



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

2. September 2021 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz der Gesundheit – Verordnung (EG) Nr. 854/2004 – Art. 5 Nr. 2 – Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Art. 54 Abs. 3 – Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs – Inspektion von Tierkörper und Schlachtnebenprodukten – Amtlicher Tierarzt – Genusstauglichkeitskennzeichnung – Verweigerung – Für genussuntauglich erklärtes Fleisch – Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes – Wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“

In der Rechtssache C-579/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) mit Entscheidung vom 24. Juli 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Juli 2019, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag von

Association of Independent Meat Suppliers,

Cleveland Meat Company Ltd,

gegen

Food Standards Agency

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Vilaras, der Richter N. Piçarra, D. Šváby (Berichterstatter) und S. Rodin sowie der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwalt: E. Tanchev,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Englisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Association of Independent Meat Suppliers und der Cleveland Meat Company Ltd, vertreten durch S. Hockman, QC, D. Hercock, Barrister, und H. Leese, Solicitor,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Brandon als Bevollmächtigten im Beistand von A. Dashwood, QC, und A. Heppinstall, Barrister,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Dawes, W. Farrell und B. Hofstätter als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Februar 2021

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 5 Nr. 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 (ABl. 2004, L 139, S. 206, berichtigt im ABl. 2004, L 226, S. 83, und im ABl. 2013, L 160, S. 16) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 (ABl. 2004, L 165, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 191, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 854/2004) sowie die Auslegung der Verordnung Nr. 882/2004.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, den die Association of Independent Meat Suppliers und die Cleveland Meat Company Ltd (im Folgenden: CMC) gegen die Food Standards Agency (Lebensmittelbehörde, Vereinigtes Königreich) wegen des im Anschluss an eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes, die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung an einem der CMC gehörenden Schlachtkörper abzulehnen, so dass der Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt und vernichtet wurde, einzuhaltenden Verfahrens führen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Austrittsabkommen

- 3 Mit dem Beschluss (EU) 2020/135 vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und aus der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 1, im Folgenden: Austrittsabkommen) genehmigte der Rat der Europäischen Union im Namen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft das dem Beschluss beigefügte Austrittsabkommen.

4 Art. 86 („Vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anhängige Rechtssachen“) des Austrittsabkommens sieht in den Abs. 2 und 3 vor:

„(2) Der Gerichtshof der Europäischen Union ist weiterhin für Vorabentscheidungsersuchen der Gerichte des Vereinigten Königreichs zuständig, die vor Ende des Übergangszeitraums vorgelegt werden.

(3) Für die Zwecke dieses Kapitels gilt ein Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu dem Zeitpunkt als eingeleitet und ein Vorabentscheidungsersuchen zu dem Zeitpunkt als vorgelegt, zu dem die Unterlagen zur Einleitung des Verfahrens von der Kanzlei des Gerichtshofs der Europäischen Union registriert wurden.“

5 Gemäß Art. 126 des Austrittsabkommens begann der Übergangszeitraum am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens und endete am 31. Dezember 2020.

Verordnung (EG) Nr. 178/2002

6 Die Erwägungsgründe 2 und 10 der 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) lauten:

„(2) Bei der Durchführung der Politiken der Gemeinschaft muss ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit des Menschen gewährleistet werden.

...

(10) Die Erfahrung hat gezeigt, dass es zum Schutz der menschlichen Gesundheit und für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist, Maßnahmen zu treffen, die gewährleisten, dass nicht sichere Lebensmittel nicht in den Verkehr gelangen und dass Systeme vorhanden sind, mit deren Hilfe Probleme der Lebensmittelsicherheit erkannt werden können und hierauf reagiert werden kann. Auch im Zusammenhang mit der Sicherheit von Futtermitteln müssen diese Fragen angegangen werden.“

7 Art. 14 Abs. 1, 2 und 5 der Verordnung sieht vor:

„(1) Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.

(2) Lebensmittel gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie

a) gesundheitsschädlich sind,

b) für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind.

...

(5) Bei der Entscheidung der Frage, ob ein Lebensmittel für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet ist, ist zu berücksichtigen, ob das Lebensmittel infolge einer durch Fremdstoffe oder auf andere Weise bewirkten Kontamination, durch Fäulnis, Verderb oder Zersetzung ausgehend

von dem beabsichtigten Verwendungszweck nicht für den Verzehr durch den Menschen inakzeptabel geworden ist.“

Verordnung (EG) Nr. 853/2004

- 8 Art. 5 („Genusstauglichkeits- und Identitätskennzeichnung“) der 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, berichtigt im ABl. 2004, L 226, S. 22) bestimmt in Abs. 1:

„Lebensmittelunternehmer dürfen in einem gemäß Artikel 4 Absatz 2 zulassungspflichtigen Betrieb behandelte Erzeugnisse tierischen Ursprungs nur in Verkehr bringen, wenn

- a) sie ein gemäß der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 angebrachtes Genusstauglichkeitskennzeichen tragen
oder
b) sofern in der genannten Verordnung die Anbringung eines Genusstauglichkeitskennzeichens nicht vorgesehen ist, ein gemäß Anhang II Abschnitt I der vorliegenden Verordnung angebrachtes Identitätskennzeichen tragen.“

Verordnung Nr. 854/2004

- 9 In den Erwägungsgründen 1, 2, 4, 6 und 9 der Verordnung Nr. 854/2004 heißt es:

„(1) Die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. 2004, L 139, S. 1)] legt allgemeine Hygienevorschriften für alle Lebensmittel fest, während spezifische Hygienevorschriften für Erzeugnisse tierischen Ursprungs in der Verordnung [Nr. 853/2004] enthalten sind.

(2) Es müssen spezifische Vorschriften für die amtliche Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs festgelegt werden, damit besondere Merkmale solcher Erzeugnisse berücksichtigt werden können.

...

(4) Die amtliche Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs sollte alle Aspekte abdecken, die für den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und gegebenenfalls für den Schutz der Tiergesundheit sowie für das Wohlbefinden der Tiere von Bedeutung sind. ...

...

(6) Art und Umfang der amtlichen Überwachung sollten von einer Bewertung der Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung, der Tiergesundheit, gegebenenfalls des Wohlbefindens der Tiere sowie der Art und des Umfangs der durchgeführten Prozesse und des Lebensmittelunternehmers abhängen.

...

(9) Es ist angebracht, dass amtliche Tierärzte in Anbetracht ihres besonderen Fachwissens Schlachthöfe, Wildbearbeitungsbetriebe und bestimmte Zerlegungsbetriebe überprüfen und inspizieren. Die Entscheidung über das geeignetste Personal für Überprüfungen und Inspektionen anderer Arten von Betrieben sollte den Mitgliedstaaten überlassen werden.“

10 Art. 1 Abs. 1, 1a und 3 der Verordnung Nr. 854/2004 bestimmt:

„(1) In der vorliegenden Verordnung werden besondere Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs festgelegt.

(1a) Diese Verordnung gilt zusätzlich zur Verordnung [Nr. 882/2004].

...

(3) Die Durchführung der amtlichen Überwachung gemäß der vorliegenden Verordnung erfolgt unbeschadet der primären rechtlichen Verantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit nach der Verordnung [Nr. 178/2002] und unbeschadet der zivilrechtlichen Haftung oder strafrechtlichen Verantwortung aufgrund eines Verstoßes gegen ihre Pflichten.“

11 Art. 2 Abs. 1 Buchst. c, f und g der Verordnung Nr. 854/2004 lautet:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

c) ‚zuständige Behörde‘ ist die für die Durchführung von Veterinärkontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der sie diese Zuständigkeit übertragen hat;

f) ‚amtlicher Tierarzt‘ ist ein Tierarzt, der im Sinne dieser Verordnung qualifiziert ist, als solcher zu handeln, und der von der zuständigen Behörde benannt wird;

g) ‚zugelassener Tierarzt‘ ist ein von der zuständigen Behörde bezeichneter Tierarzt, der für diese Behörde bestimmte amtliche Kontrollen in Betrieben durchführt; ...“

12 Art. 4 der Verordnung Nr. 854/2004 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Lebensmittelunternehmer der zuständigen Behörde zur wirksamen Durchführung der amtlichen Überwachung jede erforderliche Unterstützung gewähren.

Sie gewährleisten insbesondere:

- den Zugang zu Gebäuden, Betriebsstätten, Anlagen und sonstigen Infrastrukturen,
- den Zugang zu den Dokumenten und Büchern, die im Rahmen dieser Verordnung vorgeschrieben sind oder die von der zuständigen Behörde zur Beurteilung der Lage für erforderlich gehalten werden.

(2) Die zuständige Behörde führt eine amtliche Überwachung durch, um zu überprüfen, ob die Lebensmittelunternehmer die Bestimmungen:

- a) der Verordnung [Nr. 852/2004],
- b) der Verordnung [Nr. 853/2004]
und
- c) der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. 2002, L 273, S. 1)] einhalten.

(3) Die amtliche Überwachung gemäß Absatz 1 umfasst:

- a) Überprüfungen (Audits) der guten Hygienepraxis und der Verfahren, die auf [eine] Gefahrenanalyse und [die] Überwachung kritischer Kontrollpunkte (HACCP-Verfahren) gestützt sind,
- b) die amtliche Überwachung gemäß den Artikeln 5 bis 8
sowie
- c) in den Anhängen genannte besondere Überprüfungsaufgaben.

(4) Bezüglich der guten Hygienepraxis ist zu überprüfen, ob die Lebensmittelunternehmer kontinuierlich und ordnungsgemäß Verfahren anwenden, die mindestens Folgendes abdecken:

- a) Prüfung der Informationen zur Lebensmittelkette;
- b) Gestaltung und Instandhaltung der Betriebsstätten und der Einrichtungen;
- c) Hygiene vor, während und nach Durchführung der Tätigkeiten;
- d) persönliche Hygiene;
- e) Unterweisung in Hygiene und Arbeitsverfahren;
- f) Schädlingsbekämpfung;
- g) Wasserqualität;
- h) Temperaturkontrolle;
- i) Kontrolle ein- und ausgehender Lebensmittellieferungen und der Begleitdokumente.

(5) Bezüglich der HACCP-gestützten Verfahren ist zu überprüfen, ob die Lebensmittelunternehmer diese Verfahren kontinuierlich und ordnungsgemäß anwenden; bei dieser Überprüfung ist insbesondere darauf zu achten, dass die Verfahren die in Anhang II

Abschnitt II der Verordnung [Nr. 853/2004] genannten Garantien bieten. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Verfahren so weit wie möglich sicherstellen, dass die Erzeugnisse tierischen Ursprungs

- a) den in Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgelegten mikrobiologischen Kriterien entsprechen,
 - b) mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Rückstände, Schadstoffe und verbotene Stoffe im Einklang stehen
- und
- c) keine physikalischen Gefahrenquellen, wie Fremdkörper, enthalten.

Wendet ein Lebensmittelunternehmer gemäß Artikel 5 der Verordnung [Nr. 852/2004] die in den Leitlinien zur Anwendung der HACCP-Grundsätze angegebenen Verfahren an, anstatt eigene spezifische Verfahren festzulegen, so ist die ordnungsgemäße Anwendung dieser Leitlinien zu überprüfen.

(6) Zusätzlich zu der Verifizierung der Einhaltung sonstiger Rückverfolgbarkeitsvorschriften wird in allen gemäß der Verordnung [Nr. 853/2004] zugelassenen Betrieben verifiziert, ob die Bestimmungen der genannten Verordnung hinsichtlich der Verwendung von Identitätskennzeichen eingehalten werden.

(7) Im Falle von Schlachthöfen, Wildbearbeitungsbetrieben und Zerlegungsbetrieben, die frisches Fleisch in Verkehr bringen, führt der amtliche Tierarzt die in den Absätzen 3 und 4 genannten Überprüfungsaufgaben aus.

(8) Bei den Überprüfungen hat die zuständige Behörde besondere Aufmerksamkeit zu verwenden auf

- a) die Feststellung, ob das Personal und die vom Personal im Betrieb verrichteten Tätigkeiten auf allen Produktionsstufen die einschlägigen Anforderungen der in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Verordnungen erfüllen. Zusätzlich zu dieser Überprüfung kann die zuständige Behörde sich mit Hilfe von Leistungstests vergewissern, dass die Leistung des Personals bestimmten Parametern entspricht,
 - b) die Verifizierung der einschlägigen Aufzeichnungen des Lebensmittelunternehmers,
 - c) Probenahmen für Laboranalysen, sofern erforderlich,
- und
- d) die Dokumentation der berücksichtigten Elemente und der Ergebnisse der Überprüfungen.

(9) Art und Umfang der Überprüfung der einzelnen Betriebe hängen von den Ergebnissen der Risikobewertung ab. Hierzu hat die zuständige Behörde regelmäßig Folgendes zu bewerten:

- a) die Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung und gegebenenfalls für die Tiergesundheit,

- b) im Falle von Schlachthöfen die Aspekte des Wohlbefindens der Tiere,
- c) Art und Umfang der durchgeführten Prozesse
und
- d) das bisherige Verhalten des Lebensmittelunternehmers hinsichtlich der Einhaltung des Lebensmittelrechts.“

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

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Frischfleisch einer amtlichen Überwachung gemäß Anhang I unterzogen wird.

1. Gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Anhangs I Abschnitt I Kapitel II und den besonderen Bestimmungen des Anhangs I Abschnitt IV führt der amtliche Tierarzt in Schlachthöfen, Wildbearbeitungsbetrieben und Zerlegungsbetrieben, die frisches Fleisch in Verkehr bringen, Inspektionen vor allem in Bezug auf Folgendes durch:
 - a) Informationen zur Lebensmittelkette;
 - b) Schlachttieruntersuchung;
 - c) Wohlbefinden der Tiere;
 - d) Fleischuntersuchung;
 - e) spezifiziertes Risikomaterial und andere tierische Nebenprodukte;
 - f) Labortests.
2. 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.
3. Der amtliche Tierarzt trifft, nachdem er die unter den Nummern 1 und 2 genannten Kontrollen durchgeführt hat, geeignete Maßnahmen, wie sie in Anhang I Abschnitt II dargelegt sind; sie betreffen insbesondere:
 - a) die Mitteilung von Inspektionsbefunden,
 - b) Entscheidungen bezüglich der Informationen zur Lebensmittelkette,
 - c) Entscheidungen bezüglich lebender Tiere,
 - d) Entscheidungen bezüglich des Wohlbefindens der Tiereund
 - e) Entscheidungen bezüglich Fleisch.
4. Amtliche Fachassistenten können den amtlichen Tierarzt bei der amtlichen Überwachung nach Anhang I Abschnitte I und II in der in Anhang I Abschnitt III Kapitel I dargestellten Weise unterstützen. Dabei arbeiten sie als Teil eines unabhängigen Teams.

5. a) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie über genügend amtliches Personal verfügen, damit die amtliche Überwachung gemäß Anhang I in der in Anhang I Abschnitt III Kapitel II festgelegten Häufigkeit erfolgen kann.
- b) Bei der Veranschlagung des Bedarfs an amtlichem Personal für die Schlachtlinie der einzelnen Schlachthöfe ist ein risikobezogener Ansatz zu verfolgen. Die Zahl der amtlichen Mitarbeiter muss von der zuständigen Behörde festgelegt und ausreichend sein, so dass alle Anforderungen dieser Verordnung erfüllt werden können.
6. a) Die Mitgliedstaaten können dem Schlachthofpersonal gestatten, bei der amtlichen Überwachung der Herstellung von Fleisch von Geflügel und Hasentieren gemäß Anhang I Abschnitt III Kapitel III Teil A mitzuwirken und bestimmte Aufgaben unter Aufsicht des amtlichen Tierarztes auszuführen. In diesem Fall stellen sie sicher, dass das betreffende Personal
- i) über die erforderliche Qualifikation verfügt und sich gemäß den genannten Bestimmungen einer entsprechenden Ausbildung unterzieht,
- ii) unabhängig vom in der Produktion tätigen Personal arbeitet
- und
- iii) dem amtlichen Tierarzt etwaige Mängel meldet.
- b) Die Mitgliedstaaten können dem Schlachthofpersonal ferner gestatten, bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit der Entnahme von Stichproben und der Durchführung von Tests gemäß Anhang I Abschnitt III Kapitel III Teil B durchzuführen.
7. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die amtlichen Tierärzte und die amtlichen Fachassistenten über die erforderliche Qualifikation verfügen und sich gemäß Anhang I Abschnitt III Kapitel IV einer entsprechenden Ausbildung unterziehen.“
- 14 In Anhang I Abschnitt I der Verordnung Nr. 854/2004 bestimmt Kapitel III („Genusstauglichkeitskennzeichnung“) in den Nrn. 1 und 2:
- „1. Der amtliche Tierarzt hat die Genusstauglichkeitskennzeichnung und die verwendeten Kennzeichen zu überwachen.
2. Der amtliche Tierarzt hat insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass
- a) das Genusstauglichkeitskennzeichen nur bei Tieren ... angebracht wird, die einer Schlachttier- und Fleischuntersuchung gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung unterzogen wurden, und wenn keine Gründe dafür vorliegen, das Fleisch als genussuntauglich zu erklären. ...
- ...“
- 15 In Anhang I Abschnitt III der Verordnung Nr. 854/2004 bestimmt Kapitel IV („Berufliche Qualifikationen“) in Teil A:
- „Amtliche Tierärzte
1. Die zuständige Behörde darf nur Tierärzte, die eine den Anforderungen der Nummer 2 genügende Prüfung abgelegt haben, zu amtlichen Tierärzten ernennen.

2. Die zuständige Behörde hat für die Prüfung Sorge zu tragen. Bei dieser Prüfung sind die Kenntnisse in folgenden Bereichen in dem erforderlichen Maße nachzuweisen, wobei dem Werdegang und den Qualifikationen des Tierarztes Rechnung zu tragen ist:
- a) nationale Rechtsvorschriften und Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu veterinärmedizinischen Aspekten des Gesundheitsschutzes, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Arzneimittel,
 - b) Grundsätze der gemeinsamen Agrarpolitik, Marktmaßnahmen, Ausfuhrerstattungen, Betrugsermittlung ...,
 - c) Grundlagen der Lebensmittelverarbeitung und Lebensmitteltechnologie,
 - d) Grundsätze, Konzepte und Methoden der guten Herstellungspraxis und des Qualitätsmanagements,
- ...
- g) Grundsätze, Konzepte und Methoden der Risikoanalyse,
 - h) Grundsätze, Konzepte und Methoden des HACCP, Anwendung des HACCP-Systems in der gesamten Lebensmittelkette,
 - i) Verhütung und Eindämmung von lebensmittelbedingten Gefährdungen der menschlichen Gesundheit,
- ...
- o) Informations- und Kommunikationstechnologie in Bezug auf die veterinärmedizinischen Aspekte des Gesundheitsschutzes,
- ...
- u) Vorsorgeprinzip und Verbraucherinteresse
und
 - v) Grundsätze für die Schulung von Personal, das in der Lebensmittelkette arbeitet.
- ...
- ...
5. Der amtliche Tierarzt hat durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen und Fachliteratur seine Kenntnisse zu aktualisieren und sich über neue Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Der amtliche Tierarzt hat sich soweit irgend möglich jährlichen Fortbildungsmaßnahmen zu unterziehen.
6. Ein bereits zum amtlichen Tierarzt ernannter Tierarzt muss hinreichende Kenntnisse in den in Nummer 2 genannten Bereichen haben. Gegebenenfalls muss er diese Kenntnisse durch Fortbildungsmaßnahmen erwerben. Die zuständige Behörde hat hierfür angemessene Maßnahmen zu treffen.

...“

Verordnung Nr. 882/2004

16 In den Erwägungsgründen 1, 41 und 43 der Verordnung Nr. 882/2004 heißt es:

„(1) Futtermittel und Lebensmittel sollten sicher und bekömmlich sein. Das geltende Gemeinschaftsrecht umfasst einen Katalog von Vorschriften zur Erreichung dieses Ziels. Diese Vorschriften betreffen die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Futtermitteln und Lebensmitteln.

...

(41) Verstöße gegen das Futtermittel- und Lebensmittelrecht sowie gegen die Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz können eine Bedrohung der Gesundheit von Mensch und Tier sowie des Tierschutzes bedeuten. ...

...

(43) 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.“

17 Art. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 bestimmt:

„(1) In dieser Verordnung werden allgemeine Regeln für die Durchführung amtlicher Kontrollen festgelegt, mit denen überprüft werden soll, ob Bestimmungen eingehalten werden, die insbesondere darauf abzielen,

a) unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken

und

b) lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und den Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futtermitteln und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation, sicherzustellen.

(2) Diese Verordnung gilt nicht für amtliche Kontrollen zur Verifizierung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse.

(3) Besondere Gemeinschaftsvorschriften für amtliche Kontrollen werden von dieser Verordnung nicht berührt.

(4) Die Durchführung der amtlichen Kontrollen gemäß dieser Verordnung erfolgt unbeschadet der primären rechtlichen Verantwortung der Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer für die Gewährleistung der Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit nach der Verordnung [Nr. 178/2002] und unbeschadet der zivil- oder strafrechtlichen Haftung aufgrund eines Verstoßes gegen ihre Pflichten.“

18 Art. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 sieht vor:

„Für die Zwecke der vorliegenden Verordnung gelten die Begriffsbestimmungen der Artikel 2 und 3 der Verordnung [Nr. 178/2002].

Ferner gelten nachfolgende Begriffsbestimmungen:

1. ‚amtliche Kontrolle‘: jede Form der Kontrolle, die von der zuständigen Behörde oder der Gemeinschaft zur Verifizierung der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz durchgeführt wird;

...

4. ‚zuständige Behörde‘: die für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der diese Zuständigkeit übertragen wurde, gegebenenfalls auch die entsprechende Behörde eines Drittlandes;

5. ‚Kontrollstelle‘: eine unabhängige dritte Partei, der die zuständige Behörde bestimmte Kontrollaufgaben übertragen hat;

...

10. ‚Verstoß‘: die Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz;

...“

19 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 lautet:

„Die Mitgliedstaaten benennen die für die in dieser Verordnung vorgesehenen Zwecke und amtlichen Kontrollen zuständigen Behörden.“

20 In Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 heißt es:

„Die zuständige Behörde kann gemäß den Absätzen 2 bis 4 einer Kontrollstelle oder mehreren Kontrollstellen spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen übertragen.

...“

21 Art. 54 („Maßnahmen im Fall eines Verstoßes“) der Verordnung Nr. 882/2004 sieht vor:

„(1) Stellt die zuständige Behörde einen Verstoß fest, so trifft sie die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Unternehmer Abhilfe schafft. Sie berücksichtigt dabei die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers mit Blick auf Verstöße.

(2) Dazu können gegebenenfalls folgende Maßnahmen gehören:

a) Verhängung von Gesundheitsschutz- oder anderen Maßnahmen, die als notwendig erachtet werden, um die Sicherheit von Futtermitteln oder Lebensmitteln oder die Einhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu gewährleisten;

- b) Einschränkung oder Untersagung des Inverkehrbringens und der Ein- oder Ausfuhr von Futtermitteln, Lebensmitteln oder Tieren;
 - c) Überwachung und, falls erforderlich, Anordnung der Rücknahme, des Rückrufs und/oder der Vernichtung der Futtermittel oder Lebensmittel;
 - d) Genehmigung zur Verwendung des Futtermittels oder Lebensmittels für andere als die ursprünglich vorgesehenen Zwecke;
 - e) Betriebsaussetzung oder Schließung des ganzen oder eines Teils des betreffenden Unternehmens für einen angemessenen Zeitraum;
 - f) Aussetzung oder Entzug der Zulassung des Betriebs;
 - g) Maßnahmen gemäß Artikel 19 in Bezug auf Sendungen aus Drittländern;
 - h) sonstige Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde für angemessen erachtet werden.
- (3) 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.
- (4) Gegebenenfalls teilt die zuständige Behörde ihre Entscheidung auch der zuständigen Behörde des versendenden Mitgliedstaats mit.
- (5) Alle infolge der Durchführung dieses Artikels anfallenden Kosten sind von dem betreffenden Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer zu tragen.“

Recht des Vereinigten Königreichs

- 22 Nach Section 8(2) des Food Safety Act 1990 (Lebensmittelsicherheitsgesetz von 1990, im Folgenden: Gesetz von 1990) erfüllt ein Lebensmittel nicht die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, wenn es im Sinne von Art. 14 der Verordnung Nr. 178/2002 nicht sicher ist.
- 23 Section 9 („Untersuchung und Beschlagnahme verdächtiger Lebensmittel“) des Gesetzes von 1990 sieht das Verfahren für den Fall vor, dass ein von einer Kontrollstelle wie der Lebensmittelbehörde ermächtigter Bediensteter nach einer Überprüfung der Auffassung ist, dass die für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmittel nicht den Erfordernissen der Lebensmittelsicherheit entsprechen.
- 24 Section 9(3) und (4) des Gesetzes bestimmt:
- „(3) Der ermächtigte Bedienstete kann

- (a) der für die Lebensmittel verantwortlichen Person mitteilen, dass die Lebensmittel oder ein bestimmter Teil von ihnen bis zur Rücknahme der Mitteilung
 - (i) nicht für den menschlichen Verzehr verwendet werden dürfen
 - und
 - (ii) entweder nicht abtransportiert werden dürfen oder nur an einen in der Mitteilung angegebenen Ort transportiert werden dürfen oder
- (b) die betreffenden Lebensmittel beschlagnahmen und abtransportieren, damit sich ein Friedensrichter mit ihnen befasst.

Wer vorsätzlich gegen die Erfordernisse einer Mitteilung im Sinne von Buchstabe (a) verstößt, begeht eine Zuwiderhandlung.

(4) Bei der Ausübung der ihm durch Subsection (3)(a) übertragenen Befugnisse wird der ermächtigte Bedienstete so schnell wie möglich, jedenfalls aber binnen 21 Tagen, feststellen, ob die Lebensmittel nach seiner Überzeugung den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit genügen, und,

- (a) wenn er davon überzeugt ist, die Mitteilung zurückzunehmen;
- (b) wenn er nicht davon überzeugt ist, die Lebensmittel beschlagnahmen und abtransportieren, damit sich ein Friedensrichter mit ihnen befasst.“

25 Section 9(6) und (7) des Gesetzes bestimmt:

„(6) Kommt der Friedensrichter auf der Grundlage der von ihm unter den gegebenen Umständen für angemessen erachteten Beweise zu dem Ergebnis, dass die Lebensmittel, mit denen er sich nach dieser Section zu befassen hat, nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit genügen, erklärt er diese Lebensmittel für genussuntauglich und ordnet an,

- (a) dass die Lebensmittel vernichtet oder in einer Weise beseitigt werden, die ihre Verwendung für den menschlichen Verzehr verhindert, und
- (b) dass alle im Zusammenhang mit der Vernichtung oder Beseitigung anfallenden angemessenen Kosten vom Eigentümer der Lebensmittel getragen werden.

(7) Wird eine Mitteilung im Sinne von Subsection (3)(a) zurückgenommen oder lehnt der Friedensrichter, der sich im Rahmen dieser Section mit Lebensmitteln zu befassen hat, es ab, die Lebensmittel für genussuntauglich zu erklären, so entschädigt die Lebensmittelbehörde den Eigentümer der Lebensmittel für Minderungen ihres Wertes, die aus der Maßnahme des ermächtigten Bediensteten resultieren.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

26 Am 11. September 2014 erwarb die CMC für 1 361,20 Pfund Sterling (GBP) (etwa 1 700 Euro) einen lebenden Bullen. Er wurde von dem für den Schlachthof der CMC zuständigen amtlichen Tierarzt für schlachttauglich erklärt, und ihm wurde eine Schlachtnummer zugeteilt. Bei einer nach der Schlachtung des Bullen durchgeführten Inspektion von Tierkörper und Schlachtnebenprodukten stellte ein Fleischhygieneinspektor drei Abszesse an den Schlachtnebenprodukten fest.

Die Nebenprodukte wurden nicht aufbewahrt. Am gleichen Tag inspizierte der amtliche Tierarzt den Schlachtkörper und erklärte nach Rücksprache mit dem Fleischhygieneinspektor das Fleisch für genussuntauglich, da der Verdacht einer Pyämie, einer Form von Blutvergiftung, bestehe. Deshalb wurde der Schlachtkörper nicht mit einer seine Genusstauglichkeit bescheinigenden Kennzeichnung versehen. Infolgedessen durfte die CMC nach Regulation 19 der Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (Verordnung über Lebensmittelsicherheit und -hygiene [England] von 2013) den Schlachtkörper nicht verkaufen.

- 27 Die CMC holte den Rat eines weiteren Tierarztes ein und stellte die Auffassung des amtlichen Tierarztes in Frage. Sie machte geltend, in Anbetracht ihres Einwands und ihrer Weigerung, den Schlachtkörper freiwillig herauszugeben, hätte der amtliche Tierarzt gemäß Section 9 des Gesetzes von 1990 den Schlachtkörper beschlagnahmen und einen Friedensrichter anrufen müssen, der darüber zu entscheiden habe, ob der Schlachtkörper für genussuntauglich zu erklären sei. Die für den Bereich der Lebensmittelsicherheit zuständige und für die amtlichen Kontrollen in Schlachthöfen verantwortliche Lebensmittelbehörde war der Auffassung, dass die Anwendung dieses Verfahrens nicht erforderlich sei und dass der Schlachtkörper, nachdem der amtliche Tierarzt ihn für genussuntauglich erklärt habe, als tierisches Nebenprodukt zu beseitigen sei.
- 28 In der Folge, am 23. September 2014, forderte der amtliche Tierarzt die CMC im Namen der Lebensmittelbehörde auf, den fraglichen Schlachtkörper im Einklang mit Regulation 25 Abs. 2 Buchst. a der Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (Verordnung über tierische Nebenprodukte [Durchsetzung] [England] von 2013) und der 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) zu beseitigen. Die CMC wurde darüber informiert, dass der Schlachtkörper sonst von der ermächtigten Person auf Kosten der CMC beseitigt werden könne und dass es ein Vergehen darstelle, wenn eine ermächtigte Person an der Ausübung der ihr auferlegten Verpflichtungen gehindert werde. Ferner wurde der CMC mitgeteilt, dass sie das Recht habe, gerichtlich gegen die Entscheidung des amtlichen Tierarztes vorzugehen, und dass ein solcher Rechtsbehelf innerhalb von drei Monaten eingelegt werden müsse.
- 29 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erhoben vor dem High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench, Vereinigtes Königreich), eine Klage auf gerichtliche Überprüfung, wobei sie in erster Linie die Stichhaltigkeit der Behauptung der Lebensmittelbehörde in Abrede stellten, es sei nicht erforderlich, das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren anzuwenden, und hilfsweise geltend machten, es obliege dem Vereinigten Königreich, Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes über die Genusstauglichkeit von Fleisch zur Verfügung zu stellen. Sowohl ihre Klage vor diesem Gericht als auch ihre beim Court of Appeal (England & Wales) (Civil division) (Berufungsgericht [England und Wales] [Abteilung für Zivilsachen], Vereinigtes Königreich) eingelegte Berufung blieben erfolglos. Daraufhin legten sie ein Rechtsmittel beim Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) ein.
- 30 Das vorliegende Gericht führt aus, die Rechtssache, mit der es befasst sei, werfe drei Probleme auf.

- 31 Erstens stelle sich die das innerstaatliche Recht betreffende Frage, ob das in Section 9 des Gesetzes von 1990 geregelte Verfahren unter den vorliegenden Umständen einschlägig sei und ob der amtliche Tierarzt oder die Lebensmittelbehörde es anwenden müsse, wenn der Eigentümer des Schlachtkörpers, der den betreffenden Schlachthof betreibe, sich weigere, ihn freiwillig herauszugeben, damit der Betreiber die Möglichkeit habe, Entscheidungen des amtlichen Tierarztes, mit denen er nicht einverstanden sei, anzufechten. Zweitens bedürfe der Klärung, ob die Anwendung des in Section 9 vorgesehenen Verfahrens mit der durch die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 geschaffenen unionsrechtlichen Regelung im Bereich der Lebensmittelsicherheit vereinbar sei. Drittens sei unklar, ob die Verordnung Nr. 882/2004 ein Rechtsbehelfsverfahren verlange und, wenn ja, ob in einem solchen Verfahren die Entscheidung des amtlichen Tierarztes inhaltlich in vollem Umfang überprüfbar sein müsse oder ob die begrenztere Tragweite der Anfechtung einer solchen Entscheidung im Rahmen des Verfahrens der gerichtlichen Überprüfung genüge, um den Anforderungen der Verordnung Rechnung zu tragen.
- 32 Das vorliegende Gericht führt dazu u. a. aus, das in Section 9 des Gesetzes von 1990 festgelegte Verfahren sei nicht als Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes über die Genussstauglichkeit von Fleisch ausgestaltet. Nach diesem Verfahren könne ein von einer Kontrollstelle wie der Lebensmittelbehörde ermächtigter Bediensteter, wenn er der Auffassung sei, dass ein für den menschlichen Verzehr bestimmtes Lebensmittel nicht den Erfordernissen der Lebensmittelsicherheit entspreche, das Lebensmittel beschlagnahmen, damit der örtlich zuständige Friedensrichter entscheide, der ein Laienrichter oder ein Bezirksrichter mit juristischer Ausbildung sein könne und jederzeit problemlos erreichbar sein müsse. Gelange der Friedensrichter auf der Grundlage der ihm angemessen erscheinenden Beweise zu dem Ergebnis, dass der fragliche Schlachtkörper genussuntauglich sei, müsse er dessen Vernichtung auf Kosten des Eigentümers anordnen. Der Richter könne es auch ablehnen, den Schlachtkörper für genussuntauglich zu erklären; dann müsse die betreffende Kontrollstelle den Eigentümer für jeden auf das Tätigwerden des Bediensteten zurückzuführenden Wertverlust des Schlachtkörpers entschädigen.
- 33 In diesem Kontext hebt das vorliegende Gericht hervor, dass nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens das Verfahren in Section 9 des Gesetzes von 1990 für den amtlichen Tierarzt oder die Lebensmittelbehörde die Möglichkeit vorsehe, Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, die sich aus der Entscheidung des amtlichen Tierarztes ergäben, mit der ein Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt werde, und dass der betreffende Schlachthofbetreiber diese Entscheidung gerichtlich überprüfen und den Friedensrichter darüber entscheiden lassen könne, ob der in Rede stehende Schlachtkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit erfülle.
- 34 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens räumen ein, dass der Friedensrichter den amtlichen Tierarzt nicht anweisen könne, eine Genussstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, tragen aber vor, zum einen müsse sich der amtliche Tierarzt der Entscheidung des Friedensrichters beugen und infolgedessen eine Genussstauglichkeitskennzeichnung anbringen, und zum anderen könne eine Entschädigung gewährt werden. Überdies werde das durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantierte Eigentumsrecht beeinträchtigt, das eine gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung des amtlichen Tierarztes, mit der ein Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt werde, vorschreibe. Diese Bestimmung werde verletzt, wenn dem Betreiber das Eigentum am Schlachtkörper ohne angemessene Rechtfertigung oder Entschädigung entzogen werde oder wenn er über ihn in einer Weise verfügen müsse, die ihm jeden Wert nehme.

- 35 Die Lebensmittelbehörde macht hingegen geltend, das in Section 9 des Gesetzes von 1990 vorgesehene Verfahren eigne sich nicht zur Klärung eines Rechtsstreits über die Frage, ob ein Schlachtkörper genusstauglich sei, da der Friedensrichter nicht befugt sei, den amtlichen Tierarzt anzuweisen, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, oder etwas anderes zu tun, als einen Schlachtkörper, der keine solche Kennzeichnung trage, für genussuntauglich zu erklären. Daher müsse der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Schlachtkörper in jedem Fall als tierisches Nebenprodukt beseitigt werden. Zur gerügten Verletzung von Art. 17 der Charta sei festzustellen, dass dieser Artikel nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Beschränkung der Nutzung des Eigentums gestatte, sofern sie ein verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung eines legitimen Zwecks darstelle (Urteil vom 10. Juli 2003, Booker Aquaculture und Hydro Seafood, C-20/00 und C-64/00, EU:C:2003:397). Das Ziel, bei Lebensmitteln ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Verbraucherinteressen zu gewährleisten, sei legitim, und das gewählte Mittel sei verhältnismäßig.
- 36 Das vorliegende Gericht ersucht den Gerichtshof, davon auszugehen, dass die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens befürwortete Auslegung von Section 9 des Gesetzes von 1990 zutrefe und dass ein Friedensrichter zum Erlass einer Entscheidung befugt sei, die zur Gewährung einer Entschädigung führen könne, wenn seines Erachtens eine Genusstauglichkeitskennzeichnung auf dem Schlachtkörper anzubringen gewesen wäre.
- 37 Das vorliegende Gericht weist ferner darauf hin, dass ein Schlachthofbetreiber, auch wenn die Lebensmittelbehörde dies nicht vorgebracht habe, berechtigt sei, vor dem High Court of Justice (England & Wales) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Vereinigtes Königreich) ein Verfahren der gerichtlichen Überprüfung einzuleiten, in dem die Entscheidung des amtlichen Tierarztes, einen Schlachtkörper für genussuntauglich zu erklären, angefochten oder die Nichtigerklärung eines Beseitigungsbescheids wie des in Rn. 28 des vorliegenden Urteils genannten begehrt werden könne. Im Rahmen dieses Verfahrens könne das angerufene Gericht eine solche Entscheidung unter jedem Aspekt ihrer Rechtswidrigkeit für nichtig erklären, u. a. dann, wenn der amtliche Tierarzt zu einem gesetzwidrigen Zweck gehandelt oder kein angemessenes rechtliches Kriterium angewandt habe oder wenn seine Entscheidung einer Grundlage entbehre oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt werde. Außerdem führe das Gericht gelegentlich ein mündliches Verfahren durch, könne verbindliche Anordnungen erlassen und sei befugt, Schadensersatz wegen Verletzung der Rechte aus der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) zuzusprechen.
- 38 Das Verfahren der gerichtlichen Überprüfung stelle jedoch keinen Rechtsbehelf gegen den Inhalt der Entscheidung des amtlichen Tierarztes dar, mit der ein Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt werde.
- 39 Unter diesen Umständen hat der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Stehen die Verordnungen 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 Nr. 882/2004 einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarztes gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 vor, mit der das Fleisch eines Tierkörpers für genussuntauglich erklärt wird, und, wenn ja, welches Verfahren ist bei der Überprüfung der Begründetheit der Entscheidung des amtlichen Tierarztes in einem solchen Fall anzuwenden?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

- 40 Vorab ist festzustellen, dass der Gerichtshof nach Art. 86 Abs. 2 des am 1. Februar 2020 in Kraft getretenen Austrittsabkommens dafür zuständig bleibt, im Wege der Vorabentscheidung über die von den Gerichten des Vereinigten Königreichs vor dem Ende des Übergangszeitraums am 31. Dezember 2020 vorgelegten Ersuchen zu entscheiden; dies ist beim vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen der Fall.

Zur ersten Frage

- 41 Wie sich aus den Rn. 33 und 36 des vorliegenden Urteils ergibt, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof darum, von der Prämisse auszugehen, dass die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens befürwortete Auslegung von Section 9 des Gesetzes von 1990 zutrifft, so dass der amtliche Tierarzt nach dieser Bestimmung in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, in der er sich geweigert hat, an einem Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, und der Eigentümer des fraglichen Schlachtkörpers mit dieser Entscheidung nicht einverstanden ist, den zuständigen Friedensrichter anrufen muss, damit dieser sich zur Vernichtung des fraglichen Schlachtkörpers äußert und dessen Eigentümer Gelegenheit erhält, die Entscheidung des amtlichen Tierarztes anzufechten.
- 42 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage wissen möchte, ob die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, wonach ein amtlicher Tierarzt in einer Situation, in der er sich weigert, an einem Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, und dessen Eigentümer mit dieser Entscheidung nicht einverstanden ist, einen Richter anrufen muss, damit dieser in der Sache und auf der Grundlage von Sachverständigengutachten beider Parteien darüber entscheidet, ob der Schlachtkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit erfüllt, wobei er weder die Entscheidungen des amtlichen Tierarztes förmlich für nichtig erklären noch anordnen kann, dass ihre Auswirkungen entfallen.
- 43 Im Hinblick auf die Auslegung der Bestimmungen der Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 ist darauf hinzuweisen, dass sie Teil des „Lebensmittelhygienepakets“ des Unionsrechts sind, wie das vorlegende Gericht angibt und wie der Generalanwalt in Nr. 42 seiner Schlussanträge ausgeführt hat.
- 44 Das mit den genannten Verordnungen verfolgte Ziel besteht nach den Erwägungsgründen 4 und 6 der Verordnung Nr. 854/2004 sowie den Erwägungsgründen 1 und 41 der Verordnung Nr. 882/2004 darin, in Bezug auf Lebensmittel ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu erreichen.

Damit ein solches Niveau erreicht wird, werden die Mitgliedstaaten durch diese Verordnungen verpflichtet, amtliche Kontrollen durchzuführen, um zu überprüfen, dass die Lebensmittelunternehmer auf allen Produktionsstufen das Lebensmittelrecht einhalten (vgl. in diesem Sinne 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).

- 45 In diesem Kontext ernennt die nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 854/2004 zuständige Behörde – die für die Durchführung von Veterinärkontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der sie diese Zuständigkeit übertragen hat, im vorliegenden Fall die Lebensmittelbehörde – im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung den amtlichen Tierarzt, der die in Abschnitt III Kapitel IV Teil A von Anhang I der Verordnung vorgesehenen Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen erfüllt und qualifiziert ist, als solcher zu handeln.
- 46 Insoweit geht, wie der Generalanwalt in den Nrn. 44 bis 46 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, aus der Verordnung Nr. 854/2004 und ihren Anhängen hervor, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen der amtlichen Kontrollen zum menschlichen Verzehr bestimmter Erzeugnisse tierischen Ursprungs den amtlichen Tierarzt damit betraut hat, dafür zu sorgen, dass in Verkehr gebrachtes Fleisch genusstauglich ist, und ihm in Abschnitt I („Aufgaben des amtlichen Tierarztes“) von Anhang I der Verordnung mehrere Aufgaben in Ausübung dieser Rolle übertragen hat. Somit kann der amtliche Tierarzt bei vernünftiger Betrachtung als die Person angesehen werden, die für die Vornahme der Kontrollen in den Mitgliedstaaten am besten geeignet ist (vgl. entsprechend Urteil vom 15. April 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, EU:C:1997:188, Rn. 35).
- 47 Da der Bereich der Lebensmittelsicherheit durch Komplexität und einen hohen Grad an Spezialisierung gekennzeichnet ist, verfügt der amtliche Tierarzt im Rahmen dieser Kontrollen über ein weites Ermessen, das allerdings durch die in den Verordnungen auf diesem Gebiet festgelegten Anforderungen eingerahmt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2019, A u. a., C-347/17, EU:C:2019:720, Rn. 69).
- 48 Die wichtige Rolle, die dem amtlichen Tierarzt nach der Verordnung Nr. 854/2004 als Verwaltungsbehörde und als qualifizierter, spezialisierter und für die Lebensmittelsicherheit letztverantwortlicher Sachverständiger zukommt, kann aber nicht mit einer nationalen Regelung wie der in der ersten Frage angesprochenen in Einklang gebracht werden, wonach der amtliche Tierarzt in einer Situation, in der er sich weigert, an einem Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, und dessen Eigentümer damit nicht einverstanden ist, zwingend einen Richter anrufen muss, damit dieser darüber entscheidet, ob der Schlachtkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit erfüllt.
- 49 Eine solche Regelung führt nämlich dazu, dass der amtliche Tierarzt als Letztverantwortlicher im Bereich der Lebensmittelsicherheit durch einen Richter ersetzt wird, der in der Sache entscheidet.
- 50 Da im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits geltend gemacht wird, dass eine solche nationale Regelung es erlaube, dem Eigentümer eines Schlachtkörpers, dem der amtliche Tierarzt eine Genusstauglichkeitskennzeichnung versagt habe, die Möglichkeit zu geben, diese Entscheidung des amtlichen Tierarztes anzufechten, ist gleichwohl zu klären, ob die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 den betreffenden Mitgliedstaat verpflichten, einen Rechtsbehelf gegen eine solche Entscheidung vorzusehen.

- 51 Die Verordnung Nr. 854/2004, die nach ihrem Art. 1 besondere Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs betrifft, enthält keine Vorschrift für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen des amtlichen Tierarztes. Dagegen sieht die Verordnung Nr. 882/2004, in der allgemeine Regeln für die Durchführung amtlicher Kontrollen in diesem Bereich festgelegt werden, in ihrem Art. 54 Abs. 3 für den Fall eines Verstoßes des betreffenden Unternehmers ausdrücklich vor, dass er ein Widerspruchsrecht gegen Entscheidungen hat, mit denen dem Verstoß abgeholfen werden soll.
- 52 Wie sich aus Art. 1 Abs. 1a der Verordnung Nr. 854/2004 ergibt, gilt sie zusätzlich zur Verordnung Nr. 882/2004, die nach ihrem Art. 1 Abs. 3 besondere Unionsvorschriften über die amtlichen Kontrollen nicht berührt. Mangels besonderer Vorschriften für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen des amtlichen Tierarztes in der Verordnung Nr. 854/2004 sind daher die allgemeinen Vorschriften in der Verordnung Nr. 882/2004 heranzuziehen.
- 53 Insoweit ist zu prüfen, ob Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004, insbesondere dessen Abs. 3, auf Entscheidungen des amtlichen Tierarztes im Rahmen seiner amtlichen Kontrollen anwendbar ist, speziell auf Entscheidungen gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung an einem Lebensmittel anzubringen.
- 54 Nach Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 hat die zuständige Behörde den betreffenden Unternehmer schriftlich über ihre Entscheidung über Maßnahmen nach Art. 54 Abs. 1 und die Gründe hierfür, über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über die geltenden Verfahren und Fristen zu unterrichten. Diese Bestimmung ist im Licht des 43. Erwägungsgrundes der Verordnung zu sehen, der 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.“
- 55 Nach seinem Abs. 1 betrifft Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 die Maßnahmen, die die zuständige Behörde bei einem Verstoß zu treffen hat, damit der Unternehmer Abhilfe schafft. Unter diesen Umständen ist zu klären, ob die Entscheidung des amtlichen Tierarztes, an einem Lebensmittel keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, unter den Begriff „Verstoß“ im Sinne von Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 fallen kann.
- 56 Der Begriff „Verstoß“ wird in Art. 2 Nr. 10 der Verordnung Nr. 882/2004 weit definiert als Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.
- 57 Außerdem gehören nach Art. 54 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung Maßnahmen zur Einschränkung oder Untersagung des Inverkehrbringens von Lebensmitteln zu den erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Unternehmer Abhilfe schafft. Gemäß Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 178/2002 dürfen Lebensmittel nicht in Verkehr gebracht werden, wenn davon auszugehen ist, dass sie für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind.
- 58 Daraus folgt, dass die gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in Verbindung mit den in den Rn. 56 und 57 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen getroffene Entscheidung des amtlichen Tierarztes, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung an einem Lebensmittel anzubringen, weil bei der amtlichen Überwachung eine Unregelmäßigkeit entdeckt wurde, die das Fleisch für den menschlichen Verzehr ungeeignet macht, gerade verhindert, dass ein für den menschlichen Verzehr ungeeigneter Schlachtkörper in Verkehr gebracht wird.

- 59 Folglich ist Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 auf die gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 getroffene Entscheidung des amtlichen Tierarztes, an einem Lebensmittel keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, anwendbar, so dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einen Rechtsbehelf vorzusehen, mit dem der betreffende Schlachthofbetreiber eine solche Entscheidung anfechten kann.
- 60 Daher ist zu prüfen, ob ein Verfahren wie das, um das es in der ersten Frage geht, gewährleistet, dass der betreffende Betreiber über effektiven gerichtlichen Rechtsschutz im Sinne der Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 verfügt.
- 61 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gewährleistet die Möglichkeit für einen bestimmten Bürger, Klage zu erheben, um die Verletzung seiner durch das Unionsrecht garantierten Rechte feststellen zu lassen und Ersatz des ihm dadurch entstandenen Schadens zu erlangen, für ihn einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, da das mit dem Rechtsstreit befasste Gericht die Möglichkeit hat, den Rechtsakt oder die Maßnahme zu überprüfen, der bzw. die der Rechtsverletzung und dem Schaden zugrunde liegt (Urteil vom 6. Oktober 2020, *État luxembourgeois* [Rechtsbehelf gegen ein Auskunftersuchen in Steuersachen], C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 101).
- 62 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, ist das in Section 9 des Gesetzes von 1990 vorgesehene Verfahren nicht im Hinblick auf eine Klage gegen eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes im Sinne der Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 ausgestaltet. Gelangt der angerufene Richter auf der Grundlage der ihm angemessen erscheinenden Beweise zu der Überzeugung, dass das fragliche Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, erklärt er es für genussuntauglich und ordnet seine Vernichtung auf Kosten des Eigentümers an. Überdies kann der angerufene Richter es auch ablehnen, das fragliche Lebensmittel für genussuntauglich zu erklären; dann muss die Kontrollstelle den Eigentümer für jeden auf das Tätigwerden des fraglichen Bediensteten zurückzuführenden Wertverlust entschädigen. Das vorlegende Gericht verweist auf das Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, wonach sich der amtliche Tierarzt im letztgenannten Fall dieser Entscheidung des Richters beugen und infolgedessen eine Genusstauglichkeitskennzeichnung an dem betreffenden Schlachtkörper anbringen müsse.
- 63 Insoweit ist erstens den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 88 seiner Schlussanträge beizupflichten, dass dieses Verfahren es dem betreffenden Betreiber, dessen Rechte und Interessen durch eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes unmittelbar berührt werden, nicht erlaubt, selbst den zuständigen Richter anzurufen.
- 64 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass der Richter im Rahmen eines solchen Verfahrens nicht in der Lage ist, seine eigene Entscheidung in Bezug auf die Tatsachenbeurteilungen, auf denen die angefochtene Entscheidung des amtlichen Tierarztes beruht, dem amtlichen Tierarzt vorzuschreiben.
- 65 Auch wenn dieser Richter offenbar den Sachverhalt in Bezug darauf, ob das betreffende Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit genügt, auf der Grundlage der von ihm für angemessen erachteten Beweise ermitteln und insoweit auch die Stellungnahme eines anderen, von ihm mit der Prüfung des betreffenden Schlachtkörpers betrauten Tierarztes berücksichtigen kann, ist er nämlich nicht befugt, die Entscheidung des amtlichen Tierarztes, mit der dieser Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt und seine Beseitigung als tierisches Nebenprodukt angeordnet wird, für nichtig zu erklären.

- 66 Folglich zielt das Verfahren, auf das sich die erste Frage bezieht, weder auf die Nichtigklärung der Entscheidung des amtlichen Tierarztes, mit der der fragliche Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt wurde, noch auf den Wegfall der Wirkungen dieser Entscheidung ab und führt daher nicht zu einer gerichtlichen Entscheidung, die für die betreffende Verwaltungsbehörde rechtlich verbindlich ist.
- 67 Zum Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, der amtliche Tierarzt müsse sich der Entscheidung, mit der es abgelehnt werde, das fragliche Lebensmittel für genussuntauglich zu erklären, beugen und an dem Lebensmittel eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anbringen, ist festzustellen, dass der angerufene Richter gleichwohl nicht befugt ist, selbst endgültig und verbindlich über eine Anfechtung der ihm unterbreiteten Entscheidungen des amtlichen Tierarztes zu entscheiden.
- 68 Auch der Umstand, dass eine Entschädigung geschuldet sein mag, wenn sich der angerufene Richter im Rahmen eines Verfahrens wie dem, auf das sich die erste Frage bezieht, weigert, den fraglichen Schlachtkörper für genussuntauglich zu erklären, kann nicht zu einem anderen Ergebnis führen, da die Gewährung einer solchen Entschädigung als solche nicht zum Gegenstand des Rechtsstreits vor diesem Richter gehört.
- 69 Daraus ist zu schließen, dass ein Verfahren wie das, auf das sich die erste Frage bezieht, einem Schlachthofbetreiber keine ausreichenden Garantien gegenüber den Entscheidungen des amtlichen Tierarztes bieten kann, so dass es nicht den Anforderungen an einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne der Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 genügt.
- 70 Nach alledem sind die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, wonach ein amtlicher Tierarzt in einer Situation, in der er sich weigert, an einem Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, und dessen Eigentümer mit dieser Entscheidung nicht einverstanden ist, einen Richter anrufen muss, damit dieser in der Sache und auf der Grundlage von Sachverständigengutachten beider Parteien darüber entscheidet, ob der Schlachtkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit erfüllt, wobei er weder die Entscheidungen des amtlichen Tierarztes förmlich für nichtig erklären noch anordnen kann, dass ihre Auswirkungen entfallen.

Zur zweiten Frage

- 71 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 43. Erwägungsgrund und im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach die vom amtlichen Tierarzt gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 getroffene Entscheidung, an einem Schlachtkörper keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, nur Gegenstand einer beschränkten gerichtlichen Prüfung sein kann, in deren Rahmen das angerufene Gericht diese Entscheidung unter jedem zu ihrer Rechtswidrigkeit führenden Aspekt für nichtig erklären kann, u. a. dann, wenn der Tierarzt zu einem anderen als dem Zweck gehandelt hat, zu dem ihm seine Befugnisse übertragen wurden, wenn er nicht die angemessenen rechtlichen Kriterien angewandt hat oder wenn seine Entscheidung einer Grundlage entbehrt oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt wird.

- 72 Wie sich aus den Rn. 54 und 59 des vorliegenden Urteils ergibt, verpflichten die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 die Mitgliedstaaten, einen Rechtsbehelf vorzusehen, mit dem der betreffende Schlachthofbetreiber die Entscheidungen des amtlichen Tierarztes anfechten kann, wobei dieser als zuständige Behörde dem Betreiber Informationen über seine Rechtsbehelfe sowie über das anwendbare Verfahren und die anwendbaren Fristen übermitteln muss.
- 73 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Verordnungen es den Mitgliedstaaten überlassen, die Vorschriften festzulegen, die erforderlich sind, damit die betreffenden Schlachthofbetreiber ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wahrnehmen können.
- 74 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs verpflichtet Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer Rechtsschutz gewährleistet ist (Urteil vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a., C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung). Außerdem müssen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Verfahrensmodalitäten für Klagen die Wahrung dieses Rechts gewährleisten. Dabei ist trotz des Fehlens von Unionsvorschriften über die Modalitäten von Klagen vor den nationalen Gerichten zur Bestimmung des Grades der gerichtlichen Überprüfung nationaler Entscheidungen, die in Anwendung eines Unionsrechtsakts erlassen wurden, auf dessen Zweck abzustellen und darauf zu achten, dass seine Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird (Urteil vom 26. Juni 2019, Craeynest u. a., C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 46 und 54 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 75 Diese Pflicht der Mitgliedstaaten entspricht dem in Art. 47 („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) der Charta verankerten Grundsatz, wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen (Urteil vom 27. September 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 76 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der Rechte gewährleisten sollen, die den durch Entscheidungen des amtlichen Tierarztes, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung an einem Schlachtkörper anzubringen, geschädigten Schlachthofbetreibern durch die Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 eingeräumt werden, die Beachtung des in Art. 47 der Charta verankerten, den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bestätigenden Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein unparteiisches Gericht garantieren müssen (vgl. entsprechend Urteil vom 27. September 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 77 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit Art. 52 Abs. 3 der Charta die notwendige Kohärenz zwischen den in der Charta enthaltenen Rechten und den entsprechenden durch die EMRK garantierten Rechten gewährleistet werden soll, ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird. Bei der Auslegung der Charta sind somit die entsprechenden Rechte der EMRK als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen (Urteil 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. 124 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 78 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Wahrung des durch Art. 47 der Charta garantierten Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nach ständiger Rechtsprechung anhand der besonderen Umstände jedes Einzelfalls, insbesondere der Art der betreffenden

Handlung, des Kontexts ihres Erlasses und der Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet, zu beurteilen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 79 Es handelt sich um Kriterien, die im Wesentlichen mit den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angewandten vergleichbar sind. Nach dessen ständiger Rechtsprechung sind nämlich, um in einem konkreten Fall zu beurteilen, ob die innerstaatlichen Gerichte eine hinreichend weitgehende Kontrolle vorgenommen haben, die Zuständigkeiten des betreffenden Gerichts und Gesichtspunkte wie erstens der Gegenstand des angefochtenen Beschlusses und insbesondere die Frage, ob er eine spezielle, Fachkenntnisse oder Berufserfahrung erfordernde Frage betrifft oder ob und in welchem Umfang er die Ausübung von Ermessen durch die Verwaltung impliziert, zweitens die Methode, um zu diesem Beschluss zu gelangen, und insbesondere die im Rahmen des Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde bestehenden Verfahrensgarantien und drittens der Inhalt des Rechtsstreits einschließlich der gewünschten und tatsächlichen Rechtsbehelfsgründe zu berücksichtigen (EGMR, 6. November 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá gegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 179 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 80 Daraus folgt, dass der Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die gleiche Regel anwenden, nach der, wie der Generalanwalt in Nr. 68 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, das durch Art. 47 der Charta garantierte Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz vorsieht, dass ein Gericht, um über Streitigkeiten in Bezug auf Rechte und Pflichten aus dem Unionsrecht entscheiden zu können, befugt sein muss, alle für die bei ihm anhängige Streitigkeit relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen zu prüfen (Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a., C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 81 Im Ausgangsverfahren ist dies aber, wie das vorlegende Gericht darlegt, nicht der Fall.
- 82 Aus der Vorlageentscheidung geht nämlich hervor, dass der Betreiber eines Schlachthofs die Möglichkeit hat, vor dem High Court of Justice (England & Wales) (Hoher Gerichtshof [England und Wales]) ein Verfahren der gerichtlichen Überprüfung einzuleiten, um entweder die Entscheidung des amtlichen Tierarztes, mit der ein Schlachtkörper für genussuntauglich erklärt und deshalb die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung abgelehnt wird, anzufechten oder einen Bescheid, wonach dieser Schlachtkörper zu beseitigen ist, für nichtig erklären zu lassen. Der High Court kann die Entscheidung des amtlichen Tierarztes unter jedem zu ihrer Rechtswidrigkeit führenden Aspekt für nichtig erklären, u. a. dann, wenn der Tierarzt zu einem anderen als dem Zweck gehandelt hat, zu dem ihm seine Befugnisse übertragen wurden, wenn er nicht die angemessenen rechtlichen Kriterien angewandt hat oder wenn seine Entscheidung einer Grundlage entbehrt oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt wird. Der High Court führt gelegentlich ein mündliches Verfahren durch, erlässt verbindliche Anordnungen und ist befugt, Schadensersatz wegen Verletzung der Rechte aus der EMRK zuzusprechen. Das vorlegende Gericht stellt jedoch klar, dass die gerichtliche Überprüfung keinen den Inhalt der ergangenen Entscheidung betreffenden Rechtsbehelf darstelle.
- 83 Daher ist zu klären, ob es den Anforderungen von Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 im Licht von Art. 47 der Charta sowie der in den Rn. 74 bis 79 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung genügt, wenn eine vom amtlichen Tierarzt gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 getroffene Entscheidung, an einem Schlachtkörper keine

Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, in dem vom High Court of Justice (England & Wales) (Hoher Gerichtshof [England und Wales]) ausgeübten Umfang einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen wird.

- 84 Hierzu ist erstens festzustellen, dass keine Bestimmung der Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 eine umfassende gerichtliche Kontrolle des Inhalts der Entscheidung des amtlichen Tierarztes vorsieht, an einem Schlachtkörper keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen.
- 85 Zweitens verfügt der amtliche Tierarzt, wie in Rn. 47 des vorliegenden Urteils ausgeführt, in Anbetracht dessen, dass der Bereich der Lebensmittelsicherheit durch Komplexität und einen hohen Grad an Spezialisierung gekennzeichnet ist, im Rahmen der amtlichen Kontrollen, mit denen er betraut ist, über ein weites Ermessen. Wie sich aus dem letzten Satz von Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 ergibt, werden die Genusstauglichkeitskennzeichnungen nämlich vom amtlichen Tierarzt oder unter seiner Verantwortung angebracht, wenn die amtliche Überwachung keine Mängel ergeben hat, die das Fleisch genussuntauglich machen.
- 86 Wie der die Inspektionsaufgaben betreffende Abschnitt I Kapitel II von Anhang I dieser Verordnung vorsieht, hat der amtliche Tierarzt im Rahmen der amtlichen Kontrollen bei der Durchführung der Schlachttier- und Fleischuntersuchung die relevanten Informationen aus den Aufzeichnungen des Herkunftsbetriebs der zur Schlachtung bestimmten Tiere zu prüfen und zu analysieren und die dokumentierten Ergebnisse dieser Prüfung und Analyse zu berücksichtigen.
- 87 Außerdem geht aus Abschnitt I Kapitel III dieses Anhangs hervor, dass der amtliche Tierarzt insbesondere dafür Sorge zu tragen hat, dass die Genusstauglichkeitskennzeichnung nur bei Tieren angebracht wird, die einer Schlachttier- und Fleischuntersuchung gemäß den Bestimmungen der Verordnung unterzogen wurden, und wenn keine Gründe dafür vorliegen, den betreffenden Schlachtkörper für genussuntauglich zu erklären.
- 88 Daraus folgt, dass der amtliche Tierarzt bei der Entscheidung über die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung an einem Schlachtkörper eine komplexe technische Beurteilung vorzunehmen hat, die eine angemessene berufliche Qualifikation sowie Sachkunde in diesem Bereich erfordert. Daher trifft ihn die volle Verantwortung dafür, dass kein genussuntaugliches Fleisch in Verkehr gebracht wird, damit das mit den Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 verfolgte Ziel erreicht wird.
- 89 Überdies muss seine Entscheidung nach Art. 54 Abs. 3 der Verordnung Nr. 882/2004 bestimmten Anforderungen genügen, die u. a. die schriftliche Unterrichtung über sie und ihre Begründung betreffen, sowie Angaben zum Widerspruchsrecht enthalten. Unter diesen Anforderungen kommt der Pflicht zur Begründung der Entscheidungen nationaler Behörden nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ganz besondere Bedeutung zu, da sie es den Adressaten dieser Entscheidungen ermöglicht, ihre Rechte zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob sie einen Rechtsbehelf einlegen möchten. Diese Pflicht ist auch erforderlich, um es dem zuständigen Gericht zu ermöglichen, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen auszuüben, so dass sie eine der Voraussetzungen für die Wirksamkeit der durch Art. 47 der Charta gewährleisteten gerichtlichen Kontrolle darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. November 2017, *LS Customs Services*, C-46/16, EU:C:2017:839, Rn. 40, und vom 15. Juli 2021, *Kommission/Landesbank Baden-Württemberg und SRB*, C-584/20 P und C-621/20 P, EU:C:2021:601, Rn. 103).

- 90 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das zuständige nationale Gericht nach Maßgabe der besonderen Umstände des Einzelfalls, insbesondere der Vorschriften über die Lebensmittelsicherheit, bei einem Rechtsbehelf zur Anfechtung von Entscheidungen des amtlichen Tierarztes wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden sicherstellen muss, dass das gesamte gerichtliche Verfahren sowohl mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta im Einklang steht als auch mit dem Ziel der auf Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV gestützten Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004, ein hohes Niveau des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung zu erreichen.
- 91 Die Verantwortung des amtlichen Tierarztes für die Entscheidung, dass ein Schlachtkörper genusstauglich ist und somit in Verkehr gebracht werden darf, verlangt im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung nicht, Art. 47 der Charta im Rahmen eines Verfahrens der gerichtlichen Überprüfung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine gerichtliche Überprüfung aller Beurteilungen zu schaffen, die der amtliche Tierarzt hinsichtlich der bei den Inspektionen in Bezug auf die Genusstauglichkeitskennzeichnung festgestellten sehr spezifischen Tatsachen vornimmt.
- 92 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten, dass der High Court of Justice (England & Wales) (Hoher Gerichtshof [England und Wales]) im Rahmen der Prüfung einer Klage gegen eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden befugt ist, diese Entscheidung anhand der in Rn. 82 des vorliegenden Urteils genannten Modalitäten zu überprüfen, um sich insbesondere zu vergewissern, dass der amtliche Tierarzt nicht zu einem anderen Zweck als dem gehandelt hat, zu dem ihm seine Befugnisse übertragen wurden, und gegebenenfalls zu ahnden, dass er nicht die angemessenen rechtlichen Kriterien angewandt hat oder dass seine Entscheidung der Grundlage entbehrt oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt wird.
- 93 Da eine solche gerichtliche Kontrolle vor dem zuständigen nationalen Gericht im Hinblick auf die erforderliche Begründung der Entscheidung des amtlichen Tierarztes ausgeübt wird, ist ihr Umfang nicht so stark begrenzt, dass der Wesensgehalt der Garantien zum Schutz der Rechte des Schlachthofbetreibers beeinträchtigt würde, wenn dieser im Einklang mit den im Licht von Art. 47 der Charta betrachteten Verordnungen Nr. 854/2004 und Nr. 882/2004 eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes anfechtet, mit der die Anbringung einer Genusstauglichkeitskennzeichnung abgelehnt wird, nachdem das fragliche Fleisch für genussuntauglich erklärt wurde. Daher ist eine solche Kontrolle geeignet, das durch Art. 47 der Charta garantierte Recht eines Schlachthofbetreibers auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu wahren.
- 94 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch das Vorbringen des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Schlachthofbetreibers vor dem vorlegenden Gericht in Frage gestellt werden, mit dem eine Verletzung des Eigentumsrechts geltend gemacht wird.
- 95 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass im Anschluss an eine Entscheidung des amtlichen Tierarztes, die Genusstauglichkeitskennzeichnung nicht anzubringen, die Bearbeitung des betreffenden Schlachtkörpers zwar die Pflicht zu dessen Vernichtung zur Folge haben kann. Nach der Verordnung Nr. 1069/2009, die u. a. mit dem Ziel, die Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier zu begrenzen, auf der Grundlage von Risikobewertungen eine Einteilung der tierischen Nebenprodukte und der Folgeprodukte in drei Kategorien anhand des Grades ihres Risikos für die Gesundheit von Mensch und Tier vorsieht, gehört eine solche Vernichtung aber

zur Bearbeitung. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom heutigen Tag, *Toropet* (C-836/19, Rn. 45), hervorgehoben hat, stellt dieser Grad des Risikos, von dem die Einteilung in die drei Kategorien abhängt, auch das relevante Kriterium für die Endverwendung der tierischen Nebenprodukte dar. Die Verordnung Nr. 1069/2009 enthält nämlich für jede Materialkategorie sowohl Listen möglicher Verwendungen und Beseitigungen als auch Regeln für jede von ihnen, um die Risiken zu minimieren.

- 96 Zum anderen ist das durch Art. 17 der Charta garantierte Eigentumsrecht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht schrankenlos gewährleistet, sondern im Zusammenhang mit seiner gesellschaftlichen Funktion zu sehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2003, *Booker Aquaculture und Hydro Seafood*, C-20/00 und C-64/00, EU:C:2003:397, Rn. 68). Im Kontext des Ausgangsverfahrens muss das Eigentumsrecht mit Art. 38 der Charta in Einklang gebracht werden, der wie Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV bei den Unionspolitiken ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes, einschließlich des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung, sicherstellen soll.
- 97 Die dem Ziel des Schutzes der Verbraucher zukommende Bedeutung kann aber negative wirtschaftliche Folgen, selbst von beträchtlichem Ausmaß, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen (vgl. entsprechend Urteil vom 23. März 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dies ist auch hier der Fall, da nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 854/2004 die primäre rechtliche Verantwortung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit nach der Verordnung Nr. 178/2002 die Lebensmittelunternehmer trifft, unabhängig von den wirtschaftlichen Folgen, die diese Pflicht für sie haben könnte.
- 98 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 43. Erwägungsgrund und im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach die vom amtlichen Tierarzt gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in der durch die Verordnung Nr. 882/2004 geänderten Fassung getroffene Entscheidung, an einem Schlachtkörper keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, nur Gegenstand einer beschränkten gerichtlichen Prüfung sein kann, in deren Rahmen das angerufene Gericht diese Entscheidung unter jedem zu ihrer Rechtswidrigkeit führenden Aspekt für nichtig erklären kann, u. a. dann, wenn der Tierarzt zu einem anderen als dem Zweck gehandelt hat, zu dem ihm seine Befugnisse übertragen wurden, wenn er nicht die angemessenen rechtlichen Kriterien angewandt hat oder wenn seine Entscheidung einer Grundlage entbehrt oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt wird.

Kosten

- 99 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim 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 (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. 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 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 geänderten Fassung sowie die Verordnung Nr. 882/2004 sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, wonach ein amtlicher Tierarzt in einer Situation, in der er sich weigert, an einem Schlachtkörper eine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, und dessen Eigentümer mit dieser Entscheidung nicht einverstanden ist, einen Richter anrufen muss, damit dieser in der Sache und auf der Grundlage von Sachverständigengutachten beider Parteien darüber entscheidet, ob der Schlachtkörper die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit erfüllt, wobei er weder die Entscheidungen des amtlichen Tierarztes förmlich für nichtig erklären noch anordnen kann, dass ihre Auswirkungen entfallen.**
- 2. Art. 54 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 43. Erwägungsgrund und im Licht von Art. 47 der Charta ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach die vom amtlichen Tierarzt gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung Nr. 854/2004 in der durch die Verordnung Nr. 882/2004 geänderten Fassung getroffene Entscheidung, an einem Schlachtkörper keine Genusstauglichkeitskennzeichnung anzubringen, nur Gegenstand einer beschränkten gerichtlichen Prüfung sein kann, in deren Rahmen das angerufene Gericht diese Entscheidung unter jedem zu ihrer Rechtswidrigkeit führenden Aspekt für nichtig erklären kann, u. a. dann, wenn der Tierarzt zu einem anderen als dem Zweck gehandelt hat, zu dem ihm seine Befugnisse übertragen wurden, wenn er nicht die angemessenen rechtlichen Kriterien angewandt hat oder wenn seine Entscheidung einer Grundlage entbehrt oder nicht durch hinreichende Beweise gestützt wird.**

Unterschriften