URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

28. September 2006 *

In den verbundenen Rechtssachen C-129/05 und C-130/05

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) mit Entscheidungen vom 17. März 2005, beim Gerichtshof eingegangen am 21. März 2005, in den Verfahren

NV Raverco (C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (C-130/05)

gegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans sowie der Richter R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (Berichterstatter) und L. Bay Larsen,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 9. März 2006,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Coxon & Chatterton Ltd, vertreten durch A. Braakman, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster und M. de Grave als Bevollmächtigte,

— der griechischen Regierung, vertreten durch S. Charitaki und E. Svolopoulou als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Bordes und M. van Heezik als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Mai 2006

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die

Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen (ABl. 1998, L 24, S. 9, im Folgenden: Richtlinie) in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26. Juni 1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs (ABl. L 224, S. 1, im Folgenden: Verordnung).

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der NV Raverco (im Folgenden: Raverco) bzw. der Coxon & Chatterton Ltd (im Folgenden: Coxon) einerseits und dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität) andererseits über dessen Bescheide, mit denen die Beschwerden von Raverco bzw. von Coxon gegen die Entscheidungen vom 1. bzw. 22. März 2002 über die Anordnung der Beseitigung von Fleischsendungen aus China, deren Einfuhr untersagt worden war, zurückgewiesen wurden.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie

3 Die Artikel 1, 2, 17 und 22 der Richtlinie bestimmen:

„Artikel 1

Die Veterinärkontrollen der in eines der in Anhang I aufgeführten Gebiete der Gemeinschaft verbrachten Drittlandserzeugnisse werden von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe dieser Richtlinie durchgeführt.

Artikel 2

...

(2) Ferner gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

j) ‚Einfuhrbedingungen': die für einzuführende Erzeugnisse nach dem Gemeinschaftsrecht geltenden Veterinärbedingungen;

...

Artikel 17

...

(2) Stellt die zuständige Behörde bei den Kontrollen nach dieser Richtlinie fest, dass das Erzeugnis nicht den Einfuhrbedingungen genügt oder dass eine Unregelmäßigkeit vorliegt, so ordnet sie nach Anhörung des Beteiligten oder seines Vertreters eine der beiden folgenden Maßnahmen an:

a) die Rücksendung des Erzeugnisses mit demselben Transportmittel ab derselben Grenzkontrollstelle innerhalb einer Frist von 60 Tagen aus den in Anhang I

aufgeführten Gebieten an eine mit dem Beteiligten vereinbarte Bestimmung, sofern dem aufgrund der Ergebnisse der Veterinärkontrolle und gesundheits- oder tierseuchenrechtlicher Auflagen nichts entgegensteht.

...

b) oder die unschädliche Beseitigung des Erzeugnisses in der für diesen Zweck vorgesehenen Einrichtung gemäß der Richtlinie 90/667/EWG des Rates vom 27. November 1990 zum Erlass veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger ..., die der Grenzkontrollstelle am nächsten gelegen ist, sofern die Rücksendung nicht möglich oder die unter Buchstabe a) genannte Frist von 60 Tagen überschritten ist oder der Beteiligte sein sofortiges Einverständnis erteilt.

Bis zur Rücksendung der unter diesen Absatz fallenden Erzeugnisse oder zur Bestätigung der Gründe für deren Abweisung werden die betreffenden Erzeugnisse von den zuständigen Behörden unter deren Kontrolle auf Kosten des Beteiligten gelagert.

...

Artikel 22

...

(2) Wird im Laufe der in dieser Richtlinie vorgesehenen Kontrollen festgestellt, dass eine Sendung von Erzeugnissen die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnte, so trifft die zuständige Veterinärbehörde unverzüglich folgende Maßnahmen:

— Beschlagnahme und unschädliche Beseitigung der beanstandeten Sendung,

— unverzügliche Unterrichtung der anderen Grenzkontrollstellen und der Kommission über die Feststellungen und den Ursprung der Erzeugnisse gemäß der Entscheidung 92/438/EWG.

...“

Die Verordnung

4 Artikel 5 der Verordnung sieht vor:

„Kann für die Rückstände eines in Tierarzneimitteln verwendeten pharmakologisch wirksamen Stoffes keine Höchstmenge festgesetzt werden, da Rückstände des betreffenden Stoffes in Lebensmitteln tierischen Ursprungs in jeder Konzentration eine Gefahr für die Gesundheit des Verbrauchers darstellen, wird dieser Stoff in das Verzeichnis des Anhangs IV aufgenommen, der nach dem Verfahren des Artikels 8 angenommen wird. Sofern Artikel 9 nichts anderes bestimmt, gilt dasselbe Verfahren auch für Änderungen des Anhangs IV.

Die Verabreichung von in Anhang IV aufgeführten Stoffen an Tiere, die zur Nahrungsmittelerzeugung genutzt werden, ist in der ganzen Gemeinschaft verboten."

5 In Anhang IV der Verordnung sind als pharmakologisch wirksame Stoffe u. a. Furazolidon und Chloramphenicol aufgeführt.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

6 Im Februar und im März 2002 meldeten Raverco und Coxon Sendungen von gefrorenen Entenbrüsten bzw. gefrorenem Kaninchenfleisch aus China zur Einfuhr in die Europäische Union an. Diesen Sendungen lagen von den chinesischen Behörden für die Zwecke des Versands ausgestellte Gesundheits- und Ausfuhrbescheinigungen bei.

7 Entsprechend den nach der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen wurden diesen Sendungen Proben entnommen und analysiert. In den Sendungen Entenbrüste wurden Rückstände von Chloramphenicol (1,4 ppb [Teile pro Milliarde]) und Furazolidon (49 ppb) nachgewiesen, in den Sendungen Kaninchenfleisch Rückstände von Furazolidon (2,7 ppb).

8 Aufgrund der Ergebnisse dieser Analysen lehnte der Kontrolltierarzt des Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Reichsdienst für die Vieh- und Fleischbeschau, im Folgenden: RVV) durch Entscheidungen vom 1. bzw. 22. März 2002 die Einfuhr dieser Sendungen ab und ordnete ihre Beseitigung an.

9 Am 18. März bzw. 26. April 2002 legten Raverco bzw. Coxon beim Beklagten der Ausgangsverfahren gegen diese Entscheidungen Beschwerde ein und machten geltend, dass diese Sendungen nicht beseitigt, sondern nach China hätten zurückgesandt werden müssen, denn

— eine etwaige Rücksendung nach China stelle keine Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit in den Niederlanden dar;

— die Richtlinie diene nicht dem Schutz von Verbrauchern außerhalb der Union;

— hinsichtlich der Anwendung von Artikel 5 der Verordnung bestehe Unklarheit, und für Furazolidon oder Chloramphenicol brauche kein Null-Grenzwert zu gelten;

— bis zum 30. März 2002 sei in mehreren Fällen die Rücksendung von Fleischsendungen, die eine bestimmte Menge dieser Stoffe enthielten, angeordnet worden.

10 Mit Bescheiden vom 16. bzw. 22. Mai 2003 wies der Beklagte der Ausgangsverfahren die Beschwerden von Raverco und von Coxon u. a. mit der Begründung zurück, dass

— die Beschlagnahme und unverzügliche Beseitigung von Erzeugnissen, die die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnten, nach Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie geboten und die Rücksendung also nicht möglich gewesen sei;

— gemäß Artikel 5 in Verbindung mit Anhang IV der Verordnung für Furazolidon und Chloramphenicol ein Null-Grenzwert gelte.

11 Raverco und Coxon erhoben gegen diese Bescheide beim vorlegenden Gericht Klage. Nach dessen Ansicht hängt die Entscheidung der beiden Rechtsstreitigkeiten von der Auslegung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ab; es hat daher die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende vier Fragen, die in beiden Verfahren gleichlauten, zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie dahin auszulegen, dass der Grund, der einer Rücksendung einer Sendung, die nicht den Einfuhrbedingungen genügt, entgegensteht, darin liegt, dass die Gemeinschaftsbedingungen für die Einfuhr nicht erfüllt sind, oder aber in den Bedingungen zu suchen ist, die an dem mit dem Beteiligten vereinbarten Bestimmungsort außerhalb der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Gebiete gelten?

2. Ist Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie in Verbindung mit deren Artikel 22 Absatz 2 und mit Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen, dass diese Bestimmung in allen Fällen, in denen eine in der Richtlinie vorgesehene Kontrolle ergibt, dass eine Sendung von Erzeugnissen die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnte, die Beseitigung der betreffenden Sendungen tierischer Erzeugnisse zwingend vorschreibt?

3. Ist Artikel 22 der Richtlinie in Verbindung mit Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen, dass der Nachweis von Rückständen eines in Anhang IV der Verordnung aufgeführten Stoffes in einer Sendung schon bedeutet, dass die betreffende Sendung eine solche Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit darstellt, dass die Rücksendung ausgeschlossen ist?

4. Ist, wenn die zweite Frage verneint wird, Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass diese Bestimmung gleichzeitig dem Schutz der Belange des Drittlandes dient, in das die Sendung nach Rücksendung eingeführt werden soll, auch wenn diese Belange nicht gleichzeitig den Schutz von Interessen beinhalten, die in den Mitgliedstaaten der Union bestehen?

12 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 25. April 2005 sind die Rechtssachen C-129/05 und C-130/05 zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

13 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie der Grund, der der Rücksendung einer Sendung, die nicht den Einfuhrbedingungen genügt, entgegensteht, in der Nichterfüllung der Gemeinschaftsbedingungen oder der in dem Drittland, in das die Rücksendung erfolgen würde, geltenden Bedingungen liegt.

14 Hierzu ist festzustellen, dass sowohl aus dem Wortlaut von Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie als auch aus deren Zielsetzung hervorgeht, dass die Hindernisse für die Rücksendung eines Erzeugnisses in der Nichterfüllung der Gemeinschaftsbedingungen liegen.

15 Nach dieser Bestimmung kann nämlich, wenn die zuständige Behörde bei den Kontrollen nach der Richtlinie feststellt, dass das Erzeugnis nicht den Einfuhrbedingungen genügt, die Rücksendung eines Erzeugnisses unter bestimmten Bedingungen ausgeschlossen sein, wobei die Einfuhrbedingungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie die für die einzuführenden Erzeugnisse nach Gemeinschaftsrecht geltenden Veterinärbedingungen sind.

16 Zudem sieht die Richtlinie, wie der Generalanwalt in Nummer 22 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ein System von Veterinärkontrollen zu dem Zweck vor, festzustellen, ob die Erzeugnisse die Einfuhrbedingungen der Gemeinschaft erfüllen. Dass diese Kontrollen sich ausschließlich auf Gemeinschaftsrecht stützen, ergibt sich im Übrigen eindeutig aus dem Wortlaut u. a. der Artikel 8 Absätze 2 und 4, 10 Absatz 2 Buchstaben a und f, sowie 12 Absätze 2 und 6 der Richtlinie.

17 In Anbetracht dieser Erwägungen ist auf die erste Frage zu antworten, dass Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass der Grund, der der Rücksendung einer Sendung, die nicht den Einfuhrbedingungen genügt, entgegensteht, in der Nichterfüllung der Gemeinschaftsbedingungen liegen muss.

Zur zweiten und zur dritten Frage

18 Mit der zweiten und der dritten Frage, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob, falls in einer Sendung bei einer gemäß der Richtlinie durchgeführten Veterinärkontrolle ein nach Artikel 5 der Verordnung verbotener Stoff nachgewiesen wurde, definitionsgemäß eine Gefährdung der menschlichen oder tierischen Gesundheit vorliegt, so dass diese Sendung gemäß Artikel 17 Absatz 2 und 22 Absatz 2 der Richtlinie zwingend zu beseitigen ist.

19 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich schon aus dem Wortlaut von Artikel 5 der Verordnung ergibt, dass zum einen Rückstände von in Anhang IV der Verordnung aufgeführten Stoffen in Lebensmitteln tierischen Ursprungs in jeder Konzentration eine Gefahr für die Gesundheit des Verbrauchers darstellen und zum anderen wegen der Gefährlichkeit solcher Stoffe ihre Verabreichung an Tiere, die zur Nahrungsmittelerzeugung genutzt werden, in der ganzen Gemeinschaft verboten ist, ohne dass den Mitgliedstaaten ein Ermessen bleibt.

20 Chloramphenicol und Furazolidon, die in den in den Ausgangsverfahren fraglichen Fleischsendungen bei Veterinärkontrollen nachgewiesen wurden, sind in Anhang IV der Verordnung als pharmakologisch wirksame Stoffe, für die keine Höchstmengen festgelegt werden können, aufgeführt. Damit steht fest, dass eine Sendung Fleisch, das Chloramphenicol und Furazolidon enthält, als Gefahr für die Gesundheit des Verbrauchers und als verboten im Sinne von Artikel 5 der Verordnung anzusehen ist.

21 Zur Frage, ob Fleischsendungen, die solche Stoffe enthalten, nach den Artikeln 17 Absatz 2 und 22 Absatz 2 der Richtlinie zu beseitigen sind, ist festzustellen, dass Artikel 17 Absatz 2 keine Anwendung mehr findet, sobald festgestellt ist, dass eine Sendung von Erzeugnissen im Sinne von Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnte.

22 Wie nämlich der Generalanwalt in den Nummern 29 und 30 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie in dem Sinne allgemein anwendbar, als er auf alle Fälle abzielt, in denen die vorgeschriebenen Kontrollen an den Grenzkontrollstellen ergeben, dass das Erzeugnis entweder nicht den Einfuhrbedingungen genügt oder eine Unregelmäßigkeit vorliegt, auch wenn diese nur verwaltungstechnischer Art sein sollte. Dagegen hat Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie einen viel engeren Anwendungsbereich, da er spezifisch dann anwendbar ist, wenn die Kontrollen ergeben, dass eine Sendung von Erzeugnissen die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnte.

23 Überdies ist nach Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie allgemein zu beurteilen, ob der Rücksendung einer Sendung, die der Gemeinschaftsregelung nicht entspricht, Hindernisse entgegenstehen oder nicht, während der Wortlaut von Artikel 22 der Richtlinie hinsichtlich der Möglichkeit, die Sendung zurückzusenden, keinen

Ermessensspielraum lässt, sobald festgestellt ist, dass sie die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnte. Artikel 22 schreibt in einem solchen Fall zwingend die Beschlagnahme und die Beseitigung der beanstandeten Sendung vor.

24 Da aber Fleischsendungen wie die in den Ausgangsverfahren fraglichen aufgrund ihres Gehalts an nach Artikel 5 der Verordnung verbotenen Stoffen die menschliche Gesundheit gefährden können, ist nur Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie anwendbar.

25 Somit haben die zuständigen Behörden nach dieser Bestimmung solche Sendungen zu beschlagnahmen und zu beseitigen.

26 Dieser Auslegung steht nicht das Vorbringen von Coxon entgegen, Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie sei nicht mehr anwendbar, da Erzeugnisse, die den Einfuhrbedingungen der Gemeinschaft nicht genügten, nach Rücksendung keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier innerhalb der Gemeinschaft mehr darstellten.

27 Dieses Vorbringen widerspricht dem Wortlaut von Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie und deren Zweck, wie er sich insbesondere aus ihren Begründungserwägungen 9, 10, 13 und 14 ergibt, nämlich strenge Regeln zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier vorzusehen und Betrügereien und Unregelmäßigkeiten vorzubeugen.

28 Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, dass eine Auslegung von Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie, nach der es zulässig wäre, Erzeugnisse, die nach Artikel 5 der Verordnung verbotene Stoffe enthalten, zurückzusenden, die Risiken einer betrügerischen Wiedereinfuhr in die Gemeinschaft erhöhen könnte, da der Importeur so gut wie sicher sein könnte, dass seine Erzeugnisse nicht beseitigt würden und ihm nur die Kosten der etwaigen Rücksendung entstünden.

29 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie in Verbindung mit Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen ist, dass er den zuständigen Veterinärbehörden zwingend die Beschlagnahme und die Beseitigung von Erzeugnissen vorschreibt, für die eine nach dieser Richtlinie durchgeführte Veterinärkontrolle ergeben hat, dass sie einen in Anhang IV dieser Verordnung aufgeführten Stoff enthalten.

Zur vierten Frage

30 In Anbetracht der Antwort auf die zweite und die dritte Frage ist die vierte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

31 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen ist dahin auszulegen, dass der Grund, der der Rücksendung einer Sendung, die nicht den Einfuhrbedingungen genügt, entgegensteht, in der Nichterfüllung der Gemeinschaftsbedingungen liegen muss.**

2. **Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie 97/78 in Verbindung mit Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26. Juni 1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs ist dahin auszulegen, dass er den zuständigen Veterinärbehörden zwingend die Beschlagnahme und die Beseitigung von Erzeugnissen vorschreibt, für die eine nach dieser Richtlinie durchgeführte Veterinärkontrolle ergeben hat, dass sie einen in Anhang IV dieser Verordnung aufgeführten Stoff enthalten.**

Unterschriften