URTEIL DES GERICHTSHOFES
3. Oktober 1985 *

In der Rechtssache 195/84

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf (Bundesrepublik Deutschland),

gegen

Land Nordrhein-Westfalen

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinien 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung, 74/63/EWG über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln und 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann und Y. Galmot,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: P. Heim

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— Denkavit Futtermittel GmbH, Klägerin des Ausgangsverfahrens, im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln,

— Land Nordrhein-Westfalen, Beklagter des Ausgangsverfahrens, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Rechtsanwalt Herbert Wolfering, Düsseldorf,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— Bundesrepublik Deutschland, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, und Rechtsanwalt Michael Loschelder, Köln, in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Rechtsanwalt Loschelder,

— Italienische Republik, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Arnaldo Squillante, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi im Außenministerium und den Avvocato dello stato Ivo M. Braguglia, in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Ivo M. Braguglia,

— Kommission der Europäischen Gemeinschaften, im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Karpenstein,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. Juli 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 24. Mai 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 24. Juli 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung der Richtlinien 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 (ABl. L 270, S. 1; im folgenden: Zusatzstoffrichtlinie), 74/63/EWG des Rates vom 17. Dezember 1973 über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln (ABl. 1974, L 38, S. 31; im folgenden: Schadstoffrichtlinie) und 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30; im folgenden: Mischfuttermittelrichtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Zur Vorgeschichte des Rechtstreits

2 Wie sich aus den Akten ergibt, wurde in § 7 der Futtermittelverordnung vom 16. Juni 1976 durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 19. Juli 1979 (BGBl. I, S. 1122) ein neuer Absatz eingefügt, der für Milchaustauschfuttermittel für Aufzuchtkälber als Alleinfuttermittel einen Mindestgehalt an Eisen und einen Höchstgehalt an Natrium festsetzt. Diese Bestimmung, nunmehr § 8 Absatz 3 der Futtermittelverordnung vom 8. April 1981 (BGBl. I, S. 352), hat folgenden Wortlaut:

„Milchaustauschfuttermittel für Aufzuchtkälber als Alleinfuttermittel müssen mindestens 60 Milligramm Eisen je Kilogramm enthalten. Milchaustauschfuttermittel für Mastkälber bis zu einem Gewicht von etwa 80 Kilogramm als Alleinfuttermittel müssen mindestens 40 Milligramm Eisen je Kilogramm enthalten. Milchaustauschfuttermittel für Mastkälber als Alleinfuttermittel dürfen höchstens 6 000 Milligramm Natrium je Kilogramm enthalten. Die Gehalte beziehen sich jeweils auf die Trockensubstanz der Milchaustauschfuttermittel."

3 Gemäß § 14 Absatz 1 des Futtermittelgesetzes vom 2. Juli 1975 (BGBl. I, S. 1745) dürfen Futtermittel, die nicht den geltenden Vorschriften entsprechen, nicht in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht werden.

4 Wie sich aus den Akten ergibt, ist die Klägerin Hersteller und Importeur von Futtermitteln auf der Basis von Milchpulver. Sie möchte im Rahmen ihres Geschäftsbetriebes Milchaustauschfuttermittel herstellen und verkaufen, die nicht den genannten Anforderungen der Futtermittelverordnung entsprechen. Auf eine entsprechende Anfrage teilte ihr das Landesamt für Ernährungswirtschaft Nordrhein-Westfalen am 22. November 1979 mit, daß das Inverkehrbringen der betreffenden Futtermittel rechtswidrig sei und daß es Verstöße gegen die genannten Bestimmungen pflichtgemäß ahnden werde.

5 Aufgrund dieses Bescheids erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf auf Feststellung, daß sie nach den Richtlinien 70/524, 74/63 und 79/373 berechtigt sei, Futtermittel in den Verkehr zu bringen, die den neuen Sätzen für Eisen und Natrium nicht entsprächen. Mit Urteil vom 8. August 1980 gab das Verwaltungsgericht dieser Klage statt, da die zitierten Bestimmungen der Futtermittelverordnung gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstießen; eine Rechtfertigung nach Artikel 36 sei wegen der durch die genannten Gemeinschaftsrichtlinien bewirkten Harmonisierung ausgeschlossen.

6 Auf die Berufung des beklagten Landes hob das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen diese Entscheidung mit Urteil vom 21. September 1981 auf. Weder handele es sich bei Eisen um einen Zusatzstoff, noch stelle Natrium einen unerwünschten Stoff dar; es handele sich um Inhaltsstoffe oder natürliche Bestandteile eines Mischfuttermittels. Artikel 3 Satz 2 der Richtlinie 79/373 überlasse es ausdrücklich den Mitgliedstaaten, vorzuschreiben, daß Mischfuttermittel keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bilden dürften. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts bestünden daher keine Bedenken gegen die Wirksamkeit der nationalen Regelung.

7 Mit Beschluß vom 24. Mai 1984 hat das Bundesverwaltungsgericht auf die Revision der Klägerin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung der Begriff ‚Zusatzstoffe' dahin auszulegen,

— daß er alle Stoffe erfaßt, die in Futtermitteln enthalten sind und die deren Beschaffenheit oder die tierische Erzeugung beeinflussen, oder

— daß von diesem Begriff die vorgenannten Stoffe nur dann erfaßt werden, wenn sie nicht lediglich in den Bestandteilen der Futtermittel enthalten sind (sog. ‚Inhaltsstoffe'), sondern den Bestandteilen der Futtermittel — evtl. isoliert — zugesetzt werden?

2) Ist die Regelung in Artikel 13 der Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht mehr gestattet ist, Futtermittel hinsichtlich des Fehlens eines Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel einen bestimmten Mindestgehalt an Eisen aufweisen müssen?

3) Sind die Regelungen in Artikel 5 und Artikel 7 der Richtlinie 74/63/EWG des Rates vom 17. Dezember 1973 über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln dahin auszulegen,

— daß es den Mitgliedstaaten im Grundsatz nicht mehr gestattet ist, Futtermittel in bezug auf das Vorhandensein eines im Anhang nicht aufgeführten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel nur einen bestimmten Höchstgehalt an Natrium aufweisen dürfen,

— daß die Mitgliedstaaten lediglich ausnahmsweise nach Maßgabe des Artikels 5 Absatz 1 Satz 1 und unter Beachtung des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 vorübergehend einen Höchstgehalt an Natrium festsetzen dürfen?

4) a) Ist die Regelung in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben b und c der Richtlinie des Rates 79/373/EWG vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln dahin auszulegen,

— daß es den Mitgliedstaaten auch weiterhin nicht gestattet ist, Futtermittel hinsichtlich des Fehlens von Zusatzstoffen i. S. der Richtlinie 70/524/EWG und in bezug auf das Vorhandensein von unerwünschten Stoffen i. S. der Richtlinie 74/63/EWG solchen Verkehrsbeschränkungen zu unterwerfen, die nach diesen Richtlinien nicht vorgeschrieben werden dürfen, oder

b) ist die Regelung in Artikel 3 Satz 2 der Richtlinie 79/373/EWG dahin auszulegen,

— daß es den Mitgliedstaaten gestattet wird, Futtermittel hinsichtlich des Fehlens eines Zusatzstoffes oder in bezug auf das Vorhandensein eines unerwünschten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, wenn das Fehlen des Stoffes bzw. das Vorhandensein des Stoffes eine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bedeutet,

— und zwar ohne daß es dazu des Anpassungsverfahrens nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe A a der Richtlinie 70/524/EWG bzw. nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 74/63/EWG bedarf?"

8 Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu aus, bei der rechtlichen Beurteilung stelle sich vorrangig die Frage, ob und inwieweit Richtlinien der europäischen Gemeinschaft als revisibles Recht im Sinne von § 137 Verwaltungsgerichtsordnung gelten könnten. Dies sei im Hinblick auf die Rechtsnatur der Richtlinien problematisch. Diese seien zwar für den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet würden, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überließen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Zwar sei eine Richtlinie für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet werde, verbindlich, doch stelle der Inhalt der Richtlinie für die Rechtssubjekte in diesen Mitgliedstaaten kein unmittelbar geltendes Recht dar. Dies bedeute allerdings nicht, daß den Richtlinien der Gemeinschaft jegliche Außenwirkung abzusprechen sei. Dies sei insbesondere in Fällen bedeutsam, in denen ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung des Inhalts einer Richtlinie in nationales Recht nicht nachgekom-

men sei. In solchen Fällen müsse es einem betroffenen Rechtssubjekt in diesem Mitgliedstaat gestattet werden, sich gegenüber dem von der Richtlinie abweichenden nationalen Recht auf die Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu berufen. Es wäre nämlich mit dem Grundsatz von Treu und Glauben schwerlich zu vereinbaren, wenn der Mitgliedstaat das Recht eines innerstaatlichen Rechtssubjekts unter Berufung auf eine nationale Rechtsvorschrift leugnen könnte, die gegen für ihn verbindliches Gemeinschaftsrecht verstoße. Deshalb könne eine derartige nationale Vorschrift nicht zum Nachteil des Betroffenen angewandt werden.

Erklärungen der Beteiligten

9 Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Firma Denkavit, Klägerin des Ausgangsverfahrens, das Land Nordrhein-Westfalen, Beklagter des Ausgangsverfahrens, die Bundesrepublik Deutschland, die Italienische Republik und die Kommission Erklärungen abgegeben.

10 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die drei Richtlinien enthielten eine erschöpfende und abschließende Regelung, einschließlich der Lösung der durch die Zusammensetzung der Futtermittel aufgeworfenen gesundheitlichen Probleme, so daß für nationale Maßnahmen betreffend die Zusammensetzung der Futtermittel und insbesondere für die Anwendung des Artikels 36 EWG-Vertrag auf diesem Gebiet kein Raum mehr sei. Insbesondere falle die Kontrolle des Eisengehalts in Futtermitteln in den Anwendungsbereich der Zusatzstoffrichtlinie, in deren Anhang I Eisen aufgeführt werde, wobei hierfür lediglich eine Höchstgrenze festgesetzt sei. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie dürften nur die in Anhang I genannten Zusatzstoffe in Futtermitteln enthalten sein, und zwar unter den dort genannten Voraussetzungen. Ein Mitgliedstaat dürfe also die Bestimmungen des Anhangs, die keine Mindestgrenze für den Eisengehalt vorsähen, nicht durch einseitige Maßnahmen abändern. Natrium falle in den Anwendungsbereich der Schadstoffrichtlinie. Anders als die Zusatzstoffrichtlinie, die nur die Verwendung der im Anhang genannten und geregelten Erzeugnisse zulasse, schreibe die Schadstoffrichtlinie in ihrem Artikel 3 Absatz 1 vor, daß die im Anhang aufgeführten Stoffe und Erzeugnisse nur unter den im Anhang festgelegten Voraussetzungen in Futtermitteln zulässig seien. Daraus ergebe sich, daß ein Erzeugnis nicht als „unerwünscht" anzusehen sei, wenn es im Anhang nicht erwähnt sei; Natrium finde dort aber keine Erwähnung. Ein Mitgliedstaat könne daher ein Erzeugnis, das im Anhang der genannten Richtlinie nicht aufgeführt sei, nicht als unerwünscht bezeichnen.

11 Das Vorgehen der deutschen Behörden begründe ferner eine Gefahr für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Wenn derartige nationale Maßnahmen als rechtmäßig anerkannt würden, hätten alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf einem Gebiet, auf dem eine Harmonisierung erfolgt sei, Sonderregeln in Kraft zu setzen, wodurch der freie Warenverkehr schließlich illusorisch würde. Derartige Vorschriften behinderten auch die Hersteller erheblich, die die Möglichkeit haben müßten, die Bestandteile der Futtermittel, die sie in den Verkehr bringen wollten, genau und speziell zu dosieren.

12 Nach Ansicht des Landes Nordrhein-Westfalen, des Beklagten des Ausgangsverfahrens, ist Eisen, das in bestimmten für die Herstellung von Mischfuttermitteln verwendeten Erzeugnissen natürlich vorhanden ist, nicht als Zusatzstoff im Sinne der entsprechenden Richtlinie anzusehen; in gleicher Weise sei Natrium, das ein natürliches Erzeugnis sei, nicht als unerwünschter Stoff im Sinne der Richtlinie 74/63 zu qualifizieren. Beide Elemente seien als „Inhaltsstoffe" der Futtermittel anzusehen. Als solche sei ihre Verwendung nicht durch die Richtlinien geregelt. Man könne es dem nationalen Gesetzgeber daher nicht verwehren, auf einem durch die Richtlinie nicht geregelten Gebiet tätig zu werden und zumindest ergänzende Vorschriften zu erlassen, um Gefahren für die tierische und menschliche Gesundheit zu vermeiden oder um günstigere Auswirkungen auf die tierische Erzeugung zu erzielen.

13 Die gleiche Auffassung wird von der Bundesrepublik Deutschland vertreten, nach deren Ansicht die Richtlinien die Erzeugung und das Inverkehrbringen der Mischfuttermittel nur bruchstückhaft regeln. Eine Harmonisierung sei nur in bezug auf die Zusatzstoffe und die unerwünschten Stoffe sowie auf die Vorschriften über die Aufmachung und Kennzeichnung der Erzeugnisse erfolgt. Hinsichtlich der Verwendung der Ausgangserzeugnisse, die für die Zusammensetzung der Futtermittel eine Rolle spielten, liege jedoch noch keine zusammenhängende Regelung vor. Da Eisen und Natrium nicht als Zusatzstoffe oder unerwünschte Stoffe, sondern als Inhaltsstoffe anzusehen seien, könne den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis zum Erlaß von Maßnahmen auf nationaler Ebene, insbesondere von Maßnahmen zum Schutze der tierischen und menschlichen Gesundheit, abgesprochen werden. Die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens angegriffenen Maßnahmen seien getroffen worden, um bestimmten schädlichen Praktiken bei der Kälberaufzucht zu begegnen. Diese bestünden zum einen darin, durch die Verwendung eisenarmer Futtermittel künstlich eine Anämie herbeizuführen, um das von den Verbrauchern besonders geschätzte helle Fleisch zu erhalten, zum anderen darin, durch die Verabreichung überhöhter Salzmengen künstlich ein Durstgefühl hervorzurufen, um die Tiere zu einer übertriebenen Flüssigkeitsaufnahme zu veranlassen und dadurch

ihr Schlachtgewicht zu erhöhen. Solange die Richtlinien keine erschöpfende Regelung dieser Probleme enthielten, sei es weiterhin Sache der Mitgliedstaaten, die entsprechenden Maßnahmen zu treffen, wie es in Artikel 3 der Zusatzstoffrichtlinie ausdrücklich bestätigt werde.

14 Der Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland wird von der Italienischen Republik gestützt, nach deren Auffassung die beiden Stoffe, um die es in der deutschen Regelung geht, weder als Zusatzstoffe noch als unerwünschte Stoffe anzusehen sind, da es sich um Erzeugnisse handele, die in den Mischfuttermitteln natürlich vorkämen, so daß die Mitgliedstaaten sich erfolgreich auf Artikel 3 der Zusatzstoffrichtlinie berufen könnten, um Maßnahmen wie die in dem vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verfahren zu rechtfertigen.

Zur rechtlichen Beurteilung

15 Die vom Bundesverwaltungsgericht aufgeworfenen Fragen waren sämtlich Gegenstand eines Parallelverfahrens in der Rechtssache 28/84, nämlich des von der Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens, auf das das Bundesverwaltungsgericht in seinem Vorlagebeschluß Bezug nimmt. Der Gerichtshof hat mit Urteil vom heutigen Tage festgestellt, daß die derzeit in § 8 Absatz 3 der Futtermittelverordnung vom 8. April 1981 enthaltenen Bestimmungen gegen die genannten Richtlinien und gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen.

16 Wie der Gerichtshof in den Entscheidungsgründen des genannten Urteils festgestellt hat, enthalten die drei Richtlinien eine umfassende Regelung für die Herstellung und das Inverkehrbringen der Mischfuttermittel einschließlich der Frage der Zusatzstoffe und der unerwünschten Stoffe. Daraus ergibt sich, daß Futtermittel, die die Anforderungen dieser Richtlinien erfüllen, ensprechend den Artikeln 13 der Zusatzstoffrichtlinie, 7 der Schadstoffrichtlinie und 9 der Mischfuttermittelrichtlinie grundsätzlich in der gesamten Gemeinschaft frei in den Verkehr gebracht werden können müssen.

17 Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen sind die vom Bundesverwaltungsgericht gestellten Fragen wie folgt zu beantworten.

18 In der *ersten Frage* geht es darum, ob der Begriff der Zusatzstoffe im Sinne der Richtlinie 70/524 in der Weise eng auszulegen ist, daß er nur die zur Ergänzung zugesetzten Stoffe umfaßt, oder ob dieser Begriff auch Stoffe erfaßt, die wie das Eisen in der Zusammensetzung eines Futtermittels je nach den gewählten Ausgangserzeugnissen in größerer oder kleinerer Menge natürlich vorkommen.

19 Das Bundesverwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, daß der Begriff der Zusatzstoffe als solcher sich ausschließlich auf die den Futtermischungen zugefügten Stoffe zu beziehen scheint, daß sich jedoch dem Inhalt der Richtlinie, insbesondere ihrer Anhänge, ein weiteres Verständnis dieses Begriffs entnehmen läßt. Tatsächlich ergibt sich aus den letzteren, daß verschiedene als Zusatzstoffe eingestufte Bestandteile in der Zusammensetzung des Futters aufgrund der gewählten Ausgangserzeugnisse auch natürlich vorkommen können. Dies ist insbesondere bei Eisenverbindungen der Fall, die innerhalb der Grenzen des Anhangs I zugesetzt werden dürfen, jedoch auch aufgrund der bei der Zusammensetzung des Futtermittels verwendeten Ausgangserzeugnisse vorhanden sein können. Diese Möglichkeit rechtfertigt es nicht, diesen Stoffen ihre Einstufung als „Zusatzstoff" zu nehmen und sie der Anwendung der Vorschriften der Richtlinie zu entziehen. Daraus folgt, daß ein Mitgliedstaat den Gehalt eines Stoffs nicht einseitig unter dem Vorwand festsetzen darf, dieser Stoff komme im Unterschied zu anderen in einigen Ausgangserzeugnissen bereits natürlich vor.

20 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß der Begriff „Zusatzstoff", wie er in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 70/524 verwendet wird, alle Stoffe umfaßt, die die Beschaffenheit der Futtermittel beeinflussen können, selbst wenn sie in einigen Ausgangserzeugnissen, die bei ihrer Zusammensetzung verwendet werden können, natürlich vorkommen.

21 In der *zweiten Frage*, betreffend die Auslegung des Artikels 13 der Richtlinie 70/524, geht es darum, ob es dem nationalen Gesetzgeber gestattet ist, für einen Stoff, für den im Anhang I der Richtlinie entweder kein Mindestgehalt oder kein Höchstgehalt festgelegt ist, seinerseits einen Mindestgehalt oder einen Höchstgehalt festzusetzen.

22 Artikel 13 lautet: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die Futtermittel, welche die Bestimmungen dieser Richtlinie erfüllen, *hinsichtlich* des Vorhandenseins oder Fehlens von Zusatzstoffen und ihrer entsprechenden Kennzeichnung nur den in dieser Richtlinie vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen unterliegen."

23 In Anbetracht der in Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmung, daß „nur die in Anhang I genannten Zusatzstoffe in Futtermitteln enthalten sein dürfen, und zwar unter den dort genannten Voraussetzungen", sind die Mitgliedstaaten nicht befugt, die Vorschriften der Richtlinie durch die Einführung von Anforderungen an den Mindest- oder Höchstgehalt eines Stoffes, der unter die Richtlinie fällt, zu ändern. Unbeschadet des in Artikel 7 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 73/103/EWG vom 28. April 1973 (ABl. L 124, S. 17) vorgesehenen Eilverfahrens dürfen die Vorschriften der Richtlinie, insbesondere die dort festgesetzten Höchst- oder Mindestgrenzen, nur für die gesamte Gemeinschaft nach den in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren geändert oder ergänzt werden. Es ist den Mitgliedstaaten nicht gestattet, insoweit einseitige Maßnahmen zu treffen.

24 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, daß es den Mitgliedstaaten nach Artikel 13 der Richtlinie 70/524 nicht mehr gestattet ist, Futtermittel wegen des Fehlens eines Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel einen bestimmten Mindestgehalt an Eisen aufweisen müssen.

25 In der *dritten Frage* geht es darum, ob Natrium angesichts dessen, daß die Richtlinie 74/63 keine ausdrückliche Definition des Begriffs der unerwünschten Stoffe enthält, als unerwünschter Stoff im Sinne dieser Richtlinie anzusehen ist. Für den Fall, daß Natrium bei Überschreiten einer bestimmten Grenze als unerwünschter Stoff anzusehen wäre, stellt das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob die Mitgliedstaaten in Anbetracht der Artikel 5 und 7 der Richtlinie noch einen Höchstgehalt für einen solchen Stoff vorschreiben dürfen oder ob eine solche Maßnahme nur vorübergehend aufgrund von Artikel 5 der Richtlinie getroffen werden kann.

26 Zunächst ist festzustellen, daß auch ein Stoff, der an sich unschädlich ist, als unerwünscht angesehen werden kann, wenn er von einer bestimmten Konzentration an schädliche Wirkungen hat. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich aus dem Zusammenhang der Schadstoffrichtlinie, daß die Mitgliedstaaten die Einhaltung maximaler Toleranzgrenzen nur für die im Anhang aufgeführten Stoffe unter den dort festgelegten Voraussetzungen vorschreiben dürfen. Gemäß Artikel 7 der Richtlinie dürfen Futtermittel, die den Normen der Richtlinie entsprechen, keinen weitergehenden Verkehrsbeschränkungen unterworfen werden, als sie sich aus der Richtlinie ergeben.

27 Artikel 5 der Richtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten allerdings dazu, vorläufige Maßnahmen zu treffen, um den Gehalt an bestimmten Stoffen herabzusetzen, wenn sie die Auffassung vertreten, daß ein im Anhang festgesetzter Höchstgehalt oder ein im Anhang nicht aufgeführter Stoff oder nicht aufgeführtes Erzeugnis eine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit darstellt. Der Mitgliedstaat, der eine solche Maßnahme trifft, muß sie den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich unter Angabe der Gründe mitteilen. Diese Mitteilung löst das in Artikel 10 der Richtlinie vorgesehene Verfahren aus, damit die Organe der Gemeinschaft gegebenenfalls Maßnahmen treffen können, die für sämtliche Mitgliedstaaten gelten.

28 Auf die dritte Frage ist daher wie folgt zu antworten: Die Artikel 5 und 7 der Richtlinie 74/63 sind dahin auszulegen, daß

— es den Mitgliedstaaten im Grundsatz nicht mehr gestattet ist, Futtermittel wegen des Vorhandenseins eines im Anhang nicht aufgeführten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie z. B. vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel nur einen bestimmten Höchstgehalt an Natrium aufweisen dürfen,

— die Mitgliedstaaten lediglich ausnahmsweise nach Maßgabe des Artikels 5 der Richtlinie und unter Einhaltung des dort vorgesehenen Verfahrens vorübergehend einen Höchstgehalt an Natrium festsetzen dürfen.

29 Die *vierte Frage* betrifft den rechtlichen Zusammenhang zwischen der Mischfuttermittelrichtlinie einerseits und der Zusatzstoff- sowie der Schadstoffrichtlinie andererseits. Es geht erstens darum, ob die Mischfuttermittelrichtlinie es den Mitgliedstaaten gestattet, Beschränkungen vorzunehmen, die in der Zusatzstoff- und der Schadstoffrichtlinie nicht vorgesehen sind; zweitens soll geklärt werden, ob Artikel 3 Satz 2 der Mischfuttermittelrichtlinie es den Mitgliedstaaten gestattet, Maßnahmen zum Schutz der tierischen oder menschlichen Gesundheit zu treffen, ohne sich des Anpassungsverfahrens nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe A a der Zusatzstoffrichtlinie bzw. nach Artikel 5 Absatz 1 — richtig: Artikel 6 — der Schadstoffrichtlinie zu bedienen.

30 Wie sich aus den Entscheidungsgründen des Urteils in der Rechtssache 28/84 ergibt, enthalten die Zusatzstoff- und die Schadstoffrichtlinie eine erschöpfende Regelung der Fragen, die sich für die Gesundheit aus den in die Zusammensetzung

der Futtermittel eingehenden Stoffen ergeben. Folglich kann Artikel 3 der Mischfuttermittelrichtlinie nicht dahin ausgelegt werden, daß er diesen beiden Richtlinien etwas von ihrem erschöpfenden Charakter nehmen soll oder nimmt.

31 Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, daß die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben b und c der Richtlinie 79/373 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln enthaltenen Begriffe, durch die der Anwendungsbereich der Richtlinie abgegrenzt wird, in Verbindung mit Artikel 3 dieser Richtlinie dahin auszulegen sind, daß

— es den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 79/373 nicht gestattet ist, Futtermittel wegen des Fehlens von Zusatzstoffen im Sinne der Richtlinie 70/524 oder wegen des Vorhandenseins von unerwünschten Stoffen im Sinne der Richtlinie 74/63 Verkehrsbeschränkungen zu unterwerfen, die aufgrund dieser beiden Richtlinien nicht vorgeschrieben werden dürfen,

— es den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 der Richtlinie 79/373 nicht gestattet ist, Futtermittel außerhalb der Anpassungsverfahren nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe A a der Richtlinie 70/524 und nach Artikel 6 der Richtlinie 74/63 wegen des Fehlens eines Zusatzstoffes oder wegen des Vorhandenseins eines unerwünschten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, selbst wenn das Fehlen des Zusatzstoffes oder das Vorhandensein des betreffenden Stoffes nach ihrer Auffassung eine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bedeutet; die Schutzklauselverfahren nach Artikel 5 bzw. 7 dieser Richtlinien bleiben unberührt.

32 Das beigefügte Urteil vom heutigen Tage in der Rechtssache 28/84 ist Bestandteil des vorliegenden Urteils.

Kosten

33 Die Auslagen der Bundesrepublik Deutschland, der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 24. Mai 1984 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Der Begriff „Zusatzstoff", wie er in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 70/524/EWG vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1) verwendet wird, umfaßt alle Stoffe, die die Beschaffenheit der Futtermittel beeinflussen können, selbst wenn sie in einigen Ausgangserzeugnissen, die bei ihrer Zusammensetzung verwendet werden können, natürlich vorkommen.

2) Den Mitgliedstaaten ist es nach Artikel 13 der Richtlinie 70/524 nicht mehr gestattet, Futtermittel wegen des Fehlens eines Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel einen bestimmten Mindestgehalt an Eisen aufweisen müssen.

3) Die Artikel 5 und 7 der Richtlinie 74/63/EWG vom 17. Dezember 1973 über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln (ABl. 1974, L 38, S. 31) sind dahin auszulegen, daß

   — es den Mitgliedstaaten im Grundsatz nicht mehr gestattet ist, Futtermittel wegen des Vorhandenseins eines im Anhang nicht aufgeführten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, indem sie z. B. vorschreiben, daß Milchaustauschfuttermittel nur einen bestimmten Höchstgehalt an Natrium aufweisen dürfen;

   — die Mitgliedstaaten lediglich ausnahmsweise nach Maßgabe des Artikels 5 der Richtlinie und unter Einhaltung des dort vorgesehenen Verfahrens vorübergehend einen Höchstgehalt an Natrium festsetzen dürfen.

4) Die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben b und c der Richtlinie 79/373/EWG vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30) enthaltenen Begriffe, durch die der Anwendungsbereich der Richtlinie abgegrenzt wird, sind in Verbindung mit Artikel 3 dieser Richtlinie dahin auszulegen, daß

— es den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 79/373 nicht gestattet ist, Futtermittel wegen des Fehlens von Zusatzstoffen im Sinne der Richtlinie 70/524 oder wegen des Vorhandenseins von unerwünschten Stoffen im Sinne der Richtlinie 74/63 Verkehrsbeschränkungen zu unterwerfen, die aufgrund dieser beiden Richtlinien nicht vorgeschrieben werden dürfen;

— es den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 der Richtlinie 79/373 nicht gestattet ist, Futtermittel außerhalb der Anpassungsverfahren nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe A a der Richtlinie 70/524 oder nach Artikel 6 der Richtlinie 74/63 wegen des Fehlens eines Zusatzstoffes oder wegen des Vorhandenseins eines unerwünschten Stoffes einer Verkehrsbeschränkung zu unterwerfen, selbst wenn das Fehlen des Zusatzstoffes oder das Vorhandensein des betreffenden Stoffes nach ihrer Auffassung eine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bedeutet; die Schutzklauselverfahren nach Artikel 5 bzw. 7 dieser Richtlinien bleiben unberührt.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Oktober 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart