URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
13. Juli 1994 *

In der Rechtssache C-131/93

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater J. L. Iglesias Buhigues und durch A. Bardenhewer, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat E. Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, als Bevollmächtigten,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Einfuhren von lebenden Süßwasserkrebsen europäischer Art aus Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten, die sich in den anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, verboten hat, soweit sie nicht Zwecken der Forschung und Lehre dienen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini, der Richter C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler (Berichterstatter), P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

Generalanwalt: W. Van Gerven
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Mai 1994,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 31. März 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Einfuhren von lebenden Süßwasserkrebsen europäischer Art aus Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten, die sich in den anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, verboten hat, soweit sie nicht Zwecken der Forschung und Lehre dienen.

2 Mit der ersten Verordnung zur Änderung der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV, BGBl. I 1989, S. 1525), die am 24. Juli 1989 erlassen wurde und am 1. August 1989 in Kraft trat, unterwarf die Bundesrepublik Deutschland die Ein-

fuhr lebender Flußkrebse aller Arten der Genehmigungspflicht gemäß § 21b des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Nach dieser Vorschrift kann eine Genehmigung nur für Zwecke der Forschung oder Lehre gewährt werden; dagegen ist die Einfuhr lebender Krebse zu kommerziellen Zwecken insbesondere zum Aussetzen der Tiere in privaten Gewässern oder zum Verzehr grundsätzlich verboten, vorbehaltlich § 31 Absatz 1 BNatSchG, wonach das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft auf Antrag Befreiung von diesem Verbot gewähren kann, wenn die Durchführung der fraglichen Vorschrift „zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würde".

3 Aus der Klageschrift der Kommission geht hervor, daß die Gewässerverschmutzung und insbesondere die Krebspest (Aphanomykose), deren Ausbreitung hauptsächlich der Einfuhr von infizierten Krebsen aus Nordamerika zuzuschreiben sei, dazu geführt hätten, daß es in Deutschland wie auch in den anderen Ländern Mitteleuropas kaum noch Gewässer gebe, in denen freilebende Krebse siedelten. Deshalb gälten die einheimischen Krebsarten gemäß der BArtSchV als besonders geschützt oder sogar als vom Aussterben bedroht. Da die einheimischen Bestände nicht genügt hätten, um den Bedarf zu decken, habe die Bundesrepublik Deutschland seit Jahren einige zehntausend Kilogramm lebender Süßwasserkrebse pro Jahr eingeführt.

4 Da das Inkrafttreten der genannten Regelung mehrere auf die Einfuhr von lebenden Krebsen spezialisierte deutsche Firmen angeblich in ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt habe — ihr Umsatz sei stark zurückgegangen, so daß ihre Existenz bedroht gewesen sei —, hätten diese bei den deutschen Gerichten Klage mit der Folge erhoben, daß das Bundesamt zugunsten der Einführer vorläufig die Befreiungsvorschrift des § 31 BNatSchG anwende; damit könnten ihnen bis jetzt Einfuhrgenehmigungen erteilt werden, die jeweils nur für sechs Monate gälten und in denen jeweils eine genaue Einfuhrmenge, das Herkunftsland und die Krebsart bestimmt seien. Diese Genehmigungen seien mit Auflagen versehen, insbesondere um sicherzustellen, daß die Krebse nur an Endabnehmer, nicht aber an den

Zwischen- und Einzelhandel weitergegeben würden; die Endabnehmer seien zu verpflichten, entsprechende Vorsichts-und Desinfektionsmaßnahmen zu treffen, eine Auswilderung der eingeführten Krebse zu verhindern und ihrerseits sicherzustellen, daß das Hälterungswasser, bevor es in die Umwelt gelange, desinfiziert werde. Die Genehmigung könne widerrufen werden, wenn diese Auflagen nicht eingehalten würden.

5 Die Kommission trägt zur Begründung ihrer Klage im wesentlichen vor, daß die fragliche deutsche Regelung mit den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag unvereinbar sei, weil sie die Einfuhren von lebenden Flußkrebsen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten oder sich dort im freien Verkehr befänden, behindere und über die Erfordernisse eines wirksamen Schutzes der einheimischen Krebsarten gegen die Krebspest und die Gefahren der Faunenverfälschung hinausgehe.

6 Die deutsche Regierung macht dagegen geltend, daß die streitige Regelung weder die Einfuhr auf Null reduziert noch den deutschen Markt abgeschottet habe, da den Einführern in erheblichem Umfang Ausnahmegenehmigungen erteilt worden seien. Jedenfalls sei diese Regelung bis Ende 1992 gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt gewesen, da die streitige Maßnahme unerläßlich gewesen sei, um die Krebsbestände in der Bundesrepublik Deutschland wirksam und nachhaltig vor der Krebspest zu schützen und um ihre genetische Identität zu erhalten. Die deutsche Regierung räumt jedoch ein, daß das Importverbot für Krebse seit dem 1. Januar 1993 — bis zu diesem Datum war die Richtlinie 91/67/EWG des Rates vom 28. Januar 1991 betreffend die tierseuchenrechtlichen Vorschriften für die Vermarktung von Tieren und anderen Erzeugnissen der Aquakultur (ABl. L 46, S. 1) umzusetzen — nicht mehr gerechtfertigt gewesen sei, um eine Tierseuche zu verhindern. Folglich sei das Verfahren zur Änderung der BArtSchV eingeleitet worden und die zuständigen Behörden seien bis zu dessen Abschluß angewiesen worden, die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer auf Antrag ohne nähere Prüfung von der Einfuhrgenehmigungspflicht für lebende Flußkrebse freizustellen.

7 Zur Prüfung der Begründetheit der Rüge der Kommission ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag wesentlicher Bestandteil der durch die Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 (ABl. L 379, S. 1) errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse sind.

8 Obwohl diese Verordnung in bezug auf den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr kein ausdrückliches Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen oder von Maßnahmen gleicher Wirkung enthält, ergibt sich nämlich aus den Artikeln 38 bis 46 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 7 EWG-Vertrag, daß dieses Verbot — wie übrigens in der 30. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3796/81 festgestellt wird — spätestens seit dem Ende der Übergangszeit kraft Gesetzes aus den Bestimmungen des Vertrages folgt (vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 25. Mai 1993 in der Rechtssache C-228/91, Kommission/Italien, Slg. 1993, I-2701, Randnr. 11).

9 Sodann ist festzustellen, daß die streitige deutsche Maßnahme eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels bewirkt, indem sie die Einfuhr lebender Flußkrebse, die sich in der Gemeinschaft im freien Verkehr befinden, aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat zu kommerziellen Zwecken verbietet.

10 Folglich fällt diese Regelung nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes unter Artikel 30 EWG-Vertrag, der unterschiedslos für aus der Gemeinschaft stammende Waren und für solche Waren gilt, die, gleich woher sie ursprünglich stammen, in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht worden sind (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnr. 18).

11 Der von der Bundesregierung angeführte Umstand, daß die nationalen Behörden von der in der deutschen Regelung vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit in weitem Umfang Gebrauch gemacht hätten, indem sie von Januar 1989 bis Juni 1993 Ausnahmegenehmigungen für insgesamt 961 400 kg Krebse erteilt hätten, die die

betroffenen Einführer überdies nicht in voller Höhe ausgenutzt hätten, ändert daran nichts.

12 Wie der Gerichtshof nämlich bereits entschieden hat (vgl. z. B. das Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203, Randnrn. 9 f), steht Artikel 30 der Anwendung solcher nationalen Rechtsvorschriften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen entgegen, die, auch nur als reine Formalität, Einfuhrlizenzen oder irgendein anderes ähnliches Verfahren verlangen; eine unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fallende Maßnahme entgeht nicht allein deshalb diesem Verbot, weil die zuständige Behörde auf dem fraglichen Gebiet im Wege der Ermessensentscheidung Ausnahmen gewähren kann.

13 Da die deutsche Regierung ihre Einfuhrregelung für lebende Flußkrebse mit Erwägungen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren sowie der Erhaltung der einheimischen Arten begründet, ist noch zu prüfen, ob die streitige Regelung in den Rahmen der Befugnisse fällt, über die die Mitgliedstaaten zur Erreichung dieser Ziele verfügen.

14 Die Richtlinie 91/67 wurde erlassen, nachdem die Kommssion die mit Gründen versehene Stellungnahme in der vorliegenden Rechtssache abgegeben hatte. Die Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie in das Recht der Mitgliedstaaten ist erst am 31. Dezember 1992 abgelaufen.

15 Als der Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits im vorprozessualen Verfahren festgelegt wurde, verfügte die Gemeinschaft somit für Tiere der Aquakultur, darunter Krebse, noch nicht über gemeinsame oder harmonisierte tierseuchenrechtliche Vorschriften.

16 In dieser Situation war es Sache der Mitgliedstaaten, unter Beachtung der Erfordernisse des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft darüber zu entschei-

den, wie weitgehend sie die Gesundheit und das Leben der Tiere auf diesem Gebiet zu schützen gedachten.

17 Es ist unstreitig, daß die fragliche nationale Maßnahme darauf gerichtet ist, die Gesundheit und das Leben der einheimischen Krebse zu schützen, so daß sie unter die Ausnahmeregelung des Artikels 36 EWG-Vertrag fällt.

18 Allerdings ist eine Regelung, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beschränkt, nur insoweit mit dem EWG-Vertrag vereinbar, als sie für die Zwecke eines wirksamen Schutzes der Gesundheit und des Lebens der Tiere unerläßlich ist. Sie ist daher von der Ausnahme des Artikels 36 dann nicht gedeckt, wenn dieses Ziel auf ebenso wirksame Weise durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr weniger beschränken.

19 Daher ist zu prüfen, ob die streitigen deutschen Vorschriften diesem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

20 Die deutsche Regierung macht insoweit geltend, daß das absolute Verbot der Einfuhr lebender Flußkrebse die einzige wirksame Maßnahme zum Schutz der einheimischen Krebse gegen die Krebspest sei, da nicht nur die Tiere aus Drittstaaten, sondern auch die aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Arten Träger der Krebspest sein könnten. Außerdem sei die streitige Regelung erforderlich, um die Verbreitung nicht einheimischer Arten in den deutschen natürlichen Gewässern möglichst weitgehend zu beschränken, so daß die genetische Identität lokaler Krebspopulationen vor der Faunenverfälschung, die sich aus der Aussetzung von artgleichen Tieren anderer Herkunft im Inland ergebe, bewahrt werde. Das Verbot der Einfuhr lebender Flußkrebse sei auch durch Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 des Rates vom 3. Dezember 1982 zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft (ABl. L 384, S. 1) gerechtfertigt.

21 Dieses letztere Argument ist ohne weiteres zurückzuweisen.

22 In Artikel 15 Absatz 1 der genannten Verordnung Nr. 3626/82 ist nämlich, wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, ausdrücklich bestimmt, daß ein Mitgliedstaat, falls er zur Erhaltung einheimischer Arten strengere Maßnahmen beibehält oder ergreift, den Vertrag, insbesondere dessen Artikel 36, zu beachten hat.

23 Es ist jedoch unstreitig, daß das in der Bundesrepublik Deutschland geltende absolute Einfuhrverbot eine strengere Maßnahme ist, als sie die Verordnung Nr. 3626/82 vorsieht.

24 In bezug auf die Abwehr der Gefahr der Ausbreitung der Krebspest und den Schutz vor Faunenverfälschung trägt die Kommission vor, daß dieses Ziel durch Maßnahmen erreichbar sei, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr weniger beschränkten.

25 So hätte die Bundesrepublik Deutschland, anstatt die Einfuhr lebender Flußkrebse einfach zu verbieten, sich damit begnügen können, die Lieferungen von Krebsen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten oder sich bereits in der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, Gesundheitskontrollen zu unterziehen und nur Stichproben vorzunehmen, soweit diesen Lieferungen eine von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaat des Versands ausgestellte Gesundheitsbescheinigung beiliege, in der bestätigt werde, daß das fragliche Erzeugnis keine Gefahr für die Gesundheit darstelle, oder sie hätte sich darauf beschränken können, die Vermarktung der Krebse im Inland zu regeln, indem sie insbesondere nur den Besatz von Binnengewässern mit Krebsarten, die potentiell als Krebspestträger in Frage kämen, einer Genehmigungspflicht unterworfen und das Aussetzen sowie den Besatz in Gebieten, in denen einheimische Arten lebten, eingeschränkt hätte.

26 Die deutsche Regierung hat demgegenüber nicht überzeugend dargetan, daß solche Maßnahmen, die zu minder schweren Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs geführt hätten, nicht geeignet gewesen wären, die angeführten Belange wirksam zu schützen.

27 Überdies zeigen die Auflagen, die die deutschen Behörden im Rahmen der Befreiungsregelung zur Milderung der Härte des in der bundesrechtlichen Regelung vorgesehenen Einfuhrverbots den Ausführern auferlegen und mit denen die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet werden sollen, die Tiergesundheitsvorschriften einzuhalten, mit den eingeführten Krebse so umzugehen, daß ihre Auswilderung verhindert wird, und die Desinfektion des Hälterungswassers sicherzustellen, daß die deutsche Regierung diese Maßnahmen, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr weniger beschränken als ein absolutes Einfuhrverbot, selbst für ausreichend hält, um das Ziel des Schutzes der einheimischen Krebse vor der Krebspest und vor Faunenverfälschung zu erreichen.

28 Die Rüge der Kommission ist folglich begründet.

29 Unter diesen Voraussetzungen ist die Vertragsverletzung entsprechend dem Antrag der Kommission festzustellen.

Kosten

30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie Einfuhren von lebenden Süßwasserkrebsen europäischer Art aus Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, die sich in den anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, verboten hat, soweit sie nicht Zwecken der Forschung und Lehre dienen.

2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juli 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

G. F. Mancini