haben vor dem Gerichtshof schriftliche Erklärungen abgegeben. Diese Beteiligten haben auch auf die ihnen vom Gerichtshof gestellten schriftlichen Fragen geantwortet.

19. Während der Anhängigkeit dieser Rechtssache vor dem Gerichtshof hat das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 die Europäische Union verlassen. Gemäß Art. 86 Abs. 2 des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft[12] ist der Gerichtshof weiterhin für Vorabentscheidungsersuchen der Gerichte des Vereinigten Königreichs zuständig, die vor dem Ende des Übergangszeitraums vorgelegt wurden, der gemäß Art. 126 des Abkommens grundsätzlich am 31. Dezember 2020 endete. Außerdem wird das Urteil des Gerichtshofs nach Art. 89 Abs. 1 dieses Abkommens, gleich ob es vor oder nach dem Ende dieses Übergangszeitraums ergeht, in seiner Gesamtheit für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich rechtsverbindlich sein.

20. Demnach ist der Gerichtshof angesichts dessen, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen am 31. Juli 2019 vorgelegt worden ist, weiterhin für dieses Vorabentscheidungsersuchen zuständig und ist der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) an das in diesem Verfahren ergehende Urteil des Gerichtshofs gebunden.

[12] ABl. 2020, L 29, S. 7. Gemäß Art. 86 Abs. 3 dieses Abkommens gelten Vorabentscheidungsersuchen zu dem Zeitpunkt als vorgelegt, zu dem die Unterlagen zur Einleitung des Verfahrens von der Kanzlei des Gerichtshofs registriert wurden. In dieser Rechtssache wurde das Ersuchen von der Kanzlei des Gerichtshofs am 31. Juli 2019 registriert.

V. Zusammenfassung der Erklärungen der Beteiligten

21. Die Klägerinnen bringen vor, die erste Frage sei zu verneinen, da die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einem Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 nicht entgegenstünden. Sie machen geltend, der Umstand, dass der amtliche Tierarzt nach Art. 5 der Verordnung Nr. 854/2004 in Verbindung mit ihrem Anhang I Entscheidungen bezüglich der Genusstauglichkeitskennzeichnung von Fleisch auf der Grundlage seiner Ausbildung und Qualifikationen treffe, stehe einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle dieser Entscheidungen in der Sache nicht entgegen. Nichts in diesen Vorschriften stehe nämlich einem Recht entgegen, diese Entscheidungen nach nationalen Verfahren anzufechten.

22. Die zweite Frage sei in dem Sinne zu beantworten, dass die Verordnung Nr. 882/2004 ein Widerspruchsrecht gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004, dass das Fleisch eines Schlachtkörpers genussuntauglich sei, vorschreibe und dass ein Rechtsbehelfsgericht bei der inhaltlichen Überprüfung dieser Entscheidung eine vollständige Überprüfung aller maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dieser Entscheidung vorzunehmen und in der Sache und auf der Grundlage der Beweismittel einschließlich der Stellungnahmen der von jeder Seite hinzugezogenen Sachverständigen zu entscheiden habe, ob das Fleisch eines Schlachtkörpers nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspreche. Ihrer Ansicht nach ist die Verordnung Nr. 854/2004 im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 882/2004 anwendbar und begründet Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 43. Erwägungsgrund ein allgemeines Widerspruchsrecht in Bezug auf diese Entscheidung. Sie stellen in Abrede, dass Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 nur für die Aufgaben des amtlichen Tierarzts nach Art. 4 der Verordnung Nr. 854/2004 gelte und nicht für die nach ihrem Art. 5, da dies insbesondere nicht mit der Bestimmung des Begriffs des Verstoßes in Art. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 und den Arten der in Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 vorgesehenen Abhilfemaßnahmen vereinbar sei.

23. Die Klägerinnen machen geltend, eine Klage auf gerichtliche Überprüfung biete keine Überprüfung in der Sache, und stützen sich auf Art. 47 der Charta und die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf[13]. Ihrer Ansicht nach hat ein Schlachthofunternehmer nach Art. 17 in Verbindung mit Art. 47 der Charta das Recht, eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in der Sache anzufechten. Sie machen geltend, die Beseitigung eines Schlachtkörpers als tierisches Nebenprodukt stelle einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das Eigentumsrecht des Unternehmers nach Art. 17 der Charta dar, der im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) zu Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK[14] den Mitgliedstaaten verfahrensrechtliche Verpflichtungen auferlege, um sicherzustellen, dass der Unternehmer die betreffende Maßnahme wirksam anfechten könne. Sie betonen, angesichts dessen, dass der Rechtsstreit die Genusstauglichkeit von Fleisch betreffe, müsse das Verfahren wie bei Section 9 des Gesetzes von 1990 unverzüglich und zugänglich sein, und eine Klage auf gerichtliche Überprüfung sei übermäßig teuer. Sie fügen hinzu, die in den Erklärungen des Vereinigten Königreichs erwähnte

[13] Die Klägerinnen verweisen u. a. auf die Urteile vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684), und vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Die Klägerinnen verweisen auf die Urteile des EGMR vom 1. April 2010, Denisova und Moiseyeva/Russland (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), und vom 28. Juni 2018, G.I.E.M. u. a./Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

mögliche Lösung auf Verwaltungsebene sei irrelevant, da sie erst nach dem Ausgangsrechtsstreit eingeführt worden sei und jedenfalls keinen wirksamen Rechtsbehelf darstelle, da sie insbesondere keine bindenden Rechtswirkungen entfalte und keine kontradiktorischen Verfahren umfasse.

24. Das Vereinigte Königreich bringt vor, die erste Frage sei zu bejahen, da die Verordnung Nr. 854/2004 einem Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 zur Anfechtung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 dieser Verordnung entgegenstehe. Die mit Art. 5 der Verordnung Nr. 854/2004, der im Gegensatz zu ihrem Art. 4 nicht die Korrektur von Verstößen betreffe, zusammen mit ihrem Anhang I eingeführte Regelung übertrage die Entscheidung über die Genusstauglichkeit von Fleisch dem amtlichen Tierarzt – gestützt auf seine berufliche Erfahrung und sein kundiges Urteil – und verlange, dass diese Entscheidung bestandkräftig sei. Ein Rückgriff auf Section 9 des Gesetzes von 1990 liefe dieser Verordnung zuwider, da die Entscheidung dann nicht bestandkräftig wäre und die Entscheidungsbefugnis des amtlichen Tierarzts auf einen Friedensrichter übertragen würde, dem besondere Qualifikationen fehlten und der auf Sachverständigengutachten angewiesen sei. Die Verordnung Nr. 882/2004 könne kein Widerspruchsverfahren anordnen, das mit der Verordnung Nr. 854/2004 unvereinbar sei, da diese Verordnung *lex specialis* darstelle, von dem die Verordnung Nr. 882/2004 nicht abweichen könne.

25. Das Vereinigte Königreich trägt vor, die zweite Frage sei zu verneinen, da die Verordnung Nr. 882/2004 kein Widerspruchsrecht gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anordne und ein Ansatz, der einen Widerspruch gegen diese Entscheidung in der Sache ermögliche, nicht mit der Verordnung Nr. 854/2004 vereinbar sei. Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 sei nicht auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts über die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung anwendbar, da diese keine Durchsetzungsmaßnahme gegen Unternehmer beinhalte, bei denen ein Verstoß gegen das Lebensmittelrecht festgestellt worden sei, und ihr Art. 54 Abs. 3 lediglich die Unterrichtung des betreffenden Unternehmers über sein Widerspruchsrecht verlange. Eine Klage auf gerichtliche Überprüfung biete dem Schlachthofunternehmer einen angemessenen Rechtsbehelf, der mit der Verordnung Nr. 854/2004 und den Grundrechten vereinbar sei. Eine solche Klage erlaube es bestimmten innerstaatlichen Gerichten, jede Entscheidung einer Behörde für rechtswidrig zu erklären, diese Entscheidung aufzuheben und anzuordnen, welche Entscheidung oder Maßnahme stattdessen zu erlassen oder zu ergreifen sei; und wenn der amtliche Tierarzt einen Rechtsfehler begangen habe, zu einer vernunftwidrigen Entscheidung gelangt sei oder wesentliche Beweismittel außer Acht gelassen habe, könne das Gericht die Entscheidung aufheben und eine erneute Entscheidung anordnen.

26. Eine Auslegung der Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 in dem Sinne, dass eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, mit der eine Genusstauglichkeitskennzeichnung abgelehnt werde, keinem Widerspruch in der Sache zugänglich sei, sei mit dem Eigentumsrecht des Schlachthofunternehmers nach Art. 17 der Charta und dessen Entsprechung in Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK vereinbar. Jeder solche Eingriff in dieses Recht sei verhältnismäßig und durch das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt; und im Licht der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK[15] werde kein Widerspruchsrecht verlangt, das über eine Klage auf gerichtliche Überprüfung hinausgehe.

[15] Das Vereinigte Königreich verweist u. a. auf die Urteile des EGMR vom 24. Oktober 1986, AGOSI/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), und vom 4. März 2014, Microintelect OOD/Bulgarien (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

27. Das Vereinigte Königreich fügt hinzu, die FSA habe seit Januar 2018 eine mögliche Lösung auf Verwaltungsebene [16] eingeführt, gemäß der sich ein Unternehmer in Fällen, in denen er der Anfangsfeststellung des amtlichen Tierarzts widerspreche, dass Fleisch genussuntauglich sei, um die Stellungnahme eines anderen fachkundigen Tierarzts bemühen könne, wie auch der amtliche Tierarzt die Stellungnahme vorgesetzter Kollegen einholen könne. Der amtliche Tierarzt könne sodann diese Stellungnahmen berücksichtigen, bevor er die Entscheidung über die Genusstauglichkeitskennzeichnung treffe. Dieses Verfahren stärke eine Klage auf gerichtliche Überprüfung, da ein Unternehmer danach darauf bestehen könne, dass der amtliche Tierarzt Einsprüche gegen seine anfängliche Auffassung berücksichtige, wodurch mögliche zusätzliche Gründe für eine Klage auf gerichtliche Überprüfung der eventuellen Entscheidung über die Ablehnung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung geschaffen würden.

28. Die Kommission, die die Fragen in umgekehrter Reihenfolge behandelt, bringt vor, die zweite Frage sei in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 und im Licht von Art. 47 der Charta die Mitgliedstaaten verpflichte, in Bezug auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, ein Widerspruchsverfahren vorzusehen, wobei die Verfahrensvorschriften und der Anwendungsbereich des Verfahrens Sache der Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats unter Achtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität seien. Mangels spezifischer Bestimmungen in der Verordnung Nr. 854/2004 fänden die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung Nr. 882/2004 Anwendung, und eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 falle in den Anwendungsbereich von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004, da diese Entscheidung einen Verstoß betreffe und der amtliche Tierarzt im Namen der zuständigen Behörde handele. Ihrer Ansicht nach verpflichtet Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 43. Erwägungsgrund die Mitgliedstaaten, ein Widerspruchsrecht gegen diese Entscheidung vorzusehen.

29. Die Kommission trägt vor, die Mitgliedstaaten seien unter Berücksichtigung des Wortlauts von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 und des mit den Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 verfolgten Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit in der vorliegenden Rechtssache nicht verpflichtet, ein Widerspruchsverfahren vorzusehen, das eine vollständige Überprüfung in der Sache mit sich bringe. Ferner sei es wesentlich, die Rolle des amtlichen Tierarzts bei der Gewährleistung dieses Ziels bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach der Verordnung Nr. 854/2004 zu berücksichtigen, die eine Reihe hochspezifischer tatsächlicher Feststellungen im Hinblick auf Inspektionen und Genusstauglichkeitskennzeichnungen umfasse.

30. Die erste Frage sei in dem Sinne zu beantworten, dass die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einem Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 nicht entgegenstünden, das eine Fallentscheidung in der Sache darüber beinhalte, ob ein Schlachtkörper nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspreche. Es sei Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Auslegung seines nationalen Rechts zuständig sei, festzustellen, ob und in welchem Umfang dieses Verfahren den in der Antwort auf die zweite Frage dargelegten Anforderungen und insbesondere den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität entspreche.

[16] FSA, „Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection“, verfügbar auf ihrer Website: https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

VI. Analyse

31. Mit seiner ersten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof im Wesentlichen um Hinweise, ob die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einem nationalen Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 zur Anfechtung der Entscheidung eines amtlichen Tierarzts entgegenstehen, mit der die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung auf als genussuntauglich erachtetem Fleisch abgelehnt wird. Diese Frage betrifft die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Gerichte, die unter Wahrung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität für auf dem Unionsrecht beruhende Klagen zuständig sind. Sie umfasst auch das Recht auf Zugang zu den Gerichten, das eines der Elemente des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 Abs. 1 der Charta darstellt.

32. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Recht auf einen Widerspruch in der Sache gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, auf als genussuntauglich erachtetem Fleisch keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, vorzusehen, oder ob der begrenztere Umfang der Anfechtung dieser Entscheidung im Wege einer Klage auf gerichtliche Überprüfung für eine Einhaltung dieser Verordnungen ausreicht. Diese Frage betrifft den Umfang der nach Art. 47 Abs. 1 der Charta gebotenen gerichtlichen Überprüfung und bezieht sich auch auf das Recht auf Zugang zu den Gerichten. Auch ist die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität zu berücksichtigen.

33. Ich stelle fest, dass die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Fragen vom Gerichtshof noch nicht behandelt worden sind. Zur Beantwortung dieser Fragen sind zunächst einige Vorbemerkungen zur Verbindung zwischen Art. 47 der Charta und dem Ausgangsverfahren sowie zur Unionsregelung der Lebensmittelsicherheit und zur Rolle des amtlichen Tierarzts in diesem Zusammenhang erforderlich (Abschnitt A). Aus logischen und rechtlichen Gründen werde ich sodann in umgekehrter Reihenfolge die zweite (Abschnitt B) und die erste (Abschnitt C) Frage prüfen. Die Auslegung des mit den Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 festgelegten Rechtsrahmens für die Zwecke der zweiten Frage ist nämlich für die erste Frage maßgeblich.

34. Auf der Grundlage dieser Analyse bin ich im Hinblick auf die erste Frage zu dem Ergebnis gelangt, dass – vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht – die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz und Art. 47 der Charta einem nationalen Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 entgegenstehen. Im Hinblick auf die zweite Frage bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Widerspruchsrecht gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 vorzusehen, und dass diese Bestimmungen im Licht von Art. 47 der Charta einem im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren wie einer Klage auf gerichtliche Überprüfung, wonach das nationale Gericht, das die gerichtliche Überprüfung der betreffenden Entscheidung vornimmt, diese Entscheidung nicht in der Sache überprüfen darf, nicht entgegenstehen.

A. Vorbemerkungen

1. Art. 47 der Charta und das Ausgangsverfahren

35. Es ist daran zu erinnern, dass die Union nach gefestigter Rechtsprechung eine Rechtsunion ist, in der dem Einzelnen das Recht zusteht, die Rechtmäßigkeit nationaler Entscheidungen oder jeder anderen nationalen Handlung, mit der eine Handlung der Union auf sie angewandt wird, gerichtlich anzufechten [17]. Gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV genannten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit haben die Gerichte der Mitgliedstaaten den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen; durch Art. 19 Abs. 1 EUV wird den Mitgliedstaaten im Übrigen aufgegeben, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet ist. Diese Pflicht der Mitgliedstaaten entspricht dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem unparteiischen Gericht, das in Art. 47 der Charta verankert ist, der den Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt [18]. Nach Art. 47 Abs. 1 der Charta hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen [19].

36. Wie sich aus Art. 51 Abs. 1 der Charta ergibt, gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union [20]. Die durch die Charta garantierten Grundrechte finden in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung und sind daher auch zu beachten, wenn eine nationale Regelung in den Geltungsbereich dieses Rechts fällt [21].

37. Des Weiteren kann, wie der Gerichtshof festgestellt hat [22], das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf allein auf der Grundlage von Art. 47 der Charta geltend gemacht werden, ohne dass dessen Inhalt durch andere Bestimmungen des Unionsrechts oder durch Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten konkretisiert werden müsste. Die Anerkennung dieses Rechts in einem bestimmten Einzelfall setzt voraus, dass sich die Person, die es geltend macht, auf durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten beruft. In dieser Hinsicht stellt der Schutz vor willkürlichen oder unverhältnismäßigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt in die Sphäre der privaten Betätigung einer natürlichen oder juristischen Person einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar, der von solchen Personen als durch das Recht der Union garantiertes Recht im Sinne von Art. 47 der Charta geltend gemacht werden kann, um einen sie belastenden Rechtsakt gerichtlich anzufechten.

38. Im Ausgangsverfahren möchte ein Schlachthofunternehmer eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anfechten, mit der dieser die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung auf Fleisch, das als genussuntauglich erachtet wurde, abgelehnt hat. Es steht fest, dass der amtliche Tierarzt diese Entscheidung im Namen der maßgeblichen zuständigen Behörde, hier der FSA, auf der Grundlage des Unionsrechts getroffen hat. Es ist meines Erachtens klar, dass die Charta unter diesen

17 Vgl. Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 31).

18 Vgl. Urteil vom 29. Januar 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, Rn. 32 und 33).

19 Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793, Rn. 36).

20 Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Kommission/Ungarn (Hochschulausbildung) (C-66/18, EU:C:2020:792, Rn. 212).

21 Vgl. Urteil vom 24. September 2020, YS (Betriebspensionen leitender Angestellter) (C-223/19, EU:C:2020:753, Rn. 78).

22 Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Luxemburgischer Staat (Rechtsbehelf gegen ein Auskunftsersuchen in Steuersachen) (C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 54 bis 59).

Umständen anwendbar ist. Außerdem ist eine Person, die von dieser Entscheidung nachteilig betroffen ist, wie ein Schlachthofunternehmer, auf dessen Fleisch keine Genusstauglichkeitskennzeichnung angebracht worden ist, da es als genussuntauglich erachtet wurde, berechtigt, sich vor einem Gericht im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung Nr. 854/2004 auf Art. 47 der Charta zu berufen.

2. Die Unionsregelung der Lebensmittelsicherheit

39. Wie in meinen einleitenden Bemerkungen erwähnt, stellen die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 wesentliche Rechtsinstrumente über die amtliche Überwachung innerhalb der Unionsregelung der Lebensmittelsicherheit dar, die bestimmte allgemeine Vorschriften, die für alle Lebensmittel gelten, sowie spezifische Vorschriften über Lebensmittelhygiene umfasst [23].

40. Die Verordnung Nr. 178/2002 legt die Grundprinzipien im Hinblick auf das Lebensmittel- und Futtermittelrecht, insbesondere die Lebensmittelsicherheit, in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene fest [24] und garantiert eine hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen und die Verbraucherinteressen im Hinblick auf Lebensmittelerzeugnisse [25]. Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit sind in Art. 14 der Verordnung Nr. 178/2002 festgelegt, der es u. a. verbietet, Lebensmittel, die nicht sicher sind, einschließlich solcher, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, in Verkehr zu bringen [26]. Außerdem tragen gemäß Art. 17 dieser Verordnung die Lebensmittelunternehmer die primäre Verantwortung für die Gewährleistung, dass Lebensmittel sicher sind [27]. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zu überwachen und zu überprüfen, dass diese Unternehmer die Anforderungen des Unionsrechts zur Lebens- und Futtermittelsicherheit einhalten, und zu diesem Zweck ein System amtlicher Kontrollen zu betreiben [28].

41. Die Verordnung Nr. 882/2004 legt allgemeine Regeln für amtliche Kontrollen für alle Arten von Lebens- und Futtermitteln fest [29]. Das Ziel dieser Verordnung besteht, wie sich aus ihrem Art. 1 ergibt, u. a. darin, durch die Durchführung amtlicher Kontrollen Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken [30]. Hierzu obliegt es den Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Nr. 1 und Art. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihren Erwägungsgründen 4 und 6, amtliche Kontrollen durchzuführen, um zu überprüfen, dass die Unternehmer das Futtermittel- und Lebensmittelrecht auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen einhalten [31]. Wie der Gerichtshof anerkannt hat, stellt das in der Verordnung Nr. 882/2004 wiederholt erwähnte Erfordernis der Wirksamkeit der amtlichen

[23] Für eine allgemeine Erörterung vgl. van der Meulen, B. M., „The Structure of European Food Law“, *Laws*, Bd. 2, 2013, S. 69 bis 98.

[24] Vgl. Verordnung Nr. 178/2002, Art. 1 Abs. 2 sowie Erwägungsgründe 3 bis 5 und 10 bis 12. Vgl. ferner Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen REFIT-Evaluierung zum allgemeinen Lebensmittelrecht (Verordnung Nr. 178/2002), SWD(2018) 38 final, Teil 1, 15. Januar 2018, insbesondere Nrn. 1.2 und 2.

[25] Vgl. Verordnung Nr. 178/2002, Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 sowie Erwägungsgründe 2 und 8.

[26] Vgl. Verordnung Nr. 178/2002, Art. 14 Abs. 1 und 2. Vgl. auch Urteil vom 11. April 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, Rn. 34).

[27] Vgl. Verordnung Nr. 178/2002, Art. 17 Abs. 1 sowie 30. Erwägungsgrund.

[28] Vgl. Verordnung Nr. 178/2002, Art. 17 Abs. 2.

[29] Vgl. Verordnung Nr. 882/2004, Art. 1 Abs. 1 sowie Erwägungsgründe 6, 7 und 45. Für eine Bestimmung des Begriffs „amtliche Kontrolle“ vgl. ihren Art. 2 Nr. 1. Vgl. ferner Bericht der Kommission über die Durchführung der amtlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit, COM(2012) 122 final, 23. März 2012.

[30] Vgl. Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 37).

[31] Vgl. Urteil vom 12. September 2019, Pollo del Campo u. a. (C-199/18, C-200/18 und C-343/18, EU:C:2019:718, Rn. 33).

Kontrollen, die in erster Linie von der Qualität der Inspektionstätigkeiten der amtlichen Tierärzte und der amtlichen Fachassistenten abhängt, ein zentrales Anliegen des Unionsgesetzgebers dar [32].

42. Regeln für amtliche Kontrollen enthält neben der Verordnung Nr. 882/2004 auch die Verordnung Nr. 854/2004, die Teil des „Lebensmittelhygienepakets der Union" ist, das auch die Verordnungen Nrn. 852/2004 und 853/2004 umfasst und mit dem die Vorschriften des Unionsrechts zu den Anforderungen an die Lebensmittelhygiene konsolidiert, vereinfacht und aktualisiert werden sollen [33]. Die Verordnung Nr. 852/2004 betrifft allgemeine Lebensmittelhygienevorschriften [34], während die Verordnung Nr. 853/2004 spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs festlegt [35], deren Hauptziel in der Sicherung eines hohen Verbraucherschutzniveaus im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit besteht [36]. Art. 5 der Verordnung Nr. 853/2004 kommt hier eine besondere Bedeutung zu, da er es Unternehmern allgemein verbietet, Erzeugnisse tierischen Ursprungs wie Fleisch in Verkehr zu bringen, wenn sie kein Genusstauglichkeitskennzeichen gemäß der Verordnung Nr. 854/2004 tragen [37]. Diese Verordnung legt besondere Vorschriften für die amtliche Überwachung im Hinblick auf Fleisch und andere tierische Erzeugnisse fest [38]. Wie im vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 854/2004 angegeben, ist eines ihrer Ziele die Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung, und gemäß ihren Erwägungsgründen 8 und 9 ist eine amtliche Fleischüberwachung erforderlich, um nachzuprüfen, ob die Unternehmer die Hygienevorschriften einhalten, und sind amtliche Tierärzte in Anbetracht ihrer besonderen Fachkenntnis damit betraut, in Schlachthöfen Inspektionen durchzuführen und andere Aufgaben wahrzunehmen [39].

43. Was Änderungen des Unionsrechts angeht, die sich nach dem Sachverhalt des Ausgangsverfahrens ergeben haben, aber für die vorliegende Rechtssache relevant sind, so ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung (EU) 2017/625 [40] die Unionsbestimmungen über die amtlichen Kontrollen in einem einzigen Regelwerk bündelt [41] und dadurch u. a. die Verordnungen

[32] Vgl. Urteil vom 19. Dezember 2019, Exportslachterij J. Gosschalk u. a. (C-477/18 und C-478/18, EU:C:2019:1126, Rn. 57 und 60).

[33] Vgl. Mitteilung der Kommission über die Erfahrungen mit der Anwendung der Hygieneverordnungen (EG) Nr. 852/2004, (EG) Nr. 853/2004 und (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004, KOM(2009) 403 endgültig, 28. Juli 2009, insbesondere Nr. 2.

[34] Vgl. Verordnung Nr. 852/2004, Art. 1 Abs. 1 sowie achter Erwägungsrund.

[35] Vgl. Verordnung Nr. 853/2004, Art. 1 Abs. 1 sowie zweiter Erwägungsgrund.

[36] Vgl. Verordnung Nr. 852/2004, siebter Erwägungsgrund; Verordnung Nr. 853/2004, Erwägungsgründe 9 und 10. Vgl. auch Urteile vom 2. Mai 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, Rn. 44), und vom 12. September 2019, A u. a. (C-347/17, EU:C:2019:720, Rn. 43).

[37] Oder in entsprechenden Fällen ein Identitätskennzeichen. Vgl. Verordnung Nr. 853/2004, Art. 5 Abs. 1 sowie 15. Erwägungsgrund. Begriffsbestimmungen für „Erzeugnisse tierischen Ursprungs" und Begriffe, die sich auf Fleisch beziehen, sind in Anhang I dieser Verordnung, Nrn. 1 und 8 zu finden.

[38] Vgl. Verordnung Nr. 854/2004, Art. 1 Abs. 1 sowie zweiter Erwägungsgrund.

[39] Vgl. Urteil vom 5. November 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, Rn. 17).

[40] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/E[W]G, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. 2017, L 95, S. 1).

[41] Vgl. Verordnung 2017/625, Art. 1 sowie Erwägungsgründe 19, 20, 43 und 92. Nach ihrem Art. 167 gilt sie, abgesehen von bestimmten Ausnahmen, seit dem 14. Dezember 2019.

Nrn. 854/2004 und 882/2004 ersetzt. Außerdem enthält die Durchführungsverordnung (EU) 2019/627 der Kommission [42] Bestimmungen, die der Verordnung Nr. 854/2004 gleichen, die in dieser Rechtssache in Rede steht.

3. Die Rolle des amtlichen Tierarzts

44. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der amtliche Tierarzt, wie bereits angedeutet, eine zentrale Rolle im System der amtlichen Überwachung von Fleisch spielt [43], die in der Verordnung Nr. 854/2004 und ihren Anhängen ausführlich beschrieben wird. Ein amtlicher Tierarzt wird in der Verordnung Nr. 854/2004 als Tierarzt definiert, der im Sinne dieser Verordnung qualifiziert ist, als solcher zu handeln, und der von der zuständigen Behörde benannt wird [44]. Anhang I Abschnitt III Kapitel IV der Verordnung Nr. 854/2004 präzisiert die beruflichen Qualifikationen des amtlichen Tierarzts im Hinblick auf die besonderen Kenntnisse und die besondere Ausbildung, die in dieser Hinsicht gegeben sein müssen. Aufgrund seiner Eigenschaft und Berufserfahrung kann dem amtlichen Tierarzt die beste Eignung zur Durchführung dieser Inspektionen in den Mitgliedstaaten zugeschrieben werden, und er bietet daher geeignete Garantien für die Kompetenz und die Einheitlichkeit der gesundheitlichen Anforderungen an Fleisch [45].

45. In diesem Zusammenhang beschreiben die Art. 4 und 5 der Verordnung Nr. 854/2004 in Verbindung mit ihrem Anhang I Abschnitt I die Aufgaben – die im Allgemeinen die Überprüfung, die Schlachttier- und die Fleischuntersuchung sowie die Genusstauglichkeitskennzeichnung betreffen –, die von einem amtlichen Tierarzt vorgenommen werden, der von anderen, wie den amtlichen Fachassistenten, unterstützt werden kann, die ebenso besonders ausgebildet sind [46]. Art. 5 Nr. 2 dieser Verordnung sieht vor, dass der amtliche Tierarzt sicherstellen muss, dass eine Genusstauglichkeitskennzeichnung nur angebracht wird, „wenn die amtliche Überwachung keine Mängel ergeben hat, die das Fleisch genussuntauglich machen“ [47]. Ferner legt Anhang I Abschnitt II Kapitel V der Verordnung Nr. 854/2004 die Entscheidungen bezüglich Fleisch fest, die vom amtlichen Tierarzt im Anschluss an die amtlichen Kontrollen getroffen werden. Genannt werden dort 21 Gründe, aus denen Fleisch für genussuntauglich zu erklären ist, u. a. dann, wenn das Fleisch, wie in der vorliegenden Rechtssache, von Tieren stammt, die an einer Allgemeinerkrankung wie der Pyämie leiden, oder wenn das Fleisch laut Urteil des amtlichen Tierarzts nach Prüfung aller zweckdienlichen Informationen ein Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellen kann oder aus anderen Gründen genussuntauglich ist [48].

[42] Durchführungsverordnung der Kommission vom 15. März 2019 zur Festlegung einheitlicher praktischer Modalitäten für die Durchführung der amtlichen Kontrollen in Bezug auf für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse tierischen Ursprungs gemäß der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2074/2005 der Kommission in Bezug auf amtliche Kontrollen (ABl. 2019, L 131, S. 51). Nach ihrem Art. 75 gilt sie seit dem 14. Dezember 2019.

[43] Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Vorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, KOM(2002) 377 endgültig, 11. Juli 2002 (im Folgenden: Vorschlag), Begründung, Nrn. 5 und 8. Siehe auch Nrn. 41 und 42 dieser Schlussanträge.

[44] Vgl. Verordnung Nr. 854/2004, Art. 2 Abs. 1 Buchst. f. Für die Bestimmung des Begriffs „zuständige Behörde“ vgl. ihren Art. 2 Abs. 1 Buchst. c sowie Verordnung Nr. 882/2004, Art. 2 Nr. 4.

[45] Vgl. entsprechend Urteil vom 15. April 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, Rn. 35 und 36).

[46] Vgl. Verordnung Nr. 854/2004, Art. 5 Abs. 4 bis 7 sowie Anhang I Abschnitt III. Vgl. auch Urteile vom 5. November 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, Rn. 19), und vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 29).

[47] Vgl. auch Verordnung Nr. 854/2004, Anhang I Abschnitt I Kapitel III Nr. 2 Buchst. a.

[48] Vgl. Verordnung Nr. 854/2004, Anhang I Abschnitt II Kapitel V Nr. 1 Buchst. f und u.

46. Dementsprechend geht aus den Bestimmungen der Verordnung Nr. 854/2004 hervor, dass der Unionsgesetzgeber dem amtlichen Tierarzt die Aufgabe anvertraut hat, sicherzustellen, dass in den Verkehr gebrachtes Fleisch genusstauglich ist, und so das mit dieser Verordnung [49] wie auch allgemein mit der Regelung der Union über Lebensmittelsicherheit [50] verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Außerdem verfügt der amtliche Tierarzt – beruhend auf seiner besonderen Fachkenntnis – nach der Verordnung Nr. 854/2004 [51] für den Erlass von Entscheidungen über die Genusstauglichkeit von Fleisch über ein Ermessen. Die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Fragen sind vor diesem Hintergrund zu prüfen.

B. Frage 2

47. Wie in Nr. 32 dieser Schlussanträge erwähnt, geht die zweite dem Gerichtshof vorliegende Frage dahin, ob Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Recht auf einen Widerspruch in der Sache gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, auf als genussuntauglich erachtetem Fleisch keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, vorzusehen. Dementsprechend werde ich zunächst prüfen, ob Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anwendbar ist (Abschnitt 1). Sodann werde ich den Umfang der gerichtlichen Überprüfung dieser Entscheidung prüfen (Abschnitt 2).

1. Anwendbarkeit von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004

48. Den vom Vereinigten Königreich vorgebrachten Argumenten zufolge ist Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 weder auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anwendbar noch verpflichtet er die Mitgliedstaaten, ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen der zuständigen Behörden vorzusehen, die gemäß Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 ergangen sind, sondern verpflichtet sie lediglich zur Unterrichtung über ein solches Recht, soweit es besteht. Die Klägerinnen und die Kommission sind anderer Ansicht.

49. Ich sollte von vornherein feststellen, dass ich mit den Klägerinnen und der Kommission übereinstimme, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 ein Widerspruchsrecht gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 gebietet. Zu diesem Ergebnis komme ich aus den folgenden Gründen.

50. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 854/2004 keine Vorschriften über Widerspruchsrechte im Hinblick auf Entscheidungen amtlicher Tierärzte enthält. Aus Art. 1 Abs. 1a dieser Verordnung geht klar hervor, dass sie zusätzlich zur Verordnung Nr. 882/2004 gilt, und diese Verordnung lässt gemäß Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 besondere Unionsrechtsvorschriften für amtliche Kontrollen unberührt. Dementsprechend ist in Ermangelung besonderer Bestimmungen im Hinblick auf Widerspruchsrechte gegen Entscheidungen amtlicher Tierärzte in der Verordnung Nr. 854/2004 auf die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung Nr. 882/2004 zu verweisen.

[49] Vgl. entsprechend Urteil vom 15. April 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, Rn. 20).

[50] Vgl. Fn. 25 dieser Schlussanträge; vgl. als Beispiel auch Verordnung Nr. 852/2004, erster Erwägungsgrund; Urteil vom 13. November 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, Rn. 28).

[51] Vgl. entsprechend Urteil vom 12. September 2019, A u. a. (C-347/17, EU:C:2019:720, Rn. 65 bis 69), und Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache A u. a. (EU:C:2018:974, Nrn. 82 und 83 sowie Fn. 25).

51. Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 betrifft die Maßnahmen, die die zuständige Behörde gemäß ihrem Art. 54 Abs. 1 zu treffen hat, um im Fall eines Verstoßes Abhilfe zu schaffen. Nach dieser Bestimmung hat die zuständige Behörde den betreffenden Unternehmer schriftlich über ihre Entscheidung über Maßnahmen und „über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über geltende Verfahren und Fristen“ zu unterrichten.

52. Meines Erachtens kann bei einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004, auf als genussuntauglich erachtetem Fleisch keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, davon ausgegangen werden, dass ein Verstoß im Sinne von Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 in Rede steht.

53. In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Verstoß“ in Art. 2 Nr. 10 der Verordnung Nr. 882/2004 weit als „die Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“ definiert wird. Außerdem erwähnt Art. 54 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung insbesondere Maßnahmen, die das Inverkehrbringen von Lebensmitteln einschränken oder untersagen, und auch diese Bestimmung hat einen weiten Anwendungsbereich, da ihr Buchst. h auf „sonstige Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde für angemessen erachtet werden“, verweist. Gemäß Art. 14 der Verordnung Nr. 178/2002 (vgl. Nr. 40 dieser Schlussanträge) kann kein Lebensmittel in Verkehr gebracht werden, wenn davon auszugehen ist, dass es für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet ist. Aus Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 folgt, dass die Ablehnung der Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung durch einen amtlichen Tierarzt genau die Wirkung hat, das Fleisch für genussuntauglich zu erklären und sein Inverkehrbringen zu verhindern. Wie die Kommission angeführt hat, ist es unstreitig, dass in dieser Rechtssache die Entscheidung des amtlichen Tierarzts im Namen der zuständigen Behörde, nämlich der FSA, erlassen worden ist.

54. Entgegen den vom Vereinigten Königreich vorgebrachten Argumenten scheint mir dies eine Situation zu sein, der durch eine Durchsetzungsmaßnahme abzuhelfen ist. Hier geht es um die Beseitigung von Fleisch, das eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt, durch die Entscheidung, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen. Wie von den Klägerinnen angegeben, besteht kein Unterschied zwischen den Art. 4 und 5 der Verordnung Nr. 854/2004 im Hinblick auf Entscheidungen, die von den zuständigen Behörden getroffen werden, die Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 unterliegen, da dies insbesondere dem weiten Begriff des Verstoßes in Art. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 und den Maßnahmen zuwiderliefe, die in ihrem Art. 54 Abs. 2 vorgesehen sind. In Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 854/2004 heißt es auch, dass die amtliche Überwachung gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung die Überwachung gemäß ihrem Art. 5 umfasst.

55. Ich erkenne an, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf eine Verpflichtung der zuständigen Behörde verweist, über das Widerspruchsrecht zu unterrichten. Gleichwohl heißt es im 43. Erwägungsgrund dieser Verordnung: „Unternehmer sollten gegen die Entscheidungen, die die zuständigen Behörden aufgrund der Ergebnisse amtlicher Kontrollen erlassen haben, Rechtsmittel einlegen können und über dieses Recht informiert werden.“ [52] Daher ist auf der

[52] Es sei darauf hingewiesen, dass, wie im Vorlagebeschluss angegeben, die deutsche Sprachfassung des 43. Erwägungsgrundes („Unternehmer sollten … Rechtsmittel einlegen können“) und insbesondere des Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht“) von der großen Mehrheit anderer Sprachfassungen abzuweichen scheint, die einen Wortlaut verwenden, der dem der englischen Sprachfassung dieser Bestimmungen („Operators should have a right to appeal“ bzw. „information on rights of appeal against such decisions and on the applicable procedure and time limits“) gleicht; vgl. z. B. die französische Sprachfassung des 43. Erwägungsgrundes („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) und von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

Grundlage einer Auslegung von Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 im Licht ihres 43. Erwägungsgrundes davon auszugehen, dass diese Bestimmung die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen der zuständigen Behörde vorzusehen, die eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 einschließen.

56. Diese Analyse scheint mit der Entstehungsgeschichte der Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 in Einklang zu stehen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass, während der Vorschlag der Kommission für die Verordnung Nr. 854/2004 keine Bestimmungen über ein Widerspruchsrecht enthielt[53], das Europäische Parlament vorschlug, eine Bestimmung mit folgendem Inhalt einzufügen: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass dem Betreiber hinreichend Rechtsbehelfe gegeben sind. Das Einlegen von Rechtsbehelfen darf nicht dazu führen, dass die Durchführung der in dieser Verordnung festgesetzten Maßnahmen verzögert oder verschoben wird.“[54] Die Begründung lautete: „Die Erzeuger müssen die Möglichkeit haben, Rechtsbehelfe gegen ihrer Ansicht nach ungerechtfertigte Beschlüsse einzulegen.“[55] Auch der Rat fügte dem vorgeschlagenen Wortlaut eine Bestimmung hinzu, die nahezu identisch mit Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 war[56]. In ihrer Antwort war die Kommission der Auffassung, das Widerspruchsrecht solle in der vorgeschlagenen Verordnung über amtliche Futtermittel- und Lebensmittelkontrollen behandelt werden[57], der Verordnung Nr. 882/2004. Somit erschienen die vorgeschlagenen Bestimmungen über das Widerspruchsrecht nicht im endgültigen Wortlaut der verabschiedeten Verordnung Nr. 854/2004.

57. Demzufolge mag aus der Übereinstimmung darüber, die vorgeschlagenen Bestimmungen über das Widerspruchsrecht in der Verordnung Nr. 854/2004 zugunsten der in der Verordnung Nr. 882/2004 enthaltenen wegzulassen, geschlossen werden, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf Entscheidungen der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 854/2004 Anwendung findet. Aus dem Vorschlag des Parlaments ergibt sich auch, dass eine solche Bestimmung nicht lediglich das Recht auf Unterrichtung betreffen, sondern sicherstellen sollte, dass Unternehmer gegen sie beschwerende Entscheidungen der zuständigen Behörde ein Widerspruchsrecht haben.

58. Es sei hinzugefügt, dass diese Analyse mit der Verordnung 2017/625 und der Durchführungsverordnung 2019/627 in Einklang zu stehen scheint, die die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 ersetzt haben (vgl. Nr. 43 dieser Schlussanträge). Neben den Bestimmungen, die Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004[58] sowie Art. 54 Abs. 3 und dem 43. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 882/2004[59] entsprechen, enthält die Verordnung 2017/625 mit Art. 7 („Recht auf Rechtsbehelf“) eine besondere Vorschrift, die bestimmt, dass gegen die darin angeführten Entscheidungen der zuständigen Behörden, die natürliche oder juristische Personen betreffen, von diesen Personen nach nationalem Recht Rechtsbehelf

53 Vgl. den in Fn. 43 dieser Schlussanträge angeführten Vorschlag.

54 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag, 5. Juni 2003, Anhang I Kapitel 1 Abschnitt II.A Entwurf der Nr. 5.

55 Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag, A5-0156/2003, 7. Mai 2003, Änderungsantrag 70.

56 Vgl. z. B. Dok 11104/03 ADD 3, 11. Juli 2003, S. 15; Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 3/2004 zu dem Vorschlag, 27. Oktober 2003 (ABl. 2004, C 48 E, S. 82), Entwurf des Art. 9 Abs. 3 und Begründung des Rates, Teil III. B.

57 Vgl. in dieser Hinsicht Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Vorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, KOM(2003) 577 endgültig, 21. Oktober 2003, Nr. 11 der Begründung.

58 Vgl. Verordnung 2017/625, Art. 18 Abs. 4; vgl. auch Art. 3 Nr. 51 und Art. 18 Abs. 5 dieser Verordnung; Durchführungsverordnung 2019/627, Art. 1 Buchst. d und Art. 48 Abs. 2 Buchst. a sowie 17. Erwägungsgrund.

59 Vgl. Verordnung 2017/625, Art. 138 Abs. 3 sowie 30. Erwägungsgrund.

eingelegt werden kann und dass ein solches Recht nicht die Verpflichtung dieser Behörden berührt, Sofortmaßnahmen gemäß dieser Verordnung zu treffen. Auch Art. 45 der Durchführungsverordnung 2019/627 der Kommission erwähnt ausdrücklich, dass „Maßnahmen in Fällen des *Verstoßes* gegen die Anforderungen in Bezug auf frisches Fleisch" solche bezeichnet, die sich auf die verschiedenen Gründe beziehen, aus denen der amtliche Tierarzt Fleisch für genussuntauglich erklärt, wie etwa wenn das Fleisch von Tieren stammt, die an Pyämie leiden [60].

59. Daher bin ich der Auffassung, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anwendbar ist. Sollte der Gerichtshof feststellen, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf eine solche Entscheidung nicht anwendbar ist, würde dies jedenfalls in keiner Weise das Recht eines Schlachthofunternehmers in Frage stellen, unter diesen Umständen gegen diese Entscheidung auf der Grundlage von Art. 47 der Charta einen Rechtsbehelf einzulegen (vgl. Nr. 38 dieser Schlussanträge).

2. Umfang der gerichtlichen Überprüfung

60. Wie sich aus ihren Erklärungen ergibt, streiten die Klägerinnen und das Vereinigte Königreich über den Umfang der gerichtlichen Überprüfung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004. Im Wesentlichen vertreten die Klägerinnen, zur Achtung ihres Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf müsse eine solche Überprüfung dieser Entscheidung, wie in Section 9 des Gesetzes von 1990 vorgesehen, in der Sache erfolgen, während das Vereinigte Königreich vorbringt, diese Form der Überprüfung sei nach der Verordnung Nr. 854/2004 nicht zulässig, und eine Klage auf gerichtliche Überprüfung sei angemessen. Die Kommission trägt ihrerseits im Wesentlichen vor, eine gerichtliche Überprüfung in der Sache sei nach Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 und im Licht von Art. 47 der Charta nicht erforderlich, und dies sei Sache der Mittgliedstaaten, unter Achtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

61. Folglich stelle ich fest, dass die dem Gerichtshof vorliegende Frage nicht lautet, ob es unter diesen Umständen an einem dem Schlachthofunternehmer zugänglichen Widerspruchsrecht fehlt, sondern sie vielmehr die Effektivität des Rechtsbehelfs betrifft, der diesem Unternehmer nach nationalem Recht zur Verfügung steht, um eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 vor einem nationalen Gericht anzufechten. Es geht also darum, ob dieser Rechtsbehelf eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung in der Sache mit sich bringen muss, um den Anforderungen des Unionsrechts zu entsprechen.

62. Ich bin zu dem Ergebnis gelangt, dass es mit Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 im Licht von Art. 47 der Charta in Einklang steht, dass eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung auf Fleisch abzulehnen, das er als genussuntauglich erachtet, von einem nationalen Gericht in einem begrenzteren Umfang geprüft wird, wie es bei einer Klage auf gerichtliche Überprüfung der Fall ist, und dass eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung in der Sache nicht erforderlich ist. Zu diesem Ergebnis komme ich aus den folgenden Gründen.

[60] Vgl. Durchführungsverordnung 2019/627, Art. 45 Buchst. f (Hervorhebung nur hier).

63. Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004, wie in Nr. 9 dieser Schlussanträge dargelegt, keine Vorschriften über die Ausübung des darin erwähnten Widerspruchsrechts enthält.

64. Nach ständiger Rechtsprechung ist es mangels einer unionsrechtlichen Regelung nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Sache der Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den vollen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Jedoch dürfen diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sein als für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz), und sie dürfen die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität)[61]. Darüber hinaus ist, wie der Gerichtshof anerkannt hat, trotz des Fehlens von Vorschriften des Unionsrechts über die Modalitäten von Klagen vor nationalen Gerichten, zur Bestimmung der Intensität der gerichtlichen Überprüfung nationaler Entscheidungen, die aufgrund einer Unionsmaßnahme erlassen wurden, auf deren Zweck abzustellen und darauf zu achten, dass ihre Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird[62].

65. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof Fragen, die den Umfang der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch nationale Gerichte betrafen, im Zusammenhang mit seiner Rechtsprechung zu den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität behandelt. Z. B. betraf das Urteil vom 6. Oktober 2015 in der Rechtssache East Sussex County Council[63] ein Vorabentscheidungsersuchen eines Gerichts des Vereinigten Königreichs zu der Frage, ob es mit einer Unionsrichtlinie über das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen unvereinbar war, wenn die Angemessenheit der für die Bereitstellung dieser Information erhobenen Gebühr nur einer beschränkten Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte unterlag, wie es nach dem Recht des Vereinigten Königreichs der Fall war.

66. In seinem Urteil[64] hat der Gerichtshof diese Frage verneint. Er wies insbesondere darauf hin, dass in der Unionsrichtlinie nicht der Umfang der geforderten Überprüfung durch die Verwaltung und die Gerichte festgelegt war und die Bestimmung dieses Umfangs somit, vorbehaltlich der Beachtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität, Sache des nationalen Rechts war[65]. Im Hinblick auf den Effektivitätsgrundsatz hat der Gerichtshof ferner darauf hingewiesen, dass die Überprüfung nach nationalem Recht auf die Frage beschränkt war, ob die von der Behörde getroffene Entscheidung vernunftwidrig, rechtswidrig oder unbillig war, und dass nur eine eingeschränkte Möglichkeit bestand, die von dieser Behörde gezogenen maßgeblichen tatsächlichen Schlussfolgerungen zu überprüfen[66]. Gestützt auf frühere Rechtsprechung hat der Gerichtshof festgestellt, dass ein Verfahren der gerichtlichen Überprüfung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen, das hinsichtlich der Beurteilung tatsächlicher Fragen beschränkt ist, nicht dem Effektivitätsgrundsatz zuwiderläuft, sofern es es dem mit einer

[61] Vgl. Urteile vom 9. Juli 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, Rn. 39), und vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 223).

[62] Vgl. Urteil vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a. (C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 17 bis 26 und 46.

[64] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 61).

[65] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 50, 51 und 53).

[66] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 57).

Anfechtungsklage gegen eine solche Entscheidung befassten Gericht ermöglicht, im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung die maßgebenden Grundsätze und Vorschriften des Unionsrechts tatsächlich anzuwenden [67].

67. In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof ferner in unterschiedlichen Zusammenhängen nationale Verfahrensvorschriften, die den Umfang der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen betrafen, auf der Grundlage des mit Art. 47 der Charta garantierten Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz geprüft [68]. Tatsächlich berühren Rechtssachen wie die vorliegende, die Rechtsbehelfe betreffen, die Einzelnen gewährt werden, die wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz für ihre auf dem Unionsrecht beruhenden Rechte suchen, unmittelbar Art. 47 der Charta; auch die Koordinierung mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK ist von größter Bedeutung [69].

68. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht das in Art. 47 der Charta niedergelegte Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz aus mehreren Elementen, zu denen die Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Waffengleichheit, das Recht auf Zugang zu den Gerichten sowie das Recht gehören, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen [70]. Was insbesondere das Recht auf Zugang zu den Gerichten nach Art. 47 Abs. 1 der Charta angeht, hat der Gerichtshof festgestellt, dass ein entsprechendes Gericht nur dann über Streitigkeiten in Bezug auf Rechte und Pflichten aus dem Unionsrecht entscheiden kann, wenn es über die Befugnis verfügt, alle für die bei ihm anhängige Streitigkeit relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen zu prüfen [71]. Zusätzlich hat der Gerichtshof festgestellt, dass es das in Art. 47 Abs. 2 der Charta festgelegte Erfordernis der Unparteilichkeit mit sich bringt, dass die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde, die die Voraussetzungen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht selbst erfüllt, einer späteren Kontrolle durch ein Gericht unterliegt, das insbesondere befugt sein muss, sich mit allen relevanten Fragen zu befassen [72].

69. Gleichwohl ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Einhaltung des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auf der Grundlage von Art. 47 der Charta anhand der besonderen Umstände jedes Einzelfalls zu prüfen ist, insbesondere anhand der Natur des betreffenden Rechtsakts, des Kontexts seines Erlasses sowie der Rechtsvorschriften auf dem

[67] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, Rn. 58) (unter Verweis auf die Urteile vom 21. Januar 1999, Upjohn, C-120/97, EU:C:1999:14, Rn. 30, 35 und 36, und vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica, C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 75 bis 77 und 79).

[68] Vgl. u. a. Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, insbesondere Rn. 75 bis 89), vom 12. Juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, Rn. 42 bis 52), und vom 24. November 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 und C-226/19, EU:C:2020:951, Rn. 40 bis 56). Für eine weitere Erörterung des Verhältnisses zwischen dem Effektivitätsgrundsatz und dem wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta vgl. z. B. Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, Nrn. 99 bis 103) und Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, Nrn. 66 bis 69).

[69] Vgl. in dieser Hinsicht Prechal, S., und Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between ‚Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection", *Review of European Administrative Law*, Bd. 4, 2011, S. 31 bis 50, insbesondere S. 47 bis 48; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits", *Review of European Administrative Law*, Bd. 12, 2019, S. 5 bis 34, insbesondere S. 21 bis 27.

[70] Vgl. Urteil vom 26. Juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 32).

[71] Vgl. Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 49). Wie der Gerichtshof festgestellt hat, gehört dies zum Wesensgehalt von Art. 47 der Charta im Sinne ihres Art. 52 Abs. 1; vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Luxemburgischer Staat (Rechtsbehelf gegen ein Auskunftsersuchen in Steuersachen) (C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 66).

[72] Vgl. Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 39). In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof entschieden, dass Erklärungen und Feststellungen der Verwaltungsbehörden für die Gerichte nicht bindend sein können; vgl. Urteil vom 16. Oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, Rn. 65 bis 69).

betreffenden Gebiet[73]. Wie im Schrifttum hervorgehoben wurde, besteht somit in Verfahren, die Art. 47 der Charta berühren, kein einheitlicher Standard der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die nationalen Gerichte[74].

70. Weitere Hinweise können der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK entnommen werden, in deren Licht Art. 47 der Charta auszulegen ist[75]. Insbesondere im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK hat der EGMR festgestellt, dass das Erfordernis, nach dem ein Gericht „die Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung" haben muss, erfüllt ist, wenn es in dem Verfahren, mit dem es befasst war, eine „hinreichende Befugnis zur Nachprüfung" ausgeübt oder eine „hinreichende Überprüfung" durchgeführt hat. Dies spiegelt den Umstand wider, dass es sich in den Mitgliedstaaten des Europarats bei verwaltungsrechtlichen Klagen häufig so verhält, dass der Umfang der gerichtlichen Überprüfung des Sachverhalts eines Falls beschränkt ist und es ein Kennzeichen von Überprüfungsverfahren darstellt, dass die zuständigen Stellen eher das zuvor durchgeführte Verfahren überprüfen, als Tatsachenentscheidungen zu treffen. Somit besteht die Rolle von Art. 6 EMRK grundsätzlich nicht darin, Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, die ihre eigene Beurteilung oder Auffassung an die Stelle derjenigen der Verwaltungsbehörden setzen können, und der EGMR hat die Achtung besonders betont, die Entscheidungen entgegenzubringen ist, die von den Verwaltungsbehörden aus Zweckmäßigkeitsgründen getroffen werden und sich häufig auf spezielle Rechtsgebiete beziehen[76].

71. Bei der Beurteilung, ob der Umfang der von einem Gericht durchgeführten Überprüfung hinreichend ist, berücksichtigt der EGMR die Befugnisse des fraglichen Gerichts sowie Faktoren wie die folgenden: (1) den Gegenstand der angefochtenen Entscheidung und insbesondere, ob sie eine Spezialfrage betrifft, die Berufskenntnis oder -erfahrung erfordert, und ob sie die Ausübung eines Verwaltungsermessens beinhaltet und gegebenenfalls in welchem Umfang, (2) die Art und Weise, in der die Entscheidung getroffen wurde, insbesondere die im Verfahren vor der entscheidenden Stelle verfügbaren Verfahrensgarantien, und (3) den Gegenstand des Rechtsstreits einschließlich des Rechtsbehelfsbegehrens und der Rechtsbehelfsgründe[77]. Die Angemessenheit der Überprüfung hängt daher von den Umständen des Einzelfalls ab[78]. Der Grundsatz der „Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung" hat eine flexible Auslegung erfahren, insbesondere in verwaltungsrechtlichen Fällen, in denen die Befugnis zur Nachprüfung des Gerichts wegen der technischen Natur des Gegenstands des Rechtsstreits beschränkt war[79].

72. Beispielweise hat der EGMR unter Anwendung dieser Faktoren keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK unter Umständen festgestellt, in denen das Gericht seine eigene Entscheidung nicht an die Stelle derjenigen der Verwaltungsbehörde setzen konnte und seine Befugnis zur Nachprüfung des Sachverhalts beschränkt war, es die Entscheidung aber aus einer Reihe von Gründen hätte aufheben können und der Gegenstand der angefochtenen Entscheidung „eine

[73] Vgl. Urteil vom 26. Juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 41); vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, Nrn. 104 bis 107).

[74] Vgl. Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review", in: de Poorter, J., u. a. (Hrsg.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, S. 39 bis 62, insbesondere S. 49 bis 53 und 58.

[75] Vgl. Urteil vom 30. Juni 2016, Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 40 und 41). Gemäß den Erläuterungen zu Art. 47 der Charta ist der Schutz nach Abs. 1 dieser Bestimmung umfassender als derjenige nach Art. 13 EMRK, da er ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht garantiert, und Abs. 2 dieser Bestimmung ist im Vergleich zu Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen beschränkt.

[76] Vgl. Urteil des EGMR vom 6. November 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, Nrn. 176 bis 178).

[77] Vgl. Urteil des EGMR vom 20. Oktober 2015, Fazia Ali/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, Nr. 78).

[78] Vgl. Urteil des EGMR vom 6. November 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá/Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, Nr. 181).

[79] Vgl. Urteil des EGMR vom 21. Juni 2016, Al-Dulimi und Montana Management Inc./Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, Nr. 130).

klassische Ausübung von Verwaltungsermessen in einem speziellen Rechtsgebiet“ darstellte, die im Zusammenhang mit der Standardsetzung und der Einhaltung der maßgeblichen Gesetze und Vorschriften in Verfolgung im öffentlichen Interesse liegender Ziele erfolgte [80]. Ferner hat der EGMR wiederholt entschieden, dass der Rechtsbehelf der gerichtlichen Überprüfung nach dem Recht des Vereinigten Königreichs eine hinreichende Überprüfung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 1 EMRK bot [81].

73. Demgegenüber hat der EGMR Verletzungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt, wenn das Gericht sich selbst an frühere Feststellungen der Verwaltungsbehörde gebunden fühlte, die für das Ergebnis des Falls entscheidend waren, ohne die Fragen unabhängig zu prüfen [82], oder an der Entscheidung über den zentralen Streitgegenstand gehindert war, der eine einfache Sachverhaltsfrage beinhaltete, die weder ein gewisses Maß an Berufskenntnis oder -erfahrung noch die Ausübung von Verwaltungsermessen in Verfolgung weiter politischer Ziele voraussetzte und daher von einem nicht spezialisierten Gericht entschieden werden konnte [83].

74. Auf dieser Grundlage stelle ich insbesondere fest, dass die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs. 1 EMRK eine in der Sache beschränkte Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch nationale Gerichte entsprechend der Behandlung verwaltungsrechtlicher Widersprüche in den Mitgliedstaaten ermöglicht. Außerdem berücksichtigt diese Rechtsprechung die besondere Fachkenntnis und das besondere Ermessen der betreffenden Verwaltungsbehörde. Ich bin der Auffassung, dass diesen Punkten bei der Auslegung von Art. 47 der Charta und seiner Anwendung unter den Umständen der vorliegenden Rechtssache Rechnung zu tragen ist.

75. Nach seinem Wortlaut verpflichtet Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 die Mitgliedstaaten nicht, eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der zuständigen Behörde in der Sache vorzusehen. Daraus folgt, dass es sich um eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten handelt, sofern sie ihre Pflichten nach dem Unionsrecht und insbesondere die Anforderungen erfüllen, die sich aus den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität sowie dem Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auf der Grundlage von Art. 47 der Charta ergeben. Daher scheint mir, dass die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht daran hindern, Verfahrensvorschriften einzuführen, die eine Überprüfung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in der Sache vorsehen, wie Section 9 des Gesetzes von 1990, oder aber einen begrenzteren Umfang der Anfechtung dieser Entscheidung wie den, den die Klage auf gerichtliche Überprüfung beinhaltet.

76. Was den Effektivitätsgrundsatz angeht, so scheint eine gerichtliche Überprüfung in der Sache im Licht der in den Nrn. 64 bis 66 dieser Schlussanträge erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht erforderlich, um die Ziele und die Wirksamkeit der Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 zu gewährleisten. Im Gegenteil, mir scheint, der beschränktere Umfang der Anfechtung dieser Entscheidung, wie ihn eine Klage auf gerichtliche Überprüfung beinhaltet, wahrt die besondere Fachkenntnis des amtlichen Tierarzts beim Erlass von Entscheidungen über die Genusstauglichkeit von Fleisch nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung

[80] Vgl. Urteil des EGMR vom 21. Juli 2011, Sigma Radio Television Ltd/Zypern (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, Nrn. 158 bis 169, insbesondere Nrn. 159 und 161).

[81] Vgl. Urteil des EGMR vom 27. Oktober 2009, Crompton/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, Nrn. 72, 79 und 80). Im Hinblick auf Art. 13 EMRK vgl. Urteil des EGMR vom 30. Oktober 1991, Vilvarajah u. a./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, Nrn. 122 bis 127).

[82] Vgl. Urteil des EGMR vom 21. Juli 2011, Sigma Radio Television Ltd/Zypern (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, Nr. 157).

[83] Vgl. Urteil des EGMR vom 14. November 2006, Tsfayo/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, Nrn. 46 bis 49, insbesondere Nr. 46).

Nr. 854/2004, um sicherzustellen, dass untaugliches Fleisch nicht in Verkehr gebracht wird, und so zu einem nach dieser Verordnung angestrebten hohen Niveau des öffentlichen Gesundheitsschutzes beizutragen (vgl. Nr. 42 dieser Schlussanträge). Dem Gerichtshof liegen auch keine Informationen darüber vor, dass eine Klage auf gerichtliche Überprüfung das Gericht daran hindern würde, bei der Überprüfung dieser Entscheidung die maßgeblichen Grundsätze und Vorschriften des Unionsrechts anzuwenden.

77. Was das Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auf der Grundlage von Art. 47 der Charta angeht, so kann unter den Umständen des Ausgangsverfahrens eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 offensichtlich nicht in der Sache geprüft werden, sei es vor einer Verwaltungsbehörde oder vor einem Gericht. Im Licht der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 Abs. 1 EMRK (vgl. Nrn. 70 bis 73 dieser Schlussanträge) kann davon ausgegangen werden, dass dies insofern die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten widerspiegelt, als die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch ein nationales Gericht in der Sache beschränkt sein kann und es kein Recht auf eine Befugnis zur Nachprüfung gibt, bei der das Gericht seine Auffassung an die Stelle derjenigen der zuständigen Behörde setzen kann, insbesondere unter Umständen, die eine besondere Fachkenntnis und die Ausübung von Ermessen durch diese Behörde einschließen. Meiner Ansicht nach ist dies hier der Fall. Es geht um eine Entscheidung über die Genusstauglichkeitskennzeichnung von Fleisch, das als genussuntauglich erachtet wurde, und diese Entscheidung ergeht auf der Grundlage einer eingehenden Fleischinspektion und der umfassenden Berufskenntnis und -ausbildung des amtlichen Tierarzts entsprechend den Vorgaben der Verordnung Nr. 854/2004 (vgl. Nrn. 44 bis 46 dieser Schlussanträge).

78. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gericht, wie im Vorlagebeschluss angeführt (vgl. Nr. 16 dieser Schlussanträge), im Zusammenhang mit einer Klage auf gerichtliche Überprüfung prüfen kann, ob die Feststellungen des amtlichen Tierarzts von Beweisen gestützt sind, und die erlassene Entscheidung aufheben kann. Somit zeigt sich, dass das Gericht eine unabhängige Beurteilung vornehmen kann, ohne an die früheren Feststellungen des amtlichen Tierarzts gebunden zu sein, und befugt ist, die Entscheidung des amtlichen Tierarzts aus einer Reihe von Gründen aufzuheben.

79. Was die mögliche Lösung auf Verwaltungsebene angeht, auf die in den Erklärungen des Vereinigten Königreichs verwiesen wurde (vgl. Nr. 27 dieser Schlussanträge), ist diese Lösung in einem von der FSA herausgegebenen Text dargelegt und scheint eine Verwaltungspraxis darzustellen. Es ist unbestritten, dass sie im Ausgangsrechtsstreit nicht genutzt wurde, da sie von der FSA nach der Entstehung dieses Rechtsstreits verabschiedet wurde. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass dieses Verfahren es einem amtlichen Tierarzt gestattet, seine Beurteilung von Fleisch als genussuntauglich im Licht von Zweitgutachten anderer fachkundiger Tierärzte zu überprüfen, bevor er die Entscheidung nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 erlässt. Auf dieser Grundlage scheint mir, dass ein solches Verfahren, zwar in Fällen, in denen es genutzt wird, für die Erhebung einer Klage zur Anfechtung dieser Entscheidung erheblich sein kann, aber kein Mittel einer gerichtlichen Überprüfung dieser Entscheidung darstellt und somit für sich genommen nicht ausreicht, um einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auf der Grundlage von Art. 47 der Charta sicherzustellen.

80. Es sei hinzugefügt, dass die von den Klägerinnen in Bezug auf die Verfahrensverpflichtungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem mit Art. 17 der Charta geschützten Eigentumsrecht vorgebrachten Argumente diese Analyse nicht entkräften. Im Licht der

Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK[84], die bei der Auslegung von Art. 17 der Charta zu berücksichtigen ist[85], kann meines Erachtens bei dem begrenzteren Umfang der Anfechtung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004, wie ihn eine Klage auf gerichtliche Überprüfung beinhaltet, davon ausgegangen werden, dass er einem Schlachthofunternehmer eine angemessene Möglichkeit bietet, seinen Fall einem Gericht vorzulegen, um diese Entscheidung wirksam anzufechten, soweit sein Eigentumsrecht nach diesem Artikel berührt ist.

81. Daher gelange ich zu dem Ergebnis, dass Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 und im Licht von Art. 47 der Charta einem im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren wie einer Klage auf gerichtliche Überprüfung nicht entgegensteht, soweit dieses in Bezug auf eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts, mit der die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung auf Fleisch abgelehnt wird, das als genussuntauglich erachtet wird, eine gerichtliche Überprüfung vorsieht, bei der das nationale Gericht, das sie vornimmt, diese Entscheidung nicht in der Sache überprüfen darf.

C. Frage 1

82. Wie in Nr. 31 dieser Schlussanträge erwähnt, geht die erste Frage, mit der der Gerichtshof befasst ist, dahin, ob die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einem nationalen Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 entgegenstehen.

83. Wie sich aus dem Vorlagebeschluss ergibt, stellt sich diese Frage im Zusammenhang des Ausgangsrechtsstreits zwischen den Klägerinnen und der FSA im Hinblick auf das richtige Verfahren nach nationalem Recht zur gerichtlichen Beurteilung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 und darauf, ob die FSA die im nationalen Recht vorgesehenen Vorschriften eingehalten hat.

84. Ich bin zu dem Ergebnis gelangt, dass – vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht – ein nationales Verfahren wie das nach Section 9 des Gesetzes von 1990 nicht mit den Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz und Art. 47 der Charta vereinbar ist. Zu diesem Ergebnis komme ich aus den folgenden Gründen.

85. Wie in Nr. 64 dieser Schlussanträge ausgeführt, ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs mangels einer unionsrechtlichen Regelung nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Sache der Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte für Klagen zu bestimmen, die den vollen Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität zu wahren sind. Zum Effektivitätsgrundsatz ist ferner darauf hinzuweisen, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine nationale Verfahrensmodalität die Ausübung der den Bürgern durch das Unionsrecht verliehenen Rechte praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, in jedem Einzelfall gegebenenfalls Grundsätze zu prüfen sind, die dem betreffenden

[84] Vgl. Urteile des EGMR vom 3. April 2012, Kotov/Russland (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, Nr. 114), und vom 12. Juli 2016 (Vrzić/Kroatien, CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, Nr. 110).

[85] Vgl. Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 72).

nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen; hierzu gehört auch der Grundsatz der Rechtssicherheit [86]. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Verfahrensmodalitäten für solche Klagen die Beachtung von Art. 47 der Charta gewährleisten [87].

86. Daraus folgt, dass nationale Maßnahmen, die die Gerichte bestimmen, die für die Behandlung von Klagen zur Anfechtung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 zuständig sind, unter der Voraussetzung in den Bereich der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten fallen, dass diese ihre Pflichten nach dem Unionsrecht einschließlich der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität und des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auf der Grundlage von Art. 47 der Charta erfüllen. Wie in Nr. 75 dieser Schlussanträge erwähnt, scheinen die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 einen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht daran zu hindern, Verfahrensvorschriften einzuführen, die eine Überprüfung einer Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in der Sache vorsehen, wie Section 9 des Gesetzes von 1990, oder aber einen begrenzteren Umfang der Anfechtung dieser Entscheidung wie den, den die Klage auf gerichtliche Überprüfung beinhaltet.

87. Gleichwohl scheinen mir die folgenden Gesichtspunkte im Ausgangsverfahren besonders relevant zu sein.

88. Wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat (vgl. Nr. 14 dieser Schlussanträge), unterwirft das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren die Entscheidung des amtlichen Tierarzts einer Überprüfung durch einen Friedensrichter, der auf der Grundlage angemessener Beweismittel der Auffassung sein mag, dass das Fleisch nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspricht. Jedoch ist es nach diesem Verfahren ein Amtsträger der FSA – und nicht der Schlachthofunternehmer, dessen Interessen durch diese Entscheidung nachteilig betroffen sind –, der in der Lage ist, die Angelegenheit dem Friedensrichter vorzulegen. Meiner Auffassung nach scheint – vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht – der Umstand, dass dieses Verfahren nicht von einem Schlachthofunternehmer angestrengt werden kann, um seine auf dem Unionsrecht beruhenden Rechte durchzusetzen, sondern von der Handlung nationaler Behörden wie der FSA abhängig ist, die Ausübung der Rechte aus dem Unionsrecht praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren.

89. Ebenso scheint mir unter diesen Umständen, dass das Verfahren nach Section 9 des Gesetzes von 1990 einem Schlachthofunternehmer angesichts dessen, dass ihm keine reale Möglichkeit gewährt wird, vor einem Gericht Anfechtungsklage gegen diese Entscheidung zu erheben, kein Recht auf Zugang zu den Gerichten gemäß Art. 47 Abs. 1 der Charta garantiert [88].

90. Außerdem scheint das System der gerichtlichen Überprüfung nach dem Recht des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf die Rechtssicherheit problematisch. Wie der Gerichtshof anerkannt hat, haben die Mitgliedstaaten eine hinreichend klare, bestimmte und überschaubare Regelung zu schaffen, so dass die Einzelnen ihre Rechte und Pflichten erkennen

[86] Vgl. Urteil vom 8. März 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, Rn. 37).

[87] Vgl. Urteile vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 65), und vom 14. Mai 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, Rn. 142).

[88] Vgl. Urteil vom 12. Dezember 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, Rn. 36). Erwähnenswert ist, dass der EGMR in seiner Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt hat, dass das Recht auf Zugang zu den Gerichten „praktisch und wirksam“ sein muss und nicht „theoretisch und illusorisch“ sein darf: vgl. Urteil des EGMR vom 5. April 2018, Zubac/Kroatien (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, Nr. 77). Vgl. dazu auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, Nr. 43) und Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in der Rechtssache B. M. M. und B. S. (Familienzusammenführung – Minderjähriges Kind) (C-133/19, EU:C:2020:222, Nr. 44).

können[89]. Vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht scheinen die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verfahrensvorschriften wegen der fehlenden Klarheit, ob der richtige Weg, die Entscheidung des amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 anzufechten, in dem Verfahren nach Section 9 des Gesetzes von 1990 oder in der Klage auf gerichtliche Überprüfung besteht, nicht dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen und sind daher nicht mit dem Grundsatz der Effektivität vereinbar.

91. Daher gelange ich zu dem Ergebnis, dass – vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht – die Verordnungen Nrn. 854/2004 und 882/2004 in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz und Art. 47 der Charta einem nationalen Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 entgegenstehen.

VII. Ergebnis

92. Im Licht der vorstehen Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht sind die Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs und die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einem nationalen Verfahren wie dem nach Section 9 des Gesetzes von 1990 entgegenstehen.

2. Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Widerspruchsrecht gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarzts nach Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 vorzusehen, mit der die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung auf Fleisch, das als genussuntauglich angesehen wird, abgelehnt wird. Diese Bestimmungen sind im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie einem im nationalen Recht vorgesehenen Verfahren wie einer Klage auf gerichtliche Überprüfung, wonach das nationale Gericht, das die gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung vornimmt, die Entscheidung nicht in der Sache überprüfen darf, nicht entgegenstehen.

[89] Vgl. Urteil vom 28. Januar 2010, Kommission/Irland (C-456/08, EU:C:2010:46, Rn. 61).