URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 6. JUNI 1978 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Tierschlachtung"

Rechtssache 147/77

In der Rechtssache 147/77

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Cesare Maestripieri als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Mario Cervino, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Ivo Maria Braguglia, Vice Avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift: Botschaft Italiens, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Pflichten aus Artikel 5 des EWG-Vertrags und aus der Richtlinie des Rates vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten (ABl. L 316 vom 26. November 1974, S. 10) verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Um die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Tierschutzvorschriften zu beseitigen, die geeignet waren, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen, und um zugleich jede grausame Behandlung von Tieren zu verhindern, erließ der Rat der Gemeinschaften am 18. November 1974 die Richtlinie Nr. 74/577 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten.

Artikel 5 dieser Richtlinie lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Juli 1975 nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

Nach einem Schriftwechsel zwischen der Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission und den italienischen Behörden teilte die Kommission am 15. Dezember 1976 dem italienischen Minister für Auswärtige Angelegenheiten die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 169 wegen Mißachtung der Richtlinie mit. Nachdem der italienischen Regierung die Äußerungsfrist auf ihre Bitte um einen Monat verlängert worden war, folgte diesem Schreiben eine von der Kommission am 5. Mai 1977 abgesandte mit Gründen versehene Stellungnahme. In dieser Stellungnahme wurde die Italienische Republik aufgefordert, binnen einem Monat die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Am 16. Juni 1977 wurde ihr eine weitere Verlängerung bis zum 6. Juli 1977 eingeräumt. Am 20. September 1977 brachte die Ständige Vertretung Italiens bei den Gemeinschaften der Kommission den „Vorentwurf eines Gesetzes über die vollständige Übernahme der Richtlinie des Rates Nr. 74/577/EWG über die Betäubung von Tieren in die italienische Rechtsordnung" zur Kenntnis; dieser Entwurf war dem italienischen Senat am 20. Juli 1977 zur Annahme vorgelegt worden.

Am 29. November 1977 hat die Kommission bei unveränderter Sachlage Klage zum Gerichtshof erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

„a) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Pflichten aus Artikel 5 des EWG-Vertrags und aus der Richtlinie des Rates vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten vestoßen hat,

b) die Italienische Republik in die Kosten zu verurteilen".

Die *italienische Regierung* stellt keine förmlichen Anträge, bringt jedoch den Wunsch zum Ausdruck, daß die künftige Entwicklung den vorliegenden Rechtsstreit gegenstandslos machen möge.

III — Zusammenfassung der Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Kommission* erinnert an die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 5 des Vertrages; sie hebt hervor, sie habe die italienische Regierung gemäß Artikel 155 erster Gedankenstrich mehrmals vergeblich um Unterrichtung ersucht.

Die Kommission beharrt auf dem bindenden Charakter der Richtlinien, der sich aus Artikel 189 des Vertrages und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 26. Juni 1976 in der Rechtssache 52/75, Kommission/Italien, Slg. 1976, 277, und vom 22. September 1976 in der Rechtssache 10/76, Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359) ergebe.

Bis heute habe die Italienische Republik noch nicht die für die Beachtung der Richtlinie vom 18. November 1974 erforderlichen Maßnahmen getroffen:

— Daß sich die italienischen Behörden im Laufe der Erörterungen auf das Königliche Dekret Nr. 3298 vom 20. Dezember 1928 (GURI Nr. 36 vom 12. Februar 1929) berufen hätten, reiche nicht aus, da dieses Dekret weder dazu verpflichte, die Ausschließlichkeit des Betäubungsverfahrens, bei dem nur eine mechanische Vorrichtung, elektrischer Strom oder Gas angewandt werden dürfe, noch die Notwendigkeit zu beachten, daß das Tier auf diese Weise bis zur Schlachtung in den Zustand der Bewußtlosigkeit versetzt werden müsse; im übrigen habe die italienische Regierung, indem sie den vor dem italienischen Parlament anhängigen Gesetzentwurf angenommen habe, die Unzulänglichkeit des alten Textes anerkannt.

— Da dieser Gesetzentwurf noch nicht angenommen sei, sei eine kurzfristige Erledigung nicht abzusehen. Im übrigen übertrage Artikel 3 dieses Entwurfes den Artikel 3 der Richtlinie nicht wortgetreu, da er Ausnahmemöglichkeiten hinzufüge.

Die *italienische Regierung* merkt an, die Ziele der Richtlinie — sowohl diejenigen wirtschaftlicher Art, von denen die erste, wie auch diejenigen des Tierschutzes, von denen die zweite Begründungserwägung handele — seien in der Sache durch Artikel 9 des Königlichen Dekrets Nr. 3298 vom 20. Dezember 1928 (GURI Nr. 36 vom 12. Februar 1929) verwirklicht. Der Italien vorgeworfene Vertragsverstoß sei somit mehr formeller als materieller Art; es sei ausgeschlossen, daß dieser Verstoß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gefährde oder zwangsläufig zur grausamen Behandlung von Tieren führe.

Um jedoch der Richtlinie vollständig nachzukommen und insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit habe die italienische Regierung den Gesetzentwurf Nr. 840 ausgearbeitet, der am 20. Juli 1977 dem Senat der Republik vorgelegt worden sei.

Die italienische Regierung wünscht, dieser Gesetzentwurf möge so bald wie möglich angenommen werden, so daß man den vorliegenden Rechtsstreit als gegenstandslos betrachten könne.

Die *Kommission* beschränkt sich in ihrer Erwiderung auf folgende Bemerkungen:

— Die Beklagte bestreite den Vertragsverstoß nicht.

— Die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsrechtsetzung ergebe sich aus einer für Rechnung der Kommission von Prof. Dr. G. von Mickwitz und Herrn T. M. Leach durchgeführten Untersuchung („Darstellung der zur Betäubung vor dem Schlachten zur Zeit gebräuchlichen Methoden und ihre Beurteilung"), die die häufig schrecklichen Umstände herausstelle, unter denen Tiere in den Ländern der Gemeinschaft noch heute geschlachtet würden.

— Die Richtlinie Nr. 74/577/EWG stelle einen ersten Schritt dar, auf den andere folgen müßten; es sei möglich, daß die Gemeinschaft dem auf diesem Gebiet vom Europarat ausgearbeiteten Entwurf eines Übereinkommens beitrete.

— Die öffentliche Meinung in der Gemeinschaft interessiere sich für die Richtlinie und reagiere, wenn sie nicht beachtet werde (die „Compassion in World Farming" habe sich über die in einem anderen Mitgliedstaat vorgekommenen Verletzungen beschwert), und die „assurances Balfour", die im Vereinigten Königreich seit 1957 in Kraft seien, hätten bereits ein Ausfuhrverbot für Tiere in Staaten erwogen, die insbesondere die Verpflichtung, Tiere vor dem Schlachten zu betäuben, nicht beachteten.

— Die Kommission wünscht, das italienische Parlament möge innerhalb der Fristen des laufenden Verfahrens den ihm von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurf annehmen und so dem vorliegenden Rechtsstreit jeden Grund nehmen.

In ihrer Gegenerwiderung wiederholt die *italienische Regierung* ihr Vorbringen aus der Klagebeantwortung und besteht auf dem rein formellen Charakter des ihr vorgeworfenen Vertragsverstoßes. Das Königliche Dekret aus dem Jahre 1928 verbiete das Betäuben von Tieren vor dem Schlachten nicht, wenn es hierzu auch nicht verpflichte.

Die Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens aufgrund der Regierungskrise habe die Annahme des Gesetzentwurfes Nr. 840 bis heute nicht erlaubt; eine Aussetzung des laufenden Verfahrens und die Anberaumung der mündlichen Verhandlung auf Ende Juni oder Juli würde es ermöglichen, den vorliegenden Rechtsstreit nach Annahme dieses Entwurfes durch das Parlament für gegenstandslos zu erklären.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien sind in der Sitzung vom 10. Mai 1978 erschienen.

Die *Klägerin* hat ihr schriftliches Vorbringen wiederholt und insbesondere auf folgenden Punkten bestanden:

— Das Königliche Dekret aus dem Jahre 1928 verbiete das Betäuben von Tieren vor dem Schlachten nicht, verpflichte jedoch auch nicht hierzu; Ziel der Richtlinie sei aber die Verpflichtung.

— Der Untersuchungsbericht des Prof. von Mickwitz und des Beraters Leach (in der Verhandlung vorgelegt) beweise das Erfordernis des gemeinschaftlichen Einschreitens angesichts der schrecklichen Methoden, die in einigen Schlachthäusern der Gemeinschaft angewandt würden.

— Die Kommission habe es für ausreichend erachtet, die Richtlinie auf eine Sondervorschrift (Artikel 43 des EWG-Vertrags) zu stützen; der Rat habe es jedoch für gut befunden, eine allgemeine Rechtsgrundlage (Artikel 100) hinzuzufügen, die die Einstimmigkeit seiner Mitglieder fordere.

— Der vorliegende Fall sei ein Beispiel für die Schwierigkeiten, denen sich die Kommission bei der Kontrolle der Durchführung der Richtlinien gegenübersehe, wenn die Mitgliedstaaten nicht aktiver zu ihrer Unterrichtung beitrügen.

Schließlich äußerte die Kommission den Wunsch, der Tenor der Urteile des Gerichtshofes nach Artikel 169 wegen der Nichtbeachtung von Richtlinien möge vereinheitlicht werden.

Die *Beklagte* hat eine Abschrift des Dekrets des Präsidenten der Italienischen Republik vom 10. August 1972 vorgelegt, in dem eine Verordnung über die Verpflichtung zur Betäubung von Geflügel, Kaninchen und Wild vor dem Schlachten angenommen wurde. Diese

Vorschrift beweise, daß die Betäubung im Rahmen des Königlichen Dekrets aus dem Jahre 1928 bindend vorgeschrieben werden könne. Ein entsprechender Gesetzentwurf für die in der Richtlinie genannten Tierarten habe bis heute aufgrund der Regierungskrise noch nicht angenommen werden können.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes stellt die Beklagte klar, daß sie nicht beantrage, die Klage abzuweisen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Mai 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Gemäß Artikel 169 Absatz 2 des EWG-Vertrags hat die Kommission mit am 6. Dezember 1977 bei der Kanzlei eingegangenem Schriftsatz Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 des Vertrages und aus der Richtlinie des Rates Nr. 74/577 vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten (ABl. L 316, S. 10) verstoßen hat, indem sie binnen der gesetzten Frist nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.

2/4 Der Rat hat nach Prüfung der einzelstaatlichen Tierschutzvorschriften festgestellt, daß diese Unterschiede aufweisen, die geeignet sind, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbar zu beeinträchtigen, da die sich daraus ergebenden Belastungen von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden sind. Ferner erschien es ihm nützlich, auf Gemeinschaftsebene darauf hinzuwirken, daß den Tieren ganz allgemein jede grausame Behandlung erspart bleibt, und es erschien ihm als erster Schritt wünschenswert, die geeigneten Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß den Tieren bei der Schlachtung keine Schmerzen zugefügt werden. Aus diesen Gründen schreibt die Richtlinie eine Betäubungsmethode, bei der eine mechanische Vorrichtung, elektrischer Strom oder Gas angewandt wird, allgemein vor; sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese Vorschriften spätestens am 1. Juli 1975 in Kraft zu setzen.

5 Die Kommission hatte die italienische Regierung gemäß Artikel 155 erster Gedankenstrich des Vertrages mehrmals — und zwar am 12. Januar, am 31. März, am 2. November und am 15. Dezember 1976 — aufgefordert, ihr die Angaben und die Bestimmungen hinsichtlich der Übernahme der Gemeinschaftsnormen in die italienische Rechtsordnung mitzuteilen, bevor sie am 5. Mai 1977 die in Artikel 169 des Vertrages vorgesehene begründete Stellungnahme abgab.

6 Die italienische Regierung trägt nicht vor, die Klage der Kommission sei unbegründet, macht aber geltend, die Ziele der Richtlinie Nr. 74/577, sowohl diejenigen wirtschaftlicher Art als auch diejenigen des Tierschutzes, seien durch Artikel 9 des Königlichen Dekrets Nr. 3298 vom 20. Dezember 1928 (GURI Nr. 36 vom 12. Februar 1929) verwirklicht, das Maßnahmen vorschreibe, die schnellstmöglich zum Tod der Tiere führten.

7 Die italienische Regierung hat jedoch dem Senat der Republik am 20. Juli 1977 einen Gesetzentwurf Nr. 840 zugeleitet, der noch nicht Gesetz ist, um die angewandten Methoden zu vervollkommnen und mit der Richtlinie Nr. 74/577 in Einklang zu bringen.

8 Daraus folgt, daß die Italienische Republik gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie binnen der gesetzten Frist nicht die erforderlichen Vorschriften in Kraft gesetzt hat, um der Richtlinie Nr. 74/577 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten nachzukommen.

Kosten

9/11 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist daher zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen, indem sie binnen der gesetzten Frist nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt hat, um der Richtlinie Nr. 74/577 des Rates vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten nachzukommen.**

2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Juni 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. MAI 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In der Richtlinie 74/577 vom 18. November 1974 über die Betäubung von Tieren vor dem Schlachten (ABl. L 316 vom 26. November 1974, S. 10) hat der Rat bestimmt, die Mitgliedstaaten hätten darüber zu wachen, „daß beim Schlachten von Rindern, Schafen, Schweinen, Ziegen und Einhufern geeignete Maßnahmen ergriffen werden, damit die Tiere durch geeignete Verfahren betäubt und so rasch wie möglich unmittelbar nach dem Betäuben getötet werden". Die Richtlinie legt Einzelheiten über die zulässigen Betäubungsverfahren und die Prüfung der dabei verwendeten Apparate fest. Ihr Artikel 5 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens am 1. Juli 1975 nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

Mit der Begründung, die Italienische Republik habe die sich aus dieser Bestimmung ergebenden Verpflichtungen nicht fristgemäß erfüllt, leitete die Kommission nach einem längeren Notenwechsel mit Schreiben vom 15. Dezember 1976 das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrags ein und erhob, nachdem die Italienische Republik auch der förmlichen Stellungnahme der Kommission vom 5. Mai 1977 innerhalb der gesetzten Frist nicht nachgekommen war, am 6. Dezember 1977 Klage mit dem Antrag,

a) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 des EWG-Vertrags und aus der Richtlinie des Rates vom 18. November 1974 verstoßen habe,

b) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Beklagte wendet ein, die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie sei bereits