In der Rechtssache 15/79

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

P. B. GROENVELD BV, Haarlem,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, Rijswijk,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 34 EWG-Vertrag im Hinblick auf die in den Niederlanden geltende nationale Regelung, die den Fleischwarenfabrikanten verbietet, Fleisch von Einhufern vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter P. Pescatore und Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Artikel 3 Absatz 1 der am 5. Dezember 1973 von der Produktschap voor Vee en Vlees erlassenen Verordening be- en verwerking vlees [Verordnung über die Be- und Verarbeitung von Fleisch] 1973 verbietet den Fleischwarenfabrikanten, Fleisch von Einhufern vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten.

2. Die Firma P. B. Groenveld BV, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ist in den Niederlanden als Großhandelsimpor-

teur von frischem und gefrorenem Pferdefleisch tätig und stellt außerdem auch Pferderauchfleisch her.

Da die Firma ihre Tätigkeit auf die Verarbeitung von Pferdefleisch zu Wurst erstrecken wollte, beantragte sie gemäß Artikel 9 der vorerwähnten Verordnung beim Vorsitzenden der Produktschap voor Vee en Vlees, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, ihr Befreiung von dem in Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung aufgestellten Verbot zu gewähren.

Der Antrag wurde zurückgewiesen, und die Firma erhob daraufhin beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven Klage.

3. Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Entscheidung vom 26. Januar 1979 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist Artikel 34 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, gegebenenfalls in Verbindung mit einer anderen Vorschrift des Vertrages und/oder einem diesem Vertrag zugrunde liegenden Prinzip, dahin auszulegen, daß das in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung aufgestellte Verbot, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten, — auch im Hinblick auf den Zweck und die Bedeutung des Verbotes, wie sie in dieser Entscheidung unter Punkt 7 dargelegt sind — mit diesem Artikel unvereinbar ist?"

Punkt 7 der Entscheidung des College, auf den in der Vorabentscheidungsfrage Bezug genommen wird, lautet wie folgt:

„7. Ferner spielt in diesem Zusammenhang die Begründung zu der Verordening be- en verwerking vlees 1959 eine Rolle, die die Vorläuferin der hier in Rede stehenden Verordnung war und die in ihrem Artikel 2 Absatz 1 die gleichen Verbotsbestimmungen wie diejenigen enthielt, die in Artikel 3 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung niedergelegt sind. In dieser Begründung wird — das Wesentliche zusammengefaßt — unter anderem ausgeführt,

— daß vor allem in den angelsächsischen Ländern Bedenken gegen Fleischwaren bestehen, in denen Pferdefleisch verarbeitet ist (die Beklagte hat hierzu in der Sitzung bemerkt, man müsse deshalb dafür sorgen, daß derartige Fleischwaren nicht ausgeführt würden, da sonst die angelsächsischen Länder — die einen erheblichen Teil des niederländischen Fleischwarenexportmarktes ausmachten — dazu übergehen könnten, die Einfuhr sämtlicher Fleischwaren aus den Niederlanden zu verbieten;

— daß es nicht möglich ist, das Vorhandensein von Pferdefleisch in Fleischwaren festzustellen;

— daß deshalb in bezug auf die zur Ausfuhr bestimmten Fleischwaren eine Lösung in Form eines Ausfuhrverbots für Fleischwaren, in denen Pferdefleisch verarbeitet ist, nicht in Betracht kommt;

— daß eine zweckmäßige Bekämpfung der Verarbeitung von Pferdefleisch in zur Ausfuhr bestimmten Fleischwaren aber durch ein an die exportierenden Fleischwarenfabrikanten gerichtetes Verbot, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu bearbeiten und zu verarbeiten, erreicht werden kann."

Die Entscheidung des College van Beroep voor het Bedrijfsleven ist am 2. Februar 1979 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

4. Die Produktschap voor Vee en Vlees, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch ihren Vorsitzenden, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur als Bevollmächtigten, unterstützt durch Herrn Auke Haagsma, Beamter des Juristischen Dienstes, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Mit Beschluß vom 30. Mai 1979 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Die *Produktschap voor Vee en Vlees,* die Beklagte des Ausgangsverfahrens, legt in ihren schriftlichen Erklärungen die Gründe dar, die sie zum Erlaß der fraglichen Regelung veranlaßt haben. Diese Regelung gehe im wesentlichen auf die Aversion bestimmter Länder, namentlich der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland, die die Hauptausfuhrmärkte für die niederländischen Fleischerzeugnisse darstellten, gegen alle Fleischwaren, die Pferdefleisch enthielten, zurück.

Die Produktschap erklärt, die Fleischwarenausfuhren nach den Vereinigten Staaten müßten von einer Bescheinigung unter anderem darüber begleitet sein, daß die fraglichen Erzeugnisse Vorschriften entsprächen, die den einschlägigen amerikanischen Rechtsvorschriften zumindest gleichwertig seien. Die amerikanischen Vorschriften untersagten den Fleischwarenfabrikanten, in ihren betrieblichen Einrichtungen Pferdefleisch in Besitz zu haben.

Was das Vereinigte Königreich betreffe, so gebe es in diesem Land keine Einfuhrbeschränkung für Pferdefleisch. Doch genüge — so meint die Produktschap — die bloße Tatsache, daß die britischen Verbraucher annehmen könnten, die niederländischen Fleischwarenausfuhren enthielten möglicherweise Pferdefleisch, um diesen Ausfuhren einen wesentlichen und vielleicht nicht wiedergutzumachenden Schaden zuzufügen.

Schließlich sei in der Bundesrepublik Deutschland nach § 12 Fleischbeschaugesetz die Einfuhr von zubereitetem Fleisch von Pferden verboten. In der Bescheinigung, von der die eingeführten Erzeugnisse begleitet sein müßten, sei zu bestätigen, daß diese kein Fleisch enthielten, dessen Einfuhr nach § 12 Fleischbeschaugesetz verboten sei.

Da außerdem, so bemerkt die Produktschap, Pferdefleisch erheblich billiger sei als Rindfleisch, gäbe es einen unlauteren Wettbewerb, wenn einige Fleischwarenfabrikanten in ihren Waren Pferdefleisch verarbeiten dürften.

Da es praktisch unmöglich sei, das Vorhandensein von Pferdefleisch in Fleischwaren nachzuweisen, bestehe die einzige Lösung darin, den Fleischwarenfabrikanten zu verbieten, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten.

Die umstrittene Maßnahme bezwecke im wesentlichen, die Ausfuhr von Fleischwaren nach Staaten zu ermöglichen, in denen eine Aversion gegen Pferdefleisch bestehe oder sogar die Einfuhr von Pferdefleisch verboten sei; hieraus folgert die

Produktschap, daß diese Maßnahme nicht als unvereinbar mit Artikel 34 des Vertrages betrachtet werden könne.

B — Nach Ansicht der *Kommission* überschreitet die fragliche Bestimmung dagegen die Grenzen, in denen die Mitgliedstaaten Handelsregelungen erlassen dürften. Das an die Fleischwarenfabrikanten gerichtete Verbot, Pferdefleisch in Fleischwaren zu verarbeiten, bedeute ein Hindernis für die Vermarktung der Pferdefleischerzeugnisse. Die Bestimmung stelle daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne der Artikel 30 und 34 dar.

Die Kommission verweist insbesondere auf die Richtlinie Nr. 77/99/EWG des Rates zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen (ABl. L 26 vom 31. Juli 1977, S. 85). Diese Richtlinie, die die Bedingungen für die Zulassung von Betrieben festlege, die Fleischerzeugnisse herstellten, enthalte kein Verbot wie das in den Niederlanden geltende.

Nach Auffassung der Kommission rechtfertigt sich das umstrittene Verbot nicht durch Erwägungen in bezug auf den Schutz der Volksgesundheit (Pferdefleisch berge nicht mehr Risiken für die menschliche Gesundheit als anderes Fleisch), auf die Lauterkeit des Handelsverkehrs und den Schutz der Verbraucher (dieses Problem könne durch Vorschriften über die Etikettierung der Erzeugnisse in Verbindung mit gesundheitspolizeilichen Untersuchungen auf der Produktionsstufe gelöst werden) oder auf die „Gefährdung" der Fleischwarenausfuhr nach anderen Mitgliedstaaten (die Etikettierung der Erzeugnisse würde auch die Käufer in den Einfuhrstaaten überzeugen können). Es gebe somit kein „zwingendes Erfordernis" (im Sinne des Urteils in der Rechtssache 120/78, *REWE-Zentral-AG,* Slg. 1979, 649), das die beanstandete Regelung rechtfertigen könne.

Die Kommission meint abschließend, auf die Frage des College van Beroep voor het Bedrijfsleven sei zu antworten, daß die Artikel 30 und 34 dahin auszulegen seien, daß eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts, die einem Fleischwarenfabrikanten verbiete, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle.

III — Mündliches Verfahren

In der Sitzung vom 28. Juni 1979 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied des Juristischen Dienstes, Auke Haagsma, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. September 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Entscheidung vom 26. Januar 1979, beim Gerichtshof eingegangen am 2. Februar 1979, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags eine Frage zur Auslegung

von Artikel 34 des EWG-Vertrags vorgelegt im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Artikel 3 Absatz 1 der am 5. Dezember 1973 von der Produktschap voor Vee en Vlees erlassenen Verordnung „Verordening be- en verwerking vlees 1973" mit dem Gemeinschaftsrecht. Diese Verordnung verbietet es den Fleischwarenfabrikanten, Fleisch von Einhufern vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten, es sei denn, es wurde eine Ausnahmebewilligung erteilt.

2 Die Frage wurde im Zusammenhang mit einer Klage aufgeworfen, die ein Großhändler für Pferdefleisch, der seine Tätigkeit auf die Herstellung von Wurstwaren aus Pferdefleisch erstrecken wollte, gegen den Bescheid der Produktschap voor Vee en Vlees, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, erhoben hatte, mit dem diese die Bewilligung einer Ausnahme von dem in Artikel 3 Absatz 1 der genannten Verordnung enthaltenen Verbot ablehnte.

3 Aus der Vorlageentscheidung und insbesondere aus deren Ziffer 7 geht hervor, daß die fragliche Regelung geschaffen wurde im Hinblick auf den Schutz der niederländischen Ausfuhren von Fleischwaren in andere Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die einen bedeutenden Ausfuhrmarkt darstellten, und in denen Vorurteile gegen den Verzehr von Pferdefleisch beständen oder in denen die Einfuhr von Erzeugnissen, die Pferdefleisch enthalten, sogar verboten sei. Da es praktisch nicht möglich sei, das Vorhandensein von Pferdefleisch in Fleischwaren festzustellen, bestehe die einzige Methode, um zu gewährleisten, daß diese kein Pferdefleisch enthielten, darin, den Fleischwarenfabrikanten die Vorratshaltung sowie die Be- und Verarbeitung von Pferdefleisch zu verbieten. Ferner müßten die Ausfuhren von Fleischwaren in die Vereinigten Staaten von einer Bescheinigung begleitet sein, aus der hervorgehe, daß die fraglichen Erzeugnisse Bestimmungen entsprächen, die der einschlägigen Regelung der Vereinigten Staaten, die ein ähnliches Verbot enthält, mindestens gleichwertig seien. Artikel 3 Absatz 1 der genannten Verordnung sei allein auf die industrielle Herstellung von Fleischwaren anwendbar, nicht aber auf die Vorratshaltung oder den Einzelverkauf von Fleischwaren aus Pferdefleisch in Metzgereien. Aus den Akten geht hervor, daß die fragliche Regelung die Einfuhren und Wiederausfuhren von Fleischwaren aus Pferdefleisch mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten nicht berührt.

4 Anläßlich der Prüfung der Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven folgende Frage vorgelegt:

„Ist Artikel 34 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, gegebenenfalls in Verbindung mit einer anderen Vorschrift des Vertrages und/oder einem diesem Vertrag zugrunde liegenden Prinzip, dahin auszulegen, daß das in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung aufgestellte Verbot, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- oder zu verarbeiten — auch im Hinblick auf den Zweck und die Bedeutung des Verbotes, wie sie in dieser Entscheidung unter Punkt 7 dargelegt sind — mit diesem Artikel unvereinbar ist?"

5 Vorweg ist zu bemerken, daß der von der fraglichen nationalen Maßnahme betroffene Wirtschaftssektor, nämlich der für Pferdefleisch, keiner spezifischen Gemeinschaftsregelung unterliegt. Die Richtlinie Nr. 77/99/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 (ABl. L 26, S. 85) zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen, die die Kommission in ihrer schriftlichen Stellungnahme zitiert, betrifft eine Problematik, die völlig verschieden ist von derjenigen, auf die sich die fragliche nationale Maßnahme bezieht. Die Vereinbarkeit einer Regelung wie der im Ausgangsrechtsstreit umstrittenen mit dem Gemeinschaftsrecht ist deshalb ausschließlich nach den Artikeln 30 ff. des Vertrages zu beurteilen.

6 Artikel 34 des EWG-Vertrags bestimmt: „Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten."

7 Diese Bestimmung bezieht sich auf nationale Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt. Bei einem Verbot wie dem hier in Frage stehenden ist das nicht der Fall: Es ist bei der Herstellung von Waren einer bestimmten Art generell anwendbar ohne Unterschied, ob diese für den nationalen Markt oder für die Ausfuhr bestimmt sind.

8 Der Umstand, daß die fragliche Regelung unter anderem zum Ziel hat, den Ruf der nationalen Fleischwarenproduktion auf gewissen Ausfuhrmärkten im

Inneren der Gemeinschaft und in Drittländern zu erhalten, wo dem Verzehr von Pferdefleisch psychische oder gesetzliche Hindernisse entgegenstehen, kann diese Beurteilung nicht verändern, solange das gleiche Verbot in identischer Weise für die auf dem Binnenmarkt des betreffenden Mitgliedstaats vermarktete Produktion anwendbar ist. Der generelle Charakter dieses Verbots wird nicht berührt von der Tatsache, daß die in den Niederlanden geltende Regelung den Einzelverkauf von Fleischwaren aus Pferdefleisch in Metzgereien zuläßt. Diese Ausnahme auf der Ebene des örtlichen Handels beeinträchtigt nämlich nicht die Wirkung eines auf der Stufe industrieller Herstellung desselben Erzeugnisses anwendbaren Verbots, was auch immer sein Zweck sei.

9 Auf die gestellte Frage ist daher zu antworten, daß eine nationale Maßnahme, die allen Fleischwarenfabrikanten verbietet, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- oder zu verarbeiten, beim gegenwärtigen Stand der Gemeinschaftsregelung mit Artikel 34 des EWG-Vertrags nicht unvereinbar ist, wenn sie keinerlei unterschiedliche Behandlung zwischen für zur Ausfuhr bestimmten Erzeugnissen und innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats vermarkteten Erzeugnissen beinhaltet.

Kosten

10 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Entscheidung vom 26. Januar 1979 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Eine nationale Maßnahme, die allen Fleischwarenfabrikanten verbietet, Pferdefleisch vorrätig zu haben, zu be- oder zu verarbeiten, ist beim ge-

genwärtigen Stand der Gemeinschaftsregelung mit Artikel 34 des Vertrages nicht unvereinbar, wenn sie keinerlei unterschiedliche Behandlung zwischen für zur Ausfuhr bestimmten Erzeugnissen und innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats vermarkteten Erzeugnissen beinhaltet.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. November 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammmer

A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 27. SEPTEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dem vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren handelt es sich noch einmal darum, — im Hinblick auf ein nationales Verbot der Herstellung einer bestimmten Ware — die Tragweite des in Artikel 30 und 34 des EWG-Vertrags enthaltenen Begriffs der „Maßnahmen gleicher Wirkung" wie mengenmäßige Beschränkungen (der Ausfuhr oder der Einfuhr) näher zu bestimmen.

Die Firma P. B. Groenveld BV, Klägerin des Ausgangsverfahrens, befaßt sich in den Niederlanden mit der Einfuhr von Pferdefleisch und der Herstellung von Pferderauchfleisch. Am 9. Februar 1978 beantragte sie bei der die Fleischproduktion überwachenden nationalen Stelle (Produktschap voor Vee en Vlees) die Erlaubnis zur Herstellung von Wurstwaren und anderen, von Rauchfleisch verschiedenen Erzeugnissen aus Pferdefleisch. Dieser Antrag wurde, gestützt auf die von der Direktion der Produktschap voor Vee en Vlees am 5. Dezember 1973 erlassenen Verordnung über die Be- und Verarbeitung von Fleisch, abgelehnt; diese Verordnung verbietet in Artikel 3 Absatz 1 ausdrücklich den Fabrikanten von Fleischwaren, Pferdefleisch und Erzeugnisse, die aus solchem Fleisch herrührende Proteine enthalten, vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten.

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.