URTEIL DES GERICHTSHOFES

19. März 1998 *

In der Rechtssache C-1/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom High Court of Justice, Queen's Bench Division (Vereinigtes Königreich), in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 34 und 36 EG-Vertrag und über die Gültigkeit der Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 340, S. 28)

erläßt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, H. Ragnemalm und M. Wathelet sowie der Richter G. F. Mancini (Berichterstatter), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und L. Sevón,

Generalanwalt: P. Léger
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Compassion in World Farming Ltd, vertreten durch G. Barling und P. Duffy, QC, beauftragt von Solicitor M. Rose,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, im Beistand von R. Plender, QC, und Barrister S. Masters,

— der französischen Regierung, vertreten durch C. de Salins, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und F. Pascal, Attaché der Zentralverwaltung in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberaterin M. Sims-Robertson als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Juristischen Hauptberater R. Wainwright und H. Støvlbæk, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Compassion in World Farming Ltd, der Regierung des Vereinigten Königreichs, der französischen Regierung, des Rates und der Kommission in der Sitzung vom 27. Mai 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Juli 1997,

folgendes

Urteil

1 Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat mit Beschluß vom 12. Dezember 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Januar 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 34 und 36 EG-Vertrag und der Gültigkeit der Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 340, S. 28; im folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen den Klägerinnen Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (im folgenden: RSPCA) und Compassion in World Farming Ltd (im folgenden: CIWF) gegen den Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Landwirtschafts-, Fischerei- und Ernährungsminister; im folgenden: Minister) wegen dessen Weigerung, auf der Grundlage des Artikels 36 EG-Vertrag die Ausfuhr von Schlachtkälbern in andere Mitgliedstaaten zu beschränken.

Völkerrecht

Das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen

3 Das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (im folgenden: Übereinkommen) wurde am 10. März 1976 im Rahmen des Europarats geschlossen und durch Artikel 1 des Beschlusses 78/923/EWG des Rates vom 19. Juni 1978 (ABl. L 323, S. 12) im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genehmigt.

4 Artikel 3 des Übereinkommens bestimmt: „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."

5 Nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens darf das artgemäße und durch feststehende Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse belegte Bewegungsbedürfnis eines Tieres nicht so eingeschränkt werden, daß dem Tier vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Nach Absatz 2 ist einem Tier, das dauernd oder regelmäßig angebunden, angekettet oder eingesperrt ist, der seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen gemäße und den feststehenden Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechende Raum zu gewähren.

6 Nach Artikel 9 Absatz 1 des Übereinkommens werden Empfehlungen für die Anwendung der in dem Übereinkommen niedergelegten Grundsätze an die Vertragsparteien unter der Verantwortung eines Ständigen Ausschusses ausgearbeitet und angenommen.

Die Empfehlung für das Halten von Rindern

7 Die Empfehlung von 1988 für das Halten von Rindern (im folgenden: Empfehlung) wurde vom Ständigen Ausschuß am 21. Oktober 1988 angenommen; sie gilt nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 für alle Rinder in landwirtschaftlichen Tierhaltungen.

8 Nach Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Empfehlung sollten die Unterkünfte für Rinder, unabhängig davon, ob die Tiere angebunden oder in Boxen gehalten werden, so geplant sein, daß sie den Tieren jederzeit genügend Bewegungsfreiheit lassen, so daß sie sich mühelos scheuern und lecken können und genügend Raum haben, um abzuliegen, zu ruhen, Schlafhaltungen einzunehmen oder sich zu strekken und aufzustehen.

9 Nach Artikel 10 müssen alle Tiere täglich angemessenen Zugang zu geeignetem, nahrhaftem, hygienisch einwandfreiem und vollwertigem Futter sowie zu genügend Wasser ausreichender Qualität haben, damit ihre Gesundheit und ihre körperliche Vitalität voll erhalten bleiben und ihre Verhaltensbedürfnisse sowie ihre ernährungsphysiologischen Bedürfnisse erfüllt werden. Rauhfutter sollte täglich in ausreichender Menge angeboten werden.

10 Nach Artikel 20 der Empfehlung findet diese in den einzelnen Vertragsstaaten keine unmittelbare Anwendung, sondern wird nach dem von jeder Vertragspartei für geeignet erachteten Verfahren — d. h. im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis — umgesetzt.

Anhang C der Empfehlung

11 Anhang C der Empfehlung — Besondere Bestimmungen für Kälber — wurde vom Ständigen Ausschuß am 8. Juni 1993 angenommen. Nach Punkt 4 des Anhangs müssen die Abmessungen der Einzelboxen oder -stände der Größe des jeweiligen Tieres am Ende seines Aufenthalts in dieser Box oder diesem Stand entsprechen.

12 Nach Punkt 8 des Anhangs C sollte der Halter darauf achten, daß neugeborene Kälber ausreichend Biestmilch vom Muttertier oder aus einer anderen geeigneten Quelle erhalten. Mehr als zwei Wochen alte Kälber müssen Zugang zu schmackhaftem, leicht verdaulichem und nahrhaftem Futter haben, das dem Alter, Gewicht und den biologischen Bedürfnissen entsprechend ausreichend Eisen und Rauhfutter enthält, damit sich die Tiere gesund entwickeln und normal verhalten können sowie eine entsprechende Entwicklung des Pansen möglich ist. Alle Kälber müssen während der ersten vier Wochen und in jedem Fall bis zur Aufnahme der erforderlichen Menge an fester Nahrung mindestens zweimal täglich Flüssignahrung erhalten.

Gemeinschaftsrecht

Die Verordnung Nr. 805/68

13 Gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) umfaßt diese gemeinsame Marktorganisation eine Preis- und Handelsregelung und gilt u. a. für lebende Hausrinder.

14 Nach Artikel 22 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung sind im Binnenhandel der Gemeinschaft mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersagt.

Die Richtlinie

15 Artikel 3 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich und Absatz 4 der Richtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß ab 1. Januar 1994 alle neu erbauten bzw. wieder aufgebauten und/oder nach diesem Zeitpunkt zum ersten Mal in Benutzung genommenen Betriebe für einen Übergangszeitraum von vier Jahren mindestens den nachstehenden Anforderungen genügen:

— ...

— werden die Kälber in Einzelbuchten gehalten oder in Ständen angebunden, so müssen die Buchten oder Stände durchbrochene Zwischenwände haben und entweder eine Mindestbreite von 90 cm mit einer Abweichung von 10 % oder einer Mindesthöhe des 0,80fachen des Stockmaßes aufweisen.

...

(4) Die Dauer der Weiterbenutzung der Anlagen, die

— vor dem 1. Januar 1994 gebaut worden sind und nicht den Anforderungen des Absatzes 1 genügen, ... darf ... in keinem Fall über den 31. Dezember 2003 hinausgehen;

— während des Übergangszeitraums gemäß Absatz 1 gebaut worden sind, darf in keinem Fall über den 31. Dezember 2007 hinausgehen, es sei denn, die Anlagen entsprechen zu diesem Zeitpunkt den Anforderungen dieser Richtlinie."

16 Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß die Bedingungen für die Haltung von Kälbern im Einklang mit den im Anhang festgelegten allgemeinen Vorschriften stehen.

17 Nach Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten von dem in Absatz 1 für den Schutz von Kälbern genannten Zeitpunkt, d. h. vom 1. Januar 1994 an, in ihrem Gebiet unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrags strengere Bestimmungen beibehalten oder zur Anwendung bringen, als sie in dieser Richtlinie vorgesehen sind.

18 Nach Punkt 7 des Anhangs der Richtlinie müssen die Stallungen so angelegt sein, daß jedes Kalb sich mühelos hinlegen, liegen, aufstehen und sich putzen kann und Sichtkontakt zu anderen Kälbern hat.

19 Nach Punkt 11 desselben Anhangs ist allen Kälbern ein geeignetes Futter zu verabreichen, das ihrem Alter und ihrem Gewicht angemessen ist und ihren verhaltensmäßigen und physiologischen Bedürfnissen entspricht, damit Gesundheit und Wohlbefinden der Tiere gefördert werden. Zur Gewährleistung eines

guten Gesundheitszustands, des Wohlbefindens und eines angemessenen Wachstums der Kälber und zur Berücksichtigung ihrer verhaltensmäßigen Bedürfnisse ist dem Kälberfutter in ausreichender Menge Eisen sowie Trockenfutter, das eine Mindestmenge von verdaulichen Fasern enthält, beizugeben.

Nationales Recht

20 Das Kälberverschlagssystem ist im Vereinigten Königreich seit dem 1. Januar 1990 durch die Welfare of Calves Regulations 1987 (Verordnung über das Wohlbefinden der Kälber, SI 1987 Nr. 2021) verboten.

21 Das derzeit geltende Verbot ergibt sich aus den Welfare of Livestock Regulations (Verordnung über das Wohlbefinden des Viehs, SI 1994 Nr. 2126) und den Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (Verordnung über das Wohlbefinden des Viehs, Nordirland, SR 1995 Nr. 172).

Sachverhalt

22 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß in den Jahren vor 1995 jährlich 500 000 bis 600 000 Kälber aus dem Vereinigten Königreich in andere Mitgliedstaaten exportiert wurden. Ein Großteil dieser Kälber wurde danach in einem Erzeugungssystem mit der Bezeichnung „Kälberverschlagssystem" gehalten, bei dem eine buchtenähnliche, zur Unterbringung eines einzigen Schlachtkalbs verwendete Konstruktion benutzt wird.

23 Das vorlegende Gericht führt aus, daß die Haltungsbedingungen im Rahmen dieses Systems nicht den im Übereinkommen und in der Empfehlung enthaltenen Vorschriften über die Mindestbreite der Kälberverschläge und die Zusammensetzung des Futters für Schlachtkälber entsprechen. Denn im Alter von ein bis zwei Wochen würden die Kälber in buchtenähnlichen Einzelkonstruktionen untergebracht, in denen sie ungefähr fünf Monate bis zu dem Zeitpunkt blieben, zu dem sie herausgeholt und geschlachtet würden.

24 Unstreitig entsprechen die Haltungsbedingungen hingegen unter Berücksichtigung der in der Richtlinie vorgesehenen befristeten Ausnahmen deren Bestimmungen.

25 Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich weiterhin, daß die Frage der Ausfuhr von lebenden Kälbern in andere Mitgliedstaaten, in denen das Kälberverschlagssystem benutzt wird, die öffentliche Meinung im Vereinigten Königreich stark beschäftigt.

26 Bei den Klägerinnen handelt es sich um Tierschutzorganisationen, die sich u. a. mit der Bekämpfung von Tierquälereien bei der landwirtschaftlichen Tierhaltung befassen. Sie wandten sich an den Minister mit dem Antrag, die Ausfuhr von Kälbern zum Zweck der Haltung in Kälberverschlägen zu verbieten oder zu beschränken. Sie führten aus, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs nach dem Gemeinschaftsrecht über ein Ermessen verfüge, um die Ausfuhr von Schlachtkälbern in andere Mitgliedstaaten zu beschränken, in denen möglicherweise das beschriebene Tierhaltungssystem verwendet wird, das den im Vereinigten Königreich geltenden Vorschriften sowie den völkerrechtlichen Bestimmungen des Übereinkommens widerspricht, dem alle Mitgliedstaaten sowie die Gemeinschaft beigetreten seien.

27 Der Minister antwortete den Klägerinnen am 22. Mai 1995, daß das Vereinigte Königreich nicht befugt sei, die Ausfuhr von Schlachtkälbern zu beschränken. Er erklärte, selbst wenn er dazu befugt wäre, sei er aus politischen Gründen jedenfalls nicht bereit, ein solches Verbot auszusprechen.

28 Hiergegen erhoben die Klägerinnen Klage zum High Court. In der Folge schied die RSPCA aufgrund eines Beschlusses des High Court vom 8. Mai 1997, der dem Gerichtshof am 21. Mai 1997 übermittelt wurde, aus dem Rechtsstreit vor dem High Court aus.

Die Vorabentscheidungsfragen

29 Das vorlegende Gericht hat es für die Entscheidung des Rechtsstreits zwischen den Parteien für erforderlich gehalten, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Von folgendem ist auszugehen:

a) Alle Mitgliedstaaten sind dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen von 1976 beigetreten, das durch den Beschluß 78/923/EWG vom 18. Juni 1978 (ABl. L 323, S. 12) genehmigt worden ist.

b) Die „Empfehlung für das Halten von Rindern" von 1988 ist von dem aufgrund des Übereinkommens eingerichteten Ständigen Ausschuß verabschiedet worden und gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens wirksam geworden.

c) Die in dem Übereinkommen und auf seiner Grundlage festgelegten Normen enthalten Bestimmungen über die Mindestbreite von Kälberverschlägen und die Zusammensetzung des Futters für Schlachtkälber.

d) Die Richtlinie 91/629/EWG des Rates stellt zwingende Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern auf, die in bestimmter Hinsicht, auch hinsichtlich der Breite von Kälberverschlägen und der Zusammensetzung des Kälberfutters, hinter den Normen zurückbleiben, die in dem Übereinkommen auf seiner Grundlage festgelegt worden sind.

e) Die Richtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten, in ihrem Gebiet strengere Bestimmungen für den Schutz von Kälbern beizubehalten oder zur Anwendung zu bringen, als sie in dieser Richtlinie vorgesehen sind.

f) Schlachtkälber werden aus einem Mitgliedstaat (dem Mitgliedstaat A) in bestimmte andere Mitgliedstaaten (die Mitgliedstaaten B) ausgeführt, die die Richtlinie, nicht aber die oben unter Buchstabe c genannten Normen durchgeführt und/oder eingehalten haben, während der Mitgliedstaat A diese Normen durchgeführt und eingehalten hat.

g) Die Ausfuhr von Kälbern, die danach im Widerspruch zu den Bestimmungen des Übereinkommens gehalten werden, wird im Ausfuhrmitgliedstaat von Tierschutzorganisationen und einem bedeutenden Teil der öffentlichen Meinung, die von tiermedizinischen Sachverständigen unterstützt wird, als grausam und unmoralisch angesehen.

1. Kann sich der Mitgliedstaat A unter diesen Umständen auf Artikel 36 EG-Vertrag und insbesondere auf die dort genannten Gründe der öffentlichen Sittlichkeit und/oder der öffentlichen Ordnung und/oder des Schutzes der Gesundheit oder des Lebens von Tieren berufen, um Beschränkungen der Ausfuhr von lebenden Kälbern aus dem Mitgliedstaat A zu rechtfertigen, durch die das Halten dieser Kälber in den Kälberverschlagssystemen in den Mitgliedstaaten B verhindert werden soll?

2. Ist die Richtlinie gültig, wenn sie, ihre Gültigkeit unterstellt, zur Folge hat, daß die Frage 1 zu verneinen ist?

Die Gültigkeit der Richtlinie

30 Die zweite Frage, die zuerst zu prüfen ist, geht dahin, ob die Richtlinie ungültig ist, soweit sie dem Übereinkommen und der Empfehlung widerspricht.

31 Das Übereinkommen ist seit seinem Inkrafttreten Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung.

32 Aus dem Wortlaut der in den Randnummern 3 bis 6 zitierten Bestimmungen geht jedoch hervor, daß die Vertragsparteien bei der Wahl der geeigneten Art und Weise der Durchführung des Übereinkommens über einen erheblichen Spielraum verfügen.

33 Wie der Generalanwalt in Nummer 132 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, hat das Bestreben, die Vertragsparteien für die Beachtung von Tierhaltungsbedingungen zu sensibilisieren, die auf das Wohlbefinden der Tiere in lebenswichtigen Bereichen Rücksicht nehmen, im Übereinkommen nicht in Normen Ausdruck gefunden, deren Nichtbeachtung die Richtlinie ihrer Wirksamkeit berauben könnte.

34 Schon nach ihrem Wortlaut haben diese Bestimmungen nämlich nur Hinweischarakter; sie sehen nur die Ausarbeitung von Empfehlungen an die Vertragsparteien über die Anwendung der in ihnen enthaltenen Grundsätze vor.

35 Aus Artikel 20 der Empfehlung geht ausdrücklich hervor, daß sie in den einzelnen Vertragsstaaten keine unmittelbare Anwendung findet und nach dem von jeder Vertragspartei für geeignet erachteten Verfahren — d. h. im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis — umgesetzt wird.

36 Zudem enthält ein derartiger Text, auch wenn die in der Empfehlung und ihrem Anhang enthaltenen Bestimmungen über die Unterbringung und Fütterung von Rindern genauer sind als die des Übereinkommens, keine für die Vertragsparteien und damit für die Gemeinschaft rechtlich verbindlichen Vorschriften.

37 Auf die zweite Frage ist somit zu antworten, daß die Prüfung der Richtlinie nichts ergeben hat, was ihrer Gültigkeit entgegenstünde.

Die Berufung auf Artikel 36 EG-Vertrag

38 Die erste Frage geht dahin, ob ein Mitgliedstaat, der der Empfehlung nachgekommen ist, die für die Anwendung der im Übereinkommen niedergelegten Grundsätze ausgearbeitet wurde, sich auf Artikel 36 EG-Vertrag, insbesondere auf die dort genannten Gründe der öffentlichen Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren berufen kann, um Beschränkungen der Ausfuhr von lebenden Kälbern zu dem Zweck zu rechtfertigen, diese der Tierhaltungsmethode des Kälberverschlagssystems zu entziehen, die in anderen Mitgliedstaaten angewandt wird, die zwar die Richtlinie umgesetzt haben, aber die Empfehlung nicht anwenden.

39 Eine Maßnahme, die die Ausfuhr lebender Kälber aus einem Mitgliedstaat in andere Mitgliedstaaten verbietet oder beschränkt, ist eine gegen Artikel 34 EG-Vertrag verstoßende mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung.

40 Die CIWF bestreitet dies nicht, meint jedoch, daß eine solche Beschränkung aufgrund des Artikels 36 EG-Vertrag gerechtfertigt und folglich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

41 Wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen können (vgl. insbesondere Urteil vom 25. November 1986 in der Rechtssache 148/85, Forest, Slg. 1986, 3449, Randnr. 14). Mit einer gemeinsamen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn die gemeinsame Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat (siehe in diesem Sinne Urteile vom 25. November 1986 in der Rechtssache 218/85, CERAFEL, Slg. 1986, 3513, Randnr. 13, und vom 27. November 1997 in der Rechtssache C-27/96, Danisco Sugar, Slg. 1997, I-6653, Randnr. 24).

42 Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 805/68 fallen lebende Hausrinder unter eine gemeinsame Marktorganisation und damit gemäß Artikel 22 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung unter den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, da mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft verboten sind.

43 Außerdem sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes u. a. alle einzelstaatlichen Bestimmungen oder Praktiken, die die Einfuhr- und Ausfuhrströme verändern können, indem sie den Erzeugern den freien Abschluß von Käufen und

Verkäufen zu den in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Bedingungen innerhalb ihres Wohnsitzstaats oder in anderen Mitgliedstaaten untersagen, mit den Grundsätzen einer gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar (Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, Randnr. 58).

44 Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs ausgeführt hat, würde sich ein Verbot der Ausfuhr von Kälbern im vorliegenden Fall auf die Struktur der Märkte und insbesondere auch erheblich auf die Bildung des Marktpreises auswirken, wodurch das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation behindert würde.

45 Zwar hat der Gerichtshof im Urteil vom 1. April 1982 in den Rechtssachen 141/81 bis 143/91 (Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299) ausgeführt, daß das Gemeinschaftsrecht bei seinem damaligen Stand einen Mitgliedstaat nicht hindert, einseitig 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 angewandt werden.

46 Dieses Urteil betraf jedoch Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat nur in seinem eigenen Gebiet anwandte. Außerdem ist es vor Erlaß der Richtlinie durch den Gemeinschaftsgesetzgeber ergangen und stützt sich ausdrücklich auf das Fehlen jeglicher Vorschrift zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen in den Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation (vgl. Urteil Holdijk u. a., Randnr. 13).

47 Unter Berufung auf Artikel 36 EG-Vertrag können zwar Beschränkungen des freien Warenverkehrs aufrechterhalten werden, die zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der Gesundheit und des Lebens von Tieren gerechtfertigt sind, denn dieser Schutz wird vom Gemeinschaftsrecht als wesentliches Erfordernis anerkannt. Jedoch ist eine solche Berufung nicht mehr möglich, wenn Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der Maßnahmen vorsehen, die zur Verwirklichung des konkreten Zieles, das mit dieser Berufung

erreicht werden soll, erforderlich sind (vgl. insbesondere Urteil vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 18). In einem solchen Fall müssen in dem von der Harmonisierungsrichtlinie gezogenen Rahmen geeignete Kontrollen durchgeführt und Schutzmaßnahmen erlassen werden (vgl. Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Slg. 1994, I-5077, Randnr. 31). Dabei müssen sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kontrollen in ihrem jeweiligen Gebiet gegenseitig Vertrauen entgegenbringen (siehe zuletzt Urteil Hedley Lomas, Randnr. 19).

48 Somit ist zu erörtern, ob die Richtlinie eine Harmonisierung der Maßnahmen vorsieht, die für den Schutz der Gesundheit der Kälber — das erste Ziel einer Berufung auf Artikel 36 — erforderlich sind.

49 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei der Auslegung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts nicht nur deren Wortlaut, sondern auch der Zusammenhang, in dem sie sich befindet, und die Ziele der Regelung zu berücksichtigen, zu der sie gehört (vgl. insbesondere Urteil vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache C-128/94, Hönig, Slg. 1995, I-3389, Randnr. 9).

50 Was zunächst den Wortlaut der Richtlinie angeht, so stellt Artikel 3 Absatz 1 Normen für die Mindestabmessungen der Unterkünfte für Kälber auf. Außerdem tragen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 der Richtlinie Sorge dafür, daß die Bedingungen für die Haltung von Kälbern im Einklang mit den im Anhang festgelegten allgemeinen Vorschriften stehen, insbesondere mit den Mindestnormen für die Stallungen und die Ernährung, die in den Punkten 7 und 11 enthalten sind.

51 Was weiter den Zusammenhang angeht, in dem sich die Richtlinie befindet, ergibt sich aus ihren ersten beiden Begründungserwägungen, daß der Erlaß der Mindestvorschriften über den Schutz der Kälber auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Februar 1987 zu einer Politik zur Sicherung einer angemessenen Behandlung landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. C 76, S. 185) und auf den Beschluß 78/923 zurückgeht.

52 Was schließlich die Ziele der Richtlinie betrifft, ergibt sich aus ihrer fünften und ihrer sechsten Begründungserwägung, daß diese der Notwendigkeit Rechnung trägt, zum einen die Unterschiede zu beseitigen, die, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen, „das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes bei Kälbern und Kalbfleischerzeugnissen [beeinträchtigen]", und zum anderen „gemeinsame Mindestanforderungen für den Schutz von Zucht- und Mastkälbern festzulegen, um eine rationelle Entwicklung der Erzeugung zu gewährleisten". Im übrigen heißt es in der siebten Begründungserwägung, daß der Zweck des Übergangszeitraums einfach darin besteht, es der Kommission zu ermöglichen, die wissenschaftlichen Untersuchungen über das oder die für eine artgerechte Kälberhaltung am besten geeigneten Systeme intensiv fortzusetzen.

53 Damit hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bemüht, die Tierschutzbelange mit dem Interesse am reibungslosen Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Kälber und Kalbfleischerzeugnisse in Einklang zu bringen.

54 Somit ergibt sich aus Wortlaut, Zusammenhang und Ziel der Richtlinie, daß diese gemeinsame Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern festlegt, die zum Zweck der Aufzucht und Mast gehalten werden.

55 Die CIWF macht jedoch geltend, das den Mitgliedstaaten eingeräumte weite Ermessen, aufgrund dessen sie gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie für sehr lange Zeiträume Ausnahmen vorsehen könnten, sei ein Zeichen dafür, daß die Richtlinie keine vollständige Harmonisierungsmaßnahme darstelle, die die Berufung auf Artikel 36 ausschließe.

56 Dazu ist festzustellen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dem Erlaß der Richtlinie die beschriebenen gemeinsamen Mindestanforderungen abschließend festgelegt hat.

57 Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diesen Anforderungen in ihrem Gebiet nach einem exakten Zeitplan nachzukommen, um das Wohlbefinden der Kälber in landwirtschaftlichen Tierhaltungen sicherzustellen. Auch die zugelassenen zeitlich begrenzten Ausnahmen sind in der Richtlinie abschließend vorgesehen.

58 Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie in ihrem Gebiet unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrags strengere Bestimmungen für den Schutz von Kälbern beibehalten oder zur Anwendung bringen können.

59 Wie nämlich aus dem Wortlaut von Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie hervorgeht, sind die dort vorgesehenen Maßnahmen streng auf das Staatsgebiet beschränkt; sie dürfen nur die landwirtschaftlichen Tierhaltungen betreffen, die in die Zuständigkeit des fraglichen Mitgliedstaats fallen; zudem ist ihr Erlaß nur unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrags zulässig.

60 Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs zu Recht bemerkt hat, ergibt sich aus dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, strengere Bestimmungen zum Schutz der Kälber zu erlassen, die nicht in ihrem eigenen Gebiet anwendbar sind.

61 Das Vereinigte Königreich hat durch den Erlaß der Welfare of Livestock Regulations 1994 und der Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995 gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie in seinem Gebiet strengere Bestimmungen als diejenigen angewandt, die in der Richtlinie vorgesehen sind.

62 Ein Verbot der Ausfuhr aufgrund der Bedingungen, die in anderen Mitgliedstaaten herrschen, die im übrigen die Richtlinie umgesetzt haben, läge außerhalb der Ausnahmeregelung des Artikels 11 Absatz 2 der Richtlinie. Ein Ausfuhrverbot wie das von der CIWF geforderte würde nämlich die durch die Richtlinie vorgenommene Harmonisierung beeinträchtigen.

63 Somit spricht der Umstand, daß die Mitgliedstaaten in ihrem eigenen Gebiet strengere Schutzmaßnahmen ergreifen dürfen, als sie in einer Richtlinie vorgesehen sind, nicht dagegen, daß die Richtlinie die Befugnisse der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Kälber in landwirtschaftlichen Tierhaltungen abschließend geregelt hat (siehe in diesem Sinne Urteil vom 23. Mai 1990 in der Rechtssache C-169/89, Van den Burg, Slg. 1990, I-2143, Randnrn. 9 und 12).

64 Folglich kann ein Mitgliedstaat die Ausfuhren von Kälbern in andere Mitgliedstaaten nicht unter Berufung auf Artikel 36 EG-Vertrag aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Tiere beschränken, die das spezifische Ziel der durch die Richtlinie vorgenommenen Harmonisierung bilden.

65 Es bleibt zu erörtern, ob ein Mitgliedstaat unter Berufung auf Artikel 36 die Ausfuhr von Kälbern in andere Mitgliedstaaten aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sittlichkeit beschränken kann, die nicht Gegenstand der Richtlinie sind.

66 Die CIWF hat sich insoweit nur auf den Standpunkt und die Reaktionen eines Teils der nationalen öffentlichen Meinung gestützt, nach denen die Richtlinie die Gesundheit der Tiere nicht angemessen schütze. Es geht also in Wirklichkeit nicht um die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sittlichkeit als eigenständige Werte; diese gehören vielmehr zu der Berufung auf den Schutz der Gesundheit der Tiere, der Gegenstand der Harmonisierungsrichtlinie ist.

67 Im übrigen kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf den Standpunkt oder das Verhalten eines Teils der nationalen öffentlichen Meinung stützen, wie sie die CIWF geltend macht, um eine von den Gemeinschaftsorganen erlassene Harmonisierungsmaßnahme einseitig in Frage zu stellen.

68 Deshalb ist eine Berufung auf Artikel 36 unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens auch unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sittlichkeit ausgeschlossen.

69 Folglich kann sich ein Mitgliedstaat, der der Empfehlung nachgekommen ist, die für die Anwendung der im Übereinkommen niedergelegten Grundsätze ausgearbeitet wurde, nicht auf Artikel 36 EG-Vertrag, insbesondere nicht auf die dort genannten Gründe der öffentlichen Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren berufen, um Beschränkungen der Ausfuhr von lebenden Kälbern zu dem Zweck zu rechtfertigen, diese der Tierhaltungsmethode des Kälberverschlagssystems zu entziehen, die in anderen Mitgliedstaaten angewandt wird, die zwar die Richtlinie umgesetzt haben, aber die genannte Empfehlung nicht anwenden.

Kosten

70 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs und der französischen Regierung sowie des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschluß vom 12. Dezember 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern hat nichts ergeben, was ihrer Gültigkeit entgegenstünde.**

2. **Ein Mitgliedstaat, der der Empfehlung von 1988 für das Halten von Rindern nachgekommen ist, die für die Anwendung der im Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen niedergelegten Grundsätze ausgearbeitet wurde, kann sich nicht auf Artikel 36 EG-Vertrag, insbesondere nicht auf die dort genannten Gründe der öffentlichen Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren berufen, um Beschränkungen der Ausfuhr von lebenden Kälbern zu dem Zweck zu rechtfertigen, diese der Tierhaltungsmethode des Kälberverschlagssystems zu entziehen, die in anderen Mitgliedstaaten angewandt wird, die zwar die Richtlinie 91/629 umgesetzt haben, aber die genannte Empfehlung nicht anwenden.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. März 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias