SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 1. JUNI 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Dies ist eine Klage der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag wegen Feststellung, daß die Französische Republik in zweifacher Hinsicht gegen Artikel 37 Absatz 1 des Vertrages und Artikel 2 der Richtlinie 77/504/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 (ABl. L 206 vom 12. 8. 1977, S. 8) verstoßen hat. Erstens wird geltend gemacht, daß Frankreich die Einfuhr von Samen zur künstlichen Besamung auf eine bestimmte Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern beschränkt habe, zweitens, daß es den Besamungsstationen die Anwendung diskriminierender Praktiken gegenüber eingeführtem Samen ermöglicht habe.

Was Artikel 37 angeht, wird insbesondere folgendes vorgebracht: a) Es liege ein staatliches Handelsmonopol vor, das entweder in einer Einrichtung, durch die Frankreich faktisch (also nicht rechtlich) „unmittelbar oder mittelbar" die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nach Frankreich „kontrolliert, lenkt oder merklich beeinflußt", oder aber in anderen Einrichtungen als dem Staat bestehe, auf die das Monopol übertragen worden sei; b) es gebe eine Diskriminierung hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen Waren aus anderen Mitgliedstaaten erworben und in den Verkehr gebracht würden.

In bezug auf die Richtlinie wird geltend gemacht, Frankreich habe nicht entsprechend seiner Verpflichtung aus Artikel 2 dafür gesorgt, daß „der innergemeinschaftliche Handel mit Samen ... von reinrassigen Zuchtrindern" „nicht aus tierzüchterischen Gründen verboten, beschränkt oder behindert" werde.

Seit der Zeit kurz nach dem Zweiten Weltkrieg, als man begann, die künstliche Besamung von Rindern gewerbsmässig zu betreiben, verlangte die französische Regierung Kontrollen bei ihrer Ausübung. Diese Kontrollen wurden von Zeit zu Zeit geändert. Die wichtigsten Merkmale der geltenden Vorschriften, die in diesem Zusammenhang einschlägig sind, sind folgende.

Nach den Artikeln 4 und 5 des Gesetzes Nr. 66-1005 vom 28. Dezember 1966, das, wie vorgetragen worden ist, u. a. die Verbesserung der Qualität des Rinderbestands bezweckt, können die Tätigkeiten der Gewinnung und Einbringung des Samens nur durch die Inhaber einer Lizenz als Leiter einer Station für künstliche Besamung oder unter ihrer Aufsicht vorgenommen werden. Eine solche Station kann entweder beide oder nur eine dieser Tätigkeitsarten ausüben. Eine Genehmigung wird vom Landwirtschaftsminister unter Berücksichtigung u. a. der bereits bestehenden Einrichtungen erteilt. Jede Genehmigung bestimmt ein abgegrenztes Gebiet, in dem die Station hinsichtlich des Samens ein Versorgungsmonopol hat; der Tierzüchter kann jedoch von einer solchen Station die Lieferung von Samen aus anderen Samenproduktionsstationen, der den entsprechenden Vorschriften genügt, verlangen, wobei die dadurch entstehenden Kosten zu Lasten des Tierzüchters gehen. Erhält eine Genossenschaft eine Genehmigung, ist sie

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

verpflichtet, nichtangeschlossene Tierzüchter in ihrem Gebiet zu beliefern.

Weitere Einzelheiten des Kontrollsystems finden sich in der Verordnung Nr. 69-258 vom 22. März 1969 und in der Verordnung des Landwirtschaftsministers vom 17. April 1969. Nach Artikel 1 der letzteren muß der Inhaber der Genehmigung bei Fehlen eines Gegenseitigkeitsabkommens mit bestimmten anderen Ländern französischer Staatsangehöriger sein oder eine juristische Person mit einer Mehrheit französischer Mitglieder. Nach Artikel 10 erstreckt sich die Tätigkeit der Samenproduktionsstationen normalerweise auf die Gebiete der Besamungsstationen, mit denen sie Verträge geschlossen haben; nach Artikel 12 müssen Besamungsstationen mit einer oder mehreren Samenproduktionsstationen Verträge schließen, die die regelmäßige und ausreichende Versorgung mit Samen garantieren. Artikel 13 bestimmt, daß die Besamungsstationen zwar normalerweise von den Samenproduktionsstationen beliefert werden, mit denen sie einen Vertrag geschlossen haben, daß sie aber auf schriftlichen Antrag eines Tierzüchters Samen von „anderen Stationen" erhalten können. Der in einer Besamungsstation vorrätige Samen ist normalerweise nur für die Verwendung in dem mit der Genehmigung festgelegten Gebiet bestimmt und kann, wenn er nicht gebraucht wird, nur an die Samenproduktionsstation zurückgegeben werden, von der er geliefert wurde. Außerdem hat der Minister nach der Verordnung das Recht, vorübergehend die Entnahme des Samens von einem bestimmten Tier einzuschränken oder zu untersagen, und die Samenproduktionsstationen können bestimmte Aufgaben an die Besamungsstationen übertragen, an die sie vertraglich gebunden sind.

Aufgrund der Verordnung vom 12. November 1969 wurde das frühere Erfordernis, daß der Genehmigungsinhaber die französische Staatsangehörigkeit besitzen mußte, geändert, so daß auch die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zugelassen sind.

Besondere Vorschriften bestehen hinsichtlich der Einfuhr von Samen aus anderen Ländern, unter anderem in einer Verordnung vom 22. Oktober 1949 (JORF vom 20. 10. 1949, S. 10600) und in der Verordnung Nr. 70-137 vom 16. Februar 1970 (JORF vom 19 2. 1970, S. 1766) sowie in verschiedenen Mitteilungen für die Importeure. Sie haben im wesentlichen zur Folge, daß für jede Einfuhr von Samen eine besondere Genehmigung des Landwirtschaftsministeriums erforderlich ist. Um eine Genehmigung zu erhalten, muß der Antragsteller verschiedene Unterlagen vorlegen, aus denen nicht nur die Samenmengen, die eingeführt werden sollen, hervorgehen, sondern die auch die Bescheinigung eines im Ursprungsland staatlich anerkannten Laboratoriums enthalten müssen. Genehmigungen werden nur für anerkannte Rinderrassen und für Tiere erteilt, die den vom französischen Landwirtschaftsminister gestellten Anforderungen genügen.

Das Hauptargument der Kommission ist, daß Einfuhren nur von oder für Rechnung einer Einrichtung durchgeführt werden könnten, die nach den französischen Rechtsvorschriften zur Verwendung von Samen berechtigt sei; Wirtschaftsteilnehmer oder Tierzüchter außerhalb des Systems könnten selbst keinen Samen aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten. Die Kommission verweist insoweit auf den Umstand, daß sich in der Verordnung von 1949 eine Bezugnahme auf die Genossenschaften oder anderen Einrichtungen finde, die vom Landwirtschaftsminister als mögliche Importeure zugelassen seien. Außerdem könnten die Stationen Samen von anderswoher nur auf schriftlichen

Antrag eines Tierzüchters und nicht aus eigener Initiative erhalten; ebensowenig sei es ihnen möglich, den Samen vorrätig zu halten. Alles sei darauf abgestellt, die Versorgung mit französischem Rindersamen und seine Verwendung beizubehalten, was eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages sei. Die Kommission ist damit einverstanden, daß einmal beschaffter Samen nur von einem nach den französischen Rechtsvorschriften zugelassenen Besamungsbeauftragten verwendet werden könne; die auferlegten Beschränkungen einschließlich der Schwierigkeiten aufgrund des Umstands, daß Lizenzen benötigt würden, was Verzögerungen und Kosten mit sich bringe, machten es aber dem einzelnen Tierzüchter unmöglich, Samen zur eigenen Verwendung einzuführen. Unabhängig davon, ob das französische System der Einfuhrlizenzen als solches, ob die Forderungen, die französischen tierzüchterischen Normen einzuhalten, und die auferlegte Beschränkung der Rassen das Gemeinschaftsrecht verletzten, stehe die soeben beschriebene Situation in Widerspruch zu Artikel 37 des Vertrages und Artikel 2 der Richtlinie.

Die französische Regierung erwidert, die Einfuhr von Samen sei frei, unterliege keiner mengenmäßigen Beschränkung, und es gebe keine Begrenzung hinsichtlich der Personen, die einführen dürften. Zwar räumt die Beklagte ein, daß hinsichtlich der Besamungstätigkeit — einer Dienstleistung und keiner Versorgung mit Waren — ein Monopol bestehe; sie trägt aber vor, daß a) die Lizenzregelung nur die Einhaltung der französischen Normen sicherstelle und b) das Erfordernis von Verträgen zwischen dem Lieferanten und dem Besamungsbeauftragten zu der richtigen Handhabung der Regelung und der Verbesserung der Qualität des Viehbestandes gehöre. Erstens könne ein Tierzüchter eine zeitlich begrenzte Besamungserlaubnis erhalten. Zweitens hätten die Samenproduktionsstationen keine besonderen Rechte, die auf ein Monopol hinausliefen, und sie seien vom Staat unabhängig. Sie könnten ihre Geschäfte nach ihrem Willen führen. Die Rechtsvorschriften untersagten es einem Tierzüchter in keiner Weise, sich wegen des von ihm benötigten Samens an eine Station im Ausland zu wenden, auch wenn der Samen gemäß der Regelung zu verwenden sei. Wenn die tierzüchterischen und gesundheitlichen Voraussetzungen erfüllt seien, werde die Lizenz ohne weiteres erteilt.

Aufgrund des Sachverhalts besteht kein Zweifel, daß die Besamungsstationen ein faktisches Monopol in den ihnen zugewiesenen Gebieten besitzen, und selbst wenn anderen Personen eine „besondere oder zeitlich begrenzte" Lizenz erteilt worden ist, ist diese auf die Besamung der eigenen Rinder beschränkt, bedarf der Genehmigung der für das Gebiet zuständigen Besamungsstation und bedeutet umfassende Kontrollen durch diese (Artikel 10 der Verordnung Nr. 69-258 vom 22. 3. 1969). Es scheint Uneinigkeit darüber zu bestehen, wieviele Stationen sowohl Samen produzieren als auch Besamungen durchführen. Dies scheint mir nicht von Bedeutung zu sein, da die Stationen, die Besamungen durchführen, sich ihre Vorräte normalerweise aufgrund von laufenden Verträgen bei den Samenproduktionsstationen besorgen müssen. Andererseits mögen das Verbot gegenüber den Besamungsstationen, sich bei anderen als ihren normalen Lieferanten einzudecken, es sei denn auf schriftlichen Antrag eines Tierzüchters, sowie die Voraussetzungen, die vor der Zulassung der Einfuhren erfüllt sein müssen, weiterer Erwägungen wert sein, doch ist es nicht nötig, sie in diesem Verfahren zu untersuchen.

Aufgrund des dem Gerichtshof vorliegenden Beweismaterials meine ich nicht, daß die Kommission nachgewiesen hat, daß ein Verstoß gegen Artikel 37 vorliegt, indem a) Frankreich das Recht zur Einfuhr auf eine bestimmte Gruppe von Händlern beschränkt hat oder b) die bestimmte Gruppe jedenfalls ein staatliches Monopol darstellt.

Die dem Gerichtshof von der französischen Regierung vorgelegten Statistiken zeigen, daß in den Jahren 1980 und 1981 für 101 392 und 91 895 Samenmengen Einfuhrlizenzen erteilt worden sind. Davon waren zwischen 2 und 3 % für einzelne Besamungsstationen bestimmt; über 70 % waren für die Union Nationale des Cooperatives d'Elevage et d'Insémination Artificielle (UNCEIA) oder ihre Filiale; die UNCEIA ist der nationale Verband, dem viele der zur Besamung berechtigten landwirtschaftlichen Genossenschaften angehören. Fast 25 % waren für eine Gesellschaft bestimmt, die Bovec heißt und anscheinend die Tochtergesellschaft einer amerikanischen Firma ist. Sie erhält Samen hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, aus den USA und verkauft ihn an die Stationen oder die Tierzüchter zur Verwendung in den Stationen in Frankreich.

Selbst wenn die Firma Bovec ausschließlich mit den Stationen oder den Tierzüchtern, die den Samen zu den Besamungsstationen bringen müssen, handeln muß und auch handelt, sehe ich aufgrund des dem Gerichtshof gegenwärtig vorliegenden Beweismaterials keine Möglichkeit, diese Gesellschaft als Teil eines staatlichen Monopols zu betrachten.

Trotz der engen Beziehungen zwischen der UNCEIA und dem Landwirtschaftsministerium und trotz der zur Einhaltung der Normen ausgeübten Kontrolle durch das Ministerium und einen Normenausschuß, mit dem die UNCEIA verbunden ist, und durch die Rechtsvorschriften haben mich die von der Kommission vorgelegten Beweise nicht überzeugt, daß die UNCEIA und die Genossenschaften allein ein staatliches Monopol im Sinne von Artikel 37 darstellen, auch nicht hinsichtlich der Einfuhr von Samen aus anderen Ländern als den Vereinigten Staaten. Was auch immer die Rechte der Stationen innerhalb ihrer Gebiete sein mögen, so scheinen sie nach dem vorhandenen Beweismaterial berechtigt zu sein, ihre Unternehmen wirtschaftlich nach ihrem Gutdünken zu führen, vorausgesetzt, daß sie den vom Ministerium festgesetzten technischen Anforderungen genügen. Ich bin nicht überzeugt, daß sie den importierten Samen durch die UNCEIA kaufen, weil sie dazu verpflichtet oder weil sie Teil eines staatlichen Monopols sind; sie tun dies, weil es wirtschaftlich und verwaltungsmäßig in ihrem Interesse liegt. Dieses Ergebnis berührt in keiner Weise die andere Frage, ob die dem Gerichtshof vorgelegte Satzung der UNCEIA gegen sonstige Vorschriften des EWG-Vertrags verstößt.

Es ist überraschend, daß der jährliche Prozentsatz der eingeführten Mengen so gering ist; ungefähr 100 000 von 12 Millionen in Frankreich verfügbaren Mengen kommen von außerhalb Frankreichs, und es ist nicht weniger überraschend, daß die Importe zwischen anderen Mitgliedstaaten, abgesehen vielleicht von den Niederlanden und Deutschland, so gering sind.

Selbst wenn wirklich ein Dienstleistungsmonopol hinsichtlich der Besamung besteht, bin ich aufgrund der vorgelegten Unterlagen dennoch nicht der Auffassung, daß die Kommission nachgewiesen hat, daß Frankreich gegen Artikel 37 verstoßen hat, indem es de facto eine Regelung einführte, wonach Einfuhrlizenzen nur einer begrenzten Gruppe von Händlern erteilt werden, was ein staatliches Monopol darstellt.

Wenn es richtig ist, daß für die Einfuhr von Samen kein staatliches Handelsmonopol besteht, sind die Vorwürfe der Diskriminierung weder im Hinblick auf die Sameneinfuhr noch auf den Handel mit eingeführtem Samen im Lichte von Artikel 37 zu prüfen.

Der Antrag, der sich auf die Richtlinie stützt (die auf Rinder beschränkt ist), führt zu anderen Erwägungen.

Die einschlägigen Artikel 2 und 3 lauten wie folgt:

„Artikel 2

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß folgende Tätigkeiten nicht aus tierzüchterischen Gründen verboten, beschränkt oder behindert werden:

— der innergemeinschaftliche Handel mit reinrassigen Zuchtrindern,

— der innergemeinschaftliche Handel mit Samen und befruchteten Eizellen von reinrassigen Zuchtrindern,

...

— der innergemeinschaftliche Handel mit Bullen zur künstlichen Besamung, vorbehaltlich des Artikels 3.

Artikel 3

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission vor dem 1. Juli 1980 die gemeinschaftlichen Vorschriften für die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht fest.

Bis zum Inkrafttreten dieser Vorschriften unterliegen die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht, die Zulassung von Bullen zur künstlichen Besamung sowie die Verwendung von Samen und befruchteten Eizellen weiterhin den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit der Maßgabe, daß diese nicht restriktiver sein dürfen als die im Bestimmungsmitgliedstaat für reinrassige Zuchtrinder, Samen und befruchtete Eizellen geltenden Vorschriften."

Der Rat hat diese Vorschriften bis jetzt nicht erlassen.

Der Inhalt dieser beiden Artikel ist nicht ohne weiteres klar. Einerseits soll die Verpflichtung nach Artikel 2 unmittelbar gelten; davon ausgenommen sei nur der innergemeinschaftliche Handel mit Bullen zur künstlichen Besamung, so daß nur für diese einzelstaatliche Vorschriften nach Artikel 3 als Grundlage dienen könnten, soweit sie nicht restriktiver seien als die für reinrassige Zuchttierte des Bestimmungsmitgliedstaates. Andererseits wird vorgetragen, bis zum Inkrafttreten der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften unterliege die „Verwendung von Samen ... weiterhin den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften", soweit die Regelungen nicht restriktiver seien als die, die im Bestimmungsmitgliedstaat für Samen gälten. Liest man die beiden Artikel zusammen, so ist meines Erachtens trotz der eingeschränkten Bezugnahme auf Artikel 3 in Artikel 2 die richtige Auslegung die, daß ein Mitgliedstaat dafür sorgen muß, daß die Einfuhr von Samen nicht aus tierzüchterischen Gründen verboten, beschränkt oder behindert wird; doch kann bis zum Erlaß von Gemeinschaftsvorschriften ein Mitgliedstaat seine nationalen Vorschriften über die Verwendung von Samen unter der Voraussetzung anwenden, daß diese Rechtsvorschriften nicht restriktiver sind als die im Bestimmungsmitgliedstaat geltenden.

In seiner wörtlichen Bedeutung kann sich der Begriff „Verwendung" wohl eher nur auf den Vorgang der Lagerung und des Gebrauchs des bereits beschafften Samens beziehen, als daß er den Vorgang der Einfuhr mit einschließt. Ich sehe es anders. Meines Erachtens sollte der Ausdruck „Verwendung des Samens" so verstanden werden, daß er den Erwerb und die Einfuhr von Samen einschließt, so daß nationale Regelungen so

lange angewendet werden können, als die Rechtsvorschriften nicht restriktiver sind als die, die in Frankreich für Samen gelten. Sonst könnte der Einfuhrstaat wohl keine Schutzmaßnahmen anwenden, selbst nicht die, die auf die einheimische Erzeugung angewandt werden.

Wenn diese Auslegung des Begriffs „Verwendung" richtig ist, dann ist im vorliegenden Fall nach meiner Auffassung nicht nachgewiesen, daß die geltenden Rechtsvorschriften „restriktiver" für den eingeführten als für den inländischen Rindersamen sind, so daß der Standpunkt der Kommission unzutreffend ist.

Ist diese Auslegung falsch und umfaßt die „Verwendung" in Artikel 3 nicht die Einfuhr, erhebt sich die Frage, ob der innergemeinschaftliche Handel mit Samen reinrassiger Zuchttiere „aus tierzüchterischen Gründen" verboten, beschränkt oder behindert wird.

Die französischen Behörden haben in einem Schreiben vom 12. Dezember 1977 an einen Herrn Lancien erklärt, eine Einfuhrlizenz für Samen aus dem Vereinigten Königreich werde nur der UNCEIA erteilt, und es sei nicht möglich, einzelnen Interessenten zu erlauben, Waren einzuführen, deren Transport, Konservierung und Gebrauch nur unter schwierigen Bedingungen erfolgten. Dies sei ein Grundsatz, bei dem keine Ausnahme vorgesehen sei. Außerdem erklärte Frankreich in seiner Antwort auf das Schreiben der Kommission, mit dem es zu einer Stellungnahme nach Artikel 169 des Vertrages aufgefordert worden war, es sei bereit, Einfuhren durch Züchter zuzulassen, die eine „besondere" Besamungslizenz hätten, und es werde die hierzu notwendigen Vorschriften erlassen. Ferner erklärte es sich in diesem Schreiben zum Erlaß von Vorschriften bereit, nach denen die Züchter Samen zur Besamung ihrer Rinder durch Besamungsstationen einführen könnten. Die letzteren Vorschriften sollten jedoch nur angewendet werden, wenn (i) sämtliche anderen Mitgliedstaaten sich ebenso verhielten und (ii) sämtliche anderen Mitgliedstaaten alle Monopole oder „Quasimonopole" hinsichtlich der Samenausfuhren beseitigten.

In der Folge wurde vorgebracht, der letzte Satz sei aus Versehen geschrieben worden, und es wurde behauptet, es stehe jedem Tierzüchter frei, eine Lizenz zu beantragen; wenn die französischen Normen erfüllt seien und der Samen an eine französische Besamungsstation geliefert werde, werde die Lizenz automatisch erteilt.

Selbst wenn man davon ausgeht, daß die französische Regierung ihr Schreiben an die Kommission widerrufen hat, löst das frühere Schreiben von 1977 erhebliche Zweifel an einer durch tierzüchterische Gründe bestimmten französischen Praxis aus. Jedoch angesichts ihres Zeitpunkts — obwohl die Richtlinie des Rates gerade erlassen worden war — und der fehlenden konkreten Beweise für spätere abschlägige Entscheidungen würde ich meinerseits die gewünschte Feststellung nicht treffen, da die Beweise für die behauptete Praxis in dem einschlägigen Zeitraum unzureichend sind. Das schließt, so wie ich es sehe, eine spätere Klage der Kommission nicht aus, die sich auf andere und neuere Beweise stützt.

Andere angeführte Tatsachen sind für mich ein klarer Beweis für die Beschränkungen der Besamungsstationen. So scheint mir, daß sie importierten Samen nicht auf Lager halten können (Artikel 5 Absatz 5 des Gesetzes Nr. 66-1005 und Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung vom 17. April 1969), auch wenn die französische Regierung behauptet, daß die streitigen Vorschriften eine Station nur verpflichten, Samen auf schriftlichen Antrag eines Züchters zu erwerben, und eine solche Lieferung jedenfalls nicht notwen-

dig sei, wenn sie nicht ausdrücklich verlangt werde.

Ein solches Verbot schreckt wohl aller Voraussicht nach Tierzüchter vom Erwerb importierten Samens ab, da aus dem Inland stammender Samen stets unmittelbar erhältlich ist, wohingegen importierter Samen besonders beschafft werden muß, was Unannehmlichkeiten, Verzögerungen und Kosten mit sich bringt.

Darüber hinaus enthält Artikel 5 Absatz 5, des Gesetzes Nr. 66-1005 eine weitere Beschränkung, da er die zusätzlichen Kosten, die bei der Lieferung importierten Samens anfallen, dem Tierzüchter auferlegt. Infolgedessen sind die Besamungsstationen daran gehindert, selber diese zusätzlichen Kosten aufzufangen, wozu Händler normalerweise berechtigt sind. Der Verkauf von importiertem Samen an die Tierzüchter kann daher teurer werden, als es sonst vielleicht der Fall wäre.

Soweit die französische Regierung versucht, diese Beschränkungen zu rechtfertigen, stützt sie sich jedoch auf wirtschaftliche und nicht auf tierzüchterische Argumente, so daß die Beschränkungen meines Erachtens nicht unter Artikel 2 der Richtlinie fallen, da diese Vorschrift nur für Beschränkungen gilt, die auf tierzüchterischen Gründen beruhen.

Infolgedessen bin ich der Meinung, daß der Antrag der Kommission auf Feststellung, daß Frankreich gegen Artikel 37 EWG-Vertrag und gegen Artikel 2 der Richtlinie 77/504 des Rates verstoßen hat, abzuweisen ist und die Kommission die Kosten dieses Verfahrens zu tragen hat.