Rechtssache 73/84

Denkavit Futtermittel GmbH
gegen
Land Nordrhein-Westfalen

(Ersuchen um Vorabentscheidung,
vorgelegt vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen)

„Gesundheitskontrolle bei Futtermitteln"

Leitsätze

Freier Warenverkehr — Ausnahmen — Schutz der öffentlichen Gesundheit — Einfuhrkontrollen von Mischfuttermitteln — Zulässigkeit — Voraussetzungen
(EWG-Vertrag, Artikel 30 und 36; Richtlinie 79/373 des Rates, Artikel 3 und 9)

Die Richtlinie 79/373 des Rates über den Verkehr mit Mischfuttermitteln ist, insbesondere in ihren Artikeln 3 und 9, in Verbindung mit Artikel 30 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt ist, die Einfuhr von Mischfuttermitteln im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 aus anderen Mitgliedstaaten unter Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Bescheinigung des Ausfuhrstaates oder einer veterinärbehördlichen Einfuhrgenehmigung des Einfuhrstaates abhängig zu machen, sofern diese letztere unter Bedingungen erteilt wird, die in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzzweck des Artikels 36 stehen.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 14. Februar 1985*

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen wird uns eine Frage vorgelegt, die von Ihnen bereits eingehend anläßlich des Urteils in der Rechtssache 251/78 (Denkavit) vom 8. November 1979 [1] geprüft worden ist. Auch hier geht es nämlich um den genauen Umfang der Zuständigkeiten,

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — Slg. 1979, 3369.

über die die Mitgliedstaaten beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts noch verfügen, um die Einfuhr von Mischfuttermitteln von bestimmten Kontrollmaßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit abhängig zu machen. Lassen Sie mich aber auf den Sachverhalt eingehen, der dem Vorlagebeschluß zugrunde liegt.

2. Die Firma Denkavit Futtermittel (im folgenden: Denkavit) importiert von ihrer Schwestergesellschaft in den Niederlanden ständig Milchaustauschfuttermittel in die Bundesrepublik Deutschland. Diese Einfuhren unterliegen einer bestimmten Kontrolle durch die deutschen Behörden. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen erteilte der Firma Denkavit zwar am 19. August 1980 eine Einfuhrgenehmigung für eine unbegrenzte Menge von Futtermitteln, doch wurde diese Genehmigung mit den folgenden Nebenbestimmungen versehen: Bei jeder Einfuhr ist der deutschen Zollstelle die vorerwähnte Genehmigung im Original oder in amtlich beglaubigter Abschrift sowie eine für ein Jahr gültige niederländische tierärztliche Bescheinigung vorzulegen, in der bestätigt wird, daß die eingeführten Futtermittel einer bestimmten Behandlung unterzogen wurden. Insbesondere muß aus dieser Bescheinigung hervorgehen, daß in den Futtermitteln an tierischen Bestandteilen nur Milcherzeugnisse in Pulverform und tierische Fette enthalten sind, daß die Milcherzeugnisse ausschließlich aus pasteurisierter Milch hergestellt sind, daß die Fette auf mindestens 85 °C erhitzt wurden und daß das gesamte Herstellungsverfahren als geschlossenes Verfahren durchgeführt wurde; außerdem ist die Genehmigung mit einem Widerrufsvorbehalt für den Fall der Seuchengefahr versehen.

Diese Kontrollmaßnahmen, die im Rahmen der deutschen Rechtsvorschriften zur Seuchenbekämpfung [2] getroffen wurden, stützen sich auf die §§ 3 Absatz 1 und 8 der bundesweit geltenden Futtermitteleinfuhrverordnung [3].

Die von den deutschen Behörden getroffene Regelung stellt eine Modifizierung des vorher geltenden restriktiveren Systems dar. Aufgrund Ihres vorerwähnten Urteils in der Rechtssache 251/78 sowie des daraufhin von dem vorlegenden Gericht erlassenen Urteils wurden nämlich bestimmte Einfuhrvoraussetzungen aufgehoben.

3. Die Firma Denkavit war dennoch der Auffassung, der Minister sei nicht berechtigt gewesen, derartige Einfuhrkontrollen nach dem am 1. Januar 1981 erfolgten Inkrafttreten der Richtlinie 79/373 vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln [4] festzulegen; diese Richtlinie habe der Gerichtshof im Rahmen der vorerwähnten Rechtssache nicht berücksichtigen können, da die Umsetzungsfrist damals noch nicht abgelaufen gewesen sei. Die Firma Denkavit rief daher zunächst das Verwaltungsgericht Düsseldorf an, das ihre Klage als unbegründet abwies; das Oberverwaltungsgericht Münster, bei dem die Klägerin des Ausgangsverfahrens Berufung einlegte, hat Ihnen die folgende Frage vorgelegt:

„Ist die Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (79/363/EWG), insbesondere deren Artikel 3 und 9, in Verbindung mit Artikel 30 des EWG-Vertrages dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht gestattet ist, die Einfuhr von Mischfuttermitteln im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 79/373/EWG aus anderen Mitgliedstaaten unter Berufung auf Artikel 36 des EWG-Vertrages von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Einfuhrgenehmigung oder

2 — § 7 Absatz 1 des Viehseuchengesetzes in seiner Fassung vom 23. Februar 1977 (BGBl. I, S. 313).

3 — In der Fassung vom 19. Juli 1983 (BGBl. I, S. 999).

4 — ABl. L 86, S. 10.

einer veterinärbehördlichen Bescheinigung des Ausfuhrstaates abhängig zu machen?"

4. Bevor ich auf die wesentlichen Gesichtspunkte der vor Ihnen abgegebenen Erklärungen eingehe, ist zur Verdeutlichung der Voraussetzungen, von denen Sie bei Ihrer Auslegung auszugehen haben, der Hinweis angebracht, daß sich die Auseinandersetzung im vorliegenden Fall lediglich auf die Befugnis eines Mitgliedstaats bezieht, unter Berufung auf die in Artikel 36 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen bei jeder Einfuhr zu prüfen, ob die eingeführten Futtermittel frei von Seuchenerregern sind.

Die Behinderung des Handels durch das von der Bundesrepublik Deutschland festgelegte Kontrollsystem steht außer Zweifel. Die Ihnen vorgelegte Auslegungsfrage betrifft lediglich die Anwendbarkeit der in Artikel 36 vorgesehenen Ausnahme „zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen [und] Tieren" in Anbetracht des am 1. Januar 1981 erfolgten Inkrafttretens der Richtlinie 79/373 vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln. Es ist mit anderen Worten festzustellen, ob diese Richtlinie „die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren notwendigen Maßnahmen" gegen das Auftreten von Seuchenerregern vorsieht und „gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung" [5] regelt. Wäre dies der Fall, dann wäre nämlich der Rückgriff der Mitgliedstaaten auf die von Artikel 36 EWG-Vertrag zugelassenen Ausnahmen nicht mehr gerechtfertigt.

5. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, die Richtlinie schließe den Schutz vor Seuchenerregern mit ein. Mit ihrem Artikel 3 solle sichergestellt werden, daß das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln „keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit" darstelle. Diese Zielsetzung entspreche im übrigen dem Gesamtkonzept, das die Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Futtermittel kennzeichne, nämlich die Verwendung hochwertiger Futtermittel zu gewährleisten. Außerdem werde diese Auslegung von Artikel 3 durch die Artikel 1, 4, 8 und 12 dieser Richtlinie bestätigt.

Anders als die Richtlinie 80/502 vom 6. Mai 1980 [6] zur Änderung der Richtlinie 74/63 über unerwünschte Stoffe und Erzeugnisse in Futtermittel [7] sowie die Richtlinie 82/471 vom 30. Juni 1982 über bestimmte Erzeugnisse für die Tierernährung [8] schließe Artikel 1 der Richtlinie 79/373 das Gebiet der pathogenen Mikroorganismen nicht ausdrücklich aus. Mit der Klarstellung, daß sie

„nicht die gemeinschaftlichen Vorschriften über

...

e) pathogene Mikroorganismen in Futtermitteln [berührt]",

verweise die Richtlinie 82/471 zwingend auf die bereits bestehenden Gemeinschaftsvorschriften, die sich — so die Klägerin — nur aus der Richtlinie 79/373 ergeben könnten.

Mit Artikel 4 werde der Kontamination dadurch vorgebeugt, daß das Inverkehrbringen von Futtermitteln in geschlossenen Verpakkungen oder Behältnissen vorgeschrieben werde. Artikel 8 erfülle dieselbe Funktion, indem er die Mitgliedstaaten ermächtige, diejenigen nationalen Maßnahmen aufrechtzuerhalten, die das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln auf Futtermittel beschränke, die aus bestimmten Ausgangserzeugnissen hergestellt worden seien oder die

5 — Rechtssache 251/78, a. a. O., Randnr. 14.

6 — ABl. L 124, S. 17.

7 — ABl. L 38, S. 31.

8 — ABl. L 213, S. 8.

frei von bestimmten Ausgangserzeugnissen seien. Schließlich lege Artikel 12 die geeigneten Kontrollmaßnahmen fest, indem er die Mitgliedstaaten ermächtige, Stichproben vorzunehmen.

Das Fehlen ausdrücklicher Vorschriften über den Schutz gegen Seuchenerreger in der Richtlinie stehe angesichts des allgemeinen Charakters der in Artikel 3 niedergelegten Verpflichtung und des sich aus Artikel 12 ergebenden Kontrollsystems dieser Auslegung nicht entgegen.

Aufgrund dieser Analyse kommt die Klägerin zu dem Ergebnis, die Richtline 79/373 habe abschließenden Charakter. Sie weist darauf hin, daß für die Einfuhr von Mischfuttermitteln in keiner Vorschrift der Richtlinie Beschränkungen der von den deutschen Behörden aus Gesundheitsgründen vorgeschriebenen Art vorgesehen seien. Artikel 9 der Richtlinie verbiete es den Mitgliedstaaten, das Inverkehrbringen der betreffenden Erzeugnisse „anderen als den durch diese Richtlinie vorgeschriebenen" Beschränkungen zu unterwerfen. Die deutschen Behörden hätten die Ausfuhren der Klägerin aus den Niederlanden daher nach dem 1. Januar 1981 nicht mehr den festgelegten Kontrollmaßnahmen unterwerfen dürfen. Deshalb hätte ab diesem Zeitpunkt die Einfuhr von Futtermitteln von jedweder Beschränkung frei sein müssen. Nach der Richtlinie 79/373 gewährleiste der Ausfuhrstaat die Unschädlichkeit der in seinem Hoheitsgebiet hergestellten Futtermittel; der Einfuhrstaat könne lediglich die von Artikel 12 zugelassenen Kontrollen vornehmen. Die einschlägigen nationalen Vorschriften gölten nur für den Fall einer Kontamination.

Hilfsweise trägt die Firma Denkavit vor, selbst wenn die Richtlinie nicht den ihr von der Klägerin beigemessenen abschließenden Charakter habe, sei der Rückgriff auf Artikel 36 nicht gerechtfertigt, da mit dem Inkrafttreten der Richtlinie das vom Rat in seiner Entschließung vom 22. Juli 1974 [9] aufgestellte Harmonisierungsprogramm abgeschlossen sei.

6. Wie sowohl der Beklagte des Ausgangsverfahrens als auch die dänische Regierung und die Kommission eindeutig dargelegt haben, steht die Argumentation der Klägerin nicht mit dem Buchstaben, der inneren Logik und den Zielsetzungen der Richtlinie 79/873 im Einklang.

7. Sie haben in Ihrem Urteil in der Rechtssache 251/78 [10] festgestellt, daß die vor der Richtlinie 79/373 erlassenen Richtlinien weder das Auftreten von Seuchenerregern betreffen, noch die materiellen Anforderungen und die Kontrollen zur Sicherstellung des Fehlens von Seuchenerregern regeln. Einige Richtlinien enthalten im übrigen eine Vorschrift, die die pathogenen Mikroorganismen von ihrem Geltungsbereich ausnimmt. Ich beziehe mich auf Artikel 1 der Richtlinie 76/371 zur Festlegung gemeinschaftlicher Probenahmeverfahren für die amtliche Untersuchung von Futtermittel [11], auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 74/63 in der durch die Richtlinie 80/502 geänderten Fassung und auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e der Richtlinie 82/471.

Eine solche Vorschrift findet sich in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 79/373, der den Anwendungsbereich dieser Richtlinie bestimmt, nicht. Bedenkt man, daß es sich um ein so wichtiges Gebiet wie das der Seuchenbekämpfung handelt, kann dieser Umstand allein nicht bedeuten, daß die Richtlinie sich auch auf die pathogenen Mikroorganismen bezieht. Eine derartige Auslegung wäre nur dann zulässig, wenn die Richt-

9 — ABl. C 92, S. 2.

10 — A. a. O. Randnrn. 15 bis 17.

11 — Richtlinie vom 1. März 1976 (ABl. L 102, S. 1).

linie Vorschriften über „die Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen Vorbeugung" gegen Seuchenerreger ... in Futtermitteln [12] enthielte.

8. Wir wollen kurz die Vorschriften der Richtlinie untersuchen. Sie betrifft die Harmonisierung der erforderlichen Maßnahmen, um das *Inverkehrbringen* „guter und geeigneter" Mischfuttermittel zu gewährleisten (erste Begründungserwägung).

Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß die Futtermittel (dritte Begründungserwägung)

— „unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Beschaffenheit" sind,

— „keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit" darstellen, und

— nicht „in irreführender Weise" in den Verkehr gebracht werden.

Diese dreifache Verpflichtung, die in Artikel 3 der Richtlinie verankert ist, wird in den Artikeln 4 bis 8 im einzelnen geregelt:

— Nach Artikel 4 hat das Inverkehrbringen grundsätzlich in geschlossenen Verpakkungen oder Behältnissen zu erfolgen, um deren Wiederverwendung zu verhindern (neunte Begründungserwägung).

— Artikel 5 regelt, welche Informationen auf der Verpackung, dem Behältnis oder dem Etikett angegeben sein müssen (vierte bis sechste sowie achte Begründungserwägung).

— Die folgenden Vorschriften der Richtlinie einschließlich des Anhangs betreffen diese Informationen und gewisse Angaben über die Zusammensetzung der Futtermittel (siebte Begründungserwägung). Artikel 8 ermächtigt die Mitgliedstaaten, das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln auf Futtermittel zu beschränken, die aus bestimmten Ausgangserzeugnissen hergestellt worden sind oder die frei von bestimmten Ausgangserzeugnissen sind.

Aus all diesen Vorschriften ergeben sich Inhalt und Zielsetzung der durch die Richtlinie 79/373 getroffenen Harmonisierungsregelung. Mit dieser soll in erster Linie „dem Tierhalter ... eine genaue und aufschlußreiche Information über die ihm zur Verfügung gestellten Mischfuttermittel gegeben werden" (vierte Begründungserwägung). Zu diesem Zweck sind Maßnahmen in bezug auf die Kennzeichnung und die Verpackung der betreffenden Erzeugnisse vorgesehen. Keine dieser Maßnahmen zielt auf den Schutz vor Kontamination durch Seuchenerreger.

9. In Ermangelung ausdrücklicher Bestimmungen kann eine dahin gehende Regelung auch nicht impliziterweise aus Artikel 3 hergeleitet werden. Die Ausbreitung von Seuchen ist nämlich eine zu schwerwiegende Gefahr, als daß sie der Gemeinschaftsgesetzgeber in solch beiläufiger Weise behandeln würde. Wie sowohl die dänische Regierung als auch die Kommission vorgetragen haben, erfordert es eine derartige Gefahr, die Behandlung, der die Futtermittel zur Keimvernichtung unterzogen werden müssen, sowie die erforderlichen Einzelheiten der Kontrolle genau vorzuschreiben. Die Richtlinien zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen sowie über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest [13] geben dafür ein gutes Beispiel. Es sei hinzugefügt, daß die von der Klägerin vorgeschlagene Auslegung die Konsequenz hätte, den Mitgliedstaaten jedwede tatsächliche vorbeugende Kontrolle bei der Einfuhr unmöglich zu machen, so daß sie ihre

12 — Rechtssache 251/78, a. a. O., Randnr. 15.

13 — Richtlinien 80/215 bzw. 80/217 vom 22. Januar 1980 (ABl. L 47, S. 4 und 11).

Handlungsfreiheit erst im Falle einer Kontamination wiedererlangten.

Mit dem Erlaß der Richtlinie 79/373 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber somit sicherlich nicht beabsichtigt, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu entziehen, aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag die geeigneten gesundheitsbehördlichen Maßnahmen zu treffen.

10. Somit bleibt die Frage, ob das von den deutschen Behörden festgelegte System eine „gerechtfertigte Beschränkung" im Sinne dieses Artikels darstellt.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die deutschen Rechtsvorschriften im Anschluß an Ihr Urteil in der Rechtssache 251/78 die zuvor bestehenden Beschränkungen gelockert haben. Außerdem hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens eingeräumt, daß diese Beschränkungen als solche nicht übermäßig gewesen seien.

Weit entfernt davon, die Einfuhren einer doppelten Kontrolle zu unterwerfen, beruhen die betreffenden Vorschriften auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten, da die deutschen Behörden die Vorlage einer niederländischen tierärztlichen Bescheinigung als ausreichend erachten.

In Anbetracht der gesundheitsbehördlichen Zielsetzung kann man feststellen, daß die beanstandete Regelung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang steht und „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten" (Artikel 36 EWG-Vertrag) darstellt.

11. Ich schlage Ihnen daher vor, wie folgt zu entscheiden:

Die Richtlinie 79/373 des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln verbietet es den Mitgliedstaaten nicht, aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag die Einfuhr von Mischfuttermitteln aus anderen Mitgliedstaaten von der Vorlage einer Bescheinigung abhängig zu machen, die von den Veterinärbehörden erteilt ist und aus der hervorgeht, daß die eingeführten Futtermittel frei von Seuchenerregern sind.