

Rechtssache T-392/02 R

Solvay Pharmaceuticals BV gegen Rat der Europäischen Union

„Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes — Richtlinie 70/524/EWG —
Widerruf der Zulassung für die Vermarktung eines Zusatzstoffs in der
Tierfütterung — Verordnung (EG) Nr. 1756/2002 — Antrag auf Aussetzung
des Vollzugs — Zulässigkeit — Fumus boni iuris — Dringlichkeit —
Interessenabwägung“

Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 11. April 2003 II-1831

Leitsätze des Beschlusses

1. *Nichtigkeitsklage — Natürliche oder juristische Personen — Handlungen, die sie unmittelbar und individuell betreffen — Verordnung betreffend den Widerruf der Genehmigung des Inverkehrbringens des Zusatzstoffes Nifursol für die Tierernährung — Zulässigkeit*
(Artikel 230 Absatz 4 EG; Verordnung Nr. 1756/2002 des Rates)

2. *Landwirtschaft — Gemeinsame Agrarpolitik — Durchführung — Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes — Fehlen einer ausdrücklichen Bezugnahme — Unbeachtlich — Anwendung des Grundsatzes — Umfang — Grenzen*
(Artikel 152 EG und 174 EG; Verordnung Nr. 1756/2002 des Rates; Verordnung Nr. 2430/1999 der Kommission; Richtlinie 70/524 des Rates, Artikel 3a Buchstabe b)
3. *Landwirtschaft — Gemeinsame Agrarpolitik — Neubeurteilung eines Zusatzstoffes für die Tierernährung, der ausdrücklich von der Neubeurteilung ausgenommen ist — Verlängerung der Genehmigung für das Inverkehrbringen — Widerruf der Genehmigung — Verpflichtung der Kommission, an den für das Inverkehrbringen eines Zusatzstoffes Verantwortlichen eine Aufforderung zu richten — Grenzen*
(Richtlinie 70/524 des Rates, Artikel 9m zweiter und fünfter Gedankenstrich, 3a Buchstabe b und 9h, sowie Richtlinie 96/51 des Rates)
4. *Vorläufiger Rechtsschutz — Aussetzung des Vollzugs — Einstweilige Anordnungen — Voraussetzungen — Dringlichkeit — Beurteilungskriterien — Entscheidung, über die Hauptsache im beschleunigten Verfahren nach Artikel 76a der Verfahrensordnung des Gerichts zu entscheiden — Unbeachtlich*
(Verfahrensordnung des Gerichts, Artikel 76a § 1)
5. *Vorläufiger Rechtsschutz — Aussetzung des Vollzugs — Aussetzung des Vollzugs einer Verordnung betreffend den Widerruf der Genehmigung des Inverkehrbringens eines Zusatzstoffes für die Tierernährung — Voraussetzung — Schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden — Finanzieller Schaden — Tragweite — Grenzen*
6. *Vorläufiger Rechtsschutz — Aussetzung des Vollzugs — Voraussetzungen — Abwägung sämtlicher betroffener Belange — Vorrang des Schutzes der öffentlichen Gesundheit vor wirtschaftlichen Erwägungen — Vorrang des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor dem Schutz der Tiergesundheit*
(Artikel 30 EG; Verfahrensordnung des Gerichts, Artikel 108)

1. Mit Artikel 230 Absatz 4 EG soll insbesondere verhindert werden, dass die Gemeinschaftsorgane allein durch die Wahl der Form der Verordnung die Klage eines Einzelnen gegen eine Entscheidung ausschließen können, die ihn unmittelbar und individuell betrifft; auf diese Weise soll klargestellt werden, dass die Wahl der Form die Rechtsnatur des Rechtsakts nicht ändern kann.

Da die Verordnung Nr. 1756/2002 zur Änderung der Richtlinie 70/524 über Zusatzstoffe in der Tierernährung hinsichtlich des Widerrufs der Zulassung eines Zusatzstoffes sowie der Verordnung Nr. 2430/1999 ausschließlich den Widerruf der Genehmigung des Inverkehrbringens des Zusatzstoffes Nifurisol regelt, an dem nur der Wirtschaftsteilnehmer Rechte hat, und da dieser, wie aus Anhang I der Verord-

nung Nr. 2430/1999 hervorgeht, auch „der für das Inverkehrbringen Verantwortliche“ ist, ist damit glaubhaft gemacht, dass der Wirtschaftsteilnehmer von ihr unmittelbar und individuell betroffen ist, obgleich eine Verordnung ein genereller Rechtsakt ist.

(vgl. Randnrn. 56-57)

2. Gemäß Artikel 174 EG ist der Vorsorgegrundsatz einer der Grundsätze, auf denen die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht, zu der die Politik zum Schutz der menschlichen Gesundheit gehört. Er ist auch in Artikel 152 EG als Bestandteil der anderen Gemeinschaftspolitiken, darunter der gemeinsamen Agrarpolitik, vorgesehen.

Das Fehlen einer ausdrücklichen Bezugnahme auf den Vorsorgegrundsatz in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1756/2002 zur Änderung der Richtlinie 70/524 über Zusatzstoffe in der Tierernährung hinsichtlich des Widerrufs der Zulassung eines Zusatzstoffes sowie der Verordnung Nr. 2430/1999 reicht nicht aus, um im vorliegenden Fall seine Relevanz bei der Auslegung des Begriffes „Beinträchtigung“ zu verneinen, auf den

Artikel 3a Buchstabe b der Richtlinie 70/524 in deren geänderter Fassung verweist. Auf den ersten Blick folgt hieraus, dass die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der Richtlinie 70/524 in der geänderten Fassung Maßnahmen aufgrund des Artikels 3a Buchstabe b erlassen können, bei denen dieser Grundsatz berücksichtigt wird, ohne dass sie bei ihrem Erlass unbedingt ausdrücklich auf ihn Bezug zu nehmen brauchen.

Allerdings kann eine vorbeugende Maßnahme nur dann getroffen werden, wenn das Risiko, ohne dass seine Existenz und sein Umfang durch zwingende wissenschaftliche Daten voll nachgewiesen worden sind, auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Maßnahme verfügbaren wissenschaftlichen Daten gleichwohl hinreichend dokumentiert erscheint. Auch wenn das Urteil vom 24. Oktober 2002 in der Rechtssache C-121/00 (Hahn) es dem Gesetzgeber erlaubte, eine vollständige oder annähernde Nulltoleranz festzulegen, hieße das, dass das streitige Risiko genau bestimmt ist. Zwar darf im Gemeinschaftsrecht ein Risiko selbst dann als gesichert angesehen werden, wenn die wissenschaftlichen Daten noch keine Sicherheit über das Ausmaß dieses Risikos geben, doch scheint ein Mindestmaß an wissenschaftlicher Erkenntnis erforderlich zu sein.

(vgl. Randnrn. 71-72, 80-81)

3. Die Auslegung des Artikels 9m zweiter und fünfter Gedankenstrich und des

Artikels 3a Buchstabe b der Richtlinie 70/524 über Zusatzstoffe in der Tierernährung in ihrer durch die Richtlinie 96/51 geänderten Fassung einerseits und des Artikels 9h der Richtlinie andererseits erlaubt es — außer in dringenden Fällen, in denen plötzlich ein neues, eindeutiges und erhebliches Risiko auftritt — nicht, von vornherein eine Verpflichtung der Kommission auszuschließen, selbst oder über den Bericht erstattenden Mitgliedstaat an den Verantwortlichen für das Inverkehrbringen eines Zusatzstoffes, den der Gemeinschaftsgesetzgeber ausdrücklich durch die Richtlinie 96/51 von der Neubeurteilung ausgenommen hat, eine Aufforderung zu richten, wenn sie eine Neubeurteilung dieses Zusatzstoffes vornimmt und dann die Zulassung gemäß den durch die Richtlinie eingeführten Änderungen um zehn Jahre verlängert. Eine solche Aufforderung muss eine knappe, aber genaue Beschreibung der wissenschaftlichen Zweifel, die die Neubeurteilung rechtfertigen, enthalten und während des Verfahrens der Neubeurteilung oder zumindest, bevor die Kommission den Widerruf der Zulassung des Zusatzstoffes vorschlägt, erfolgen. Fehlt es an einer Mitteilung, die einer solchen Aufforderung vergleichbar wäre, kann der Richter der einstweiligen Anordnung daher nicht ausschließen, dass die Verordnung betreffend den Widerruf der Zulassung eines Zusatzstoffes, der ausdrücklich von der Neubeurteilung ausgenommen ist, rechtswidrig ist, weil Artikel 9m fünfter Gedankenstrich der Richtlinie 70/524 in deren geänderter Fassung während des zu ihrem Erlass führenden Verfahrens verletzt worden ist.

(vgl. Randnrn. 85-87)

4. Die bloße Tatsache, dass das Gericht beschlossen hat, den Antrag des Antragstellers, zur Hauptsache im beschleunigten Verfahren zu entscheiden, zurückgewiesen hat, vermag weder die Beurteilung der Dringlichkeit noch die eventuell vom Richter der einstweiligen Anordnung vorzunehmende Abwägung der widerstreitenden Interessen zu beeinflussen. Die maßgebenden Kriterien dafür, ob die nach Artikel 76a § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts für eine Entscheidung im beschleunigten Verfahren erforderliche „besondere Dringlichkeit“ gegeben ist, sind nur partiell deckungsgleich mit den Kriterien für die Beurteilung der Dringlichkeit, die eine Voraussetzung für den Erlass einstweiliger Anordnungen durch den Richter der einstweiligen Anordnung ist. Darüber hinaus steht die Gewährung des Vorteils der Behandlung im beschleunigten Verfahren im Ermessen des Gerichts, wie aus der Verwendung des Wortes „kann“ in Artikel 76a § 1 Absatz 1 der Verfahrensordnung hervorgeht, und verpflichtet zur gleichzeitigen Berücksichtigung anderer Umstände einschließlich der Auswirkungen auf die Verfahrensdauer in anderen Rechtssachen.

(vgl. Randnr. 104)

5. Ein finanzieller Schaden kann nur unter besonderen Umständen als ein nicht oder auch nur schwer wieder gutzumachender Schaden angesehen werden, da er Gegenstand eines späteren finanziellen Ausgleichs sein kann. Nach diesen Grundsätzen wäre die be-

antragte Aussetzung des Vollzugs einer Verordnung betreffend den Widerruf der Zulassung eines Zusatzstoffes für die Tierernährung nur gerechtfertigt, wenn das Fehlen einer solchen Maßnahme den Antragsteller in eine Lage brächte, in der möglicherweise seine Existenz gefährdet wäre oder seine Marktanteile irreversibel geändert würden.

Was den erstgenannten Fall angeht, können bei der Beurteilung der materiellen Lage des Antragstellers insbesondere die Merkmale des Konzerns berücksichtigt werden, zu dem er aufgrund des Besitzes an seinen Aktien gehört.

Was den zweiten Fall angeht, kann die Gefahr eines Vermarktungsverbots entsprechend dem durch die streitige Verordnung eingeführten Verbot auf bestimmten Märkten in europäischen Drittländern nicht erfolgreich geltend gemacht werden, um die Dringlichkeit der Aussetzung des Vollzugs eines solchen Rechtsakts der Gemeinschaft darzutun. Wenn es keine Hindernisse struktureller oder rechtlicher Art gibt, die den Hersteller eines der Zulassungspflicht für das Inverkehrbringen unterliegenden Produkts daran hindern könnten, einen beträchtlichen Teil seiner Marktanteile insbesondere durch geeignete Werbemaßnahmen zurückzugewinnen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei einem durch den Widerruf der Zulassung verursachten Verlust um einen im Wesentlichen finanziellen Schaden handelt. Dies wäre beim Widerruf der Zulassung des Zusatzstoffes Nifursol für die Tierernährung der Fall. Der

Richter der einstweiligen Anordnung kann indessen nicht völlig ausschließen, dass eine solche Argumentation die Schwierigkeiten unterschätzt, auf die der Antragsteller voraussichtlich auf jeder Ebene der Produktionskette und besonders auf der Ebene der Züchter und des Großhandels treffen wird, wenn er sein Produkt in wenigstens zwei Jahren wieder auf den Markt bringt. Darüber hinaus kann kaum ausgeschlossen werden, dass sich die Struktur des Gemeinschaftsmarktes für Truthahnfleisch bis zum Erlass der Entscheidung zur Hauptsache definitiv und nicht geringfügig durch Importe aus Drittländern verändern wird.

Unter diesen Umständen kann die Gefahr eines schweren und teilweise nicht oder nur schwer wieder gutzumachenden Schadens infolge des Widerrufs der Zulassung von Nifursol für die Dauer des Verfahrens zur Hauptsache nicht ausgeschlossen werden.

(vgl. Randnrn. 106-108, 110, 113-120)

6. Bei der Prüfung der widerstreitenden Interessen hat der Richter der einstweiligen Anordnung festzustellen, ob die Nichtigerklärung des streitigen Rechtsakts im Verfahren zur Hauptsache die Umkehrung der Lage erlauben würde, die durch den sofortigen Vollzug dieses Rechtsakts entstände, und ob — umgekehrt — die Aussetzung des Vollzugs dieser Entscheidung

deren volle Wirksamkeit behindern könnte, falls die Klage abgewiesen würde.

Den Erfordernissen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung ist gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen unbestreitbar vorrangige Bedeutung beizumessen. Der Richter der einstweiligen Anordnung wird trotz seiner formellen Unabhängigkeit bei der Interessenabwägung fast unvermeidlich dazu neigen, zugunsten der Gesundheit der Bevölkerung zu entscheiden, wenn sich ein beklagtes Gemeinschaftsorgan auf eine erhebliche Gesundheitsgefahr für diese beruft. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Dringlichkeit, mit der die beantragte Aussetzung des Vollzugs begründet wird, offensichtlich ist.

Im Übrigen fällt der, wenn auch anerkennenswerte, Schutz der Interessen der Truthahnfleischherzeuger in der Gemeinschaft nicht schwerer ins Gewicht als der Schaden, der bei einer Aussetzung der Verordnung Nr. 1756/2002 zur Änderung der Richtlinie 70/524 über Zusatzstoffe in der Tierernährung hinsichtlich des Widerrufs der Zulassung eines Zusatzstoffes sowie der Verordnung Nr. 2430/1999 entstehen könnte, wenn die Gefahr, auf die sich der Rat bei Erlass dieser Ver-

ordnung berief, tatsächlich eintreten würde. Die Möglichkeit des Rates (oder der Kommission), im Falle der Gewährung der beantragten Aussetzung und des Vorliegens zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Rechtfertigung des Widerrufs der angefochtenen Verordnung vor Erlass des Urteils zur Hauptsache auf Artikel 108 der Verfahrensordnung des Gerichts zurückzugreifen, ändert hieran nichts. Sie reicht nämlich nicht aus, um die Gefahren zu beseitigen, die in der Zwischenzeit von der Übertragung potenziell genotoxischer Rückstände auf die Verbraucher ausgehen.

Was die Tiergesundheit angeht, trifft es zwar zu, dass eine Erhöhung der Krankheitshäufigkeit und der Sterblichkeit in den Truthahnbeständen in der Gemeinschaft aufgrund häufigerer und unheilvollerer Ausbrüche von Histomonose voraussehbar ist; dennoch kann die Tiergesundheit, deren Bedeutung im Gemeinschaftsrecht, insbesondere in Artikel 30 EG, in der Tat anerkannt ist, keinen Vorrang vor der Vordringlichkeit der Anforderungen an den Schutz der menschlichen Gesundheit haben.

(vgl. Randnrn. 122-127)