

Rechtssache C-579/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

30. Juli 2019

Vorlegendes Gericht:

Supreme Court of the United Kingdom (Vereinigtes Königreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

24. Juli 2019

Rechtsmittelführer:

R (auf Antrag des Verbands unabhängiger Fleischlieferanten und eines anderen) (Rechtsmittelführer)

Rechtsmittelgegnerin:

Food Standards Agency

IN THE SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM

(Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs)

24. Juli 2019

... [Zusammensetzung des vorlegenden Gerichts, nicht übersetzt]

**R [Regina/die Königin] (auf Antrag des Verbands unabhängiger
Fleischlieferanten und eines anderen) (Rechtsmittelführer)**

gegen

Food Standards Agency (Rechtsmittelgegnerin)

NACH ANHÖRUNG der Prozessbevollmächtigten der Rechtsmittelführer und der Rechtsmittelgegnerin am 5. März 2019

ERGEHT FOLGENDER BESCHLUSS

1. Die im Anhang zu diesem Beschluss aufgeführten Fragen werden dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgelegt.
2. ... [Kostenentscheidung, nicht übersetzt]

Kanzler

24. Juli 2019 [Or. 2]

ANHANG

VORLAGEFRAGEN

1. Stehen die Verordnungen (EG) Nrn. 854[/2004] und 882[/2004] einem Verfahren entgegen, in dem gemäß Section 9 des Food Safety Act 1990 (Lebensmittelsicherheitsgesetz 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 (EG) Nr. 882 einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarztes gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 854 vor, dass das Fleisch eines Tierkörpers für den menschlichen Verzehr ungeeignet war, und, wenn ja, welches Verfahren ist bei der Überprüfung der Begründetheit der Entscheidung des amtlichen Tierarztes in einem solchen Fall anzuwenden?

Kanzler

24. Juli 2019 [Or. 3]

... [nicht übersetzt]

... [Aktenzeichen des vorlegenden und des Berufungsgerichts, nicht übersetzt]

URTEIL

R (auf Antrag des Verbands unabhängiger Fleischlieferanten und eines anderen) (Rechtsmittelführer) gegen die Food Standards Agency (Rechtsmittelgegnerin)

... [Zusammensetzung des vorlegenden Gerichts, nicht übersetzt]

VERKÜNDET AM

24. Juli 2019

Mündliche Verhandlung vom 5. März 2019 [Or. 4]

... [Vertretung der Parteien, nicht übersetzt] [Or. 5]

... [Zusammensetzung des vorliegenden Gerichts, nicht übersetzt]

Sachverhalt

1. Am 11. September 2014 erwarb die Cleveland Meat Company Ltd (im Folgenden: CMC) auf dem Bauern-Auktionsmarkt in Darlington einen lebenden Bullen für 1,361.20 £. Der Bulle wurde von dem bei dem Schlachthof der CMC eingesetzten amtlichen Tierarzt (Official Veterinarian, im Folgenden: OV) für schlachttauglich erklärt. Das Tier erhielt die Schlachtnummer 77 und wurde geschlachtet. Eine nach der Schlachtung durchgeführte Inspektion von Tierkörper und Schlachtnebenprodukten wurde von einem Fleischhygieneinspektor (Meat Hygiene Inspector, im Folgenden: MHI) durchgeführt, der drei Abszesse an den Schlachtnebenprodukten feststellte. Die Nebenprodukte wurden nicht aufbewahrt. Im Laufe desselben Tages untersuchte der OV den Tierkörper und erklärte, nach Rücksprache mit dem MHI, das Fleisch wegen des Verdachts auf Pyaemie als für den menschlichen Verzehr nicht geeignet. Dementsprechend erhielt der Tierkörper kein „Genusstauglichkeitskennzeichen“, mit dem die Eignung für den menschlichen Verzehr festgestellt wird. Infolgedessen würde CMC sich strafbar machen, wenn sie versuchen würde, den Tierkörper zu verkaufen (gemäß Regulation 19 der Food Safety and Hygiene [England] Regulations 2013 [Verordnung über Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelhygiene (England) von 2013, im Folgenden: Verordnung über Lebensmittelhygiene]).
2. CMC holte den Rat eines weiteren Tierarztes ein und stellte die Auffassung des OV in Frage. Das Unternehmen vertrat den Standpunkt, dass im Falle eines Streites und seiner Weigerung, den Tierkörper freiwillig herauszugeben, der OV diesen gemäß Section 9 des Food Safety Act 1990 (Lebensmittelsicherheitsgesetz von 1990, im Folgenden: Gesetz von 1990) beschlagnahmen und einen Friedensrichter zur Entscheidung darüber anrufen müsse, ob dieser für genussuntauglich zu erklären sei oder nicht. Die Behörde für Lebensmittelsicherheit (Food Standards Agency, im Folgenden: FSA) erwiderte, dass für die Anwendung eines solchen Verfahrens keine Notwendigkeit bestehe. Nachdem der Tierkörper seitens des OV für genussuntauglich erklärt worden sei, müsse er als tierisches Nebenprodukt entsorgt werden.
3. Am 23. September 2014 forderte der OV im Namen der FSA CMC auf, den Tierkörper als tierisches Nebenprodukt zu entsorgen (im Folgenden: Entsorgungsverfügung) (gemäß Regulation 25 [2] [a] der Animal By-Products [Enforcement] [England] Regulations 2013 [Verordnung über tierische Nebenprodukte (Durchsetzung) (England) von 2013, im Folgenden: Verordnung über tierische Nebenprodukte]) und der Verordnung [EG] Nr. 1069/2009). In der Entsorgungsverfügung wurde CMC mitgeteilt, dass bei Nichterfüllung dieser Verfügung die gemäß den Verordnungen ermächtigte Person auf Kosten des Unternehmens die Erfüllung veranlassen könne und dass es eine Straftat darstelle,

eine ermächtigte Person an der Durchsetzung der Anforderungen dieser Verfügung zu hindern. Weiter hieß es in der Verfügung:

„Ihnen steht möglicherweise ein Rechtsbehelf gegen meine Entscheidung in Form der gerichtlichen Kontrolle zu. Der Antrag auf Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs ist unverzüglich zu stellen, spätestens jedoch innerhalb von drei **[Or. 6]** Monaten gerechnet ab dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerdegrund erstmals auftrat. Für den Fall, dass Sie einen Rechtsbehelf einlegen wollen, wird Ihnen empfohlen, sofort einen Rechtsanwalt zu konsultieren.“

4. Dieses Verfahren der gerichtlichen Überprüfung wurde von dem Verband unabhängiger Fleischlieferanten, einem Wirtschaftsverband, der im Namen von rund 150 Schlachthöfen tätig wurde, und CMC (den Rechtsmittelführern) eingeleitet, um die Behauptung der FSA anzugreifen, dass sie das in Section 9 des Gesetzes von 1990 geregelte Verfahren nicht anwenden müsse. Hilfsweise wurde geltend gemacht, dass es Sache des Vereinigten Königreichs sei, einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen eines OV in solchen Fällen zur Verfügung zu stellen. Sie unterlagen beim High Court und beim Court of Appeal und rufen nun diesen Gerichtshof zur Entscheidung an. Es geht in diesem Verfahren im Wesentlichen um drei Fragestellungen.

Die Rechtsfragen

5. Die erste Frage betrifft ein Problem des nationalen Rechts. Ist das in Section 9 des Gesetzes von 1990 geregelte Verfahren in diesen Fällen anwendbar und muss der OV oder die FSA es anwenden, wenn der Eigentümer des Tierkörpers sich weigert, diesen freiwillig herauszugeben, so dass dem Eigentümer ein Mittel zur Verfügung steht, Entscheidungen des OV, mit denen er nicht einverstanden ist, anzufechten? Die Verordnung über Lebensmittelhygiene sieht vor, dass Section 9 für die Zwecke dieser Verordnung Anwendung findet. Gemäß Section 9 kann der zuständige Amtsträger einer vollziehenden Behörde wie der FSA, falls er der Auffassung ist, dass für den menschlichen Verzehr bestimmte Lebensmittel „den Anforderungen der Lebensmittelsicherheit nicht entsprechen“, das Lebensmittel beschlagnahmen und entfernen, um darüber einen Friedensrichter entscheiden zu lassen (der entweder ein Laienrichter oder ein rechtlich qualifizierter Bezirksrichter sein kann, der aber jedenfalls in örtlicher Nähe des Schlachthofes ansässig und jederzeit erreichbar sein muss). Gelangt der Friedensrichter auf der Grundlage des ihm angemessen erscheinenden Beweismaterials zu dem Ergebnis, dass das Lebensmittel „den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht“, hat er es für genussuntauglich zu erklären und seine Vernichtung auf Kosten des Eigentümers anzuordnen. Falls er dies ablehnt, muss die zuständige vollziehende Behörde dem Eigentümer Ersatz für jegliche Wertminderung leisten, die aus der Handlung des Amtsträgers entsteht. Gemäß Section 8 (2) entspricht ein Lebensmittel nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, wenn es

nicht sicher im Sinne des Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist: d. h. gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen nicht geeignet (siehe unten Rn. 12).

6. Das Verfahren nach Section 9 des Gesetzes von 1990 ist nicht als Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des OV ausgestaltet. Es regelt ein Verfahren, in dem ein Amtsträger einer Lebensmittelbehörde oder einer vollziehenden Behörde die Frage nach der Vernichtung eines Tierkörpers einem Friedensrichter zur Entscheidung übertragen kann. Im Normalfall akzeptiert der Eigentümer des Tierkörpers, so heißt es, die Entscheidung des OV, dass das Tier für den menschlichen Verzehr nicht geeignet ist, und gibt es freiwillig heraus. Wenn der Eigentümer dies jedoch verweigert, stellt dieses Verfahren nach der Argumentation der Rechtsmittelführer sowohl (i) ein Mittel dar, mit dem der OV oder die FSA Durchsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf eine Entscheidung des OV ergreifen können, als auch (ii) ein Mittel, mit dem der Eigentümer diese Entscheidung [Or. 7] einer richterlichen Überprüfung zuführen und den Friedensrichter um Entscheidung darüber ersuchen kann, ob der Tierkörper den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit tatsächlich entsprach oder nicht. Zwar räumen die Rechtsmittelführer ein, dass der Friedensrichter dem OV nicht vorschreiben kann, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung zu erteilen. Sie argumentieren jedoch, dass erwartet werden könne, dass der OV die Entscheidung respektiere und die Genusstauglichkeitskennzeichnung entsprechend erteile. Des Weiteren kann eine Entschädigung nach dem Gesetz von 1990 gezahlt werden, wenn der Friedensrichter sich weigert, den Tierkörper für genussuntauglich zu erklären. Nach Ansicht der Rechtsmittelführer ist dieses Verfahren Teil des seit dem 19. Jahrhundert geltenden Systems der Lebensmittelsicherheit und ist auch unter dem System der Lebensmittelsicherheit der Europäischen Union weiterhin anwendbar, das in dem 2006 in Kraft getretenen Verordnungspaket enthalten ist.
7. Die FSA räumt ein, dass ihr das Verfahren gemäß Section 9 des Gesetzes von 1990 als ein mögliches Mittel der Vollziehung zur Verfügung stünde, falls der Betreiber eines Schlachthofes versuchen würde, einen Tierkörper in die Nahrungsmittelkette einzuführen, für den der OV keine Genusstauglichkeitskennzeichnung erteilt habe. Sie bestreitet jedoch, dass dieses Verfahren geeignet oder gar verpflichtend wäre, um einen Streit darüber zu entscheiden, ob ein Tierkörper für den menschlichen Verzehr geeignet sei oder nicht. Ein Friedensrichter sei nicht befugt, einen OV anzuweisen, eine Genusstauglichkeitskennzeichnung zu erteilen. Darüber hinaus argumentiert die FSA, dass er nach Section 9 lediglich eine Beseitigungsverfügung im Hinblick auf einen Tierkörper erlassen könne, der eine solche Kennzeichnung nicht besitze.
8. Obwohl dies von der FSA nicht vorgetragen wurde, bemerkt der Gerichtshof, dass es dem Betreiber eines Schlachthofes wie CMC freisteht, den High Court in einem gerichtlichen Verfahren anzurufen, um gegen die Entscheidung des OV vorzugehen, dass das Fleisch eines Tierkörpers für den menschlichen Verzehr nicht geeignet sei – und damit ein Genusstauglichkeitskennzeichen zu versagen –, oder zwecks Aufhebung einer Beseitigungsverfügung. Der High Court kann die

Entscheidung eines OV aufheben, wenn sie aus irgendeinem Grund rechtswidrig ist, unter anderem, wenn dieser einen gesetzeswidrigen Zweck verfolgt, keine ordnungsgemäße rechtliche Prüfung vornimmt oder eine Entscheidung trifft, die unbegründet ist oder keine hinreichende Beweisgrundlage hat. Der High Court führt gelegentlich mündliche Beweisaufnahmen durch und erlässt verbindliche Anordnungen, und er ist befugt, für den Fall einer Verletzung der von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährten Rechte eine Entschädigung zuzusprechen. Entgegen dem, was in der in Rn. 3 zitierten Verfügung angegeben wurde, stellt das Verfahren der gerichtlichen Überprüfung jedoch keinen Rechtsbehelf zur Überprüfung der Entscheidung in der Sache dar.

9. Die FSA trägt als Hauptgrund für ihre Argumentation, dass das Verfahren nach Section 9 nicht ebenfalls anwendbar sei, vor, dass ein solches Verfahren, wenn es in der Weise angewandt werde, in der es die Rechtsmittelführer angewandt wissen wollten, nämlich als ein Rechtsbehelf in der Sache gegen die Entscheidung des OV, unvereinbar wäre mit der Regelung, die in dem Paket der EU-Verordnungen über Lebensmittelsicherheit enthalten sei, das im Vereinigten Königreich 2006 in Kraft getreten sei.
10. Daher ist die zweite Frage, ob die Anwendung des Verfahrens nach Section 9 des Gesetzes von 1990 mit der Regelung der Lebensmittelsicherheit vereinbar ist, die im Recht der Europäischen Union getroffen wurde, insbesondere in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene, der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs [Or. 8], der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz und der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 mit Hygienevorschriften für tierische Nebenprodukte. Ebenso relevant ist die frühere Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts.
11. Die dritte Frage ist, ob die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ein Rechtsbehelfsverfahren verlangt und ob mit diesem Verfahren die Entscheidung des OV in der Sache vollumfänglich überprüft werden können muss oder ob der begrenztere Überprüfungsumfang, wie er dem Verfahren der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung des OV und einer Verfügung wie der oben erwähnten zu eigen ist, den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 in ausreichender Weise Rechnung trägt.

Einschlägige Bestimmungen des Unionsrechts

12. Gemäß Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, „sind ‚Lebensmittel‘ alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie ... von Menschen aufgenommen

werden“. Die Parteien stimmen darin überein, dass der Tierkörper 77 ein „Lebensmittel“ war, als er geschlachtet wurde, und diese Einordnung bestehen blieb, nachdem der OV zu dem Ergebnis gelangt war, dass er für den menschlichen Verzehr nicht geeignet sei, und er ihn für nicht geeignet erklärte. Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sieht vor, dass Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen. Lebensmittel gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie (a) gesundheitsschädlich, (b) für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 sieht vor, dass Lebensmittelunternehmer wie z. B. Schlachthöfe Erzeugnisse tierischen Ursprungs nur in Verkehr bringen dürfen, wenn sie ein gemäß der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 angebrachtes Genusstauglichkeitskennzeichen tragen (oder ein Identitätskennzeichen, sofern in der letztgenannten Verordnung die Anbringung eines Genusstauglichkeitskennzeichens nicht vorgesehen ist).

13. Die Verordnung (EG) Nr. 854/2004 legt besondere Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs fest (Art. 1 Abs. 1). Die Durchführung der amtlichen Überwachung gemäß dieser Verordnung erfolgt unbeschadet der primären rechtlichen Verantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Art. 1 Abs. 3). Die Überwachung erfolgt auf verschiedene Art und Weise. Art. 4 beispielsweise regelt die amtliche Überwachung zur Überprüfung, ob ein Lebensmittelunternehmer die Verordnungen generell einhält, einschließlich detaillierter Überprüfung (Audits) der guten Hygienepraxis.
14. Art. 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Frischfleisch einer amtlichen Überwachung gemäß Anhang I unterzogen wird. Gemäß Art. 5 Abs. 1 führt der OV Inspektionen unter anderem in Schlachthöfen gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Anhangs I Abschnitt I Kapitel II und gemäß den besonderen [Or. 9] Bestimmungen des Abschnitts IV durch. Gemäß Art. 5 Abs. 2 ist die Genusstauglichkeitskennzeichnung der als Haustiere gehaltenen Huftiere, beispielsweise Rinder, in Übereinstimmung mit Anhang I Abschnitt I Kapitel III im Schlachthof vorzunehmen; das Kriterium für die Anbringung der Genusstauglichkeitskennzeichnung lautet wie folgt:

„Die Genusstauglichkeitskennzeichnung wird vom amtlichen Tierarzt oder unter seiner Verantwortung angebracht, wenn die amtliche Überwachung keine Mängel ergeben hat, die das Fleisch genussuntauglich machen.“

15. Anhang I sieht detaillierte Bestimmungen für die Schlachtieruntersuchung und die Fleischuntersuchung, dafür, wie und von wem diese durchzuführen sind, sowie für die Genusstauglichkeitskennzeichnung und die Mitteilung von Untersuchungsergebnissen vor. Kapitel IV von Abschnitt III enthält genaue

Bestimmungen über die Qualifikationen und Fähigkeiten der amtlichen Tierärzte und ihrer Assistenten (wie etwa der MHIs).

16. Die Verordnung (EG) Nr. 854/2004 definiert weder den Begriff „amtliche Überwachung“ noch legt sie besondere Durchsetzungsmaßnahmen oder Sanktionen wegen mangelnder Einhaltung der von ihr vorgeschriebenen Überwachung fest. Art. 1 Abs. 1a sieht vor, dass sie zusätzlich zur Verordnung (EG) Nr. 882/2004 gilt, und Art. 2 Abs. 2 Buchst. ba regelt, dass die in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 festgelegten Begriffsbestimmungen, soweit zutreffend, gelten. Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 enthält allgemeine Bestimmungen für die Durchführung amtlicher Kontrollen, die aus einer Vielzahl von Gründen erfolgen, einschließlich der Vermeidung von Risiken für Mensch und Tier und der Sicherstellung des Verbraucherschutzes im Futtermittel- und Lebensmittelhandel (Art. 1 Abs. 1). Von dieser Verordnung werden „[b]esondere Gemeinschaftsbestimmungen für amtliche Kontrollen ... nicht berührt“ (Art. 1 Abs. 3). Dabei bedeutet „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“ (Art. 2 Nr. 1). „Verstoß“ [bedeutet] die Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“ (Art. 2 Nr. 10).
17. In den Erwägungsgründen 41 und 42 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 heißt es unter anderem, dass Verstöße gegen das Lebensmittelrecht eine Bedrohung der menschlichen Gesundheit darstellen können und deshalb auf nationaler Ebene Gegenstand wirksamer, abschreckender und verhältnismäßiger Maßnahmen sein sollten, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten. Der 43. Erwägungsgrund 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.“ [Or. 10]

Der Gerichtshof hält fest, dass der betreffende Satz in der französischen Fassung der Verordnung wie folgt lautet: „Les exploitants devraient avoir un droit de recours ...“ und in der englischen Fassung heißt: „Operators should have a right to appeal ...“

18. Titel VII der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 befasst sich mit Durchsetzungsmaßnahmen und Kapitel I betrifft nationale Durchsetzungsmaßnahmen. Art. 54 Abs. 1 verpflichtet die zuständige Behörde, bei Feststellung eines Verstoßes die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Unternehmer Abhilfe schafft. Bei der Entscheidung über die Art der zu ergreifenden Maßnahme „berücksichtigt [sie] ... die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des Unternehmers mit Blick auf Verstöße“.

Art. 54 Abs. 2 enthält eine nicht abschließende Auflistung von Maßnahmen, die gegebenenfalls zur Verfügung stehen müssen. Dazu gehören b) die Einschränkung oder Untersagung des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, c) falls erforderlich, die Anordnung der Rücknahme, des Rückrufs und/oder der Vernichtung der Lebensmittel und h) sonstige Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde für angemessen erachtet werden. Art. 54 Abs. 3 verpflichtet die zuständige Behörde, den betreffenden Unternehmer schriftlich über ihre Entscheidung und die Gründe hierfür und „über sein Widerspruchsrecht gegen derartige Entscheidungen sowie über geltende Verfahren und Fristen“ zu unterrichten. Der Gerichtshof stellt fest, dass dieser Satzteil in der französischen Fassung lautet: „des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“ und in der englischen Fassung der Ausdruck „rights of appeal“ gebraucht wird.

19. Art. 55 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Regeln für Sanktionen bei Verstößen gegen das Futtermittel- und Lebensmittelrecht festzulegen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um deren Anwendung sicherzustellen. „Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

20. Die Rechtsmittelführer vertreten die Auffassung, dass Section 9 des Gesetzes von 1990 in Fällen wie dem vorliegenden Anwendung finde und mit der durch die EU-Verordnungen getroffenen Regelung nicht unvereinbar sei; tatsächlich werde auch im Wortlaut des Art. 54 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ein solches – oder ein ähnliches – Verfahren in Erwägung gezogen. Zusammenfassend behaupten sie:

(1) Das Verfahren nach Section 9 sei unter der sehr ähnlichen Regelung angewandt worden, die gemäß den EU-Richtlinien gegolten habe, bevor das Paket der Verordnungen, auf die oben verwiesen wurde, in Kraft getreten sei. Es gebe keinen Anhaltspunkt dafür, dass dies zu irgendwelchen praktischen Schwierigkeiten geführt habe. Wenn dies mit dieser Regelung nicht für unvereinbar gehalten worden sei, so gebe es auch keinen Grund anzunehmen, dass es mit der gegenwärtigen Regelung nicht vereinbar sei. Tatsächlich sei im Jahr 2006, als die Verordnungen in Kraft getreten seien (und auch danach bis kurz vor Einleitung dieses Verfahrens), im *Handbuch der amtlichen Kontrolle für Fleischhygiene (Meat Hygiene Service Manual of Official Controls)* festgehalten worden, dass der OV, falls er nicht davon überzeugt sei, dass das Fleisch [Or. 11] für den menschlichen Verzehr geeignet sei, und eine freiwillige Herausgabe nicht erfolge, das Lebensmittel gemäß Section 9 beschlagnahmte und einen Friedensrichter anrufen müsse, der es für genussuntauglich erklären könne. Zumindest deute dies auf eine bisherige Praxis unter der sehr ähnlichen Regelung hin, die den derzeitigen EU-Verordnungen vorausgegangen sei und von der die FSA als zuständige Behörde ursprünglich angenommen habe, dass dies auch der Position der Verordnungen entspreche.

(2) Die amtlichen Kontrollen nach der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 fänden neben den allgemeineren Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 Anwendung. Sie bezögen sich speziell auf Lebensmittel tierischen Ursprungs. Aber sie enthielten keine Regelungen zur Durchsetzung und zu Sanktionen. Somit überrasche es nicht, dass sie keinen Rechtsbehelf gegen die Entscheidungen des OV und der zuständigen Behörden vorsähen. Die Durchsetzung und Sanktionen würden in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 geregelt. Die Verordnung (EG) Nr. 854/2004 solle in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 Anwendung finden. Im 43. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 heiße es, dass ein Rechtsmittel in einem Fall wie dem vorliegenden erforderlich sei. Die Art. 54 und 55 gälten für alle Arten von Verstößen gegen die Verordnung (EG) Nr. 854/2004, einschließlich eines Verstoßes gegen Art. 5 in einzelnen Fällen sowie des allgemeineren Verstoßes, um den es in Art. 4 gehe. Die Verweise auf eine Untersagung des Inverkehrbringens und der Anordnung der Vernichtung in Art. 54 Abs. 2 seien eindeutig geeignet, Fälle eines Verstoßes gemäß Art. 5 zu erfassen. Art. 54 Abs. 3 finde Anwendung auf Maßnahmen, die für sämtliche Arten von Verstößen gälten. Diese Artikel in Verbindung mit dem 43. Erwägungsgrund schrieben einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des OV vor.

(3) Aus keiner Bestimmung der Verordnungen ergebe sich ein Verbot, ein Verfahren wie das in Section 9 geregelte anzuwenden. Dieses stelle nicht nur ein Mittel für die zuständige Behörde dar, um die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 in Fällen von Verstößen durchzusetzen, sondern gebe auch dem Unternehmer ein Mittel an die Hand, die Entscheidung des OV, dass ein Tierkörper zum menschlichen Verzehr nicht geeignet sei, in der Sache anzufechten. Der Friedensrichter könne (und müsse) Sachverständige zur Entscheidung hinzuziehen. Zwar könne nur der OV das Genusstauglichkeitskennzeichen anbringen, Section 9 sei aber dahin auszulegen, dass der Friedensrichter eine Entscheidung treffen könne, mit der eine Entschädigung zugesprochen werden könne, wenn das Kennzeichen zu Unrecht versagt werde.

(4) Zu dem Zeitpunkt, zu dem der OV das Fleisch prüfe und die Meinung vertrete, dass es für den menschlichen Verzehr nicht geeignet sei und dies entsprechend erkläre, sei der Tierkörper immer noch ein „Lebensmittel“ im Sinne der oben genannten Verordnungen. Er sei nicht zu einem „tierischen Nebenprodukt“ im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 geworden, die Hygienevorschriften für tierische Nebenprodukte festlege. Tierische Nebenprodukte würden definiert als „ganze Tierkörper oder Teile von Tieren oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs beziehungsweise andere von Tieren gewonnene Erzeugnisse, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind“ (Art. 3 Nr. 1). Solange der Tierkörper nicht endgültig für genussuntauglich erklärt worden sei, sehe der Lebensmittelunternehmer diesen weiterhin für den menschlichen Verzehr vor. **[Or. 12]**

- (5) Dass das Verfahren der Genusstauglichkeitserklärung einer gerichtlichen Überprüfung unterliege, werde von Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), der den Schutz des Eigentums garantiere (entsprechend Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK), in Verbindung mit Art. 47, der ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf für jede Person vorschreibe, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte und Freiheiten verletzt worden seien, verlangt. Es würde eine Verletzung darstellen, wenn einem Lebensmittelunternehmer das Eigentum an dem Tierkörper ohne angemessene Rechtfertigung oder Entschädigung hierfür entzogen würde – oder wenn von ihm verlangt würde, über ihn in einer Weise zu verfügen, die diesen wertlos mache.
- (6) Die gerichtliche Überprüfung stelle keinen Rechtsbehelf dar, der den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 genüge. Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 verlange, dass es einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung eines OV in der Sache geben müsse, der über die Möglichkeiten des Verfahrens der gerichtlichen Überprüfung hinausgehe.
21. Hiergegen macht die zuständige Behörde, die FSA, geltend, dass es mit dem durch die Verordnungen geschaffenen System nicht vereinbar wäre, wenn auf das Verfahren nach Section 9 des Gesetzes von 1990 zurückgegriffen würde, um die Entscheidung des OV gemäß Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 in der Sache anzufechten. Die FSA akzeptiert hingegen, dass die Rechtmäßigkeit der Entscheidung in einem Verfahren der gerichtlichen Überprüfung angefochten werden kann, wie es oben dargelegt ist. Zusammenfassend macht die FSA geltend:
- (1) Die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 seien *lex specialis* im Hinblick auf Produkte tierischen Ursprungs. Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 gelte unbeschadet der spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen betreffend amtliche Kontrollen (Art. 1 Abs. 3). Die Verordnung (EG) Nr. 854/2004 habe daher gegebenenfalls Vorrang vor der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.
- (2) Es bestehe ein Unterschied zwischen der von dem OV nach Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 und der nach Art. 5 ausgefüllten Funktion. Erstere betreffe die Überprüfung der allgemeinen Praktiken eines Lebensmittelunternehmers und der Erfüllung der Anforderungen an die Lebensmittelhygiene. Unstreitig könne Art. 54 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 auf diese Aufgabe angewandt werden. Es sei jedoch festzuhalten, dass trotz des Wortlauts des 43. Erwägungsgrundes Art. 54 Abs. 3 nicht so weit gehe, ausdrücklich einen Rechtsbehelf zu verlangen.
- (3) Die Rolle der Überprüfung und Genusstauglichkeitskennzeichnung einzelner Tierkörper nach Art. 5 unterscheide sich wesentlich von der Überprüfungsfunktion nach Art. 4. Allein der OV (mit der nach der Verordnung gestatteten Unterstützung) sei dafür verantwortlich, darüber zu

entscheiden, ob ein Genusstauglichkeitskennzeichen angebracht werde oder nicht, das eine notwendige **[Or. 13]** Voraussetzung dafür darstelle, das Fleisch in Verkehr zu bringen. Kein anderer als der OV könne diese Aufgabe erfüllen. Dies könne nur erfolgen, wenn „die amtliche Überwachung keine Mängel ergeben hat, die das Fleisch genussuntauglich machen“. Dieser „gewichtige doppelte Negativtest“ sei mit der allgemeinen Zielsetzung in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vereinbar, ein „hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen und die Verbraucherinteressen bei Lebensmitteln“ sicherzustellen. Es möge sein, dass das Fleisch auch dann ein „Lebensmittel“ bleibe, wenn der OV entschieden habe, keine Genusstauglichkeitskennzeichnung zu erteilen, es könne jedoch danach nicht mehr rechtmäßig für den menschlichen Verzehr bestimmt sein.

(4) Die Qualifikation und berufliche Erfahrung des OV werde sorgfältig festlegt, um sicherzustellen, dass er oder sie ausreichend dafür qualifiziert sei, die Entscheidungsfunktion auszuüben (mit der nach den Verordnungen gestatteten Unterstützung). Es wäre mit den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 nicht vereinbar, wenn eine andere natürliche oder juristische Person als der in Art. 5 Abs. 2 genannte OV, die auch nicht über dieselben Qualifikationen und Erfahrungen verfüge, wie beispielsweise ein Friedensrichter, wenn er gemäß Section 9 des Gesetzes von 1990 handle, darüber entscheide, ob an einem Tierkörper ein Genusstauglichkeitskennzeichen hätte angebracht werden müssen, selbst wenn sie sich bei ihrer Entscheidung auf Sachverständige stütze, die die Parteien benannt hätten.

(5) Art. 17 der GRC (und Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK) gestatte eine Beschränkung der Nutzung des Eigentums, sofern diese ein verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung eines legitimen Zwecks darstelle (es wird auf das Urteil Booker Aquaculture und Hydro Seafood, C-20/00 und C-64/00, EU:C:2003:397, verwiesen). Das oben genannte Ziel sei zweifellos legitim und die gewählten Mittel verhältnismäßig. Art. 17 gewähre jedenfalls kein Anfechtungsrecht gegen die Auferlegung solcher Einschränkungen.

(6) Falls es einen Rechtsbehelf im Hinblick auf die Entscheidung des OV nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 geben müsse, so werde dieser Anforderung durch das oben dargestellte Verfahren der gerichtlichen Überprüfung Genüge getan. Die gerichtliche Überprüfung erfülle auch sämtliche Voraussetzungen des Art. 17 der GRC (oder Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK), wonach es die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Handlungen eines OV geben müsse.

Schlussfolgerung

22. Für die Zwecke dieses Vorlagebeschlusses wird der Gerichtshof der Europäischen Union ersucht, davon auszugehen, dass die Auslegung der Rechtsmittelführer von Section 9 des Gesetzes von 1990 zutreffend ist und dass ein Friedensrichter die rechtliche Befugnis hat, eine Entscheidung zu fällen, die zu einer Zuerkennung von Schadensersatz führt, wenn er der Auffassung ist, dass einem Tierkörper ein Genusstauglichkeitskennzeichen hätte erteilt werden müssen [Or. 14]. Um über dieses Rechtsmittel entscheiden zu können, legt dieser Gerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union die folgenden Fragen vor:
1. Stehen die Verordnungen (EG) Nr. 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 (EG) Nr. 882/2004 einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung eines amtlichen Tierarztes gemäß Art. 5 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 vor, dass das Fleisch eines Tierkörpers für den menschlichen Verzehr ungeeignet war, und, wenn ja, welches Verfahren ist bei der Überprüfung der Begründetheit der Entscheidung des amtlichen Tierarztes in einem solchen Fall anzuwenden?