DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. september 2006 *

I de forenede sager C-129/05 og C-130/05,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) ved afgørelser af 17. marts 2005, indgået til Domstolen den 21. marts 2005, i sagerne:

**NV Raverco** (sag C-129/05)

**Coxon & Chatterton Ltd** (sag C-130/05),

mod

**Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. marts 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Coxon & Chatterton Ltd ved advocaat A. Braakman

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og M. de Grave, som befuldmægtigede

— den græske regering ved S. Charitaki og E. Svolopoulou, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Bordes og M. van Heezik, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. maj 2006,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bestemmelserne i Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastsættelse af principperne for

tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT 1998 L 24, s. 9, herefter »direktivet«), sammenholdt med bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 2377/90 af 26. juni 1990 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærmedicinske præparater i animalske levnedsmidler (EFT L 224, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Anmodningerne er blevet forelagt under sager anlagt dels af NV Raverco (herefter »Raverco«), dels af Coxon & Chatterton Ltd (herefter »Coxon«) mod Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister for landbrug, miljø og fødevarekvalitet) angående sidstnævntes afgørelser, hvormed Ravercos og Coxons klager over beslutninger af 1. og 22. marts 2002 om destruktion af sendinger af kød fra Kina, som var blevet afvist fra indførsel, blev afvist som ubegrundede.

## Retsforskrifter

*Direktivet*

3 Direktivets artikel 1, 2, 17 og 22 bestemmer:

»*Artikel 1*

Medlemsstaterne foretager i overensstemmelse med dette direktiv veterinærkontrol af tredjelandsprodukter, der føres ind i et af de i bilag I anførte områder.

*Artikel 2*

[...]

2. Endvidere forstås ved:

[...]

j) »importbetingelser«: veterinærkrav efter EF-lovgivningen til produkter, der skal importeres

[...]

*Artikel 17*

[...]

2. Hvis kontrol efter dette direktiv viser den kompetente myndighed, at produktet ikke opfylder importbetingelserne, eller hvis sådan kontrol afslører en uregelmæssighed, træffer den kompetente myndighed i samråd med den ansvarlige for fragten eller dennes repræsentant beslutning om:

a) at sende produktet tilbage fra de i bilag I anførte områder fra det samme grænsekontrolsted til et bestemmelsessted, der er aftalt med den ansvarlige for

fragten, med samme transportmiddel, inden for en frist på højst 60 dage, såfremt resultaterne af veterinærkontrollen og de sundheds- eller dyresundhedsmæssige krav ikke er til hinder herfor

[...]

eller

b) hvis returnering er umulig eller den i litra a) nævnte frist på 60 dage er overskredet, eller hvis den ansvarlige for fragten giver sit øjeblikkelige samtykke hertil, at destruere produkterne på de nærmestliggende dertil indrettede anlæg i overensstemmelse med Rådets direktiv 90/667/EØF af 27. november 1990 om sundhedsmæssige bestemmelser for bortskaffelse, forarbejdning og afsætning af animalsk affald og for beskyttelse mod forekomst af patogener i foder fremstillet af dyr, herunder fisk, [...].

Indtil de i dette stykke nævnte produkter returneres, eller grunden til afvisningen bekræftes, oplagrer den kompetente myndighed de anfægtede produkter under den kompetente myndigheds kontrol; den ansvarlige for fragten afholder lageromkostningerne.

[...]

*Artikel 22*

[...]

2. Hvis det ved en kontrol som fastsat i dette direktiv viser sig, at en varesending kan være til fare for folke- eller dyresundheden, træffer den kompetente veterinærmyndighed straks følgende foranstaltninger:

— Den beslaglægger og destruerer sendingen.

— Den underretter omgående de øvrige grænsekontrolsteder og Kommissionen om de konstaterede forhold og produkternes oprindelse i overensstemmelse med beslutning 92/438/EØF.

[...]«

*Forordningen*

4 Forordningens artikel 5 bestemmer:

»Viser det sig, at der ikke kan fastsættes en maksimalgrænseværdi for restkoncentrationer for et farmakologisk virksomt stof, der anvendes i veterinærmedicinske præparater, fordi restkoncentrationer af det pågældende stof, uanset mængden, i levnedsmidler hidrørende fra dyr frembyder en sundhedsfare for forbrugerne, opføres stoffet på en liste i bilag IV, der vedtages efter fremgangsmåden i artikel 8. Medmindre andet er fastsat i artikel 9, vedtages ændringer til bilag IV efter samme fremgangsmåde.

Behandling af dyr bestemt til levnedsmiddelproduktion med de i bilag IV nævnte stoffer er ikke tilladt i Fællesskabet.«

5 Forordningens bilag IV nævner bl.a. furazolidon og chloramphenicol som farmakologisk virksomme stoffer.

**Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

6 I februar og marts 2002 anmeldte Raverco og Coxon indførsel til Den Europæiske Union af nogle sendinger frosne andebryster og frossent kaninkød fra Kina. Disse sendinger var ledsaget af sundheds- og eksportcertifikater udstedt af de kinesiske myndigheder med henblik på afsendelsen.

7 I overensstemmelse med den kontrol, som direktivet foreskriver, blev prøver af disse partier udtaget og analyseret. Restkoncentrationer af chloramphenicol [1.4 ppb (part per billion = milliardendedele)] og furazolidon (49 ppb) blev fundet i sendingerne af andebryster og restkoncentrationer af furazolidon (2,7 ppb) i sendingerne af kaninkød.

8 På grundlag af resultaterne af disse analyser afviste embedsdyrlægen fra Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (det nederlandske kvæg- og kødinspektorat) ved beslutninger af 1. og 22. marts 2002 indførsel af disse sendinger og beordrede dem destrueret.

9 Den 18. marts og den 26. april 2002 indgav Raverco og Coxon klager over disse beslutninger til sagsøgte i hovedsagerne, idet de gjorde gældende, at sendingerne — i stedet for at være blevet destrueret — skulle have været returneret til Kina, eftersom:

— en eventuel returnering til Kina ikke ville have indebåret en risiko for menneskers eller dyrs sundhed i Nederlandene

— direktivet ikke har til formål at beskytte forbrugerne uden for Den Europæiske Union

— det ikke er utvivlsomt, at forordningens artikel 5 finder anvendelse, og ingen nulgrænse var pålagt for så vidt angår furazolidon og chloramphenicol

— adskillige beslutninger om returnering af sendinger af kød, som indeholdt en vis mængde af disse stoffer, blev truffet indtil den 30. marts 2002.

10 Ved afgørelser af 16. og 22. maj 2003 afviste sagsøgte i hovedsagerne Raverco og Coxons klager som ubegrundede, bl.a. fordi

— omgående beslaglæggelse og destruktion af produkter, der kan udgøre en fare for folke- og dyresundheden, er krævet i medfør af direktivets artikel 22, stk. 2, og tilbagesendelse således ikke var mulig

— der i henhold til forordningens artikel 5 og bilag IV gælder en nulgrænse for furazolidon og chloramphenicol.

11 Sagsøgerne i hovedsagerne anlagde sag til prøvelse af disse afgørelser ved den forelæggende ret. Da College van Beroep voor het bedrijfsleven har fundet, at de to tvisters afgørelse beror på en fortolkning af bestemmelser i fællesskabsretten, har den udsat sagen og i de to sager forelagt Domstolen fire enslydende præjudicielle spørgsmål, som har følgende ordlyd:

»1) Skal artikel 17, stk. 2, litra a), i direktiv [...] fortolkes således, at indvendingen mod returnering af en sending, som ikke opfylder importbetingelserne, ligger i den manglende opfyldelse af fællesskabsbetingelserne for import eller i de betingelser, der er gældende på det bestemmelsessted, der er aftalt med den ansvarlige for fragten, uden for de i bilag I til direktiv [...] anførte områder?

2) Skal artikel 17, stk. 2, litra a), i direktiv [...], sammenholdt med [direktivets] artikel 22, stk. 2, og artikel 5 i forordning [...], fortolkes således, at i alle tilfælde, hvor det ved en kontrol som fastsat i direktiv [...] viser sig, at en varesending kan være til fare for folke- eller dyresundheden, foreskriver denne bestemmelse ubetinget, at de pågældende sendinger animalske produkter destrueres?

3) Skal artikel 22 i direktiv [...], sammenholdt med artikel 5 i forordning [...], fortolkes således, at den blotte omstændighed, at der i en sending påvises restkoncentrationer af et stof, der er opført i bilag [IV] til forordning [...], indebærer, at den pågældende sending kan udgøre en sådan fare for folke- og dyresundheden, at returnering er udelukket?

4) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 17, stk. 2, i direktiv [...] da fortolkes således, at denne bestemmelse samtidig har til formål at beskytte det tredjelands interesser, hvortil sendingen skal importeres efter returnering, selv om denne interesse ikke samtidig indebærer beskyttelse af en interesse, der kan lokaliseres i [Unionens medlemsstater]?«

12 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25. april 2005 er sagerne C-129/05 og C-130/05 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

## De præjudicielle spørgsmål

*Det første spørgsmål*

13 Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om indvendingen efter direktivets artikel 17, stk. 2, litra a), mod returnering af en sending, som ikke opfylder importbetingelserne, er begrundet i den manglende opfyldelse af fællesskabsbetingelserne eller i de betingelser, der er gældende i det tredjeland, til hvilket sendingen kan returneres.

14 Hertil bemærkes, at det fremgår både af ordlyden af direktivets artikel 17, stk. 2, og af formålet med dette, at hindringer for returnering af en vare ligger i manglende opfyldelse af fællesskabsbetingelserne.

15 I medfør af denne bestemmelse kan tilbagesendelse, hvis kontrollen i henhold til direktivet viser den kompetente myndighed, at produktet ikke opfylder importbetingelserne, nemlig være udelukket under visse omstændigheder, idet direktivets artikel 2, stk. 2, præciserer, at importbetingelserne svarer til veterinærkravene efter EF-bestemmelserne til de produkter, der skal importeres.

16 Hertil kommer, at som anført af generaladvokaten i punkt 22 i forslaget til afgørelse, foreskriver direktivet en ordning med veterinær kontrol med henblik på at fastslå, om produkterne opfylder Fællesskabets importbetingelser. Den omstændighed, at denne kontrol udelukkende er baseret på fællesskabsbestemmelserne, fremgår i øvrigt klart af ordlyden af bl.a. direktivets artikel 8, stk. 2 og 4, artikel 10, stk. 2, litra a) og f), samt artikel 12, stk. 2-6.

17 Henset til disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 17, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at indvendingen mod returnering af en sending, som ikke opfylder importbetingelserne, skal være baseret på manglende opfyldelse af fællesskabsbetingelserne.

*Det andet og det tredje spørgsmål*

18 Den forelæggende ret ønsker med sit andet og tredje spørgsmål, som skal gennemgås samlet, nærmere bestemt oplyst, om tilstedeværelsen i en sending af et stof, der er forbudt efter forordningens artikel 5, som er påvist under en veterinærkontrol foretaget i henhold til direktivet, pr. definition udgør en fare for folke- eller dyresundheden, med den virkning, at den nævnte sending ubetinget skal destrueres i medfør af direktivets artikel 17, stk. 2, og artikel 22, stk. 2.

19 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af forordningens artikel 5 efter dens egen ordlyd, at dels udgør tilstedeværelsen i levnedsmidler af restkoncentrationer af stoffer, der er opført på den nævnte forordnings bilag IV — uanset hvad grænseværdien måtte være — en sundhedsfare for forbrugerne, dels er behandling af dyr bestemt til levnedsmiddelproduktion med disse stoffer på grund af disse stoffers farlighed forbudt i hele Fællesskabet, uden at der herved er overladt medlemsstaterne et skøn.

20 Den chloramphenicol og furazolidon, der blev fundet i de i hovedsagerne omhandlede kødsendinger, er opført på forordningens bilag IV som farmakologisk virksomme stoffer, for hvilke der ikke kan fastsættes en maksimalgrænseværdi. Det må således fastslås, at en sending af kød, der indeholder chloramphenicol og furazolidon, skal anses for at udgøre en sundhedsfare for forbrugerne og som værende forbudt som omhandlet i forordningen artikel 5.

21 For så vidt angår spørgsmålet om eventuel destruktion i relation til direktivets artikel 17, stk. 2, og artikel 22, stk. 2, af sendinger af kød, der indeholder sådanne stoffer, skal det fastslås, at den førstnævnte bestemmelse ikke længere er anvendelig, når det først er fastslået, at en varesending kan være til fare for folke- eller dyresundheden som omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 2.

22 Som anført af generaladvokaten i punkt 29 og 30 i forslaget til afgørelse, finder direktivets artikel 17, stk. 2, generel anvendelse derved, at den omfatter alle situationer, hvor den kontrol, der kræves ved grænsekontrolstederne, enten viser, at produktet ikke opfylder importbetingelserne, eller at der foreligger en uregelmæssighed, selv om denne måtte være af ren administrativ karakter. I modsætning hertil er anvendelsesområdet for direktivets artikel 22, stk. 2, meget mere begrænset, idet den kun finder anvendelse specifikt, når den foretagne kontrol viser, at en varesending kan være til fare for folke- eller dyresundheden.

23 Mens direktivets artikel 17, stk. 2, foreskriver en generel vurdering med henblik på at afgøre, om der foreligger eller ikke foreligger hindringer for returnering af en sending, der ikke opfylder fællesskabsbestemmelserne, overlader direktivets artikel 22 efter ordlyden intet skøn med hensyn til returnering af sendingen, når

det er blevet fastslået, at sendingen kan være til fare for folke- eller dyresundheden. I sådanne tilfælde foreskriver den sidstnævnte bestemmelse ubetinget beslaglæggelse og destruktion af det berørte parti.

24 Eftersom kødsendinger som de i hovedsagerne omhandlede udgør en risiko for folkesundheden på grund af tilstedeværelsen af stoffer, som er forbudt i henhold til forordningens artikel 5, er det alene direktivets artikel 22, stk. 2, der finder anvendelse.

25 Under disse omstændigheder forpligter denne bestemmelse de kompetente myndigheder til at beslaglægge og destruere de nævnte sendinger.

26 Denne fortolkning kan ikke anfægtes af Coxons argument, hvorefter direktivets artikel 22, stk. 2, ikke har kunnet finde anvendelse, i betragtning af, at produkter, der ikke opfyldte Fællesskabets importbetingelser, efter returnering ikke længere udgør nogen fare for folke- eller dyresundheden i Fællesskabet.

27 Et sådant argument ville gå mod ordlyden af direktivets artikel 22, stk. 2, og mod dettes formål, således som det fremgår bl.a. af dets niende, tiende, trettende og fjortende betragtning, og som er at fastsætte strenge regler for at beskytte folke- og dyresundheden samt at forebygge svigagtige handlinger og uregelmæssigheder.

28 Der er ikke tvivl om, at en fortolkning af direktivets artikel 22, stk. 2, som ville give mulighed for returnering af produkter, der indeholder stoffer, som er forbudte i medfør af forordningens artikel 5, kunne forøge risikoen for svigagtig genindførsel af de omhandlede sendinger i Fællesskabet, idet importøren ville være næsten sikker på, at hans produkter ikke blev destrueret, og at han alene måtte afholde eventuelle omkostninger ved returneringen.

29 I betragtning af ovenstående overvejelser må det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 22, stk. 2, sammenholdt med forordningens artikel 5, skal fortolkes således, at den ubetinget pålægger veterinærmyndighederne at beslaglægge og destruere produkter, når veterinærkontrol foretaget i henhold til direktivet viser, at de indeholder et stof, der er opført på den nævnte forordnings bilag IV.

*Det fjerde spørgsmål*

30 Under hensyn til besvarelsen af det andet og det tredje spørgsmål er det ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

**Sagsomkostningerne**

31 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Artikel 17, stk. 2, litra a), i Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet, skal fortolkes således, at indvendingen mod returnering af en sending, som ikke opfylder importbetingelserne, skal være baseret på manglende opfyldelse af fællesskabsbetingelserne.**

2) **Artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/78, sammenholdt med artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2377/90 af 26. juni 1990 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærmedicinske præparater i animalske levnedsmidler, skal fortolkes således, at det ubetinget pålægges veterinærmyndighederne at beslaglægge og destruere produkter, når veterinærkontrol foretaget i henhold til direktivet viser, at de indeholder et stof, der er opført på den nævnte forordnings bilag IV.**

Underskrifter