In den verbundenen Rechtssachen 141 bis 143/81,

betreffend die dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Kantongerecht Apeldoorn in den vor diesem anhängigen Strafverfahren gegen

1. GERRIT HOLDIJK,

2. LUBBARTUS MULDER und

3. VEEVOEDERBEDRIJF „ALPURO" BV

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einschlägiger Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die dem vorlegenden Gericht die Entscheidung ermöglichen soll, ob die niederländische Regelung über die Haltung von Mastkälbern mit diesen Vorschriften vereinbar ist,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Angeklagten in den Ausgangsverfahren sind Kälbermäster (Rechtssachen 141 und 142/81) und eine Herstellerfirma für Futtermittel (Rechtssache

143/81), die den Mästern Futtermittel und junge Kälber zur Verfügung stellt. Die Mäster stellen gegen ein bestimmtes Entgelt die notwendigen Stallungen und erbringen die erforderlichen Arbeitsleistungen, während die Kälber Eigentum der Futtermittelherstellerin bleiben.

2. Den Angeklagten in den Ausgangsverfahren wird zur Last gelegt, die Mastkälber in Räumlichkeiten gehalten zu haben, die nicht den Voraussetzungen des Artikels 2 Buchstabe b des Koninklijk Besluit (Königliche Verordnung) vom 8. September 1961 (Staatsblad 1961 Nr. 296) über Durchführungsvorschriften zu Artikel 1 der Wet op de Dierenbescherming — Tierschutzgesetz — (im folgenden: „Mestkalverenbesluit") entsprächen. Die Abmessungen dieser Räumlichkeiten hätten es nämlich nicht zugelassen, daß die Tiere sich ungehindert auf beide Seiten hätten legen können.

Artikel 2 Mestkalverenbesluit lautet:

„Räumlichkeiten, in denen Mastkälber gehalten werden, müssen folgenden Anforderungen genügen:

a) In diesen Räumlichkeiten muß zwischen Sonnenaufgang und -untergang mindestens soviel Dämmerlicht herrschen, daß man die Tiere und ihre unmittelbare Umgebung deutlich unterscheiden kann.

b) Die Räumlichkeiten müssen so bemessen sein, daß die Tiere ungehindert auf beiden Seiten liegen können, ungehindert stehen können und im Stehen den Kopf frei bewegen können."

3. Das Kantongerecht ist der Ansicht, das anhängige Verfahren werfe Fragen des Gemeinschaftsrechts auf; es hat deshalb gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

„Läuft der Koninklijk Besluit vom 8. September 1961 über Durchführungsvorschriften zu Artikel 1 der Wet op de Dierenbescherming hinsichtlich der Haltung von Mastkälbern dem EWG-Vertrag zuwider, oder ist er mit diesem unvereinbar, und gilt dies bejahendenfalls auch dann, wenn in einen insoweit geänderten Besluit eine bestimmte, heute noch fehlende Normung des Raumes, in dem ein Kalb gehalten wird, aufgenommen werden sollte?"

4. Mit dem letzten Teil seiner Frage bezieht sich das vorlegende Gericht offensichtlich auf den Entwurf des „Mestkalverenbesluit 1981", der den Koninklijk Besluit vom 8. September 1961 ersetzen soll. Dieser Verordnungsentwurf ist jedoch noch nicht in Kraft getreten.

Der Entwurf enthält unter anderem folgende Vorschriften:

„Artikel 4

Mastkälber müssen sich in artgemäßer Weise auf beide Seiten legen können, ungehindert stehen können und im Stehen den Kopf frei bewegen können.

Artikel 5

1. Boxen, in denen Mastkälber mit einem Gewicht bis maximal 100 kg gehalten werden, müssen innen mindestens 60 cm breit und 160 cm lang sein.

2. Boxen, in denen Mastkälber mit einem Gewicht von mehr als 100 kg gehalten werden, müssen innen mindestens 70 cm breit und 170 cm lang sein.

Artikel 7

Abweichend von Artikel 5 ist es gestattet, in zum Zeitpunkt der Bekanntmachung

dieser Verordnung vorhandene Boxen bis zu fünf Jahren nach diesem Zeitpunkt

a) Mastkälber mit einem Gewicht bis maximal 100 kg zu halten, wenn diese Boxen innen mindestens 55 cm breit und 155 cm lang sind;

b) Mastkälber mit einem Gewicht von über 100 kg, aber unter 190 kg zu halten, wenn diese Boxen innen mindestens 60 cm breit und 160 cm lang sind;

c) Mastkälber mit einem Gewicht von 190 kg und mehr zu halten, wenn diese Boxen innen mindestens 65 cm breit und 165 cm lang sind."

5. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es kein abgeleitetes Gemeinschaftsrecht zum Schutz von Mastkälbern.

Der Rat hat jedoch einen Beschluß zum Abschluß des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (Beschluß 78/923 vom 19. Juni 1978, ABl. L 323, 1978, S. 12) gefaßt. Artikel 1 des Beschlusses bestimmt, daß das genannte Übereinkommen im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genehmigt wird. Artikel 2 sieht vor, daß der Präsident des Rates die Hinterlegung der Genehmigungsurkunde vornimmt, aber diese Hinterlegung ist noch nicht erfolgt.

Das genannte, unter der Schirmherrschaft des Europarats ausgearbeitete Übereinkommen enthält unter anderem die folgenden Vorschriften:

„Artikel 3

Jedes Tier muß unter Berücksichtigung seiner Art und seiner Entwicklungs-, Anpassungs- und Domestikationsstufe entsprechend seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen nach feststehenden Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen untergebracht, ernährt und gepflegt werden.

Artikel 4

1. Das artgemäße und durch feststehende Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse belegte Bewegungsbedürfnis eines Tieres darf nicht so eingeschränkt werden, daß dem Tier vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden.

2. Ist ein Tier dauernd oder regelmäßig angebunden, angekettet oder eingesperrt, so ist ihm der seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen gemäße und den feststehenden Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechende Raum zu gewähren."

6. Die Vorlageentscheidungen sind am 5. Juni 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 15. Juli 1981 hat der Gerichtshof die drei Rechtssachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben: die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär des Außenministeriums F. Italianer, die dänische Regierung, vertreten durch den Rechtsberater im Außenministerium L. Mikaelsen, die Angeklagte im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 143/81, vertreten durch Rechtsanwalt J. W. Beks, Hilversum, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. F. Verstrynge als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche

Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 25. November 1981 gemäß Artikel 95 § 1 der Verfahrensordnung die Rechtssache an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

A — Die *Firma Alpuro,* Angeklagte im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 143/81, macht geltend, in den Niederlanden würden 83 % der Schlachtkälber in 55 bis 64 cm breiten Boxen gehalten. Diese Kälber würden im allgemeinen verkauft, sobald sie ein Gewicht von etwa 200 kg erreicht hätten.

90 % der niederländischen Kalbfleischerzeugung werde exportiert. Der weit überwiegende Teil dieser Ausfuhren sei für die übrigen Mitgliedstaaten bestimmt. Die Niederlande seien mit Abstand der größte Kalbfleischexporteur der Gemeinschaft. Wettbewerbsverzerrende Produktionsbedingungen könnten folglich die Lage auf dem niederländischen Kalbfleischsektor nachhaltig gefährden. Außerdem verbrauche der Sektor der Kälbermast den größten Teil der Gemeinschaftsproduktion an Magermilchpulver. Dieses Erzeugnis, bei dem hohe Überschüsse in der Gemeinschaft bestünden, könnte sonst nur mit Hilfe sehr viel höherer Subventionen abgesetzt werden, als sie für Milchpulver zur Fütterung von Kälbern gewährt würden. Eine Verringerung der Kälbermast würde ferner einen starken Preisdruck bei sehr jungen Kälbern erzeugen.

Die vorliegenden Rechtssachen seien die ersten Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft den „Mestkalverenbesluit" angewendet habe. Diese Anwendung bringe mit sich, daß Mastkälber in mindestens 1 m breiten Boxen untergebracht werden müßten, damit sie sich ungehindert auf beide Seiten legen könnten. Die in den Niederlanden vorhandenen Ställe könnten mithin nicht mehr zur Kalbfleischproduktion genutzt werden, was zu einer Verlagerung der Produktion in andere Länder der Gemeinschaft führen werde.

In diesem Zusammenhang weist die Firma Alpuro darauf hin, daß Mastkälber der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, 1968, S. 24) unterlägen und daß einzelstaatliche Maßnahmen, die die Ein- und Ausfuhrströme ändern bzw. die Preisbildung auf diesem Markt beeinträchtigen könnten, mit einer solchen Marktorganisation unvereinbar seien (Urteil vom 29. November 1978, Pigs Marketing Board, Rechtssache 83/78, Slg. 1978, 2347). Im Rahmen dieser Marktorganisation dürften die Mitgliedstaaten keine ergänzenden Maßnahmen treffen, die die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer in der gesamten Gemeinschaft gefährden und somit die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen könnten (Urteil vom 7. Februar 1979, Frankreich/Kommission, Rechtssachen 15 und 16/76, Slg. 1979, 321, Randnr. 31 der Entscheidungsgründe).

Weiterhin verweist die Firma Alpuro auf Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages, wonach die Marktorganisationen jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen haben.

Der Gerichtshof habe mehrfach entschieden, nationale Produktionsbeschränkungen zögen zumindest potentiell den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr in Mitleidenschaft und seien deshalb als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne von Artikel 30 des Vertrages

anzusehen (Urteil vom 30. Oktober 1974, Van Haaster, Rechtssache 190/73, Slg. 1973, 1123; Urteil vom 18. Mai 1977, Van den Hazel, Rechtssache 111/76, Slg. 1977, 901).

Wende man die strittigen niederländischen Vorschriften an, dann würden sie in der Tat den genannten Handelsverkehr in Mitleidenschaft ziehen, denn sie würden zur Herabsetzung der Produktion führen, weil weniger Kälber je Produktionseinheit gehalten werden könnten, weil die Gestehungskosten pro Mastkalb steigen würden und weil die Kälbermast in andere Länder mit weniger strengen Vorschriften verlagert würde.

Die strittigen Maßnahmen seien auch nicht nach Artikel 36 des Vertrages zu rechtfertigen. Dieser betreffe nur die Gesundheit des Tieres, nicht aber sein Wohlbefinden.

Der Gerichtshof habe im Urteil vom 2. Juli 1974 (Italien/Kommission, Rechtssache 173/73, Slg. 1974, 709, Randnr. 45 der Entscheidungsgründe) entschieden, daß die Veränderung der Herstellungskosten aufgrund einseitiger nationaler Maßnahmen zwangsläufig den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtige. Ferner habe der Gerichtshof im Urteil vom 6. Juni 1978 (Kommission/Italien, Rechtssache 147/77, Slg. 1978, 1307, Randnr. 2 der Entscheidungsgründe) festgestellt, daß die Unterschiede bei den einzelstaatlichen Tierschutzvorschriften unmittelbar das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen könnten, da die sich daraus ergebenden Belastungen von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden seien.

Die Institutionen der Gemeinschaft seien sich im übrigen der Notwendigkeit bewußt, bei den Produktionsbedingungen in der Intensivtierhaltung gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zum Schutze der Tiere zu treffen. Dies zeigten zum Beispiel die Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980 (ABl. C 196, 1980, S. 1), in der die Kommission aufgefordert werde, Vorschläge zur Haltung von Legehennen in Käfigbatteriehaltung zu machen, ferner die Antworten der Kommission auf die schriftlichen Anfragen Nrn. 104/80, 1533/80 und 2232/80 (ABl. C 201, 1980, S. 1 vom 6. 8. 1980; ABl. C 56, 1981, S. 14 vom 16. 3. 1981; ABl. C 134, 1981, S. 36 vom 4. 6. 1981), in denen die Kommission eine Untersuchung auch für andere Tierarten ankündige, sowie der dem Rat seitens der Kommission am 5. August 1981 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz der Legehennen in Käfigbatteriehaltung (ABl. C 208, 1981, S. 5 vom 18. 8. 1981).

Deshalb sei der Schutz der Tiere bei der Intensivhaltung durch gemeinschaftsrechtliche Vorschriften sicherzustellen, die für alle Erzeuger gälten und eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen verhinderten.

Die Firma Alpuro schlägt daher vor, die gestellte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Artikel 30 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 805/68 schließen jede einseitige nationale Regelung zur Normung der Mindestabmessungen von Boxen für die Mastkälberhaltung aus, wenn diese Normung von den in den anderen Mitgliedstaaten zulässigen und gebräuchlichen Normen abweicht."

B — Die *niederländische Regierung* erinnert daran, daß es der Zweck des „Mestkalverenbesluit" sei, eine Reihe von Grundvorschriften aufzustellen, die das Wohlbefinden von Mastkälbern gewährleisten sollten. Deshalb liege diese Verordnung auf der Linie des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tie-

ren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen.

Die Artikel 38 bis 47 des Vertrages stünden einer solchen Maßnahme nicht entgegen.

Im Urteil vom 8. November 1979 (Groenveld, Rechtssache 15/79, Slg. 1979, 3409) habe der Gerichtshof das Verbot des Artikels 34 des Vertrages als Diskriminierungsverbot in dem Sinne ausgelegt, daß „sich Artikel 34 auf nationale Maßnahmen bezieht, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt".

Der Gerichtshof habe die Tragweite des Verbots aus Artikel 34, ausgelegt im Rahmen einer Marktorganisation, sehr viel weiter ausgedehnt, nämlich dahin gehend, daß dieses Verbot „jeder nationalen Regelung entgegensteht, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" (vgl. das schon zitierte Urteil Van Haaster, Rechtssache 190/73 und das Urteil vom 26. Februar 1980, Vriend, Rechtssache 94/79, Slg. 1980, 327). Wende man diese Auslegung in der Praxis an, dann könne eine Maßnahme, die nicht ausschließlich die Ausfuhr betreffe, und sogar eine solche, die ausschließlich das Stadium der Erzeugung betreffe, unter das Verbot fallen (vgl. die Urteile in der Rechtssache 190/73, Van Haaster, und in der Rechtssache 111/76, Van den Hazel).

Diese weite Auslegung von Artikel 34 im Rahmen einer Marktorganisation sei vor dem Hintergrund von Ziel und Aufbau dieser Organisation zu sehen, nämlich der Vereinheitlichung der Produktions- und Absatzbedingungen innerhalb der Gemeinschaft, damit die Marktteilnehmer unter gleichen Bedingungen miteinander konkurrieren könnten und so das gute Funktionieren des Marktes sichergestellt sei (Urteil vom 23. Januar 1975, Galli, Rechtssache 31/74, Slg. 1975, 47; Urteil vom 29. Juni 1978, Dechmann, Rechtssache 154/77, Slg. 1573). Auf den Gebieten, die von den gemeinsamen Marktorganisationen erfaßt würden, hätten diese Organisationen im allgemeinen ausschließliche Geltung. Gehöre hingegen eine innerstaatliche Maßnahme nicht zu dem genannten Geltungsbereich, so könne diese Begründung nicht herangezogen werden, und es gebe keinen Grund, Artikel 34 eine über das Diskriminierungsverbot hinausgehende Auslegung zu geben.

Für die Beurteilung, ob eine innerstaatliche Regelung auf einem Gebiet liege, das von einer gemeinsamen Marktorganisation erfaßt werde, sei das Ziel der Maßnahme ausschlaggebend (Urteil vom 10. März 1981, Irish Creamery Milk Suppliers u. a./Irland u. a., Rechtssachen 36 und 71/80, Slg. 1981, 735, Randnr. 19 der Entscheidungsgründe, und das schon zitierte Urteil Van den Hazel, Rechtssache 111/76).

Das Ziel der strittigen Maßnahme, nämlich die Verbesserung des Wohlbefindens von Mastkälbern, liege auf einem Gebiet, das in Anbetracht der Ziele der Verordnung Nr. 805/68 nicht zu dieser Marktorganisation gehöre.

Aus der Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980 über den Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung ergebe sich, daß die meisten bestehenden Marktorganisationen den Mitgliedstaaten im allgemeinen bei innerstaatlichen Maßnahmen für das Wohlbefinden von Tieren noch

einen Handlungsspielraum ließen. Gerade weil dieser Handlungsspielraum noch bestehe, habe der Rat die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften beschlossen.

Weder die gemeinsame Marktorganisation noch der aus dem Zusammenhang heraus ausgelegte Artikel 34 stünden der fraglichen Maßnahme entgegen. Sollte der Gerichtshof trotzdem der Meinung sein, daß Maßnahmen wie die in Rede stehende unter Artikel 34 fielen, dann müßten derartige Maßnahmen nach Artikel 36 gerechtfertigt werden können, da maßgebliches Ziel dieser Maßnahmen der Schutz der Gesundheit von Tieren sei.

Die niederländische Regierung kommt zu dem Ergebnis, daß die Mitgliedstaaten im Grundsatz befugt blieben, Maßnahmen zur Sicherung des Wohlbefindens von Tieren zu treffen. Sie dürften aber ihre Befugnisse nicht in der Weise mißbrauchen, daß die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen gefährdet würden. Es gebe keinen Grund, dies hinsichtlich des von der Verordnung Nr. 805/68 des Rates geschaffenen Systems zu befürchten.

C — Die *dänische Regierung* beschränkt sich in ihren Erklärungen auf allgemeine Ausführungen dazu, wie ihrer Ansicht nach die nationalen Gerichte Vorabentscheidungsfragen zu formulieren und Vorlageentscheidungen zu erlassen hätten.

Die Vorlageentscheidung müsse neben der vom nationalen Gericht gestellten Frage angeben, weshalb das Gericht eine Beantwortung der Frage zum Erlaß seines Urteils für erforderlich halte.

Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes enthalte keine präzise Vorschrift, wie Vorabentscheidungsfragen zu formulieren seien. Der Gerichtshof unternehme große Anstrengungen, um möglichen Unzulänglichkeiten bei Vorlageentscheidungen abzuhelfen, indem er im Wortlaut nicht ganz zutreffende Fragen neu formuliere.

Eine derartige Nachsicht seitens des Gerichtshofes dürfe aber nicht dazu führen, daß das den Mitgliedstaaten und anderen Betroffenen verliehene Recht, Erklärungen abzugeben, hinfällig werde. Berücksichtige man, daß das Verfahren nach Artikel 177 beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Gemeinschaft immer öfter angewandt werde, dann müsse man an die Vorlageentscheidungen nationaler Gerichte höhere Anforderungen als früher stellen.

Das vorlegende Gericht könne entscheiden, inwieweit es seine Fragen abstrakt formulieren wolle oder inwieweit es sie mit Sachverhaltsangaben über den Rechtsstreit verknüpfen wolle. Die Fragen dürften jedoch einerseits nicht so abstrakt formuliert sein, daß sie zu einem Auslegungsersuchen über mehr oder minder schlecht bezeichnete gemeinschaftsrechtliche Vorschriften verkümmerten. Andererseits sei es nicht notwendig, jede Einzelheit des Sachverhalts oder des rechtlichen Problems des vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreits, in dessen Rahmen sich die Fragen stellten, zu wiederholen.

Das vorlegende Gericht werde verständlicherweise eine verhältnismäßig weite Formulierung wählen, da es sich der Gefahr einer allzu engen Fragestellung bewußt sei. Eine derartige weite Formulierung der Fragen müsse aber mit einer ins einzelne gehenden Darlegung des Rechtsstreits zumindest in den Teilen der Vorlageentscheidung Hand in Hand gehen, in denen die Fragen begründet würden.

Die dänische Regierung vertritt hierzu die Ansicht, die Vorlageentscheidung müsse:

1. über die wichtigen, dem Rechtsstreit zugrundeliegenden Tatsachen unterrichten;
2. das nationale Recht, soweit erforderlich, darlegen;
3. die von den Parteien vorgetragenen Rechtsansichten wiedergeben;
4. die Erheblichkeit der gestellten Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits darlegen und
5. die Gründe für die Zweifel erläutern, die das vorlegende Gericht hinsichtlich der Auslegung oder der Gültigkeit der im einzelnen genannten Rechtsvorschriften des Gemeinschaftsrechts hege.

Die Vorlageentscheidungen in den vorliegenden Rechtssachen enthielten keines dieser soeben genannten notwendigen Merkmale, da sie sich auf die Erwähnung des „EWG-Vertrags" beschränkten, ohne sonst noch einen seiner Artikel oder das Gebiet des Gemeinschaftsrechts anzuführen, das der einzelstaatliche Richter im Auge habe. Auch werde in den betreffenden Vorlageentscheidungen die innerstaatliche Regelung, sei es eine Verordnung oder ein Gesetz, überhaupt nicht dargestellt. Sie enthielten nur einen äußerst knappen Hinweis auf die Tatumstände. Der Grund für die Zweifel des einzelstaatlichen Gerichts werde nicht deutlich. Weder den Mitgliedstaaten noch den sonstigen Betroffenen, die das Recht hätten, gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben, werde damit geholfen, daß die Prozeßakten dem Gerichtshof vorgelegt würden, denn die Mitgliedstaaten und sonstigen Betroffenen hätten von den Rechtssachen nur aufgrund der Vorlageentscheidungen Kenntnis.

In den vorliegenden Rechtssachen könne die dänische Regierung wegen der unvollständigen Vorlageentscheidungen nicht beurteilen, ob es zweckmäßig sei, Erklärungen zur Sache abzugeben.

D — Die *Kommission* macht hinsichtlich des zweiten Teils der Vorabentscheidungsfrage geltend, eine Entscheidung des Gerichtshofes über die Vereinbarkeit einer noch nicht in Kraft getretenen innerstaatlichen Regelung mit dem Vertrag sei überflüssig, da selbst das einzelstaatliche Gericht diese Regelung noch nicht anwenden dürfe.

Die Gemeinschaft sei befugt, aufgrund von Artikel 40 und 43 des Vertrages Vorschriften über Boxen, in denen Mastkälber zu halten seien, zu erlassen, soweit dies notwendig sei, um die Ziele des Artikels 39 zu verwirklichen. Gegenwärtig habe die Europäische Gemeinschaft von dieser Befugnis jedoch noch keinen Gebrauch gemacht.

Solange es keine Gemeinschaftsregelungen gebe, sei es Sache der Mitgliedstaaten, die erforderlichen Regelungen zu erlassen. Die niederländische Regelung könne nicht wegen Unzuständigkeit angegriffen werden. Selbst wenn die Gemeinschaft dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen beigetreten wäre, könnte die niederländische Regelung nicht angefochten werden, da sie mit den Vorschriften dieses Übereinkommens vereinbar sei. Man könne sogar im Gegenteil den Standpunkt vertreten, die niederländische Regelung führe dieses Übereinkommen aus.

Zu der Frage, ob die streitige niederländische Regelung mit den Artikeln 30 ff. des Vertrages vereinbar sei, führte die Kommission zunächst aus, die betreffende Regelung unterscheide nicht zwischen in den Niederlanden aufgezogenen Mastkälbern, in die Niederlande eingeführten Mastkälbern und Mastkälbern, die zur Ausfuhr aus den Niederlanden

vorgesehen seien. Man könne nur davon ausgehen, daß die niederländische Regelung unter anderem zu einer Einschränkung der Mastkälberzucht führen werde, da bei Einhaltung dieser Regelung auf derselben Produktionsfläche eine kleinere Zahl von Tieren gehalten werden könne.

Im Gegenzug könne man vermutlich geltend machen, daß die Regelung die Qualität der betreffenden Produktion steigere. Selbst wenn man aber annehme, die niederländische Regelung schränke die Mastkälberproduktion ein, ist nach Ansicht der Kommission schwer zu erkennen, wie sich diese Einschränkung auf die Ein- und Ausfuhr zwischen den Mitgliedstaaten auswirken könne.

In bezug auf Artikel 30 verweist die Kommission auf das, was sie in der achten Begründungserwägung ihrer Richtlinie 70/50 vom 22. Dezember 1969, „gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen" (ABl. L 13, 1970, S. 29), ausgeführt hat, daß nämlich die Wirkungen von Maßnahmen, die ohne Unterschied auf inländische und eingeführte Waren anwendbar seien, grundsätzlich nicht denen von mengenmäßigen Beschränkungen gleich seien. Dies sei insbesondere der Fall, wenn die betreffenden Maßnahmen keine einschränkenden Wirkungen auf den freien Warenverkehr ausübten, die den Rahmen der Eigenwirkungen solcher Regelungen überschritten. Die streitige niederländische Regelung, die unterschiedslos auf inländische wie eingeführte Waren anzuwenden sei, habe keine derartige Wirkungen.

Hinsichtlich des Artikels 34 verweist die Kommission auf das (bereits zitierte) Urteil Groenveld (Rechtssache 15/79) sowie auf das Urteil vom 14. Juli 1981 (Oebel, Rechtssache 155/80), wo der Gerichtshof in Randnr. 7 bzw. 15 der Entscheidungsgründe ausführt: „Diese Bestimmung bezieht sich auf nationale Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen."

Es sei schwerlich einzusehen, inwiefern die fragliche niederländische Regelung, die objektiv auf die Produktion von Mastkälbern anzuwenden sei — und zwar in gleicher Weise sowohl auf Kälber für den Inlandsmarkt wie auf für den Export vorgesehene Kälber —, einen derartigen besonderen Vorteil gewähre.

Deshalb könnten weder Artikel 30 noch Artikel 34 ausgelegt werden, als sei die niederländische Regelung mit ihnen unvereinbar. Selbst wenn man diese Auffassung nicht teile und Unvereinbarkeit der niederländischen Regelung mit Artikel 30 oder mit Artikel 34 annehme, müsse man zugeben, daß die niederländische Regelung nach Artikel 36 des Vertrages in jedem Fall zum Schutze des Wohlbefindens von Tieren gerechtfertigt sei. Es sei nicht zu erkennen, inwiefern diese Regelung eine willkürliche Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstelle.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof deshalb vor, die von dem niederländischen Gericht gestellte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Beim augenblicklichen Stand des Gemeinschaftsrechts ist eine einzelstaatliche Maßnahme, die es verbietet, Mastkälber in Boxen zu halten, die nicht bestimmten Abmessungen entsprechen, mit den Vorschriften des Vertrages oder den darauf beruhenden Regelungen nicht unvereinbar."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 21. Januar 1982 haben die Angeklagte des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 143/81, vertreten durch Rechtsanwalt J. W. Beks, Hilversum, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. F. Verstrynge als Bevollmächtigten mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 4. März 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Kantongerecht Apeldoorn hat mit drei Urteilen vom 21. Mai 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 5. Juni 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorgelegt, um über die Vereinbarkeit der niederländischen Vorschriften über die Haltung von Mastkälbern mit dem Gemeinschaftsrecht entscheiden zu können.

2 Alle drei Urteile stellen wortgleich dieselbe Frage im Rahmen von Strafverfahren gegen einen Landwirt, einen Futtermittelhändler und eine Herstellerfirma für Futtermittel, denen zur Last gelegt wird, Mastkälber in Räumlichkeiten gehalten zu haben, die nicht den in Artikel 2 Buchstabe b des Koninklijk Besluit vom 8. September 1961 (Staatsblad 1961 Nr. 296) über Durchführungsvorschriften zu Artikel 1 der Wet op de Dierenbescherming aufgestellten Voraussetzungen entsprächen, denn diese Räumlichkeiten seien so bemessen, daß die Tiere sich nicht ungehindert auf die Seite legen könnten.

3 Das Kantongerecht war der Ansicht, zur Beurteilung dieser Strafsachen sei es entscheidungserheblich, ob der genannte Besluit hinsichtlich der Haltung von Mastkälbern „dem EWG-Vertrag zuwider [läuft] oder ... mit diesem unvereinbar [ist] und [ob] ... dies bejahendenfalls auch dann [gilt], wenn in einen insoweit geänderten Besluit eine bestimmte, heute noch fehlende Normung des Raumes, in dem ein Kalb gehalten wird, aufgenommen werden sollte". Deshalb hat das Gericht dem Officier van Justitie Gelegenheit gegeben, die Akten dem Gerichtshof vorzulegen und diesen um Vorabentscheidung über die genannte Frage zu ersuchen.

Zur Formulierung der Vorabentscheidungsfrage

4 Die dänische Regierung macht in ihren schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof geltend, weder gäben die Vorlageentscheidungen die Vorschriften des Vertrages oder den Bereich des Gemeinschaftsrechts an, auf die sich das einzelstaatliche Gericht beziehe, noch erläuterten sie die Gründe, die dem Gericht zu Zweifeln an der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht Anlaß gäben und es zu dem Schluß hätten kommen lassen, daß eine Antwort auf die gestellte Frage zur Klärung der vor ihm anhängigen Verfahren entscheidungserheblich sei. Derartige Angaben ließen sich auch nicht der äußerst knappen Darlegung des Sachverhalts oder dem Hinweis auf einzelstaatliche Vorschriften entnehmen. Diese unvollständigen Vorlageentscheidungen machten es der dänischen Regierung unmöglich, gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen zur Sache abzugeben. Die dänische Regierung führt eine Reihe von Einzelangaben auf, die ihrer Ansicht nach jede Vorlageentscheidung enthalten muß.

5 Es ist darauf hinzuweisen, daß sich entsprechende Hinweise schon in der Rechtsprechung des Gerichtshofes finden. So hat der Gerichtshof es in seinem Urteil vom 16. Dezember 1981 (Foglia/Novello, Rechtssache 244/80, Slg. 1981, 3045) für unerläßlich erklärt, daß die nationalen Gerichte die Gründe darlegen, aus denen sie eine Beantwortung ihrer Fragen für entscheidungserheblich halten, falls sich diese Gründe nicht eindeutig aus den Akten ergeben. Ferner hat der Gerichtshof im Urteil vom 12. Juli 1979 (Union laitière normande, Rechtssache 244/78, Slg. 1979, 2663) darauf hingewiesen, daß die Notwendigkeit, zu einer für das nationale Gericht zweckdienlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, den rechtlichen Rahmen zu umreißen, in den sich die erbetene Auslegung einfügen soll. In seinem Urteil vom 10. März 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, Rechtssachen 36 und 71/80, Slg. 1981, fügt der Gerichtshof hinzu, daß es je nach der Gestaltung des Falles von Vorteil sein kann, wenn zum Zeitpunkt der Vorlage an den Gerichtshof der Sachverhalt und die ausschließlich nach nationalem Recht zu beurteilenden Fragen geklärt sind.

6 Wie die dänische Regierung zu Recht betont, dienen die in den Vorlageentscheidungen gemachten Angaben nicht nur dazu, dem Gerichtshof zweckdienliche Antworten zu ermöglichen, sondern sie sollen auch die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die sonstigen Betroffenen in die Lage versetzen, gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben. Der Gerichtshof hat in der Tat dafür zu sorgen, daß diese Möglichkeit

erhalten bleibt, wobei zu berücksichtigen ist, daß den Beteiligten aufgrund der genannten Vorschrift des Artikels 20 ausschließlich die Vorlageentscheidungen zugestellt werden.

7 Wenngleich die Vorlageeentscheidungen im vorliegenden Fall die Gründe für die Vorabentscheidungsfrage nicht in der von der oben erwähnten Rechtsprechung empfohlenen Deutlichkeit offenlegen, erlauben sie doch die Feststellung, daß das nationale Gericht an der Vereinbarkeit einer Voraussetzung, die nationale Rechtsvorschriften für die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegende Zucht von Mastkälbern aufstellen, mit dem Gemeinschaftsrecht zweifelt. Damit gehören diese Rechtssachen zu einer Reihe von Verfahren, in denen der Gerichtshof trotz Fehlens spezifischer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften die Vereinbarkeit derartiger nationaler Voraussetzungen mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr und über die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation untersucht hat. Berücksichtigt man, daß die schriftlichen Erklärungen während des mündlichen Verfahrens ergänzt und vervollständigt werden können, kann man deshalb nicht sagen, daß diese, wenn auch sehr knapp gefaßten Vorlageentscheidungen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nähmen, für die Beantwortung der Vorabentscheidungsfrage zweckdienliche Erklärungen abzugeben.

8 Hinsichtlich der Abfassung der Frage ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 nicht über die Vereinbarkeit bestehender oder zukünftiger innerstaatlicher Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht, sondern nur über dessen Auslegung und Gültigkeit entscheiden kann. Deshalb ist die gestellte Frage als Frage danach zu verstehen, ob das Gemeinschaftsrecht so ausgelegt werden muß, daß es einen Mitgliedstaat hindert, einseitige Vorschriften über Boxen für die Haltung von Mastkälbern zum Schutz dieser Tiere beizubehalten oder einzuführen.

Zur Beantwortung der Frage

9 Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts gibt es keine spezifischen Vorschriften zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen. Deshalb kann sich die aufgrund der Vorabentscheidungsfrage erforderliche Untersuchung auf die allgemeinen Bestimmungen über den freien Warenverkehr und über die gemeinsamen Marktorganisationen auf dem Agrarsektor beschränken.

10 Nach Darstellung der in einem der Verfahren angeklagten Firma Alpuro lassen es die gegenwärtig in den Niederlanden für Mastkälber verwendeten Boxen nicht zu, daß sich die Tiere ungehindert auf die Seite legen. Die Mehrzahl dieser Boxen entspreche auch nicht den genaueren Standardmaßen, die der Verordnungsentwurf, auf den sich das nationale Gericht berufe, vorsehe. Zwar beträfen die niederländischen Bestimmungen nur die Kälberhaltung innerhalb der Niederlande und wirkten sich deshalb in keiner Weise auf die Einfuhr in dieses Land aus, doch hätten sie die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung und stünden als solche im Widerspruch zu Artikel 34 des Vertrages. Da die niederländische Kalbfleischproduktion zu 90 % für den Export, besonders für den Export in andere Mitgliedstaaten bestimmt sei, sei die Tatsache, daß die niederländischen Erzeuger strengeren Voraussetzungen unterlägen als die Erzeuger in anderen Ländern, zwangsläufig geeignet, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen zu beeinträchtigen, und zwar sowohl derjenigen für Rindfleisch wie auch derjenigen für Milch und Milcherzeugnisse, denn Magermilch sei ein wesentliches Futtermittel für Mastkälber. Derartige Voraussetzungen widersprächen deshalb ferner den Vorschriften der Gemeinschaft über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte wie auch Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages, wonach die gemeinsame Organisation jede Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen habe.

11 Zu Artikel 34 des Vertrages hat der Gerichtshof mehrfach (zuletzt im Urteil vom 14. Juli 1981, Oebel, Rechtssache 155/80, Slg. 1981, 1993) entschieden, daß sich diese Vorschrift auf nationale Maßnahmen bezieht, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates einen besonderen Vorteil erlangt. Dies ist aber bei einer Vorschrift nicht der Fall, die Mindestabmessungen für Mastkälberboxen enthält, ohne dabei zu unterscheiden, ob die Tiere oder ihr Fleisch für den Binnenmarkt oder den Export bestimmt sind.

12 Was die Vorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte anbelangt, so bewirkt die Schaffung einer solchen Organisation gemäß Artikel 40 des Vertrages nicht, daß die landwirtschaftlichen Erzeuger jeder nationalen Regelung entzogen sind, die andere Ziele als die gemeinsame Organisation verfolgt, die aber, weil sie sich auf die Produktionsbedingungen auswirkt, Umfang und Kosten der nationalen Produktion und damit das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in diesem Sektor beeinflussen

kann. Das Verbot jeder Diskriminierung zwischen den Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft, das in Artikel 40 Absatz 3 ausgesprochen wird, bezieht sich auf die mit der gemeinsamen Organisation verfolgten Ziele und nicht auf die unterschiedlichen Produktionsbedingungen, die sich aus einzelstaatlichen Regelungen allgemeiner Art ergeben, mit denen andere Ziele verfolgt werden.

13 Unter diesen Umständen darf man das Fehlen jeglicher Vorschrift zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen in Verordnungen über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nicht dahin auslegen, daß die einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften in Erwartung möglicher späterer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften unanwendbar geworden seien. Eine derartige Auslegung wäre mit dem Interesse, das die Gemeinschaft der Gesundheit und dem Schutz von Tieren entgegenbringt, wie unter anderem aus Artikel 36 des Vertrages und dem Beschluß des Rates vom 19. Juni 1978 zum Abschluß des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (ABl. L 323, 1978, S. 12) hervorgeht, nicht zu vereinbaren.

14 Auf die vorgelegte Frage ist daher zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand einen Mitgliedstaat nicht hindert, einseitige Vorschriften über Standardmasse beizubehalten oder zu erlassen, die bei der Erstellung von Boxen für Mastkälber zu deren Schutz zu beachten sind und die unterschiedslos auf für den Binnenmarkt und für den Export bestimmte Kälber angewendet werden.

Kosten

15 Die Auslagen der niederländischen Regierung, der dänischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Angeklagten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Kantongerecht Apeldoorn mit Urteilen vom 21. Mai 1981 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Bei seinem gegenwärtigen Stand hindert das Gemeinschaftsrecht einen Mitgliedstaat nicht, einseitige Vorschriften über Standardmasse beizubehalten oder zu erlassen, die bei der Erstellung von Boxen für Mastkälber zu deren Schutz zu beachten sind und die unterschiedslos auf für den Binnenmarkt und für den Export bestimmte Kälber angewendet werden.

Due Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. April 1982.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Zweiten Kammer

O. Due

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 4. MÄRZ 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese drei Vorabentscheidungsersuchen sind vom Kantongerecht Apeldoorn vorgelegt worden und betreffen wohl die ersten Strafverfolgungen nach dem Koninklijk Besluit vom 8. September 1961 („Mestkalverenbesluit", Staatsblad 1961, Nr. 296), der Artikel 1 des Tierschutz-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.