SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

8. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der High Court of Justice hat uns sieben Fragen nach der Gültigkeit der Richtlinie 88/146/EWG des Rates vom 7. März 1988 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich [1] vorgelegt, nachdem er mit einer Klage gegen die Verordnung befaßt worden war, die diese Richtlinie in britisches Recht umsetzt.

2. Bevor ich mich diesen Fragen, deren vollständiger Wortlaut im Sitzungsbericht wiedergegeben ist, im einzelnen zuwende, möchte ich daran erinnern, daß die Richtlinie 88/146 in der Nachfolge der Richtlinie 81/602/EWG vom 31. Juli 1981 [2] steht.

3. Während Artikel 2 der letztgenannten Richtlinie es grundsätzlich untersagte, Nutztieren, gleichgültig auf welchem Wege, Stoffe mit thyreostatischer Wirkung und Stoffe mit östrogener, androgener oder gestagener Wirkung zu verabfolgen, erlaubte ihr Artikel 5 bis zu einem späteren Beschluß des Rates die Beibehaltung der geltenden einzelstaatlichen Regelungen, die die Verabfolgung von Östradiol 176, Progesteron, Testosteron, Trenbolon und Zeranol zu Mastzwecken zuließen.

4. Dagegen bestimmt Artikel 2 der Richtlinie 88/146, daß die Mitgliedstaaten keine Abweichung von Artikel 2 der Richtlinie 81/602 mehr zulassen dürfen. Jedoch kann die Verabfolgung von Östradiol 176, Testosteron und Progesteron zur therapeutischen Behandlung zugelassen werden. Die Verwendung der fünf Hormone zu Mastzwecken ist somit künftig verboten. Trenbolon und Zeranol dürfen nicht einmal zu therapeutischen Zwecken mehr verabfolgt werden.

5. Die Richtlinie 88/146 wird wie folgt begründet. Der Rat trifft zunächst die beiden folgenden Feststellungen:

— Die Verabfolgung bestimmter Stoffe mit hormonaler Wirkung an Nutztiere sei in den Mitgliedstaaten zur Zeit unterschiedlich geregelt, weil die Auswirkungen der Verabfolgung dieser Stoffe auf die menschliche Gesundheit unterschiedlich beurteilt würden;

— diese Unterschiede führten sowohl zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen unter den Erzeugnissen, die Bestandteil gemeinsamer Marktorganisationen seien, als auch zu erheblichen Hindernissen im innergemeinschaftlichen Handel.

6. Aus diesen Feststellungen zieht der Rat eine erste Schlußfolgerung, nämlich daß

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. 1988, L 70, S. 16.

2 — Richtlinie des Rates über ein Verbot von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung und von Stoffen mit thyreostatischer Wirkung (ABl. 1981, L 222, S. 32).

„es darum notwendig [ist], diese Verzerrungen und Hindernisse zu beseitigen; hiermit wird sichergestellt, daß alle Verbraucher Einkaufsbedingungen vorfinden, die merklich identisch sind, und daß ihnen gleichzeitig ein Erzeugnis geliefert wird, das möglichst weit ihrer Besorgnis und Erwartung entspricht. Die Absatzmöglichkeiten für die betreffenden Produkte können dadurch nur verbessert werden."

Der Rat kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß

„[es demzufolge angebracht erscheint], die Verwendung von Stoffen mit hormonaler Wirkung zu Mastzwecken zu verbieten".

7. Es sei auch daran erinnert, daß die streitige Richtlinie mit der Richtlinie 85/649/EWG[3] übereinstimmt, die Sie mit Ihrem Urteil vom 23. Februar 1988 mit der Begründung für nichtig erklärt haben, daß sie unter Verletzung der Geschäftsordnung des Rates erlassen worden sei[4]. Einige Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich auf Punkte, über die der Gerichtshof in seinem vorgenannten Urteil bereits entschieden hat. Die anderen betreffen dagegen Punkte, über die sich der Gerichtshof seinerzeit nicht ausgesprochen hat. Um der Klarheit willen werde ich die sieben Vorlagefragen nacheinander behandeln, auch wenn die ersten fünf Fragen untereinander im Zusammenhang stehen und bestimmte im wesentlichen gleiche Argumente mehrfach vorgebracht werden.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit

8. Strenggenommen drückt der Begriff der „Rechtssicherheit" den Grundsatz aus, daß über das geltende Recht und damit über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Handlungen oder Verhaltensweisen zu einem gegebenen Zeitpunkt und auf einem bestimmten Sachgebiet kein Zweifel bestehen darf.

9. Aufgrund der Erläuterungen des vorlegenden Gerichts und der Ausführungen der Antragsteller des Ausgangsverfahrens ist jedoch klar, daß die Frage den Ausdruck „Rechtssicherheit" nicht in diesem Sinne verwendet.

10. Wie die britische Regierung darlegt, zielt die erste Frage in Wirklichkeit darauf ab, ob eine Maßnahme als gültig angesehen werden kann, die nach den Äußerungen ihres Urhebers auf unterschiedlichen Beurteilungen seitens der Mitgliedstaaten sowie auf Besorgnissen und Erwartungen der Verbraucher gründet, ohne daß jedoch irgendein wissenschaftlicher Beweis zur Stützung dieser Beurteilungen erbracht wird. Nach Ansicht der Antragsteller des Ausgangsverfahrens wie auch der britischen Regierung ist diese Frage zu verneinen. Die britische Regierung meint jedoch, die Rechtswidrigkeit ergebe sich eher aus einem Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes als aus einer Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit. Die Hersteller, Lieferanten und Verbraucher der von der Richtlinie erfaßten Stoffe konnten dem Vereinigten Königreich zufolge mit Recht erwarten, daß ein Verbot, diese Stoffe zu anderen als therapeutischen Zwecken zu verwenden, nicht ergehen würde, es sei denn, es würde auf wissenschaftliche Beweise gestützt, die dartäten, daß die Stoffe nicht unschädlich genug seien und keine angemessene Qualität und Wirksamkeit aufwiesen (siehe die Punkte 9 bis 11 der Erklärungen des Vereinigten Königreichs). Was ist hiervon zu halten?

11. Meines Erachtens ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang und der Begründung

3 — Richtlinie des Rates vom 31. Dezember 1985 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich (ABl. 1985, L 382, S. 228).

4 — Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855.

der Richtlinie eindeutig, daß der Rat bei ihrem Erlaß vor einem jener komplexen wirtschaftlichen und politischen Sachverhalte stand, für die ihm der Gerichtshof seit jeher ein weites Ermessen zuerkennt.

12. Ich erinnere an Ihre Feststellungen im Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache Roquette[5]:

„Muß der Rat bei der Durchführung der Agrarpolitik der Gemeinschaft einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen, so beschränkt sich sein Ermessen nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu treffenden Bestimmungen, es erfaßt vielmehr in bestimmtem Umfang auch die Feststellung der Ausgangsdaten insbesondere in dem Sinne, daß der Rat sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen stützen kann. Bei der Kontrolle der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat."

13. In Ihrem Urteil Stölting[6] haben Sie aus Anlaß einer Meinungsverschiedenheit, die speziell die „Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit" einer Maßnahme des Rates betraf, ausgeführt:

„Ist eine Maßnahme für das vom zuständigen Organ verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet, so kann dadurch zwar die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigt werden; dem Rat muß aber auf diesem Gebiet ein der politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 auferlegen, entsprechendes Ermessen zuerkannt werden."

Im Urteil Schräder haben Sie sich sogar noch kategorischer geäußert, indem Sie, nachdem Sie zuvor auch auf die politische Verantwortung des Gemeinschaftsgesetzgebers hingewiesen hatten, ausgeführt haben:

„Folglich kann die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme *nur dann* beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist" (Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22).

14. Im vorliegenden Fall war die Lage, angesichts deren der Rat sein Ermessen auszuüben und seiner politischen Verantwortung gerecht zu werden hatte, die folgende.

15. Einerseits lagen die wissenschaftlichen Meinungsäußerungen vor, die Kommission zunächst veranlaßt hatten, in der siebten Begründungserwägung ihres ursprünglichen Vorschlags[7] auszuführen:

„Aufgrund wissenschaftlicher Empfehlungen dürfte die Verwendung von Östradiol 176, Testosteron und Progesteron sowie der Derivate, die nach Absorption an der Einpflanzungsstelle durch Hydrolyse rasch die ursprüngliche Verbindung ergeben, die Gesundheit des Verbrauchers nicht gefährden und diesem auch nicht durch Veränderung der Merkmale des Fleisches schaden, wenn sie unter geeigneten Bedingungen ... verabreicht werden."

5 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333, 3358, Randnr. 25.

6 — Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1979, 713, 722, Randnr. 7.

7 — ABl. 1984, C 170, S. 4.

Für die Zulässigkeit zumindest dieser drei Stoffe sprachen auch die negativen Reaktionen von fleischexportierenden Drittländern auf die Vorstellung, die Gemeinschaft könnte ihre Grenzen für Fleisch von hormonbehandelten Tieren sperren.

16. Auf der anderen Seite wurden jedoch eine ganze Reihe von Argumenten für ein Verbot der fünf Stoffe vorgebracht.

a) Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, die den Gebrauch sämtlicher Hormonstoffe seit langem verboten hatten, waren nach wie vor nicht von deren Harmlosigkeit überzeugt. Die spanische und die italienische Regierung haben im Laufe des vorliegenden Verfahrens bestätigt, daß sie auch heute noch diesen Standpunkt einnehmen. Die Kommission selbst hatte ihren ursprünglichen Vorschlag, die drei Stoffe zuzulassen, an sehr präzise Bedingungen geknüpft, nämlich daß die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen hatten, daß die in Rede stehenden Stoffe

— an Nutztiere nur durch Einpflanzung an einer Stelle verabreicht werden, die bei der Schlachtung zu entfernen ist;

— nur an Tiere verabreicht werden, die bei der Einpflanzung zu kennzeichnen sind, und diese Tiere erst nach Ablauf der in Anwendung von Absatz 3 Buchstabe a festgesetzten Absetzfrist geschlachtet werden;

— von einem Tierarzt verabreicht werden.

Der Rat hat im Laufe des Verfahrens ausgeführt, er befürchte, daß die Hormone bei Nichtbeachtung dieser Vorschriften oder der Verwendung überhöhter Mengen nachteilige Folgen für die Verbraucher haben könnten. Er hat außerdem darauf hingewiesen, daß wissenschaftliche Stellungnahmen stets unter dem Vorbehalt „nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand" abgegeben würden.

Die Antragsteller haben erwidert, daß das gleiche für jedes beliebige Arzneimittel gelte. Nach meiner Ansicht besteht jedoch ein ganz wichtiger Unterschied zwischen der Verwendung eines Arzneimittels zu therapeutischen Zwecken und seinem massiven Gebrauch zur Beschleunigung des Wachstums von Tieren.

b) Beim Erlaß der streitigen Richtlinie, nämlich der vom 7. März 1988, war dem Rat im übrigen Ihr bereits zitiertes „Hormonurteil" vom 23. Februar 1988 bekannt. Unter den Randnummern 34 und 35 dieses Urteils haben Sie sich zur Tragweite des „Bericht[s] über die gesammelten Erfahrungen und die wissenschaftliche Entwicklung" geäußert, „dem gegebenenfalls Vorschläge, die dieser Entwicklung Rechnung trügen, beigefügt würden", d. h. des Berichts, den die Kommission gemäß Artikel 8 der Richtlinie 81/602 dem Rat vorzulegen hatte. Sie haben ausgeführt, daß

„Artikel 8 ... nur der Kommission eine Verpflichtung auferlegte, der es oblag, den Bericht erstellen zu lassen und ihn gegebenenfalls in ihren Vorschlägen zu berücksichtigen", und daß „der Rat ... demnach nicht gehalten [war], auf diese Vorarbeiten Bezug zu nehmen".

Der Rat war also mit anderen Worten auch dann nicht gehalten, die Verwendung der fünf Hormonstoffe zu Mastzwecken zuzu-

lassen, wenn dieser wissenschaftliche Bericht sie als unschädlich ansah.

Hinzu kommt, daß die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag im Sinne eines Verbotes sämtlicher Hormonstoffe abgeändert hat.

c) Der Rat war mit einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments befaßt, das eine dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission entgegengesetzte Haltung einnahm. Wie wir später sehen werden, war die am 11. Oktober 1985 abgegebene Stellungnahme des Parlaments im März 1988 noch als gültig anzusehen. Das Parlament war der Auffassung,

„daß die wissenschaftlichen Angaben über diese Stoffe bei weitem nicht vollständig sind und daher erhebliche Zweifel hinsichtlich des Nutzens ihrer Verwendung sowie ihrer Wirkung auf die menschliche Gesundheit bestehen", „daß sich die [sich] daraus ergebende Unsicherheit hinsichtlich der Unbedenklichkeit dieser Substanzen negativ auf das Vertrauen der Verbraucher ausgewirkt hat" und „daß die Reaktionen der Verbraucherorganisationen in den Mitgliedstaaten gezeigt haben, daß die Verbraucherorganisationen die Zulassung von Hormonen bei der Fleischerzeugung ablehnen" [8].

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat diesen Standpunkt durch die Erklärung bekräftigt, daß

„sich auch die Vertreter der Verbraucher und der Arbeitnehmer schon lange eindeutig gegen die Verwendung jeglicher Anabolika zu Mastzwecken ausgesprochen [haben]" [9].

d) Der Rat wurde somit auf die Meinung der Verbraucherverbände hingewiesen. Es steht aber fest, daß diese Verbände in zahlreichen Ländern der Gemeinschaft Kampagnen gestartet hatten, die bis zu Boykottaufrufen gegen hormonbehandeltes Fleisch gegangen waren. Die Kommission hat im übrigen in der mündlichen Verhandlung dargelegt, daß der Fleischverbrauch in der Vergangenheit zweimal wegen derartiger Kampagnen zurückgegangen sei. In dieser Lage hat der Rat sicherlich keinen offensichtlichen Irrtum begangen, wenn er feststellte, daß ohne den Gebrauch von Hormonen erzeugtes Fleisch den Besorgnissen und Erwartungen der Verbraucher am besten gerecht werde und daß die Möglichkeit, Fleisch abzusetzen, auf diese Weise nur gefördert werden könne.

Diese Kampagnen stützten sich im übrigen weitgehend nicht nur auf Befürchtungen in bezug auf die Schädlichkeit der Hormone, sondern brachten eine allgemeine Tendenz der öffentlichen Meinung zum Ausdruck, nämlich deren wachsende Abneigung gegen die Verwendung von Chemikalien in der Landwirtschaft. Der Rat konnte daher mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten, daß eine Legalisierung der Hormone eine noch umfassendere Protestbewegung und einen noch ausgeprägteren Rückgang des Fleischverbrauchs hervorrufen würde, mit all den nachteiligen Folgen, die dies für die Landwirte mit sich gebracht hätte.

Die Kommission hat daran erinnert, daß sowohl das Bureau européen des unions de consommateurs als auch die Consumer Federation of America und die Public Voice for Food and Health Policy sich erst kürzlich ablehnend zur Verwendung von Hormonstoffen geäußert hatten.

8 — ABl. 1985, C 288, S. 158.
9 — ABl. 1985, C 44, S. 14.

e) Schließlich hat der Rat bei seiner Urteilsbildung auch die Frage bedacht, ob eine etwaige Zulassung der drei „natürlichen" Stoffe geeignet war, der heimlichen Verwendung von Substanzen ein Ende zu setzen, deren Schädlichkeit von jedermann anerkannt wird, und somit zumindest als „kleineres Übel" anzusehen gewesen wäre oder ob allein ein Verbot sämtlicher Stoffe wirksame Kontrollen ermöglichte. Wie ich bei der Prüfung der angeblichen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit noch darlegen werde, hat der Rat meines Erachtens keinen offensichtlichen Irrtum begangen, indem er angenommen hat, daß ein allgemeines Verbot auch unter dem Gesichtspunkt der Kontrollmöglichkeiten die zu bevorzugende Lösung darstellte.

17. Ganz allgemein bin ich der Auffassung, daß keine der vom Rat angestellten Überlegungen mit einem offensichtlichen Irrtum behaftet ist und daß der Rat die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat, als er aus der Gesamtheit der ins Feld geführten Argumente den Schluß gezogen hat, daß es angebracht und gerechtfertigt war, die Verabfolgung der fünf Stoffe zu Mastzwecken zu verbieten, und zwar selbst bei Fehlen wissenschaftlicher Beweise für deren Schädlichkeit. Ein vollständiges Verbot stellte die einzige geeignete Lösung dar, um sowohl den Wettbewerbsverzerrungen als auch den Hindernissen im innergemeinschaftlichen Handel ein Ende zu setzen, jede auch nur rein hypothetische Gefahr für die Volksgesundheit auszuschalten und einen erneuten Rückgang des Verbrauchs zu verhindern.

18. Der Vollständigkeit halber möchte ich doch noch zu einigen anderen hier vorgebrachten Argumenten Stellung nehmen.

19. Die Antragsteller haben geltend gemacht, die durch die unterschiedlichen Rechtsvorschriften bedingten Hindernisse im innergemeinschaftlichen Handel hätten im Wege der Anwendung von Artikel 30 EWG-Vertrag beseitigt werden können, der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen verbietet. Das ist jedoch keineswegs sicher, denn es wäre sehr wohl vorstellbar gewesen, daß der Gerichtshof, wäre er über Artikel 169 oder Artikel 177 EWG-Vertrag hiermit befaßt worden, entschieden hätte, daß die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 36 vorlägen. In diesem Fall hätten die Hindernisse und Verzerrungen fortbestanden. Im Gegensatz zu dem Weg, für den sich der Rat entschieden hat, hätte der von den Antragstellern vorgeschlagene Weg das Problem daher mit Sicherheit nicht gelöst.

20. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens glauben auch, behaupten zu können, die Verbraucher hätten Hemmungen, nicht mit Hormonen behandeltes Fleisch zu kaufen, da es weniger appetitlich aussehe und einen höheren Fettgehalt aufweise. Es ist jedoch keineswegs nachgewiesen, daß die Verbraucher weniger fettes Fleisch vorziehen würden, wenn man ihnen erklärte, daß es von hormonbehandelten Tieren stammt. Die Verbraucherverbände haben im Gegenteil zu erkennen gegeben, daß sie solches Fleisch nicht wollen.

21. Schließlich hat die britische Regierung geltend gemacht, die Gemeinschaft habe seit 1965 die Praxis angewandt, Rechtsvorschriften über die Zulassung pharmazeutischer Erzeugnisse auf die wissenschaftliche Beurteilung ihrer Unschädlichkeit, Qualität und Wirksamkeit zu stützen. Da der Rat in seiner Richtlinie 81/602 vom 31. Juli 1981 angekündigt habe, daß

„die Verwendung von Östradiol 176, Progesteron, Testosteron, Trenbolon und Zeranol ... noch eingehend im Hinblick auf die Unschädlichkeit bzw. Schädlichkeit dieser Stoffe untersucht werden [muß]",

hätten die Erzeuger und Verbraucher dieser Stoffe das „berechtigte Vertrauen" darauf gehabt, daß der Gebrauch dieser Stoffe zu Mastzwecken zugelassen werden würde, sobald eine wissenschaftliche Beurteilung ihre Unschädlichkeit bewiesen haben würde. Die Unschädlichkeit von Trenbolon und Zeranol sei kurze Zeit nach derjenigen der drei anderen Substanzen bewiesen worden.

22. Zu diesem Vorbringen ist dreierlei zu bemerken: Zunächst einmal geht aus Artikel 4 der Richtlinie 81/602 in Verbindung mit den Artikeln 2 und 3 der Richtlinie 88/146 hervor, daß ein Verzeichnis der Erzeugnisse, die Östradiol 176, Testosteron und Progesteron enthalten und von den Mitgliedstaaten zur therapeutischen Behandlung zugelassen werden können, unter Beachtung der einschlägigen Grundsätze und Kriterien der Richtlinien 81/851/EWG [10] und 81/852/EWG [11] aufzustellen ist, auch wenn diese Stoffe nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung gemäß diesen Richtlinien gewesen sind. Es ist nicht behauptet worden, sie dürften aus diesem Grunde nicht für therapeutische Zwecke verwendet werden.

23. Jedenfalls besteht, wie ich bereits dargelegt habe, ein größerer Unterschied zwischen der Verwendung einer Substanz zu therapeutischen Zwecken und ihrem — viel massiveren — Gebrauch zu Mastzwecken.

Der Rat hat sein Ermessen nicht überschritten, als er der Auffassung war, die Zulassung des erstgenannten Verwendungszwecks verpflichte ihn nicht dazu, auch den letztgenannten Zweck zuzulassen.

24. Zweitens konnte die Richtline 81/602 bei den beteiligten Kreisen zwar die Hoffnung wecken, der Gebrauch der fünf Stoffe zu Mastzwecken werde nach Abschluß neuer Untersuchungen erlaubt werden; hierbei handelte es sich jedoch um eine bloße Erwartung und nicht um einen Fall des „berechtigten Vertrauens".

25. „Untersucht man [nämlich] die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu diesem Punkt, so stellt man fest, daß es in jedem Einzelfall darum geht, eine ‚Vertrauensgrundlage' zu ermitteln; ist eine solche Grundlage gegeben, so ist die Lage des Betroffenen schutzwürdig, während er sich im anderen Fall die Anwendung der allgemeinen Regel gefallen lassen muß. Betrachtet man die Rechtsprechung in ihrer Gesamtheit, so scheint es, daß eine solche Grundlage nur bestehen kann, wenn die Behörde eine Verpflichtung übernommen hat, also im Rahmen einer vertraglichen oder quasi vertraglichen Beziehung zwischen der Behörde und derjenigen Person, die sich auf den Schutz des berechtigten Vertrauens beruft" [12].

26. Schließlich ist an die unter Randnummern 34 und 35 Ihres bereits erwähnten „Hormon"-Urteils vom 23. Februar 1988 getroffene Feststellung zu erinnern, wonach der Rat nicht an die Ergebnisse des in Artikel 8 der Richtlinie 81/602 vorgesehenen wissenschaftlichen Berichts gebunden war.

10 — Richtlinie des Rates vom 28. September 1981 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Tierarzneimittel (ABl. 1981, L 317, S. 1).

11 — Richtlinie des Rates vom 28. September 1981 über die analytischen, toxikologisch-pharmakologischen und tierärztlichen oder klinischen Vorschriften und Nachweise über Versuche mit Tierarzneimitteln (ABl. 1981, L 317, S. 16).

12 — Pescatore, P.: „Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire" in: *Rapports du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, Paris, 1986, Band 1, S. 35.

27. Aus all diesen Gründen schlage ich Ihnen vor, festzustellen, daß die Richtlinie 88/146 nicht gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstößt.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

28. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, unterstützt vom Vereinigten Königreich, machen eine Reihe von Argumenten geltend, die dartun sollen, daß das vollständige Verbot der fünf in Rede stehenden Stoffe wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig sei.

29. Sie betonen zunächst, dieses Verbot trage in keiner Weise zur Erreichung der mit ihm angeblich angestrebten Ziele bei, insbesondere weil seine Anwendung praktisch unmöglich sei. Außerdem hätten weniger einschränkende Maßnahmen wie Informationskampagnen und Etikettierungsgebote ausgereicht, um die Verbraucher zu beruhigen, da eine Gefahr für die Gesundheit nicht bestehe.

30. Die getroffene Maßnahme habe nicht nur keinerlei positive Ergebnisse gezeitigt, sondern bringe vielmehr zahlreiche Nachteile mit sich. So führe sie zu wirtschaftlichen Verlusten zunächst bei den pharmazeutischen Firmen, die bestimmte Präparate nicht mehr verkaufen könnten, sodann bei den Landwirten, die die durch die Verwendung dieser Stoffe ermöglichten Vorteile der Kosteneinsparung und der Produktivität einbüßten, und schließlich bei den Tierärzten, die der medizinischen Freiheit, Hormone zu verabfolgen, und der entsprechenden Einkünfte verlustig gingen.

31. Überdies habe das Verbot zum Auftreten von fetterem als dem hormonbehandelten Rindfleisch geführt, mit all den nachteiligen Folgen, die sich daraus für die Volksgesundheit ergäben. Es habe auch einen sehr ausgedehnten schwarzen Markt für gefährliche Ersatzstoffe hervorgerufen, der zuvor lediglich in denjenigen Mitgliedstaaten bestanden habe, in denen das Verbot bereits in Kraft gewesen sei.

32. Ich möchte Ihnen jedoch nahelegen, das gegenteilige Vorbringen des Rates und der Kommission sowie der spanischen und der italienischen Regierung als überzeugender anzusehen. Ich schließe mich diesem Vorbringen an und erlaube mir, auf den Sitzungsbericht zu verweisen, in dem es ziemlich ausführlich dargestellt ist. Insbesondere müssen meines Erachtens folgende Punkte besonders berücksichtigt werden.

33. Die getroffene Maßnahme ist nicht offensichtlich ungeeignet[13] zur Erreichung des angestrebten Ziels. Nur ein vollständiges Verbot aller Stoffe, welcher Art auch immer, mit hormonaler Wirkung konnte den Besorgnissen der Verbraucher, mochten diese gerechtfertigt sein oder nicht, wirklich begegnen. Es trifft zu, daß ein solches Verbot die Entstehung eines schwarzen Marktes und die heimliche Verabfolgung von Hormonen nicht ausschließt. Wie jedoch die Kommission hervorhebt, hätte die Zulassung lediglich der sogenannten „natürlichen" Hormone jedenfalls nicht verhindert, daß sich ein Schwarzmarkt für andere, unbestreitbar gefährliche, aber weniger kostspielige Substanzen gebildet hätte.

34. Die Antragsteller erwidern indessen, wenn zumindest die Verabfolgung von

13 — Siehe das Urteil Stölting, a. a. O., und das Urteil vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, Biovilac/EWG, Slg. 1984, 4057, Randnr. 17.

Östradiol, Testosteron und Progesteron zugelassen würde, so wären die Landwirte weniger versucht, Stilbene und Thyreostatika (die seit 1981 verboten sind) oder alle möglichen Mischungen zu verwenden. Das ist möglich, aber es war Sache des Rates, von seinem Ermessen Gebrauch zu machen und Vor- und Nachteile der beiden Möglichkeiten, die sich ihm boten, gegeneinander abzuwägen, nämlich des vollständigen Verbots mit der Gefahr eines schwarzen Marktes oder der Zulassung dieser drei Stoffe mit der Gewißheit, neue Boykottaufrufe auszulösen, ohne daß hierdurch die Entstehung eines schwarzen Marktes unbedingt verhindert worden wäre.

35. Überdies läßt sich die Einhaltung der Regelung leichter kontrollieren, wenn sämtliche Substanzen verboten sind, da es in diesem Fall nicht mehr erforderlich ist, zu prüfen, ob die verwendeten Stoffe zu den verbotenen Erzeugnissen gehören oder nicht.

36. Auch wenn die Antragsteller mit ihrer Behauptung recht haben, daß es nicht möglich sei, den Gebrauch der fünf in Rede stehenden Hormonstoffe durch an Tieren oder an Fleisch vorgenommene Tests nachzuweisen, so stehen den zuständigen Behörden doch andere Kontrollmaßnahmen zu Gebote. Es darf in der Tat nicht vergessen werden, daß nach Artikel 1 der Richtlinie 85/358/EWG des Rates vom 16. Juli 1985 zur Ergänzung der Richtlinie 81/602 [14]

„die Mitgliedstaaten ... dafür Sorge [tragen], daß amtliche Stichproben an Ort und Stelle im Stadium der Herstellung der durch die Richtlinie 81/602 bezeichneten Stoffe und deren Verladung, Lagerung, Beförderung, Verteilung und Verkauf durchgeführt werden".

14 — ABl. 1985, L 191, S. 46.

37. Vergleicht man dergestalt die hergestellten oder verkauften Mengen mit den für therapeutische Behandlungen im Durchschnitt erforderlichen Mengen, so läßt sich herausfinden, ob gegen das Verbot verstoßen wurde.

38. Im übrigen sieht Artikel 3 derselben Richtlinie Stichprobenkontrollen an Tieren in den Betrieben, aus denen sie stammen, vor, insbesondere um Spuren von Einpflanzungen festzustellen; weiterhin sieht er eine amtliche Kontrolle vor, um die Stoffe, deren Verwendung verboten ist, in landwirtschaftlichen Betrieben festzustellen. Wenn alle Stoffe verboten sind, ist es nicht mehr erforderlich, die genaue Beschaffenheit der Erzeugnisse, insbesondere der Mischungen, zu analysieren.

39. Was die Möglichkeit betrifft, das angestrebte Ziel mit Hilfe weniger einschneidender Maßnahmen zu erreichen, so machen die Antragsteller zunächst geltend, man hätte die Befürchtungen der Verbraucher im Wege der Verbreitung von Informationen über die Unschädlichkeit der fünf Stoffe und die Vorteile magerer Fleischsorten zerstreuen können. Aber dieses Vorbringen setzt die Lösung des Problems voraus, über das die Meinungen gerade geteilt sind, nämlich ob die verfügbaren wissenschaftlichen Berichte endgültig und unwiderleglich beweisen, daß die in Rede stehenden Stoffe völlig unschädlich sind.

40. In zweiter Linie meinen die Antragsteller, man hätte sich damit begnügen können, die Verpflichtung zur Etikettierung des von behandelten Tieren stammenden Fleisches anzuordnen.

41. Meines Erachtens haben Rat und Kommission jedoch überzeugend nachgewiesen, daß eine Etikettierung keine wirkliche Alternative darstellt. Man wäre dann in der

Tat genötigt, das Fleisch eines jeden Tieres vom Schlachthof bis zum Metzger oder zum Kaufhaus mit seinen zahlreichen Abteilungen zu „verfolgen" und jedes der zahlreichen getrennt verkauften Stücke sowie die Erzeugnisse des Fleischerhandwerks wie etwa die Würstchen zu kennzeichnen. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wäre eine derartige Etikettierung im übrigen kontraproduktiv, weil das in dieser Weise gekennzeichnete Fleisch gerade abgelehnt werden würde.

42. Was die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne anbelangt, d. h. die Abwägung der Beeinträchtigungen der Individualrechte einerseits und der demgegenüber im Allgemeininteresse bewirkten Vorteile andererseits, so ist festzustellen, daß der Schutz der Volksgesundheit schwerer wiegen muß als jede andere Erwägung. Wenn der Rat aufgrund seines Ermessens der Meinung war, er könne sich nicht über die Zweifel der meisten Mitgliedstaaten und eines großen Teils der öffentlichen Meinung an der Unschädlichkeit dieser Stoffe hinwegsetzen, so war er berechtigt, den betroffenen Kreisen finanzielle Opfer zuzumuten.

43. Ich bin daher der Auffassung, daß die zweite Frage zu verneinen ist.

Zur Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

44. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens halten die Richtlinie für diskriminierend, weil ihre wirtschaftlichen Auswirkungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich seien. Die Verabfolgung von Hormonen sei nämlich in der Praxis des Vereinigten Königreichs, Spaniens, Frankreichs und Irlands viel weiter verbreitet gewesen als in den übrigen Mitgliedstaaten, und zwar wegen unterschiedlicher Traditionen auf dem Gebiet der Tierzucht. Nach den Informationen des High Court treffen diese tatsächlichen Behauptungen zu.

45. Es ist jedoch bemerkenswert, daß von den genannten Ländern nur das Vereinigte Königreich gegen die Richtlinie gestimmt zu haben scheint. Die spanische Regierung bestreitet in den von ihr abgegebenen Erklärungen ausdrücklich, daß die Richtlinie eine diskriminierende Wirkung habe. Sie macht geltend, daß „diesem Vorbringen nicht gefolgt werden kann, da die Existenzberechtigung der Richtlinie gerade in der Diskrepanz zwischen den Rechtsvorschriften der verschiedenen einzelnen Mitgliedstaaten liegt", und führt weiterhin aus: „Wäre die Lage überall die gleiche, so bedürfte es keiner Rechtsetzung ... Außerdem kann keine Diskriminierung vorliegen, da die gemeinschaftlichen Bestimmungen in gleicher Weise in allen Mitgliedstaaten gelten. Es sind keinerlei spezifische Abweichungen von den Bestimmungen dieser Vorschrift zugunsten dieses oder jenes Mitgliedstaats dergestalt vorgesehen, daß dieser Staat in eine vorteilhaftere Lage versetzt würde als die übrigen Staaten" (S. 6, Punkt III der Erklärungen der spanischen Regierung). Ich schließe mich diesem Vorbringen sowie den in die gleiche Richtung weisenden Argumenten Italiens, des Rates und der Kommission an. Die von den Antragstellern zur Stützung ihrer Auffassung angeführten Urteile sind in Zusammenhängen ergangen, die sich von dem vorliegenden Sachverhalt so stark unterscheiden, daß sie nicht als Präzedenzfälle für die Entscheidung im vorliegenden Rechtsstreit gelten können.

Zum Vorwurf des Ermessensmißbrauchs

46. Die vierte Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Richtlinie 88/146 deswegen als nichtig anzusehen ist, weil der Rat insofern einen Ermessensmißbrauch begangen habe, als die Richtlinie mit den in Artikel 39 EWG-Vertrag niedergelegten Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar sei.

47. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens tragen hierzu Argumente vor, deren sie

sich bereits im Rahmen der vorhergehenden Fragen bedient haben, um darzutun, daß die getroffene Maßnahme, die keinerlei Vorteile mit sich bringe, nicht zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag beitragen könne und infolgedessen in Wirklichkeit ein vom Rat nicht zugegebenes Ziel verfolge, nämlich den Abbau der Überschüsse an Rindfleisch, der durch den Rückgang der Erzeugung ermöglicht werde, den das durch die getroffene Maßnahme bewirkte Absinken der Produktivität nach sich ziehen würde.

48. Die Antragsteller legen Erklärungen vor, die dartun sollen, daß sich das Parlament bei seiner Erörterung der Vorschläge der Kommission sehr besorgt über die Überschüsse gezeigt habe, sowie weitere Erklärungen, aus denen sich ergebe, daß die Kommission diese Besorgnisse geteilt habe.

49. In Ihrem Urteil vom 21. Juni 1984 in der Rechtssache 63/83 (Lux/Rechnungshof, Slg. 1984, 2447, 2465) heißt es jedoch:

„Wie der Gerichtshof wiederholt ... entschieden hat, ist eine Entscheidung nur dann ermessensmißbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, daß sie zu anderen als den angegebenen Zwekken getroffen wurde."

50. Zwar ist es möglich, daß die Gemeinschaftsorgane in einem Rückgang der Fleischerzeugung eine weitere positive Auswirkung des Verbots erblickten, jedoch geht aus dem Vorbringen der Antragsteller nicht hervor, daß diese Überlegung der wirkliche oder vorwiegende Beweggrund für das Tätigwerden des Rates gewesen wäre und alle in den Begründungserwägungen aufgezählten Gründe lediglich diesen Beweggrund hätten verschleiern sollen.

51. Ich schlage Ihnen daher vor, die vierte Frage zu verneinen.

Zur Rüge der unzulänglichen Begründung

52. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens tragen hierzu Argumente vor, die eng mit der vorhergehenden Frage zusammenhängen. Sie machen nämlich geltend, da die Richtlinie nicht auf den in ihren Begründungserwägungen angegebenen Beweggründen beruhe, sondern auf dem Willen, die Fleischüberschüsse zu bekämpfen, hätte diese Überlegung in die Begründungserwägungen der Richtlinie aufgenommen werden müssen; diese sei somit wegen Begründungsmangels nichtig.

53. Da, wie bereits festgestellt, dem Vorbringen der Antragsteller über die wirklichen Beweggründe der Richtlinie in Ermangelung hinreichender Beweise nicht gefolgt werden kann, ist auch der vorliegenden Rüge notwendigerweise der Erfolg zu versagen. Ich erinnere im übrigen daran, daß der Gerichtshof unter Randnummer 28 des vorerwähnten Urteils 68/86 bereits entschieden hat, daß die Begründungserwägungen der Richtlinie die angestrebten Ziele mit hinreichender Klarheit darlegen.

54. Hiernach ist auch die fünfte Frage zu verneinen.

Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

55. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens machen *drei Formfehler* geltend, die ihrer Auffassung nach die Gültigkeit der Richtlinie beeinträchtigen.

56. So tragen sie zunächst vor, infolge der Nichtigerklärung der Richtlinie 85/649 durch den Gerichtshof seien sämtliche vorbereitenden Maßnahmen einschließlich des Vorschlags der Kommission und der Stellungnahme des Parlaments, die „vor dem

Erlaß" der Richtlinie ergangen seien, unwirksam.

57. Mit der Kommission und dem Rat bin ich jedoch der Auffassung, daß die Nichtigerklärung der früheren Richtlinie durch den Gerichtshof wegen eines im allerletzten Stadium ihres Erlasses begangenen Verfahrensfehlers die Gültigkeit der Verfahrensabschnitte nicht berühren kann, die abgelaufen waren, bevor der Rat — zu Unrecht — auf das schriftliche Verfahren zurückgriff. Trotz der Nichtigerklärung der Richtlinie 85/649 haben infolgedessen sowohl der Vorschlag der Kommission als auch die Anhörung des Parlaments ihre Gültigkeit behalten.

58. Was den Vorschlag der Kommission betrifft, so ist auch noch auf Artikel 149 Absatz 3 EWG-Vertrag hinzuweisen, wonach, „solange ein Beschluß des Rates nicht ergangen ist, ... die Kommission ihren Vorschlag ... ändern [kann]". Ein Vorschlag bleibt hiernach „auf dem Tisch", bis der Rat einen Beschluß gefaßt hat (es sei denn, wie sich versteht, daß der Vorschlag förmlich zurückgezogen wurde). Da aber die Richtlinie 85/649 wegen eines Formfehlers für nichtig erklärt wurde, hat der Rat keinen gültigen Beschluß gefaßt, so daß der Vorschlag der Kommission seine Wirkungen nicht erschöpft hat.

59. Den Antragstellern zufolge hätten die Stellungnahme des Parlaments und der Vorschlag der Kommission auch deswegen als überholt angesehen werden müssen, weil sie sich auf die Lage in den Jahren 1984 und 1985 bezogen und auf sämtlichen in diesem Zeitraum verfügbaren wissenschaftlichen und sonstigen Erkenntnissen beruht hätten. Hierauf ist zu entgegnen, daß, wenn das Parlament im Februar und März 1988 der Meinung gewesen wäre, daß die Richtlinie nicht erneut in der vom Gerichtshof für nichtig erklärten Fassung erlassen werden dürfe, es nicht versäumt hätte, eine entsprechende Entschließung anzunehmen, und daß die Kommission, die bei den Verhandlungen des Rates vertreten war, sehr wohl die Möglichkeit gehabt hätte, diesen zu unterrichten, wenn sie ihre Meinung geändert hätte.

60. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens berufen sich weiterhin auf den Umstand, daß sich die Zusammensetzung des Parlaments und der Kommission nach 1984/1985 infolge des Beitritts Spaniens und Portugals geändert habe. Eine solche Überlegung ist aber ohne Bedeutung, da Parlament und Kommission ohne Rücksicht auf ihre jeweilige Zusammensetzung stets als Organe tätig werden.

61. Schließlich macht die britische Regierung noch geltend, das Parlament hätte jedenfalls bereits 1985 erneut angehört werden müssen, da der Vorschlag nach Abgabe der Stellungnahme des Parlaments erheblich geändert worden sei. Es läßt sich indessen nicht bestreiten, daß diese Änderung im Sinne der Stellungnahme des Parlaments erfolgt ist, das das vom Rat letztlich beschlossene vollständige Verbot der fünf Stoffe befürwortet hatte, während der ihm vorgelegte Vorschlag lediglich das Verbot von Zeranol und Trenbolon vorsah. Eine erneute Anhörung des Parlaments war also nicht erforderlich.

62. Nach alledem liegt eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften nicht vor.

Zur Verletzung des Rückwirkungsverbots

63. Als letztes fragt uns der High Court of Justice, ob die Richtlinie 88/146 wegen Unvereinbarkeit mit dem Verbot der Rückwirkung von Rechtsvorschriften nichtig ist, insbesondere solcher Vorschriften, die vor ihrer Veröffentlichung begangene Handlungen mit Strafe bedrohen. In der Tat verpflichtet Artikel 10 der Richtline die Mitgliedstaaten, ihr spätestens bis zum 1. Januar 1988 nachzukommen, obwohl sie erst am 7. März 1988 erlassen wurde.

64. In dieser Hinsicht ist zunächst der wichtige Unterschied zwischen den klassischen Fällen der Rückwirkung, in denen plötzlich eine Neuregelung ergeht, die auch auf in der Vergangenheit eingetretene Tatsachen anwendbar ist, und dem vorliegenden Fall zu beachten, in dem

— die Beteiligten zwei Jahre vorher gewarnt worden waren, daß vom 1. Januar 1988 an bestimmte Praktiken untersagt sein würden (in der Tat wurde die Richtlinie 85/649 am 31. Dezember 1985 im Amtsblatt veröffentlicht);

— die in Rede stehenden Praktiken tatsächlich in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme eines einzigen vom 1. Januar 1988 bis zum Erlaß des Urteils des Gerichtshofes am 23. Februar 1988 untersagt waren.

65. Zweitens ist mit der italienischen Regierung und dem Rat festzustellen, daß es grundsätzlich die innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen sind, die Rechtswirkungen gegenüber den einzelnen zeitigen, und nicht die Richtlinien selbst. Die streitige Richtlinie enthält übrigens keinerlei Bestimmungen mit Strafcharakter.

66. Drittens schafft die Nichtigerklärung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in allen Mitgliedstaaten einen rechtsleeren Raum. Alles hängt von der Art der auf der innerstaatlichen Ebene getroffenen Maßnahmen ab.

67. In dem Fall, der uns beschäftigt, hatten acht Mitgliedstaaten die fünf Hormonstoffe bereits längere Zeit vor dem Erlaß der Richtlinie von 1985 durch selbständige Entscheidungen verboten. Diese innerstaatlichen Maßnahmen sind sicherlich nicht nach der Nichtigerklärung der Richtlinie ungültig geworden. Andere Mitgliedstaaten haben eine solche Maßnahme nur getroffen, um der Richtlinie nachzukommen. In einigen dieser Staaten wurden die in Rede stehenden Maßnahmen wahrscheinlich auf der Grundlage normaler Zuständigkeiten für die Gesetzgebung oder den Erlaß von Verordnungen getroffen, als ob es sich um rein innerstaatliche Entscheidungen gehandelt hätte. Auch in diesen Fällen wird die Nichtigerklärung der Richtlinie die Gültigkeit der innerstaatlichen Vorschriften nicht berührt haben, so daß sich ein Rückwirkungsproblem nicht stellen kann.

68. Dagegen scheint im Vereinigten Königreich die Richtlinie 85/649 die einzige Grundlage für die erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften gewesen zu sein, nämlich The Medicines (Hormone Growth Promoters) (Prohibition of Use) Regulations Statutory Instrument 1986 Nr. 1876, die am 1. Dezember 1986 in Kraft getreten sind. Wenn diese Regulations infolge der Nichtigerklärung der Richtlinie 85/649 tatsächlich ungültig geworden sind, dann gab es in jenem Zeitraum keine Bestimmung des britischen Rechts, die die Verabfolgung der fünf Hormonstoffe an Tiere untersagte, so daß eine derartige Verabfolgung nicht strafbar war.

69. Was die Richtlinie 88/146 betraf, so wurde sie durch Regulations durchgeführt, die die gleiche Überschrift trugen (Statutory Instruments 1988 Nr. 705) und erst am 13. April 1988 in Kraft getreten sind. Der Rat hat also wahrscheinlich recht, wenn er darauf aufmerksam macht, daß die Antragsteller des Ausgangsverfahrens zu keinem Zeitpunkt einer rückwirkenden innerstaatlichen Vorschrift unterworfen waren. Die Frage, ob das Vereinigte Königreich der Richtlinie dadurch zuwidergehandelt hat, daß es diesen Bestimmungen keine rückwirkende Kraft verliehen hat, braucht hier nicht geprüft zu werden.

70. Diese Überlegungen entheben uns allerdings nicht der Pflicht, zu prüfen, ob die Richtlinie 88/146 wegen der rückwirkenden Kraft, die sie sich beilegt, als ungültig anzusehen ist.

71. Wie der Gerichtshof entschieden hat, ist „das Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften ... ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz, der in Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Grundrecht verankert ist und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat" [15].

72. Abgesehen von diesem Aspekt hat der Gerichtshof indessen entschieden, daß das Rückwirkungsverbot nicht absolut gilt, als er festgestellt hat, daß „der Grundsatz der Rechtssicherheit ... es zwar im allgemeinen [verbietet], den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen", daß „dies ... aber ausnahmsweise dann anders sein [kann], wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist" [16].

73. Sind diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall gegeben? Verlangte das angestrebte Ziel eine Rückwirkung der Richtlinie zum 1. Januar 1988?

74. Wie wir uns zunächst klarmachen müssen, war der Rat offensichtlich der Ansicht, daß die Richtlinie, da sie lediglich wegen eines Verfahrensfehlers für nichtig erklärt worden war, so schnell wie möglich erneut erlassen werden müsse, ohne daß auch nur ein Komma geändert würde. Hierdurch erklärt es sich, daß wir in Artikel 10 der Richtlinie die inzwischen surrealistisch gewordene Formel finden, die Mitgliedstaaten hätten dieser Richtlinie „spätestens zum 1. Januar 1988" nachzukommen.

15 — Siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 63/83, Regina/Kirk, Slg. 1984, 2689, sowie das Urteil des Gerichtshofes vom 8. Oktober 1987 in der Rechtssache 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969, in dem der Gerichtshof das Rückwirkungsverbot „den allgemeinen Rechtsgrundsätzen" zugerechnet hat, „die Teil des Gemeinschaftsrechts sind".

16 — Siehe insbesondere das Urteil vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 99/78, Decker, Slg. 1979, 101, und zuletzt das Urteil vom 9. Januar 1990 in der Rechtssache C-337/88, SAFA, Slg. 1990, I-1.

75. Der Rat hat es auch für notwendig gehalten, zu verhindern, daß sich während der wenigen Tage, die die Nichtigerklärung der Richtlinie von ihrem erneuten Erlaß trennten, ein rechtsleerer Raum bilden und die Verabfolgung der Hormonstoffe wiederaufgenommen werden würde. Er wollte also den von den Mitgliedstaaten zur Durchführung der Richtlinie 85/649 getroffenen Bestimmungen eine neue gemeinschaftsrechtliche Grundlage geben, soweit die Beibehaltung dieser Bestimmungen von dem Bestehen einer gültigen Richtlinie abhing, auch wenn ihm ohne Zweifel bewußt war, daß wegen Handlungen, die während des fraglichen Zeitraums vorgenommen wurden, keine Strafen verhängt werden konnten.

76. Es war auch notwendig, der Richtlinie rückwirkende Kraft beizulegen, um einige ihrer Vorschriften in Kraft treten zu lassen, die wichtige Verpflichtungen für die konkrete Durchführung der Richtlinie vorsehen, wie z. B. ihr von der britischen Regierung angeführter Artikel 4, der zur Führung eines Verzeichnisses verpflichtet, in dem die erzeugten, erworbenen, abgegebenen oder verwendeten Stoffmengen vom 1. Januar 1988 an erfaßt werden.

77. Ich meine, daß diese Ziele die Rückwirkung rechtfertigten und daß diese unter den obwaltenden Umständen keiner Begründung bedurfte, die dazu geführt hätte, die Begründungserwägungen der Richtlinie zu ändern.

78. Klar erscheint mir auch, daß die beteiligten Kreise, darunter die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, zwischen dem 23. Februar und dem 7. März 1988 kein „berechtigtes Vertrauen auf die Legalisierung der betroffenen Stoffe erwerben" konnten (siehe den im Sitzungsbericht zusammengefaßten Standpunkt des Rates). Da die Richtlinie lediglich wegen eines Formfehlers aufgehoben worden war und nicht den Schluß gestattete, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten und die öffentliche Meinung ihre Haltung ändern würden, konnte im Gegenteil mit fast völliger Sicherheit erwartet werden, daß die Richtlinie erneut, und zwar dieses Mal rechtsgültig, erlassen werden würde.

79. Trotz alledem wäre es unzulässig, sich über das Verbot der Rückwirkung strafrechtlicher Bestimmungen hinwegzusetzen. Was wäre hiernach die Folge, wenn in dem einen oder dem anderen Mitgliedstaat die zur Durchführung der Richtlinie 85/646 erlassenen Bestimmungen tatsächlich hinfällig geworden sein sollten, weil sie nach innerstaatlichem Recht auf einer Grundlage erlassen worden wären, die es lediglich gestattete, die Rechtsakte der Europäischen Organe durchzuführen, soweit diese Akte gültig sind, und wenn ein solcher Mitgliedstaat, um der Richtlinie 88/146 nachzukommen, eine neue, zum 1. Januar 1988 rückwirkende innerstaatliche Vorschrift erlassen hätte?

80. In einem solchen Fall verpflichtet die Richtlinie die innerstaatlichen Gerichte nicht, Handlungen zu bestrafen, die vor dem Zeitpunkt begangen wurden, zu dem der zur Durchführung der Richtlinie erlassene innerstaatliche Rechtsakt den einzelnen entgegengehalten werden konnte. Vielmehr dürfen diese Gerichte Artikel 10 der Richtlinie im Sinne des Verbots der Rückwirkung von Strafvorschriften auslegen und davon ausgehen, daß der Rat bei der Abfassung dieses Artikels nicht von dem genannten Grundsatz abweichen wollte und dies auch nicht gekonnt hätte.

81. Aus alledem ergibt sich, daß die Richtlinie 88/146 nicht mit der Begründung als nichtig angesehen werden kann, daß sie mit dem Rückwirkungsverbot unvereinbar sei, da sie in dem soeben dargelegten Sinne auszulegen ist.

Ergebnis

82. Ich schlage vor, dem High Court in London wie folgt zu antworten:

„Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie 88/146/EWG des Rates vom 7. März 1988 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich beeinträchtigen könnte, wobei vorausgesetzt wird, daß Artikel 10 dieser Richtlinie dahin auszulegen ist, daß er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, einzelne für Handlungen zu bestrafen, die vor dem Zeitpunkt vorgenommen wurden, von dem an die Bestimmung des nationalen Rechts, die die Richtlinie durchführt, ihnen entgegengehalten werden konnte."