SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO

vom 5. Mai 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission festzustellen, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen die Entscheidung 91/237/EWG der Kommission vom 25. April 1991 mit weiteren Maßnahmen zum Schutz gegen eine neue Schweinekrankheit [1] sowie gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie beschlossen hat, ihre Grenzen für die Einfuhr von Schweinen aus bestimmten Mitgliedstaaten zu schließen.

2. Die am 9. Mai 1991 vom Generaldirektor für Viehzucht erlassene Entscheidung, „für die Einfuhr lebender Schweine jeder Art aus Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Spanien" die Grenzen zu schließen, stützt sich, wie in ihr angegeben ist, auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen [2] sowie auf die Artikel 36 und 100a Absatz 4 EWG-Vertrag. Der Begründung der fraglichen Entscheidung ist außerdem zu entnehmen, daß sie notwendig geworden sei, weil die Gemeinschaftsmaßnahmen zum Schutz gegen die neue Schweinekrankheit nicht ausreichten, und weil in Spanien, von wo Portugal hauptsächlich Schweine einführte, Ansteckungsgefahr bestehe.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß die Portugiesische Republik während des Vertragsverletzungsverfahrens die Maßnahmen zur Schließung der Grenzen in drei Entscheidungen auf Frankreich (1. Juli 1991), das Vereinigte Königreich (21. November 1991) und Dänemark (10. März 1992) ausgedehnt hat. Nach den Ausführungen der portugiesischen Regierung in der mündlichen Verhandlung ist das Verbot der Einfuhr von Schweinen aus den genannten Staaten mit Wirkung vom 1. April 1993 aufgehoben worden.

3. Das Vorverfahren ist eingehend im Sitzungsbericht beschrieben worden; darauf nehme ich Bezug. Zur Erleichterung des Verständnisses der folgenden Ausführungen ist es aber notwendig, die einschlägige Gemeinschaftsregelung kurz darzustellen.

In erster Linie kommt die Richtlinie 64/432/EWG in Betracht, mit der die Angleichung viehseuchenrechtlicher Maßnahmen begonnen hat. Nach ihrem Artikel 9, den die portugiesische Regierung als Rechtsgrundlage für die streitige innerstaatliche Maßnahme ansieht, können die Mitgliedstaaten die Einfuhr von Rindern und Schweinen aus anderen Mitgliedstaaten vorübergehend verbieten oder beschränken, wenn sie von einer Viehseuche befallen sind oder eine neue schwere und ansteckende Krankheit haben.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 106, S. 67.

2 — ABl. 1964, Nr. 121, S. 1977.

Die in der Richtlinie 64/432/EWG vorgesehenen Angleichungsmaßnahmen sind aber durch die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt [3] geändert worden. Insbesondere hat Artikel 14 — zumindest formell — Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG durch einen Artikel 9 ersetzt, der allerdings eine andere Frage regelt. Er sieht nämlich vor, daß ein Mitgliedstaat, der ein nationales Programm zur Bekämpfung bestimmter ansteckender Krankheiten hat, dieses der Kommission — unter Beachtung bestimmter Kriterien — zur Genehmigung vorlegen kann.

Schutzmaßnahmen werden dagegen in Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG behandelt. Hier ist festgelegt, welche Pflichten die Versand- und Bestimmungsmitgliedstaaten sowie die Kommission bei der Verhütung und Bekämpfung von Zoonosen und anderen Krankheiten haben. Dieser Artikel sieht insbesondere vor, daß die Kommission nach Prüfung im ständigen Veterinärausschuß die notwendigen Maßnahmen erläßt (Absatz 4), während der Bestimmungsmitgliedstaat aufgrund von Kontrollen gemäß Artikel 5 der Richtlinie nur die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen vorbeugenden Maßnahmen treffen kann (Absatz 1 Unterabsatz 3) sowie — unter bestimmten Bedingungen — vorsorgliche Maßnahmen, solange Maßnahmen ausstehen, die normalerweise Sache der Kommission sind (Absatz 1 Unterabsatz 4).

3 — ABl. L 224, S. 29.

Hier ist auch zu erwähnen, daß Artikel 26 der Richtlinie 90/425/EWG zwei verschiedene Zeitpunkte vorsieht, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zu beachten hatten: zwei Monate nach Bekanntgabe der Richtlinie, d. h. den 27. September 1990, was den Artikel 10 angeht; in Ansehung der anderen Artikel spätestens der 31. Dezember 1991, der später durch den 1. Juli 1992 ersetzt worden ist [4].

Auf den erwähnten Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425/EWG hat sich die Kommission bei Erlaß der Entscheidung 91/237/EWG gestützt, in der eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung einer neuen Schweinekrankheit und bestimmte Verpflichtungen der Versandmitgliedstaaten vorgesehen sind. Diese haben nach den Artikeln 2 bis 5 alle aus infizierten Betrieben stammenden Erzeugnisse zu vernichten und sie dürfen Schweine aus diesen Betrieben nicht in andere Mitgliedstaaten versenden. Außerdem gilt für Belgien, Deutschland und die Niederlande im besonderen die Verpflichtung, keine Mastschweine aus Gemeinden mit starker Seuchengefährdung zu versenden [5].

4. Kommen wir nun zum Rechtsstreit selbst. Nach Ansicht der Kommission stellt die Schließung der Grenzen eine unmittelbare Verletzung der Entscheidung 91/237/EWG dar, weil so nach dieser Entscheidung zulässige Einfuhren unterbunden werden. Eine solche Maßnahme lasse sich weder unter Hinweis auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG rechtfertigen, weil diese

4 — Vgl. Artikel 27 der Richtlinie 91/496/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 (ABl. L 268, S. 56).

5 — Mit der Entscheidung 91/332/EWG vom 8. Juli 1991 (ABl. L 183, S. 15) hat die Kommission diese Verpflichtung auch dem Vereinigten Königreich auferlegt.

Vorschrift durch Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG ersetzt worden sei und somit nicht mehr gegolten habe, noch komme eine Rechtfertigung aufgrund der Artikel 36 und 100a EWG-Vertrag in Frage, weil es sich um ein Gebiet handele, für das eine vollständige Angleichung gelte.

Die portugiesische Regierung dagegen ist der Ansicht, die von ihr erlassene Entscheidung stelle keine Maßnahme zum Schutze des portugiesischen Marktes dar, sondern eine objektive Schutzmaßnahme, die die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes notwendig gemacht hätten. Dafür bilde gerade Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG die Rechtsgrundlage. Zwar sei richtig, daß Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG den in Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG vorgesehenen Schutzmechanismus habe ersetzen sollen, und daß er gemäß Artikel 26 der Richtlinie 90/425/EWG grundsätzlich nach Ablauf des zweiten Monates nach Bekanntgabe der Richtlinie anzuwenden gewesen sei; die Bestimmungsmitgliedstaaten hätten Artikel 10 aber nicht anwenden können, bevor die in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Kontrollmaßnahmen tatsächlich durchgeführt worden seien, wofür indes die Umsetzungsfrist bei Erlaß der Entscheidung über die Schließung der Grenzen noch nicht abgelaufen gewesen sei, da insofern der 1. Juli 1992 gegolten habe.

5. Im wesentlichen wirft die Kommission der portugiesischen Regierung also vor, sie habe zusätzlich zu den von der Kommission aufgrund von Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG in der Entscheidung 91/237/EWG getroffenen Maßnahmen einseitige Schutzmaßnahmen erlassen, während die genannte Regierung der Auffassung ist, sie habe zu der maßgeblichen Zeit Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG noch anwenden können, weil er noch in Kraft gewesen sei, und weil jedenfalls die Anwendung des Artikels 10 — was die Bestimmungsstaaten angehe — von der Durchführung der anderen in der Richtlinie 90/425/EWG vorgesehenen Maßnahmen abhängig gewesen sei.

Die Kommission wirft der portugiesischen Regierung also — dies machen die angeführten Argumente deutlich und dies wurde übrigens in der mündlichen Verhandlung auch betont — in Wirklichkeit nicht so sehr die Verletzung der Entscheidung 91/237/EWG vor, die sich tatsächlich darauf beschränkt, für die Versandmitgliedstaaten einige Verpflichtungen festzulegen; vielmehr und genauer gesagt macht sie eine Verletzung von Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG insofern geltend, als diese Vorschrift das bei Feststellung ansteckender Krankheiten einzuhaltende Verfahren festlege und die Schutzregelung dadurch „vereinheitliche", daß die Kommission die Befugnis zum Erlaß der diesbezüglichen Maßnahmen erhalte.

6. Daß die Kommission in ihrem Klageantrag der portugiesischen Regierung formell die Verletzung der Entscheidung 91/237/EWG und nicht die Verletzung von Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG vorgeworfen hat, kann aber keine entscheidende Bedeutung haben oder gar zur Abweisung der Klage führen. Letzteres wäre nicht nur übertrieben formalistisch, es würde auf diese Weise auch der wahre und ganz eindeutige Charakter der Vorwürfe verkannt, die der beklagten Regierung gegenüber — von der die Anträge der Kommission übrigens nicht bestritten worden sind — erhoben worden sind.

Letzten Endes macht die Kommission keineswegs die Verletzung der Entscheidung geltend, die in den Klageanträgen nur formell erwähnt wird, sondern im wesentlichen die Verletzung des erwähnten Artikels 10 im Zusammenhang mit einer besonderen innerstaatlichen Maßnahme. Die Tatsache, daß sich die Parteien während des ganzen Verfahrens ausgiebig und ausschließlich gerade darüber auseinandergesetzt haben, ob der Artikel 10 eine Vereinheitlichung des für den Erlaß von Schutzmaßnahmen geltenden Verfahrens mit sich gebracht hat, und ob dieser Artikel seit dem 27. September 1990 voll anwendbar war, zeigt deutlich, daß ganz klar und eindeutig war, worum es ging.

7. Wenn Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG auch erst am 1. Juli 1992 formell ersetzt worden ist, kann doch kein Zweifel daran bestehen, daß er stillschweigend schon am 27. September 1990 aufgehoben worden ist, d. h. mit Ablauf der Frist, die für die Umsetzung des Artikels 10 der Richtlinie 90/425/EWG durch die Mitgliedstaaten gegolten hat. Es ist nämlich offensichtlich, daß die Schutzklausel des Artikels 9 der Richtlinie 64/432/EWG keinesfalls zusammen mit einer nunmehr „vereinheitlichten" Schutzregelung wie der des Artikels 10 gelten konnte.

Zu prüfen ist aber, ob die tatsächliche Anwendbarkeit des Artikels 10, wie die portugiesische Regierung meint, — sei es auch nur teilweise — vom Inkrafttreten der anderen Vorschriften der Richtlinie 90/425/EWG, insbesondere ihres Artikels 5, abhing.

Lassen Sie mich dazu gleich sagen, daß ich die Ansicht der Kommission nicht teile, die portugiesische Regierung hätte, wenn dies nach ihrer Auffassung für die Anwendbarkeit des Artikels 10 notwendig gewesen wäre, Artikel 5 der Richtlinie 90/425/EWG, also die Vorschrift über die Kontrollen, vor dem in der Richtlinie dafür vorgesehenen Zeitpunkt in innerstaatliches Recht umsetzen müssen. Zwar ist richtig, daß die portugiesische Regierung dies hätte tun können, es ist aber ebenso klar, daß diese „vorgezogene" Umsetzung, sollte die Anwendbarkeit des Artikels 10 tatsächlich vom Inkrafttreten der Kontrollmaßnahmen abhängig gewesen sein, keineswegs verlangt werden konnte.

Ich bin aber der Auffassung, daß die Portugiesische Republik auch dann zur Beachtung und vollständigen Anwendung des Artikels 10 der Richtlinie 90/425/EWG ab 27. September 1990 verpflichtet war, wenn sie — zu Recht — den sich auf die Kontrollmaßnahmen beziehenden Artikel 5 noch nicht durchgeführt hatte.

8. Ich würde es mir zu leicht machen, wollte ich nur darauf hinweisen, daß die Mitgliedstaaten der fraglichen Richtlinie zufolge deren Artikel 10 zu einem anderen Zeitpunkt umzusetzen hatten als die anderen Richtlinienbestimmungen, daß hierfür keine weitere Bedingung gegolten hat, und daß Artikel 10 daher nach Ablauf der für seine Durchführung bestimmten Frist in vollem Umfang anzuwenden war. Diese Schlußfolgerung wird indessen durch die folgenden Überlegungen bekräftigt.

Zunächst ist dem Wortlaut des Artikels 10 selbst ganz klar zu entnehmen, daß die in Artikel 5 vorgesehenen Kontrollmaßnahmen ein Mittel zur Feststellung eventueller

ansteckender Schweinekrankheiten und somit einer unerläßlichen Voraussetzung für die Einleitung des in Artikel 10 vorgesehenen Verfahrens sind: So gesehen kommt es allein darauf an, daß man Kenntnis von einer Krankheit hat. Ist diese Kenntnis — gleichgültig auf welche Weise — gewonnen worden, so muß der in Artikel 10 vorgesehene Mechanismus in Gang gebracht werden, mit der Folge, daß die Kommission die notwendigen Maßnahmen zu treffen hat (was im vorliegenden Fall mit dem Erlaß der Entscheidung 91/237/EWG geschehen ist).

Auch war die Möglichkeit, an den Grenzen Kontrollen durchzuführen und infizierte Tiere unter Quarantäne zu stellen — diese Maßnahmen sind in Artikel 5 der Richtlinie 90/425/EWG vorgesehen; von ihnen hängt nach Ansicht der portugiesischen Regierung die Anwendbarkeit des Artikels 10 der Richtlinie ab — in Wirklichkeit schon in der Richtlinie 64/432/EWG vorgesehen. Im Grunde stellt nämlich Artikel 5 der Richtlinie 90/425/EWG nur eine Wiederholung und eingehendere Darstellung des Inhalts von Artikel 6 der Richtlinie 64/432/EWG dar, demzufolge die Bestimmungsstaaten lebende eingeführte Tiere an den Grenzen kontrollieren und gegebenenfalls im Rahmen der hierfür vorgesehenen Gemeinschaftsregelung geeignete Maßnahmen, einschließlich der Verbringung der fraglichen Tiere in Quarantäne, erlassen konnten (vgl. insbesondere Artikel 6 Absatz 3).

Letzten Endes kann die portugiesische Regierung ihre Entscheidung, die Grenzen zu schließen, also nicht unter Berufung auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG rechtfertigen, denn diese Vorschrift ist stillschweigend durch Artikel 10 der Richtlinie 90/425/EWG aufgehoben worden, der bis zum 27. September 1990 umgesetzt sein mußte und dessen Anwendbarkeit — wie wir gesehen haben — nicht von der Durchführung anderer Vorschriften der Richtlinie abhängt.

9. Hilfsweise hat die portugiesische Regierung noch vorgebracht, die Entscheidung stütze sich auf die Artikel 100a Absatz 4 und 36 EWG-Vertrag. Was Artikel 100a Absatz 4 angeht, so beschränke ich mich auf die Bemerkung, daß auf diese Bestimmung — wie die Kommission hervorgehoben hat — nur zurückgegriffen werden kann, wenn die fragliche Gemeinschaftsmaßnahme gemäß Artikel 100a ergangen ist, was aber im vorliegenden Fall nicht zutrifft, weil die Richtlinie 90/425/EWG aufgrund von Artikel 43 EWG-Vertrag erlassen worden ist. Im übrigen hat sich die portugiesische Regierung schon in der Klagebeantwortung nicht mehr auf die genannte Vorschrift berufen.

Zu prüfen ist somit noch, ob die portugiesische Regierung Artikel 36 als Rechtsgrundlage für die streitige innerstaatliche Maßnahme verwenden konnte. Hierzu macht sie geltend, angesichts einer unvollständigen Angleichung der einzelstaatlichen Regelungen zur Überwachung des innergemeinschaftlichen Verkehrs mit lebenden Tieren hätten die von der Kommission in der Entscheidung 91/237/EWG getroffenen Maßnahmen nicht ausgereicht und somit den Rückgriff auf Artikel 36 gerechtfertigt.

Dem kann jedoch nicht gefolgt werden. Auf Artikel 36 kann nämlich nicht zurückgegriffen werden, wenn es um Schutzmaßnahmen

geht, für die eine vollständige Angleichung im Sinne des Artikels 10 der Richtlinie 90/425/EWG gilt, wobei es für die Angleichung nicht darauf ankommen kann, welche Vorstellung sich jeder Mitgliedstaat davon macht. Es ist also ausgeschlossen, daß die portugiesische Regierung einseitig Schutzmaßnahmen außerhalb der Gemeinschaftsregelung, d. h. außerhalb des in Artikel 10 festgelegten Rahmens erlassen konnte.

10. Nach alledem schlage ich vor, der Klage stattzugeben und der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.