DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 28 september 2006 *

I de förenade målen C-129/05 och C-130/05,

angående begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna), genom beslut av den 17 mars 2005 som inkom till domstolen den 21 mars 2005, i målen

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

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

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (referent) och L. Bay Larsen,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 mars 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Coxon & Chatterton Ltd, genom A. Braakman, advocaat,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och M. de Grave, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom S. Charitaki och E. Svolopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom A. Bordes och M. van Heezik, båda i egenskap av ombud,

efter att den 30 maj 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av bestämmelserna i rådets direktiv 97/78/EG av den 18 december 1997 om principerna för organisering av

veterinärkontroller av produkter från tredjeland som förs in i gemenskapen (EGT, L 24, 1998, s. 9) jämfört med bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2377/90 av den 26 juni 1990 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung (EGT L 224, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 117) (nedan kallad förordningen).

2 Begäran har framställts i mål mellan NV Raverco (nedan kallat Raverco) respektive Coxon & Chatterton Ltd (nedan kallat Coxon) och Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister med ansvar för jordbruk, miljö och livsmedelskvalité) beträffande ministerns avslag på de klagomål som företagen framfört mot besluten av den 1 och den 22 mars att förstöra köttsändningar från Kina som inte godkänts för import.

## Tillämpliga bestämmelser

*Direktivet*

3 Artiklarna 1, 2, 17 och 22 i direktivet har följande lydelse:

"Artikel 1

Medlemsstaterna skall i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv utföra veterinärkontroller av produkter från tredjeland som förs in på något av de territorier som är förtecknade i bilaga I.

Artikel 2

...

2. Vidare avses med

...

j) importvillkor: veterinärmedicinska krav enligt gemenskapslagstiftningen för produkter som skall importeras,

...

Artikel 17

...

2) Om den behöriga myndigheten genom kontrollerna enligt detta direktiv finner att produkten inte uppfyller importvillkoren, eller om kontrollerna avslöjar oegentligheter, skall den behöriga myndigheten efter samråd med den lastansvarige eller dennes ombud besluta om något av följande:

a) Att återsända produkten från de territorier som är förtecknade i bilaga I från samma gränskontrollstation till en bestämmelseort som avtalas med den

lastansvarige med samma transportmedel inom högst 60 dagar, om resultaten från veterinärkontrollen och hygien- eller djurhälsokraven tillåter det.

...

b) Att, om återsändning inte kan ske, eller om den tidsfrist på 60 dagar som anges i a har löpt ut, eller om den lastansvarige omedelbart ger sitt samtycke, destruera produkterna i den anläggning som är avsedd för detta ändamål [och] förlagd ... närmast gränskontrollstationen enligt rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av veterinära bestämmelser om bortskaffande och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande organismer i foder av animaliskt ursprung och även av fisk.

I väntan på återsändning av de produkter som avses i denna punkt eller på bekräftelse av skälen till att de har avvisats, skall de behöriga myndigheterna förvara de ifrågasatta produkterna under den behöriga myndighetens kontroll och på den lastansvariges bekostnad.

...

Artikel 22

...

2) Om det vid någon av de kontroller som anges i detta direktiv framgår att en sändning av produkter kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs hälsa skall den behöriga veterinärmyndigheten omedelbart vidta följande åtgärder:

— Den skall omhänderta och destruera sändningen.

— Den skall omedelbart informera de övriga gränskontrollstationerna och kommissionen om vad den kommit fram till och om produkternas ursprung i enlighet med beslut 92/438/EEG.

..."

*Förordningen*

4 I artikel 5 i förordningen föreskrivs följande:

"Om det visar sig att något gränsvärde för högsta tillåtna restkoncentrationer av en farmakologiskt aktiv substans som används i veterinärmedicinska läkemedel inte kan fastställas på grund av att restmängder av den berörda substansen i livsmedel av animaliskt ursprung utgör en hälsofara för konsumenten oavsett var man sätter gränsen, skall denna substans ingå i en förteckning som skall redovisas i bilaga 4 och som skall antas i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 8. Med undantag för vad som föreskrivs i artikel 9 skall samma förfarande tillämpas vid alla ändringar i bilaga 4.

Tillförsel av substanser som uppräknas i bilaga 4 till livsmedelsproducerande djur skall vara förbjuden inom hela gemenskapen."

5 I bilaga 4 till förordningen nämns bland annat furazolidon och kloramfenikol som farmakologiskt aktiva substanser.

**Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

6 I februari och mars 2002 deklarerade klagandena sändningar med djupfryst ankbröst och kaninkött från Kina för import till Europeiska unionen. Sändningarna var försedda med ett hälso- och exportintyg som utfärdats av de kinesiska myndigheterna före avsändning.

7 I enlighet med de kontroller som föreskrivs i direktivet togs prover från sändningarna och analyserades. Det fastställdes att sändningen med ankbröst innehöll rester av kloramfenikol (1,4 ppb (miljarddelar)) och furazolidon (49 ppb) och att sändningarna med kaninkött innehöll furazolidon (2,7 ppb).

8 Med åberopande av dessa resultat beslutade den officiella veterinärinspektören vid Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (nationell myndighet för inspektion av boskap och kött), genom beslut av den 1 och den 22 mars 2002, att sändningarna inte fick importeras och att de skulle förstöras.

9 Den 18 mars och den 26 april 2006 framställde Raverco och Coxon klagomål mot besluten till svaranden i målet vid den nationella domstolen. I klagomålen gjorde företagen gällande att sändningarna borde ha återsänts till Kina och inte förstörts, eftersom

— en eventuell återsändning till Kina inte skulle ha inneburit något hot mot skyddet för människors och djurs hälsa i Nederländerna,

— direktivet inte syftar till att skydda konsumenter utanför unionen,

— tillämpning av artikel 5 i direktivet inte är otvetydig och något krav på nolltolerans inte fanns för furazolidon eller kloramfenikol, och

— det fram till den 30 mars 2002 fattades flera beslut att återsända sändningar med kött innehållande en viss kvantitet av dessa ämnen.

10 Genom beslut av den 16 och den 22 maj 2003 avslog svaranden i målet vid den nationella domstolen de klagomål som hade framförts av Raverco och Coxon av följande skäl:

— Omedelbart beslagtagande och destruktion av produkter som kan utgöra en fara för människors och djurs hälsa var nödvändigt enligt artikel 22.2 i direktivet och återsändning var således inte möjlig.

— Enligt artikel 5 i bilaga 4 till förordningen tillämpas nolltolerans för furazolidon och kloramfenikol.

11 Sökandena i målet vid den nationella domstolen väckte talan mot dessa beslut. College van Beroep voor het bedrijfsleven anser att tvistens utgång är beroende av tolkningen av gemenskapsbestämmelser och har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa fyra identiska tolkningsfrågor i båda målen till domstolen. Tolkningsfrågorna har följande lydelse:

"1. Skall artikel 17.2 a i [direktivet] tolkas så, att invändningar som rikta[r sig] mot återsändning av en sändning som inte uppfyller importvillkoren skall grunda [sig] på att sändningen i fråga inte uppfyller de gemenskapsrättsliga importbestämmelserna eller kan den grunda [sig] på bestämmelser som gäller på den bestämmelseort som avtalas med den lastansvarige och som inte tillhör något av de områden som nämns i bilaga I till [direktivet]?

2. Skall artikel 17.2 a i [direktivet], jämförd med artikel 22.2 i samma direktiv och med artikel 5 i [förordningen], tolkas så, att en sändning med animaliska produkter alltid måste förstöras i samtliga fall där det vid en av de kontroller som föreskrivs i [direktivet] har visat sig att denna kan utgöra en fara för människors eller djurs hälsa?

3. Skall artikel 22 i [direktivet], jämförd med artikel 5 i [förordningen], tolkas så, att bara den omständigheten att det i en sändning har påträffats en rest av ett sådant ämne som nämns i bilaga [4] till [förordningen], innebär att sändningen i fråga kan utgöra en sådan fara för människors eller djurs hälsa att det är uteslutet att återsända den?

4. För det fall den andra frågan skall besvaras nekande, skall artikel 17.2 i [direktivet] då tolkas så, att syftet också är att skydda de intressen som det tredjeland har till vilket sändningen skall återsändas, även om dessa intressen inte samtidigt nödvändigtvis medför att något av EU-medlemsstaternas intressen skyddas?"

12 Genom beslut av domstolens ordförande den 25 april 2005 förenades mål C-129/05 med mål C-130/05 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt med avseende på domen.

## Bedömning av tolkningsfrågorna

*Den första frågan*

13 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om artikel 17.2 a i direktivet skall tolkas så, att en invändning som riktar sig mot återsändning av en sändning som inte uppfyller importvillkoren skall grunda sig på att sändningen i fråga inte uppfyller de gemenskapsrättsliga bestämmelserna eller att den inte uppfyller de bestämmelser som gäller i det tredjeland till vilket sändningen kommer att återsändas.

14 Domstolen anmärker härvid att det följer av såväl lydelsen av artikel 17.2 i direktivet som av direktivets syfte att hinder mot att återsända en produkt skall bestå i att gemenskapsbestämmelserna inte iakttagits.

15 Om den behöriga myndigheten genom kontrollerna enligt detta direktiv finner att produkten inte uppfyller importvillkoren är återsändning av en produkt enligt nämnda bestämmelse utesluten i vissa fall. I artikel 2.2 i direktivet preciseras att importvillkoren motsvarar de veterinärmedicinska kraven enligt gemenskapslagstiftningen för produkter som skall importeras.

16 Direktivet föreskriver, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 22 i sitt förslag till avgörande, ett system med veterinärkontroller för att kontrollera om produkterna uppfyller gemenskapens importkrav. Att dessa kontroller enbart grundar sig på gemenskapens bestämmelser framgår för övrigt tydligt av ordalydelsen av bland annat artiklarna 8.2, 8.4, 10.2 a och f samt 12.2–12.6 i direktivet.

17 Med hänsyn till dessa överväganden skall den första frågan besvaras så, att artikel 17.2 a i direktivet skall tolkas så, att en invändning som riktar sig mot återsändning av en sändning som inte uppfyller importvillkoren skall grunda sig på att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte iakttagits.

*Den andra och den tredje frågan*

18 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, som skall prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida den omständigheten att det i en sändning förekommer ett sådant ämne som är förbjudet enligt artikel 5 i förordningen, och som påträffats vid en veterinärkontroll utförd med stöd av direktivet, utgör en sådan fara för människors eller djurs hälsa att sändningen alltid skall förstöras enligt artiklarna 17.2 och 22.2 i direktivet.

19 Domstolen påpekar inledningsvis att det följer av själva ordalydelsen av artikel 5 i förordningen att restmängder i livsmedel med animaliskt ursprung av de ämnen som finns upptagna i bilaga 4 i förordningen, oavsett mängd, utgör en risk för konsumentens hälsa. På grund av ämnenas farlighet är det förbjudet inom hela gemenskapen att administrera dem till livsmedelsproducerande djur. Medlemsstaterna har i detta hänseende inget utrymme för bedömning.

20 Kloramfenikol och furazolidon påträffades vid veterinärkontroller av de aktuella sändningarna med kött. Dessa ämnen finns upptagna i bilaga 4 till förordningen som farmakologiskt aktiva ämnen för vilka inga gränsvärden för högsta tillåtna restkoncentrationer kan fastställas. Det är således klarlagt att en sändning med kött som innehåller kloramfenikol och furazolidon skall anses utgöra en risk för konsumenternas hälsa och är därför förbjuden enligt artikel 5 i förordningen.

21 Vad gäller frågan om en sändning med kött innehållande sådana ämnen som eventuellt skall förstöras enligt artiklarna 17.2 och 22.2 i direktivet, konstaterar domstolen att den förstnämnda bestämmelsen inte längre är tillämplig när det fastställts att en sändning produkter kan utgöra en fara för djurs och människors hälsa i den mening som avses i artikel 22.2 i direktivet.

22 Artikel 17.2 är, såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 29 och 30 i sitt förslag till avgörande, allmänt tillämplig och avser alla situationer där de kontroller som krävs vid gränskontrollstationerna antingen visar att produkten inte uppfyller importvillkoren eller avslöjar oegentligheter, även om dessa endast är av administrativt slag. Artikel 22.2 har däremot ett mycket snävare tillämpningsområde och är bara tillämplig när kontrollerna visar att varusändningen kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs hälsa.

23 I artikel 17.2 i direktivet föreskrivs att en allmän bedömning skall göras för att fastställa om det föreligger några hinder mot att återsända en sändning som inte uppfyller gemenskapsbestämmelserna. I artikel 22 i samma direktiv ges däremot inget utrymme för bedömning vad gäller möjligheten att återsända en sändning när

det väl konstaterats att den kan utgöra en fara för människors eller djurs hälsa. I sådant fall skall enligt den senare bestämmelsen den berörda sändningen alltid beslagtas och förstöras.

24 Eftersom sådana sändningar med kött som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen utgör en risk för människors hälsa på grund av att de innehåller ämnen som är förbjudna enligt artikel 5 i förordningen, är endast artikel 22.2 i direktivet tillämplig.

25 Under dessa omständigheter är de behöriga myndigheterna skyldiga att beslagta och förstöra sändningarna enligt denna bestämmelse.

26 Denna tolkning vederläggs inte av Coxons argument att artikel 22.2 i direktivet inte längre är tillämplig, eftersom produkter som inte uppfyller gemenskapens importvillkor upphör att vara en fara för människors och djurs hälsa inom gemenskapen när de väl återsänts.

27 Ett sådant argument skulle strida mot ordalydelsen av artikel 22.2 i direktivet och direktivets syfte såsom detta framgår av bland annat skälen 9, 10, 13 och 14, nämligen att föreskriva stränga bestämmelser för att skydda människors och djurs hälsa samt att förekomma bedrägeri och oegentligheter.

28 Det är ingen tvekan om att en tolkning av artikel 22.2 i direktivet som gör det möjligt att återsända produkter innehållande ämnen som är förbjudna enligt artikel 5 i förordningen kan öka risken för otillåten återimport till gemenskapen, då importören kunde vara i stort sett säker på att hans varor inte skulle komma att förstöras och att han endast riskerade att bära kostnaden för en eventuell återsändning.

29 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall den andra och den tredje frågan besvaras på följande sätt. Artikel 22.2 i direktivet jämförd med artikel 5 i förordningen skall tolkas så, att behöriga veterinärmyndigheter är skyldiga att beslagta och förstöra produkter som efter veterinärkontroller utförda enligt detta direktiv uppvisar förekomst av ämnen som finns upptagna i bilaga 4 till nämnda förordning.

*Den fjärde frågan*

30 Med hänsyn till svaren på den andra och den tredje frågan saknas skäl att besvara den fjärde frågan.

**Rättegångskostnader**

31 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artikel 17.2 a i rådets direktiv 97/78/EG av den 18 december 1997 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredjeland som förs in i gemenskapen skall tolkas så, att en invändning som riktar sig mot återsändning av en sändning som inte uppfyller importvillkoren skall grunda sig på att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte iakttagits.**

2) **Artikel 22.2 i direktiv 97/78, jämförd med artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 2377/90 av den 26 juni 1990 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung, skall tolkas så, att behöriga veterinärmyndigheter är skyldiga att beslagta och förstöra produkter som efter veterinärkontroller utförda enligt detta direktiv uppvisar förekomst av ämnen som finns upptagna i bilaga 4 till nämnda förordning.**

Underskrifter