

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

20. Oktober 2005*

In der Rechtssache C-111/03

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 12. März 2003,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Ström van Lier und A. Bordes als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Schweden, vertreten durch A. Kruse als Bevollmächtigten,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

unterstützt durch

Republik Finnland, vertreten durch A. Guimaraes-Purokoski als Bevollmächtigte,
Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, des Richters
R. Schintgen (Berichterstatter), der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter
P. Kūris und G. Arestis,

Generalanwalt: P. Léger,

Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Mai
2005

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen

aus Artikel 5 der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13) verstoßen hat, dass es ein System der Voranmeldungspflicht und Gesundheitskontrolle für Einfuhren bestimmter Nahrungsmittel tierischen Ursprungs aus anderen Mitgliedstaaten beibehalten hat.

Rechtlicher Rahmen

Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

- 2 Im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt bezweckt die Richtlinie 89/662, die veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs zu regeln.

- 3 Nach Artikel 1 der Richtlinie 89/662 sind die veterinärrechtlichen Kontrollen bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die unter die Richtlinie fallen und die für den Handel zwischen Mitgliedstaaten bestimmt sind (unbeschadet des Erzeugnisse aus Drittländern betreffenden Artikels 6), nicht mehr an den Grenzen der Gemeinschaft, sondern nach Maßgabe dieser Richtlinie durchzuführen.

- 4 Nach Artikel 2 der Richtlinie 89/662 umfasst der Begriff „veterinärrechtliche Kontrolle“ im Sinne der Richtlinie jede physische Kontrolle und/oder jede Verwaltungsformalität, die von dieser Richtlinie erfasste Erzeugnisse betrifft und mittelbar oder unmittelbar den Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit bezweckt.

- 5 Das Kapitel I der Richtlinie mit der Überschrift „Kontrollen im Ursprungsland“ enthält die Artikel 3 und 4, die die veterinärrechtlichen Kontrollen im Versandmitgliedstaat regeln.
- 6 Nach der ersten dieser beiden Vorschriften hat der Versandmitgliedstaat dafür zu sorgen, dass nur diejenigen Erzeugnisse für den innergemeinschaftlichen Handel bestimmt sind, die im Einklang mit der Gemeinschaftsregelung für die betreffende Bestimmung erzeugt, kontrolliert, gekennzeichnet und beschriftet wurden und die bis zum Empfänger von den nach der veterinärrechtlichen Gemeinschaftsregelung vorgeschriebenen Bescheinigungen begleitet sind. Die Ursprungsbetriebe haben eine ständige Selbstkontrolle daraufhin auszuüben, dass die betreffenden Erzeugnisse diesen Erfordernissen genügen. Unbeschadet der dem amtlichen Tierarzt durch die Gemeinschaftsregelung übertragenen Kontrollaufgaben muss die zuständige Behörde jeden Betrieb, der der Erzeugung, Lagerung oder Bearbeitung der fraglichen Erzeugnisse dient, regelmäßig kontrollieren, um sich zu vergewissern, dass diese Erzeugnisse den Gemeinschaftsanforderungen entsprechen, und die geeigneten Maßnahmen treffen, die bei Nichteinhaltung dieser Anforderungen bis zur Aussetzung der Zulassung gehen können.
- 7 Nach Artikel 4 der Richtlinie 89/662 muss der Versandmitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Einhaltung der veterinärrechtlichen Anforderungen auf allen Stufen der Erzeugung, Lagerung, Beförderung und Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse zu gewährleisten und jeden in diesem Zusammenhang möglicherweise begangenen Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung zu ahnden. Dieser Staat trägt insbesondere dafür Sorge, dass zum einen die Erzeugnisse, die nach den in Anhang A der Richtlinie 89/662 genannten Harmonisierungsrichtlinien für den veterinärrechtlichen Bereich hergestellt werden, unabhängig davon, ob sie für den innergemeinschaftlichen Handel oder für den eigenen Markt bestimmt sind, den gleichen veterinärrechtlichen Kontrollen unterliegen und dass zum anderen die Erzeugnisse, die nicht der gemeinschaftlichen Harmonisierung unterliegen, aber in Anhang B der Richtlinie aufgeführt sind, nicht nach dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats versandt werden, wenn sie aus den in Artikel 36 des EG-Vertrags (nach Änderung jetzt Artikel 30 EG) genannten Gründen nicht in seinem eigenen Hoheitsgebiet vermarktet werden dürfen.

8 Das Kapitel II der Richtlinie 89/662 mit der Überschrift „Kontrollen im Bestimmungsland“ umfasst die Artikel 5 bis 8.

9 Artikel 5 lautet wie folgt:

„(1) Die Bestimmungsmitgliedstaaten führen folgende Kontrollmaßnahmen durch:

- a) Die zuständige Behörde kann an den Bestimmungsorten der Ware durch nicht diskriminierende veterinärrechtliche Kontrollen im Stichprobenverfahren die Einhaltung der Anforderungen nach Artikel 3 überprüfen; sie kann dabei Probeentnahmen durchführen.

Liegen der zuständigen Behörde des Durchfuhrmitgliedstaats oder des Bestimmungsmitgliedstaats ferner Informationen vor, anhand deren sie einen Verstoß vermuten kann, so können auch während der Beförderung der Ware in ihrem Hoheitsgebiet Kontrollen, einschließlich Konformitätskontrollen der Beförderungsmittel, vorgenommen werden.

...

(3) Die Unternehmer, die Erzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat beziehen oder die eine vollständige Aufteilung einer Partie solcher Erzeugnisse vornehmen,

...

c) müssen auf Verlangen der zuständigen Behörde den Eingang von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat bekannt geben, sofern dies für die Durchführung der Kontrollen nach Absatz 1 erforderlich ist,

...

(4) Die Durchführungsvorschriften für diesen Artikel werden nach dem Verfahren des Artikels 18 erlassen.

...“

- 10 Die Artikel 7 und 8 der Richtlinie 89/662 sehen vor, welche Maßnahmen zu ergreifen sind und welches Verfahren anzuwenden ist, wenn die zuständige Behörde bei einer Kontrolle am Bestimmungsort der Sendung eine Tierseuche, eine neuartige schwere und ansteckende Krankheit oder eine andere Ursache, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen kann, feststellt. Die Durchführungsvorschriften zu diesen beiden Artikeln werden nach dem in Artikel 18 der Richtlinie vorgesehenen Verfahren erlassen.

- 11 Die Artikel 9, 17 und 18 stehen im Kapitel III der Richtlinie 89/662 mit der Überschrift „Gemeinsame Bestimmungen“.

- 12 Für den Fall, dass Zoonosen, Krankheiten und andere Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können, auftreten, sieht Artikel 9 der Richtlinie u. a. vor, dass der Bestimmungsmitgliedstaat, solange die zu ergreifenden gemeinschaftlichen Maßnahmen noch ausstehen, bei Vorliegen schwerwiegender Gründe des Gesundheitsschutzes die Anwendung vorsorglicher Maßnahmen gegenüber dem betreffenden Betrieb oder im Fall einer Tierseuche in Bezug auf die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Schutzgebiete beschließen kann. Diese Maßnahmen werden den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich mitgeteilt. Diese prüft im Ständigen Veterinärausschuss so bald wie möglich die Lage und erlässt die erforderlichen Maßnahmen; sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben.

- 13 Artikel 17 der Richtlinie 89/662 in seiner berichtigten Fassung (ABl. 1990, L 151, S. 40) lautet:

„(1) Wird auf das Verfahren dieses Artikels Bezug genommen, so befasst der Vorsitzende des durch den Beschluss 68/361/EWG eingesetzten Ständigen Veterinärausschusses, nachstehend ‚Ausschuss‘ genannt, diesen unverzüglich von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf binnen zwei Tagen ab. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit

abgegeben, die in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages [jetzt Artikel 205 Absatz 2 EG] für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

(4) Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag über die zu treffenden Maßnahmen.

Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von 15 Tagen von seiner Befassung an keinen Beschluss gefasst, so werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen, es sei denn, der Rat hat sich mit einfacher Mehrheit gegen diese Maßnahmen ausgesprochen.“

14 Artikel 18 der Richtlinie hat folgenden Wortlaut:

„(1) Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befasst der Vorsitzende des durch den Beschluss 68/361/EWG eingesetzten Ständigen Veterinärausschusses, nachstehend ‚Ausschuss‘ genannt, diesen unverzüglich von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

(4) Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen.

Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten von seiner Befassung an keinen Beschluss gefasst, so werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen und unverzüglich zur Anwendung gebracht, es sei denn, der Rat hat sich mit einfacher Mehrheit gegen diese Maßnahmen ausgesprochen.“

Das streitige nationale Recht

- 15 § 8 der Verordnung der schwedischen Lebensmittelbehörde (Livsmedelsverket) vom 15. Dezember 1998 über veterinärrechtliche Kontrollen von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs im innergemeinschaftlichen Handel (SLVFS 1998, Nr. 39) sieht

vor, dass der Einführer oder sein Bevollmächtigter verpflichtet ist, die für den Ort des ersten Empfängers der Ware zuständige Überwachungsbehörde über bestimmte Erzeugnisse mindestens 24 Stunden vor deren geschätzter Ankunftszeit zu unterrichten.

- 16 Die betreffenden Erzeugnisse sind in Anhang 3 dieser Verordnung aufgeführt; es handelt sich um Folgende:
- Milch und Milcherzeugnisse, die keiner Wärmebehandlung unterzogen wurden (was ein positives Ergebnis beim Phosphatasetest impliziert);
 - Hühnereier (Klassen A und B) für den unmittelbaren Verbrauch;
 - Fleisch aller Tierarten (auch einschließlich tiefgekühlten Fleisches);
 - Fleischzubereitungen (einschließlich z.B. eines nicht wärmebehandelten Erzeugnisses);
 - Hackfleisch;
 - andere Erzeugnisse, die eine Gefahr für die Gesundheit darstellen können und für die die Lebensmittelbehörde daher zum Zeitpunkt der Registrierung mitteilt, dass dafür eine Voranmeldungspflicht besteht.

- 17 Es steht fest, dass alle genannten Erzeugnisse unter die Richtlinie 89/662 fallen, und zwar entweder unmittelbar oder aber, was Hackfleisch und Fleischzubereitungen angeht, kraft der Verweisung in Artikel 10 der Richtlinie 94/65/EG des Rates vom 14. Dezember 1994 zur Festlegung von Vorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Hackfleisch/Faschierem und Fleischzubereitungen (ABl. L 368, S. 10).
- 18 Der Begriff „erster Empfänger“ in § 8 der oben genannten Verordnung vom 15. Dezember 1998 wird in § 2 der Verordnung als derjenige definiert, der in Schweden als Erster die Ware erhält und an einem Ort für Nahrungsmittel behandelt. Wenn eine Warenpartie während des Transports geteilt wird, so wird jeder Empfänger eines der Teile der Partie als erster Empfänger angesehen.

Das Vorverfahren

- 19 Die Kommission war infolge einer bei ihr erhobenen Beschwerde zu der Auffassung gelangt, dass die genannte schwedische Regelung mit den Anforderungen des Artikels 5 der Richtlinie 89/662 nicht vereinbar sei, und forderte das Königreich Schweden mit Schreiben vom 9. Juli 1999 auf, sich binnen zwei Monaten dazu zu äußern.
- 20 Da die Kommission durch die insoweit von der schwedischen Regierung vorgebrachten Erklärungen nicht zufrieden gestellt war, richtete sie am 21. Dezember 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat und forderte ihn auf, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

- 21 Nachdem die schwedische Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit einem Schreiben von 26. Februar 2002, in dem sie ihr bisheriges Vorbringen wiederholte, geantwortet hatte, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.
- 22 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 23. Juli 2003 ist die Republik Finnland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Schweden zugelassen worden.

Zur Klage

- 23 Die Kommission wirft dem Königreich Schweden vor, dass es dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 89/662 verstoßen habe, dass es 1998 ein System eingeführt und dann beibehalten habe, das im Hinblick auf bestimmte Nahrungsmittel tierischen Ursprungs aus anderen Mitgliedstaaten eine Voranmeldungspflicht zulasten der Einführer dieser Erzeugnisse und gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei deren Einfuhr vorschreibe.

Zum Gegenstand der Klage

- 24 In ihrer Erwiderung hat die Kommission ausgeführt, dass sie ihren Vorwurf insoweit zurücknehme, als er sich auf die Existenz von gesundheitspolizeilichen Kontrollen bei der Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse beziehe.
- 25 Daher ist allein zu prüfen, ob der Vorwurf der Kommission in Bezug auf die Existenz eines Systems der Voranmeldungspflicht zulasten der Einführer der von der streitigen schwedischen Regelung erfassten Erzeugnisse begründet ist.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Beteiligten

- 26 Zur Begründung ihrer Klage trägt die Kommission vor, dass Artikel 5 der Richtlinie 89/662 eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie aufgestellten Grundsatz darstelle, dass die veterinärrechtlichen Kontrollen im Ursprungsmitgliedstaat durchzuführen seien.
- 27 Als Ausnahme vom wesentlichen Ziel dieser Richtlinie, die Kontrollformalitäten am Bestimmungsort der Ware einzuschränken, sei dieser Artikel eng auszulegen.
- 28 Außerdem betreffe Artikel 5 nur veterinärrechtliche Kontrollen „im Stichprobenverfahren“ „an den Bestimmungsorten der Ware“, und Absatz 3 dieser Vorschrift gelte nur für „Unternehmer, die Erzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat beziehen oder die eine vollständige Aufteilung ... solcher Erzeugnisse vornehmen“.
- 29 Weiter gelte nach Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c die Pflicht, den Eingang der fraglichen Erzeugnisse bekannt zu geben, nur, „sofern“ dies für die Durchführung der nicht diskriminierenden Kontrollen im Stichprobenverfahren nach Artikel 5 Absatz 1 „erforderlich“ sei.
- 30 Zum einen betreffe die beanstandete nationale Vorschrift die „Einführer“ und müsse daher als Herbeiführung von Grenzkontrollen angesehen werden, die die Richtlinie 89/662 nicht zulasse.

- 31 Zum anderen seien die Kontrollen, die am Ort der Verbringung der Erzeugnisse in schwedisches Gebiet durchgeführt würden, diskriminierend, weil sie per definitionem allein importierte Waren beträfen.
- 32 Die Kommission fügt hinzu, dass die Auffassung der schwedischen Regierung dem Zweck und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 89/662 zuwiderlaufe, da die im Versandmitgliedstaat durchgeführten Kontrollen nicht anerkannt oder als nicht zuverlässig angesehen würden und da sich die Anmeldepflicht systematisch auf alle Einführer der betreffenden Erzeugnisse beziehe.
- 33 Auf das Vorbringen der schwedischen Regierung, dass sie schwerwiegende Versäumnisse bestimmter Versandmitgliedstaaten bei der Kontrolle hinsichtlich des Salmonellenbefalls von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs festgestellt habe und daher einfache Stichprobenkontrollen am endgültigen Bestimmungsort dieser Erzeugnisse für einen wirksamen Schutz der Gesundheit der Bevölkerung nicht ausreichend seien, entgegnet die Kommission, dass die Kontrolle des Salmonellenbefalls von Nahrungsmitteln Gegenstand besonderer Regelungen sei und dass ein Mitgliedstaat die Nichtdurchführung seiner Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht jedenfalls nicht damit rechtfertigen könne, dass andere Mitgliedstaaten ebenfalls gegen ihre Verpflichtungen verstoßen hätten.
- 34 Im Übrigen eröffne die Richtlinie 89/662 selbst jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, wenn bei der Probenentnahme Verstöße gegen die Gemeinschaftsbestimmungen festgestellt würden. Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie schreibe das Verfahren dafür vor. Außerdem ermächtige Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie zum Erlass vorsorglicher Maßnahmen, wenn Gefahren für die menschliche Gesundheit festgestellt würden.
- 35 Die schwedische Regierung, unterstützt durch die finnische Regierung, widerspricht dem Vorbringen der Kommission.

- 36 Zunächst habe das in § 8 der genannten Verordnung vom 15. Dezember 1998 aufgestellte Erfordernis einer Voranmeldung für bestimmte Erzeugnisse zum Zweck, die in der Richtlinie 89/662 ausdrücklich vorgesehenen Stichprobenkontrollen in den Bestimmungsmittgliedstaaten wirksam zu organisieren, indem die Verfügbarkeit der Erzeugnisse für Überprüfungen sichergestellt und die Planung der Überwachung durch die zuständigen Behörden ermöglicht werde. Eine Kontrolle am endgültigen Bestimmungsort sei nämlich nicht leicht durchführbar, weil die fraglichen Erzeugnisse schwer zu lokalisieren seien und sehr schnell zum Verbraucher gelangten.
- 37 Sodann bedeute eine solche Verpflichtung keineswegs, dass die zuständige nationale Behörde über die Befugnis verfüge, jede Partie, die in schwedisches Gebiet gelange, zu kontrollieren.
- 38 Außerdem betreffe die von der Kommission beanstandete Regelung nicht zwangsläufig den Einführer, sondern den Unternehmer, der als Erster die Nahrungsmittel erhalte und sie an einem für Nahrungsmittel bestimmten Ort behandle (z. B. im Rahmen einer verarbeitenden Industrie oder eines Großhandels, einer Tiefkühlanlage oder eines Nahrungsmitteldepots).
- 39 Darüber hinaus bestehe der Zweck dieser Regelung darin, der zuständigen nationalen Behörde die Möglichkeit zu geben, Kontrollen durchzuführen, wenn Gründe für den Verdacht vorlägen, dass die Gemeinschaftsregelung in einem früheren Stadium nicht eingehalten worden sei. Insbesondere seien die Stichprobenkontrollen am endgültigen Bestimmungsort für den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung nicht ausreichend, weil schwerwiegende Versäumnisse bei der Einhaltung der Anforderungen festgestellt worden seien, denen die Versandmittgliedstaaten im Hinblick auf den Salmonellenbefall von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs unterlägen. Es hätten nämlich nicht alle Mitgliedstaaten das gleiche Schutzniveau auf diesem Gebiet erreicht, und die Kontaminationen in Schweden seien fast ausschließlich „ausländischen“ Erzeugnissen zuzuschreiben.

- 40 Im Übrigen habe die in der Klageschrift der Kommission beanstandete nationale Maßnahme nicht zu einer Behinderung des Handels geführt, da die Einfuhren von Fleisch aus anderen Mitgliedstaaten seit 1997 zunähmen.
- 41 Schließlich stehe die streitige schwedische Regelung im Einklang mit Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 89/662, der den Mitgliedstaaten die Befugnis belasse, ein Verfahren der Unterrichtung über Erzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat einzuführen, und ihnen insoweit einen gewissen Ermessensspielraum vorbehalte. Die Richtlinie enthalte insbesondere keine Definition des in ihrem Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a genannten Bestimmungsorts. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe auch nicht näher geregelt, zu welchem Zeitpunkt und wie oft eine Anmeldung zu erfolgen habe. Auch was unter „Unternehmern“ zu verstehen sei, definiere die Richtlinie nicht.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 42 Für die Beurteilung der Begründetheit der Klage der Kommission, wie in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils umschrieben, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 89/662, wie sich aus ihrem Titel und aus ihrer ersten Begründungserwägung ergibt, eine der Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes darstellt.
- 43 Um den freien Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, der nach der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie „ein Grundbestandteil der gemeinsamen Marktorganisationen“ ist, sicherzustellen, bezweckt die Richtlinie die Beseitigung „veterinärrechtlicher Hindernisse, die der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels mit den betreffenden Erzeugnissen im Wege stehen“.

- 44 Unter Berücksichtigung ihres Zieles, das nach ihrer vierten Begründungserwägung darin besteht, die veterinärrechtlichen Kontrollen auf den Abgangsort der in Rede stehenden Erzeugnisse zu beschränken, richtet sich die Richtlinie 89/662, wie sich aus ihrer fünften Begründungserwägung ergibt, darauf, „den Schwerpunkt der Kontrollen auf den Abgangsort [der Waren] zu verlagern und zu regeln, welche Kontrollen am Bestimmungsort durchgeführt werden können“, wodurch die Abschaffung der veterinärrechtlichen Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft ermöglicht werden soll; diese Lösung erfordert nach der sechsten Begründungserwägung ein größeres Vertrauen in die veterinärrechtlichen Kontrollen des Versandmitgliedstaats.
- 45 Die Richtlinie 89/662 sieht daher in ihrem Artikel 1 vor, dass die veterinärrechtlichen Kontrollen der von ihr erfassten Erzeugnisse tierischen Ursprungs nicht mehr an den Grenzen durchgeführt werden dürfen. Im Übrigen macht diese Richtlinie einen grundlegenden Unterschied zwischen den Kontrollen im Ursprungsland und denen im Bestimmungsland, indem sie in ihrer siebten Begründungserwägung festlegt, dass im Bestimmungsmitgliedstaat veterinärrechtliche Kontrollen durch Stichproben am Bestimmungsort der Ware durchgeführt werden können.
- 46 Vor diesem Hintergrund regelt die Richtlinie nach einer weiten Definition des Begriffes „veterinärrechtliche Kontrolle“, der jede physische Kontrolle und/oder jede Verwaltungsformalität umfasst, die unter sie fallenden Erzeugnisse betrifft und mittelbar oder unmittelbar den Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit bezweckt, in ihren Artikeln 3 und 4 die Kontrollen im Ursprungsland.
- 47 Hinsichtlich der Kontrollen im Bestimmungsland sieht Artikel 5 der Richtlinie vor, dass die zuständige nationale Behörde durch veterinärrechtliche Kontrollen die Einhaltung der Anforderungen nach Artikel 3 überprüfen kann; ausdrückliche Bedingung ist dabei, dass die Kontrollen am Bestimmungsort der Ware durchgeführt werden, sich auf Stichproben beschränken und nicht diskriminierend sind. Liegen der zuständigen Behörde des Durchfuhrmitgliedstaats oder des Bestimmungsmitgliedstaats Informationen vor, anhand deren sich ein Verstoß vermuten lässt, so können zwar auch während der Beförderung der Ware in ihrem Hoheitsgebiet Kontrollen vorgenommen werden; ausgenommen ist jedoch jede Überprüfung an der Grenze. Gemäß Artikel 5 Absatz 4 werden die Durchführungsvorschriften für diesen Artikel nach dem in Artikel 18 der Richtlinie 89/662 vorgesehenen gemeinschaftlichen Verfahren erlassen.

- 48 Darüber hinaus legen die Artikel 7 und 8 der Richtlinie das Verfahren fest, das der Bestimmungsmitgliedstaat einzuhalten hat, falls sich bei einer am Bestimmungsort der Sendung oder während der Beförderung durchgeführten Kontrolle zeigt, dass ein Erzeugnis tierischen Ursprungs das Ziel des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung schwerwiegend beeinträchtigen kann. Insbesondere verpflichten diese Vorschriften die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats, sich unverzüglich mit denen des Versandmitgliedstaats in Verbindung zu setzen. Gegebenenfalls kann die Kommission sich veranlasst sehen, geeignete Maßnahmen zu erlassen, die zu einem abgestimmten Vorgehen der Mitgliedstaaten führen sollen und die gemäß dem gemeinschaftlichen Verfahren nach Artikel 17 der Richtlinie 89/662 bestätigt oder revidiert werden. Die Durchführungsvorschriften zu den genannten Artikeln 7 und 8 werden nach dem in Artikel 18 der Richtlinie beschriebenen Verfahren erlassen.
- 49 Schließlich werden nach Artikel 9 der Richtlinie vorsorgliche und möglicherweise uneinheitliche Dringlichkeitsmaßnahmen eines Mitgliedstaats im Fall einer ernststen Gefahr durch eine gemeinschaftliche Schutzregelung ersetzt, deren Grundzüge dieser Artikel festlegt und zu der die Durchführungsvorschriften ebenfalls nach dem Verfahren des Artikels 18 erlassen werden.
- 50 Aus den in den Randnummern 42 bis 49 des vorliegenden Urteils in Erinnerung gerufenen Gründen ergibt sich eindeutig, dass die streitige schwedische Regelung nicht mit den Anforderungen der Richtlinie 89/662 vereinbar ist.
- 51 Denn das durch diese Richtlinie errichtete harmonisierte System veterinärrechtlicher Kontrollen, das auf einer umfassenden Kontrolle der Ware im Versandmitgliedstaat beruht, soll die Kontrolle im Bestimmungsmitgliedstaat grundsätzlich ersetzen und muss den freien Verkehr mit den betreffenden Erzeugnissen unter Bedingungen ermöglichen, die den in einem Binnenmarkt geltenden entsprechen. Insoweit können Erwägungen im Zusammenhang mit der Notwendigkeit des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung keine zusätzlichen spezifischen Zwänge rechtfertigen, die wie die Voranmeldungspflicht, die die in Rede stehende schwedische Regelung den Einführern von Erzeugnissen tierischen Ursprungs aus anderen Mitgliedstaaten auferlegt, einseitig von einem Mitgliedstaat bei der Grenzüberschreitung angewandt werden.

- 52 Da die Richtlinie 89/662 bezweckt, die beim Versand der Waren durchzuführenden veterinärrechtlichen Kontrollen detailliert zu regeln, um so weit wie möglich die Kontrollen, die am Bestimmungsort erfolgen können, einzuschränken und vor allem die Überprüfungen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft zwecks einer schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes abzuschaffen, ist sie so zu verstehen, dass sie die Befugnis der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von gesundheitspolizeilichen Kontrollen, die am Bestimmungsort noch durchgeführt werden können, eindeutig und genau eingegrenzt hat.
- 53 In diesem Zusammenhang kann Artikel 5 der Richtlinie 89/662 entgegen dem Vorbringen der schwedischen Regierung nicht zu einer nationalen Regelung wie der von der Kommission im vorliegenden Verfahren beanstandeten ermächtigen.
- 54 So ist dieser Artikel 5 allgemein als eine Ausnahme vom wesentlichen Ziel der Richtlinie 89/662, die Kontrollen und Formalitäten am Bestimmungsort der Erzeugnisse tierischen Ursprungs einzuschränken, eng auszulegen.
- 55 Diese Bestimmung betrifft, wie sich aus ihrem Wortlaut ergibt, insbesondere nur „nicht diskriminierende veterinärrechtliche Kontrollen im Stichprobenverfahren“, die „an den Bestimmungsorten der Ware“ durchgeführt werden und mit denen „die Einhaltung der Anforderungen nach Artikel 3 überprüf[t]“ werden soll.
- 56 Ferner gilt ihr Absatz 3 nur für „Unternehmer, die Erzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat beziehen oder die eine vollständige Aufteilung einer Partie solcher Erzeugnisse vornehmen“, und nach Buchstabe c dieses Absatzes müssen diese Unternehmer „auf Verlangen der zuständigen Behörde den Eingang von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat bekannt geben, sofern dies für die Durchführung der Kontrollen [wie in der vorstehenden Randnummer dieses Urteils beschrieben] erforderlich ist“.

- 57 Dagegen bezieht sich die von der Kommission beanstandete nationale Regelung zunächst ausdrücklich auf „Einführer“, einen Begriff, der sich nicht mit dem in Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 der Richtlinie 89/662 deckt und der nicht nur bedeutet, dass allein die Erzeugnisse aus dem Ausland, nicht aber die aus Schweden stammenden der streitigen Formalität unterliegen, sondern der auch zu Kontrollen bei der Grenzüberschreitung führen kann, was diese Richtlinie verbietet. Jedenfalls garantiert der Wortlaut der beanstandeten schwedischen Regelung in keiner Weise, dass die Kontrollen gerade am Bestimmungsort der Ware durchgeführt werden, wie dies Artikel 5 der Richtlinie 89/662 verlangt; die beklagte Regierung hat übrigens auf praktische Schwierigkeiten verwiesen, die mit einer Kontrolle am endgültigen Bestimmungsort angeblich verbunden sind.
- 58 Sodann ist die von dieser Regelung eingeführte Voranmeldungspflicht allgemein gefasst, und es ist nicht auszuschließen, dass sie zu Überprüfungen führt, die über eine einfache, nach Artikel 5 erlaubte Stichprobe hinausgehen.
- 59 Schließlich erfüllt diese Regelung nicht die in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 89/662 aufgestellten strengen Anforderungen, die eindeutig erkennen lassen, dass keine systematische Verpflichtung, den Eingang von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat bekannt zu geben, bestehen darf, sondern dass eine solche Verpflichtung bei einem dahin gehenden besonderen Verlangen der zuständigen Behörde nur dann besteht, wenn diese Maßnahme für die ordnungsgemäße Durchführung der in Artikel 5 Absatz 1 vorgesehenen Kontrollen unerlässlich ist.
- 60 Unter diesen Umständen kann die von der Kommission beanstandete schwedische Regelung nicht als Artikel 5 der Richtlinie 89/662 genügend angesehen werden.

- 61 Dem ist hinzuzufügen, dass diese Regelung eine ernste Gefahr einer doppelten Kontrolle umfassen kann, die überdies im Zeitpunkt des Eintreffens des Erzeugnisses im Hoheitsgebiet durchgeführt wird und daher auf einen offensichtlichen Vertrauensmangel hinsichtlich der Geeignetheit der Kontrollen schließen lässt, die bereits am Abgangsort vorgenommen worden sind.
- 62 Insbesondere stehen die Erklärungen der beklagten Regierung zum Grund für das Bestehen der von der Kommission beanstandeten nationalen Bestimmung, nämlich die Effizienz der gesundheitspolizeilichen Kontrollen zu gewährleisten, um zu verhindern, dass salmonelleninfizierte Nahrungsmittel nach Schweden gelangen können, im Widerspruch zum Geist der Richtlinie 89/662, die den freien Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen fördern soll, indem der Schwerpunkt auf die Kontrollen verlagert wird, die im Ursprungsmitgliedstaat stattfinden sollen.
- 63 Dieses Ziel der Richtlinie könnte nicht verwirklicht und ihre praktische Wirksamkeit nicht erreicht werden, wenn es den Mitgliedstaaten freistünde, über die durch sie aufgestellten Anforderungen hinauszugehen, so dass die Beibehaltung oder der Erlass von anderen nationalen Maßnahmen als den ausdrücklich vorgesehenen als mit dem Zweck der Richtlinie nicht vereinbar anzusehen ist.
- 64 Im Übrigen enthält die Richtlinie 89/662 selbst in ihren Artikeln 7, 8 und 9 Vorschriften, die es dem Bestimmungsmitgliedstaat gestatten, bei der Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung insbesondere der Gesundheit der Bevölkerung Maßnahmen zu ergreifen, die jedoch von Verfahrensgarantien begleitet sind, die sie mit der Gemeinschaftsebene in Einklang bringen können und die überdies in Erwartung des Erlasses gemeinsamer Maßnahmen nur vorläufigen Charakter haben.
- 65 Wie der Generalanwalt in den Nummern 14, 77 und 78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, haben das Königreich Schweden und übrigens auch die Republik Finnland im Rahmen ihres Beitritts zur Europäischen Union zusätzliche Garantien erhalten, was die Kontrolle auf Salmonellenbefall bei der Lieferung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die für sie bestimmt sind, angeht.

- 66 Nach ständiger Rechtsprechung jedenfalls kann ein Mitgliedstaat nicht eine mögliche Missachtung des Gemeinschaftsrechts durch einen anderen Mitgliedstaat geltend machen, um seinen eigenen Verstoß zu rechtfertigen. Daher ist ein Mitgliedstaat unter keinen Umständen berechtigt, einseitig Ausgleichs- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, um einer solchen Missachtung entgegenzuwirken, sondern er ist verpflichtet, im Rahmen der insoweit im Vertrag vorgesehenen Verfahren und Klagemöglichkeiten zu handeln (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 25. September 1979 in der Rechtssache 232/78, Kommission/Frankreich, Slg. 1979, 2729, Randnr. 9, vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 325/82, Kommission/Deutschland, Slg. 1984, 777, Randnr. 11, vom 9. Juli 1991 in der Rechtssache C-146/89, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1991, I-3533, Randnr. 47, und vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 20).
- 67 Zudem ist das Vorbringen der schwedischen Regierung, dass die Fleischimporte aus anderen Mitgliedstaaten durch die Anwendung der streitigen nationalen Maßnahme nicht beeinträchtigt worden seien, im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zurückzuweisen, wonach der Verstoß gegen eine Verpflichtung aus einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts für sich allein schon eine Vertragsverletzung darstellt und die Erwägung, dass dieser Verstoß keine nachteiligen Auswirkungen gehabt hat, unerheblich ist (vgl. Urteil vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-233/00, Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-6625, Randnr. 62).
- 68 Nach alledem ist die Klage der Kommission als begründet anzusehen.
- 69 Folglich ist festzustellen, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 89/662 verstoßen hat, dass es ein System der Voranmeldungspflicht für Einfuhren bestimmter Nahrungsmittel tierischen Ursprungs aus anderen Mitgliedstaaten beibehalten hat.

Kosten

- 70 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Schweden mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung trägt die Republik Finnland, die dem Rechtsstreit als Streithelferin beigetreten ist, ihre eigenen Kosten.

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

- 1. Das Königreich Schweden hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt verstoßen, dass es ein System der Voranmeldungspflicht für Einfuhren bestimmter Nahrungsmittel tierischen Ursprungs aus anderen Mitgliedstaaten beibehalten hat.**

- 2. Das Königreich Schweden trägt die Kosten des Verfahrens.**

- 3. Die Republik Finnland trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften.