SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 20. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der gegen das Königreich Belgien erhobenen Vertragsverletzungsklage wird beantragt, festzustellen, daß ein System von vorherigen Einfuhrgenehmigungen für die Einfuhr von lebenden Tieren mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist. Die Kommission hatte ursprünglich dieses System auch insoweit beanstandet, als es auf die Einfuhren von Fleisch anwendbar war; nach einer während des Verfahrens erfolgten Änderung des nationalen Rechts hat sie die Klage jedoch insoweit in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

2. Es ist danach zu unterscheiden, ob die vorherige Einfuhrgenehmigung auf Rinder und Schweine oder aber auf andere lebende Tiere, insbesondere Schafe, Ziegen, Geflügel und Einhufer, anwendbar ist. Für den ersten Fall macht die Kommission nämlich eine Unvereinbarkeit des belgischen Rechts mit der Richtlinie 64/432/EWG [1] geltend, während sie hinsichtlich des zweiten Falls nur einen Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag rügt. Untersuchen wir diese beiden Fälle nacheinander.

3. Die Kommission macht geltend, durch die Richtlinie 64/432 sei eine vollständige Harmonisierung der Maßnahmen erfolgt, die die Einfuhrmitgliedstaaten hinsichtlich der betroffenen Arten treffen könnten. Die Mitgliedstaaten könnten sich daher nicht mehr auf Artikel 36 berufen, sondern müßten sich vorbehaltlich der gegebenenfalls anwendbaren Schutzklausel des Artikels 9 der Richtlinie auf eine Kontrolle der vom amtlichen Tierarzt des Ausfuhrstaats ausgestellten Bescheinigung und auf eventuelle Stichproben beschränken. Die Vollständigkeit dieses Systems schließe die Möglichkeit, Einfuhrgenehmigungen vorzusehen, auch dann aus, wenn sie automatisch erteilt würden.

4. Die belgische Regierung macht zunächst geltend, die betreffende Genehmigung füge der in der Richtlinie 64/432 vorgesehenen viehseuchenrechtlichen Kontrolle weder eine viehseuchenrechtliche Kontrollmaßnahme noch eine den innergemeinschaftlichen Handel beschränkende Maßnahme hinzu. Sie macht weiter geltend, das Genehmigungssystem solle einen Ausgleich dafür bieten, daß in der Richtlinie 64/432 kein harmonisiertes Informationssystem vorgesehen sei. Solange dieses System nicht verwirklicht sei, bleibe das in Belgien angewandte System notwendig, um zwei Ziele zu erreichen:

— den Einführer davon zu unterrichten, daß die Einfuhr nicht aus viehseuchenrechtlichen Gründen verboten sei, und

— sowohl für die Kontrollbehörde als auch für den Einführer ein behördliches Informationsdokument zu liefern.

5. Da Belgien die beschränkende Wirkung des betreffenden Systems zu bestreiten scheint, möchte ich zunächst daran erin-

* Originalsprache: Französisch.

1 — Richtlinie des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. Nr. 121 vom 29. 7. 1964, S. 1977).

nern, daß Einfuhrgenehmigungen gemäß Ihrer Rechtsprechung einen Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag darstellen. Sie haben nämlich entschieden, daß

„Artikel 30 der Anwendung solcher nationalen Rechtsvorschriften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen entgegensteht, die, *auch nur als reine Formalität*, Einfuhrlizenzen oder irgendein anderes ähnliches Verfahren verlangen" [2],

und klar festgestellt, daß

„der freie Warenverkehr ... ein Recht [ist], dessen Ausübung nicht von einem Ermessen oder einer Konzession der nationalen Verwaltung abhängen kann" [3].

Der Umstand, daß eine Einfuhrgenehmigung gegebenenfalls automatisch erteilt wird, kann somit nichts daran ändern, daß sie unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fällt.

6. Wenn nun, wie die Kommission geltend macht, die in diesem Bereich erfolgte Harmonisierung vollständig ist, kann das Königreich Belgien sich nicht mehr auf Artikel 36 berufen und muß sich auf die in der Richtlinie 64/432 vorgesehenen Verfahren beschränken.

7. Ich möchte zunächst auf Ihre Analyse der Richtlinie 64/432 in Ihrem Urteil Simmenthal [4] verweisen. Sie erinnerten dort zunächst daran, daß die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften

„im wesentlichen darin [besteht], daß die Versandländer verpflichtet werden, die Einhaltung einer Reihe von gesundheitspolizeilichen Maßnahmen zu überwachen, mit denen unter anderem gewährleistet werden soll, daß die exportierten Tiere keine Quelle für die Verbreitung ansteckender Krankheiten werden" [5].

Daran anschließend stellten Sie folgendes fest:

„Um den zuständigen Behörden der Bestimmungsländer die Gewähr dafür zu geben, daß das eingeführte Vieh oder Fleisch den vorgeschriebenen hygienischen Anforderungen entspricht, sehen die Richtlinien vor, daß die eingeführten Waren von einer Gesundheits- beziehungsweise Genußtauglichkeitsbescheinigung begleitet sein müssen, welche die Einhaltung der Anforderungen und die Vornahme der Untersuchungen bescheinigt." [6]

8. Weiter führten Sie aus:

„Nach Artikel 6 der Richtlinie Nr. 64/432 (Tiere) kann jedoch das Bestimmungsland das Verbringen von Rindern oder Schweinen in sein Hoheitsgebiet untersagen, wenn bei einer von einem amtlichen Tierarzt an der Grenzübergangsstelle vorgenommenen Untersuchung festgestellt wurde, daß diese Tiere von einer anzeigepflichtigen Tierkrankheit befallen sind oder ein Krankheits- oder Ansteckungsverdacht besteht oder die Bestimmungen der Artikel 3 und 4 der Richtlinie bei diesen Tieren nicht beachtet worden sind ... Nach derselben Vorschrift kann jeder Mitgliedstaat zur Erleichterung dieser Untersuchungen bestimmen, welche Grenzübergangsstellen für die Verbringung

2 — Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203, Randnr. 9, meine Hervorhebungen.

3 — Ebenda, Randnr. 10.

4 — Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76, Slg. 1976, 1871.

5 — Ebenda, Randnr. 27.

6 — Ebenda, Randnr. 29.

von Rindern und Schweinen in ein Hoheitsgebiet benutzt werden müssen, und *verlangen, über die Ankunft eines Transports im voraus unterrichtet zu werden.*" [7]

9. Sie sind schließlich zu dem Ergebnis gelangt, daß das

„System vereinheitlichter Untersuchungen ... die Untersuchungen in das Versandland [verlegt] und ... so die systematischen Schutzmaßnahmen an der Grenze durch ein einheitliches System [ersetzt], das die Vielzahl der Untersuchungen an der Grenze überflüssig macht und dennoch dem Bestimmungsland die Möglichkeit läßt, darüber zu wachen, daß die sich aus dem so vereinheitlichten Untersuchungssystem ergebenden Garantien auch wirklich vorliegen. Infolgedessen sind systematische gesundheitspolizeiliche Untersuchungen an der Grenze bei den unter die genannten Richtlinien fallenden Erzeugnissen ab dem äußersten Zeitpunkt, der in den Richtlinien jeweils für das Inkraftsetzen der nationalen Vorschriften festgesetzt ist, die erforderlich sind, um den Richtlinien nachzukommen, nicht mehr nötig und deshalb auch nicht mehr gerechtfertigt im Sinne des Artikels 36." [8]

10. Diese Zitate zeigen unzweideutig, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Rindern und Schweinen durch die Richtlinie 64/432 vollständig harmonisiert worden ist. Ein einseitig von den Mitgliedstaaten errichtetes System von Einfuhrgenehmigungen steht daher im Widerspruch zur Systematik dieser Richtlinie.

11. Der beklagte Staat versucht, die betreffende Genehmigungspflicht insbesondere mit dem Vorbringen zu rechtfertigen, daß in der Richtlinie kein harmonisiertes Informationssystem vorgesehen sei.

12. Hierzu muß ich darauf verweisen, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie von den Einführern verlangen können, daß sie ihnen vor der Einfuhr innerhalb einer Höchstfrist von 48 Stunden eine Mitteilung übermitteln. Durch dieses Verfahren wird es den Bestimmungsländern ermöglicht, die Tiere nach der Einfuhr gegebenenfalls unter viehseuchenrechtlichen Gesichtspunkten zu überwachen, ein Gesichtspunkt, dessen Bedeutung die belgische Regierung betont hat.

13. Im übrigen scheinen mir die von der belgischen Regierung vorgebrachten Argumente deren Analyse, wonach die Harmonisierung nicht vollständig erfolgt sei, in keiner Weise zu stützen.

14. Sie verweist hierzu auf den Wortlaut der Begründung der Vorschläge für Verordnungen [9] zur Regelung der viehseuchenrechtlichen Kontrollen, in denen die Kommission insbesondere vorschlägt, die tierärztlichen Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft aufzugeben. Im Hinblick darauf führt die Kommission aus, für diese allgemeinen Maßnahmen müsse „ein System der gegenseitigen Information geschaffen und ausgebaut werden", woraus der beklagte Staat schließt, daß das Informationssystem beim gegenwärtig geltenden Rechtsstand nicht harmonisiert sei.

15. Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Das Studium dieses Vorschlags zeigt nämlich, daß eine Änderung der für die tierärztlichen Kontrollen im innerge-

7 — Ebenda, Randnr. 30 und 32, meine Hervorhebungen.

8 — Ebenda, Randnr. 34 und 36.

9 — KOM(88) 383 endg.

meinschaftlichen Handel geltenden Bestimmungen insgesamt geplant ist.

16. Es trifft zwar zu, daß dieser Entwurf spezifische Bestimmungen über die Unterrichtung des Bestimmungslandes durch das Versandland enthält. Von wesentlicher Bedeutung ist jedoch, daß ein solches System der Ausgleich für die Abschaffung sowohl der tierärztlichen Kontrollen an der Grenze, die unter der Geltung der Richtlinie 64/432 in sporadischer Form noch möglich sind, als auch des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie ist, wonach bei der Einfuhr eine vorherige Mitteilung verlangt werden kann [10].

17. Es geht also nicht darum, ein beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts möglicherweise unzureichendes Informationssystem zu harmonisieren, sondern darum, Maßnahmen vorzusehen, die an einen neuen Kontext angepaßt sind, in dem die Grenzkontrollen, die gegenwärtig im Handel mit Rindern und Schweinen im dargelegten Umfang möglich sind, abgeschafft wären.

18. Wie wir sehen, übergeht der beklagte Mitgliedstaat in seiner Argumentation das Gesamtgleichgewicht des betreffenden Verordnungsentwurfs. Aus ihr ergibt sich keineswegs, daß die Richtlinie 64/432 hinsichtlich der Information des Bestimmungslandes Lücken enthält.

19. Die Rechtfertigung der Einfuhrgenehmigung mit der Kontrolle, die gemäß der Richtlinie 81/389/EWG [11] durchzuführen sei, liegt schließlich völlig neben der Sache. Zweck dieser Richtlinie ist es allein, eine Grenzkontrolle der Bedingungen des Transports lebender Tiere vorzusehen; aus ihr ist in keiner Weise zu entnehmen, daß die Einfuhr von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht werden kann.

20. Ich muß Sie demgemäß auffordern, festzustellen, daß das von dem beklagten Staat eingeführte System, soweit es Rinder und Schweine betrifft, gegen die Richtlinie 64/432 verstößt.

21. Untersuchen wir nun die Zulässigkeit der Einfuhrgenehmigung hinsichtlich der anderen Tiere im Hinblick auf Artikel 36. Meine Ausführungen hierzu werden kurz sein.

22. Denn

„die Erteilung behördlicher Genehmigungen ... [bringt] notwendigerweise die Ausübung eines gewissen Ermessens mit sich ... und [schafft] für die Wirtschaftsteilnehmer eine Rechtsunsicherheit" [12].

Sie stellt also einen schwerwiegenden Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs dar, und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird meines Erachtens durch eine solche Maßnahme, die nach dem Vorbringen der belgischen Regierung der Information der Importeure insbesondere darüber, daß die Einfuhr nicht verboten ist, und der Sammlung verwaltungstechnischer Informationen dient, völlig mißachtet.

23. Das Mißverhältnis zwischen einem Genehmigungssystem und diesen Zielen ist offensichtlich. An der Rechtmäßigkeit des erstgenannten Ziels sind übrigens Zweifel

10 — Siehe hierzu Artikel 14 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags.

11 — Richtlinie des Rates vom 12. Mai 1981 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der Richtlinie 77/489/EWG für den Schutz von Tieren beim internationalen Transport (ABl. L 150 vom 6.6.1981, S. 1).

12 — 124/81, a. a. O., Randnr. 18.

angebracht: Handelt es sich nicht letztlich darum, den Einführer von einem Recht zu informieren, das ihm aus Artikel 30 EWG-Vertrag erwächst? Wie in Ihrer Rechtsprechung schon festgestellt wurde [13], könnten im übrigen den Handelsverkehr weniger einschränkende Maßnahmen, wie eine von den Einführern unterzeichnete Erklärung oder die Vorlage von im Ausfuhrmitgliedstaat erteilten Bescheinigungen, dem Einfuhrmitgliedstaat bestimmt genügen, um die für ihn nützlichen Informationen zu sammeln. Die Vertragsverletzung ist somit auch in diesem Punkt bewiesen.

24. Ich schlage Ihnen demgemäß vor, festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag und aus der Richtlinie 64/432 verstoßen hat, indem es die Einfuhr von lebenden Tieren aus anderen Mitgliedstaaten von einer vorherigen, gegebenenfalls automatisch erteilten Einfuhrgenehmigung abhängig macht.

25. Ich schlage Ihnen vor, dem beklagten Staat die gesamten Verfahrenskosten einschließlich derjenigen Kosten aufzuerlegen, die die Vertragsverletzung betreffen, hinsichtlich deren die Kommission ihre Klage zurückgenommen hat, da die erforderlichen Änderungen während des Verfahrens vorgenommen worden sind.

13 — 124/81, a. a. O.