SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 13. Januar 2000 *

1. Sind nationale Maßnahmen, die zwecks Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie 86/469/EWG [1] die Verabreichung von wachstumsfördernden Stoffen an Mastrinder und die Haltung, das Vorrätighalten, den Kauf oder Verkauf von Rindern, denen derartige Stoffe verabreicht worden sind, verbieten, mit den Artikeln 30 und 36 des EG-Vertrags (nach Änderung jetzt Artikel 28 und 30 EG) vereinbar?

Diese Frage legt die Arrondissementsrechtbank Arnheim (Niederlande) dem Gerichtshof im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Landwirte vor, die diese Stoffe unter Verstoß gegen die oben genannten nationalen Bestimmungen verwendet haben.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2. Gemäß Artikel 30 des Vertrages sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

3. Im Sinne von Artikel 30 sind unter Maßnahmen gleicher Wirkung Hemmnisse für den freien Warenverkehr zu verstehen, „die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtvorschriften daraus ergeben, daß Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen (wie etwa hinsichtlich ihrer Bezeichnung, ihrer Form, ihrer Abmessungen, ihres Gewichts, ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufmachung, ihrer Etikettierung und ihrer Verpackung), selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen Zweck rechtfertigen läßt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht." [2]

4. Nach Artikel 36 Satz 1 des Vertrages sind Einfuhrverbote und -beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten, die insbesondere zum Schutz der Gesundheit und

* Originalsprache: Französisch.

1 — Richtlinie des Rates vom 16. September 1986 über die Untersuchung von Tieren und von frischem Fleisch auf Rückstände (ABl. L 275, S. 36).

2 — Vgl. insbesondere das Urteil vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-267/91 und C-268/91 (Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 15).

des Lebens von Menschen und Tieren erfolgen, erlaubt.

5. Doch dürfen nach Artikel 36 Satz 2 des Vertrages diese Verbote oder Beschränkungen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

6. Die Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [3] in der Fassung der Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22. März 1988 [4] hat die Beseitigung aller aus der Vielfalt der nationalen Regelungen sich ergebenden technischen Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel zum Ziel [5]. Hierzu heißt es in der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 83/189, daß ein Verfahren eingeführt wird, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission von ihren Entwürfen auf dem Gebiet der technischen Vorschriften Mitteilung zu machen.

7. Nach Artikel 8 der Richtlinie 83/189 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jeden Entwurf einer technischen Vorschrift und, sofern notwendig, die zugrundeliegenden gesetzlichen oder sonstigen rechtlichen Bestimmungen mitteilen. Jedoch erlaubt Absatz 1 erster Halbsatz dieses Artikels eine Abweichung von diesem Grundsatz, wenn es sich „lediglich um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm" handelt. In diesem Fall reicht es aus, mitzuteilen, um welche Norm es sich handelt.

8. Nach Artikel 10 der Richtlinie 83/189 in der Fassung der Richtlinie 88/182 muß der Entwurf der technischen Vorschrift der Kommission weder mitgeteilt noch sonst zur Kenntnis gebracht werden, wenn die Mitgliedstaaten insoweit nur ihre Verpflichtungen aufgrund von Gemeinschaftsrichtlinien erfüllen.

9. Mit der Richtlinie 86/469 [6] wird eine Vereinfachung des freien Warenverkehrs durch Angleichung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angestrebt, die zu Hemmnissen für den innergemeinschaftlichen Handel und zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen bei Erzeugnissen, die den gemeinsamen Marktorganisationen unterfallen, führen.

10. Zu diesem Zweck wurden gemeinsame Kontrollmaßnahmen erlassen, die die Ursachen für Rückstände in Tieren und frischem Fleisch feststellen und beseitigen sowie sicherstellen sollen, daß Fleisch, das mehr Rückstände enthält als zulässig, für genußuntauglich erklärt wird. [7]

3 — ABl. L 109, S. 8.

4 — ABl. L. 81, S. 75.

5 — Erste und zweite Begründungserwägung der Richtlinie 83/189.

6 — Vgl. insbesondere die dritte und die vierte Begründungserwägung.

7 — Neunte Begründungserwägung.

11. Unter Rückständen im Sinne der Richtlinie 86/469 sind Rückstände von „Stoffen mit pharmakologischer Wirkung und deren Umwandlungsprodukte sowie von anderen Stoffen, die in Fleisch übergehen und gesundheitlich bedenklich sein können" [8], zu verstehen.

12. Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 86/469 verpflichtet die zuständigen Behörden, dafür zu sorgen, daß, sofern eine amtliche Untersuchung „das Vorhandensein verbotener Stoffe ergibt, die Tiere nicht für den Verbrauch durch Menschen oder Tiere in den Verkehr gebracht werden dürfen".

13. Die Richtlinie 86/469 zählt in ihrem Anhang I Rückständegruppen auf, die in den Anwendungsbereich des Artikel 9 fallen. Clenbuterol ist im Anhang I unter Punkt B „Spezifische Gruppen", Gruppe I „andere Arzneimittel", Untergruppe c „andere Tierarzneimittel" aufgeführt.

Niederländisches Recht

14. Artikel 1 der Verordening Stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) 1991 (Verordnung über Stoffe mit sympathikusstimulierender Wirkung; im folgenden: niederländische Verordnung) definiert die Stoffe mit sympathikusstimulierender Wirkung als Stoffe mit wachstumsfördernder Wirkung mit beta-agonistischem oder anderem Charakter mit Ausnahme von Stoffen mit hormoneller Wirkung, wie sie in der Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormale werking (PVV) von 1987 (Verordnung über das Verbot der Verabreichung bestimmter Substanzen mit hormoneller Wirkung) erfaßt sind.

15. Nach Artikel 2 der niederländischen Verordnung ist es verboten, Mastrindern, die älter als 14 Wochen sind, clenbuterolhaltige Tierarzneimittel mit sympathikusstimulierender Wirkung zu verabreichen oder es zuzulassen, daß ihnen solche Tierarzneimittel verabreicht werden.

16. Nach Artikel 3 Absatz 1 ist es verboten, „Mastrinder, denen unter Verstoß gegen Artikel 2 in dieser Bestimmung aufgeführte Stoffe mit sympathikusstimulierender Wirkung im Sinne des besagten Artikel verabreicht wurden, zu halten, vorrätig zu halten, zu verkaufen oder zu kaufen".

Tatsächlicher und verfahrensrechtlicher Rahmen

17. Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß Clenbuterol in Urinproben von vier Rindern in den Beständen der Angeklagten

8 — Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie 86/469.

des Ausgangsverfahrens, Berendse-Koenen M. G. und Berendse H. G. Maatschap, festgestellt wurde, die daraufhin wegen Verstoßes gegen die niederländische Verordnung strafrechtlich verfolgt wurden.

18. In der mündlichen Verhandlung brachten die Angeklagten des Ausgangsverfahrens unter Berufung auf das Urteil vom 30. April 1996 (CIA Security International)[9] vor, daß die niederländische Verordnung technische Normen enthalte, die der Kommission nicht mitgeteilt worden seien. Sie schlossen daraus, daß diese Verordnung nicht berücksichtigt werden könne.

19. Darüber hinaus machten sie geltend, Clenbuterol sei ein Stoff, der in einigen Tierarzneimitteln wie etwa Ventipulmin verwendet werde, das bei Verschreibung zu therapeutischen Zwecken eine effektive Bekämpfung bestimmter spezifischer Erkrankungen der Rinder ermögliche[10]. Die untersuchten Rinder hätten eine solche Behandlung erhalten; der Nachweis von Clenbuterol im Urin sei also Folge der Verabreichung dieses Arzneimittels, das speziell zum Zweck der Bekämpfung der Krankheit, an der diese Tiere gelitten hätten, verschrieben worden sei.

20. Außerdem führten sie aus, daß die niederländische Verordnung die Verwendung dieser Art Tierarzneimittel untersage, während in anderen Mitgliedstaaten kein solches Verbot bestehe. Diese Ungleichbehandlung von niederländischen Unternehmern und Unternehmern anderer Mitgliedstaaten habe Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, die durch das Gemeinschaftsrecht untersagt würden.

21. Bezüglich des ersten Verteidigungsmittels macht sich die Arrondissementsrechtbank Arnheim weder die von den Angeklagten vorgenommene Analyse noch deren Darstellung der niederländischen Rechtslage zu eigen[11]. Nach Auffassung des Gerichts ist die niederländische Verordnung der Rechtsakt, mit dessen Erlaß die Niederlande ihrer Verpflichtung aus der Richtlinie 81/851/EWG des Rates vom 28. September 1981 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Tierarzneimittel[12] nachgekommen seien. Diese Richtlinie, die Anabolika einer speziellen Regelung unterstelle, aber nicht jeden Handel mit Rindern, denen anabolikahaltige Stoffe verabreicht worden seien, und mit deren Fleisch verbiete, verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung der von ihr erlassenen Verpflichtungen mitzuteilen. Das Gericht schließt daraus, daß die niederländische Verordnung der Kommission in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie 83/189 nicht mitgeteilt zu werden brauch-

9 — Urteil vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-194/94 (CIA Security International, Slg. 1996, I-2201).

10 — Es ist unstreitig, daß das Tierarzneimittel Ventipulmin Clenbuterol enthält und daß dieses Mittel bei rechtmäßiger Verschreibung in erlaubter Dosierung wirksam Asthmaerkrankungen bei Rindern bekämpfen kann.

11 — Seite 4, zweiter Absatz, des Vorlagebeschlusses.

12 — ABl. L 317, S. 1.

te, um Rechtswirkungen gegenüber den Angeklagten auszulösen. Es möchte jedoch eine Bestätigung seiner Auslegung der Richtlinie 83/189, um über die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit ihr entscheiden zu können.

22. Bezüglich des zweiten Verteidigungsmittels der Angeklagten äußert das Gericht keine Rechtsauffassung, sondern fragt nach dessen Begründetheit.

23. Die Arrondissementsrechtbank Arnheim, die der Auffassung ist, den Ausgangsrechtsstreit nicht entscheiden zu können, ohne vom Gerichtshof eine Antwort auf ihre Fragen erhalten zu haben, formuliert die folgenden Vorlagefragen:

1. Enthält die Verordening Stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) von 1991, insbesondere in ihren Artikeln 2 und 3, technische Vorschriften, die nach Artikel 8 der Richtlinie 83/189/EWG in der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung geltenden Fassung der Kommission vorab hätten mitgeteilt werden müssen?

2. Enthält die Verordening Stoffen met sympathico-mimetische werking (PVV) von 1991, insbesondere in ihren Artikeln 2 und 3, Bestimmungen, die Hemmnisse für den freien Warenverkehr im Sinne von Artikel 30 des EG-Vertrags darstellen?

24. Mit Schreiben vom 11. Juni 1999 hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof mitgeteilt, es erhalte in Anbetracht des Urteils vom 11. Mai 1991 (Albers u. a.) [13] seine erste Frage nicht mehr aufrecht.

25. In diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, daß die niederländische Regierung mit dem Verbot, an Mastrinder, die älter als vierzehn Wochen sind, Clenbuterol zu verabreichen, und Mastrinder, die älter als 14 Wochen sind und denen dieser Stoff verabreicht wurde, zu halten, vorrätig zu halten, zu kaufen oder zu verkaufen, ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 86/469 nachgekommen ist [14]. Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, daß, wenn die Artikel 2 und 3 der niederländischen Verordnung als technische Vorschriften im Sinne der Richtlinie 83/189 in der Fassung der Richtlinie 88/182 anzusehen sind, die Niederlande nach Artikel 10 dieser Richtlinie von der Verpflichtung zur Mitteilung gemäß Artikel 8 dieser Richtlinie befreit sind [15].

13 — Urteil vom 11. Juni 1999 in der Rechtssache C-425/97 bis C-427/97 (Albers u. a., Slg. 1999, I-2947).

14 — Ebenda, Randnr. 23.

15 — Ebenda, Randnr. 24.

Antwort auf die Vorlagefrage

26. Aus der Fassung der Vorlagefrage des Gerichts geht hervor, daß der Gerichtshof nicht nach der Gültigkeit der Richtlinie 86/469 im Hinblick auf Artikel 30 des Vertrages gefragt wird [16], sondern daß die Vereinbarkeit einer Bestimmung nationalen Rechts wie des Artikel 3 Absatz 1 der niederländischen Verordnung in Verbindung mit ihrem Artikel 2 mit dieser Vertragsbestimmung geprüft werden soll.

27. Man kann sich fragen, ob nicht die zweite Frage hätte umformuliert werden müssen, nachdem das vorlegende Gericht beschlossen hatte, die erste Frage nach Kenntnisnahme vom Urteil Albers u. a. zurückzuziehen, in dem, wie schon gesagt, festgestellt wurde, daß die streitigen nationalen Maßnahmen keine einseitig vom niederländischen Staat erlassenen Maßnahmen, sondern Umsetzungsakte in bezug auf die Richtlinie 86/469 darstellten, die nach Artikel 10 der Richtlinie 83/189 der Verpflichtung zur Mitteilung nach Artikel 8 dieser Richtlinie enthoben sind [17]. Somit hätte nach der Rechtmäßigkeit dieser Richtlinie im Hinblick auf Artikel 30 des Vertrages gefragt werden können [18].

28. In ständiger Rechtsprechung werden Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Artikels 30 des Vertrages definiert als Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich *in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften* daraus ergeben, daß Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen, und zwar auch dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen Zweck rechtfertigen läßt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht [19].

29. Maßnahmen, wie sie mit den streitigen nationalen Bestimmungen erlassen wurden, sind vom Gerichtshof im Urteil Albers u. a.

16 — Dies wird sowohl durch die Begründung des Vorlagebeschlusses (S. 4) als auch durch das Schreiben vom 11. Juni 1999 bestätigt, in dem das vorlegende Gericht dem Gerichtshof mitteilt, daß es seine erste Frage zurückziehe, ferner durch die schriftlichen Erklärungen, die im Rahmen dieses Vorabentscheidungsverfahrens (Randnrn. 43 bis 49 der Ausführungen der Kommission; Randnr. 46 der Ausführungen der niederländischen Regierung; Randnrn. 29 bis 31 der Ausführungen der irischen Regierung) abgegeben worden sind, und durch die mündlichen Ausführungen dieser Beteiligten sowie der Parteien des Ausgangsrechtsstreits in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof sowie schließlich durch die Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes in der Verhandlung.

17 — Randnrn. 23 und 24.

18 — Nach ständiger Rechtsprechung gilt das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane; vgl. Urteil vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 63).

19 — Vgl. Urteil Keck und Mithouard, zitiert in Fußnote 2.

als Maßnahmen angesehen worden, durch die der niederländische Staat seinen Verpflichtungen, die Bestimmungen der Richtlinie 86/469 umzusetzen, nachgekommen ist. Nun geht aber eindeutig aus der dritten und der vierten Begründungserwägung dieser Richtlinie hervor, daß ihr Ziel die Harmonisierung der gemeinsamen Kontrollmaßnahmen für Rückstände und die Festlegung gemeinsamer maximaler Toleranzgrenzen für solche Rückstände in frischem Fleisch ist, deren Überschreitung das Verbot des Inverkehrbringens solchen Frischfleisches zur Folge hat [20]. Diese Richtlinie verfolgt also das zweifache Ziel einer Sicherung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und einer Erleichterung des freien Warenverkehrs [21].

30. Folglich sind Bestimmungen wie Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 der niederländischen Verordnung keine einseitigen Maßnahmen zum Schutz von Interessen des sie erlassenden Mitgliedstaats, sondern dienen dazu, der Entscheidung des Rates im Allgemeininteresse der Gemeinschaft nachzukommen.

20 — Vgl. Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie 86/469.

21 — Ich habe in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Albers u. a. hervorgehoben (siehe dort, Fußnote 5), inwieweit das Vorhandensein von Clenbuterol in einer über der erlaubten Dosierung liegenden Menge echte Gefahren für die menschliche Gesundheit darstellt.

31. Daher stellt sich die Frage der Vereinbarkeit dieser nationalen Maßnahmen mit den Artikeln 30 [22] und 36 des Vertrages nicht mehr [23].

32. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß das Vorbringen der Angeklagten im Ausgangsverfahren, die niederländischen Rechtsvorschriften dehnten die für die Niederlande bestehenden Handelsverbote für den Richtlinienvorschriften entsprechende Waren [24] über die Ziele der Richtlinie 86/469 hinaus aus, durch nichts gestützt wird.

33. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß sich die Frage der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften wie der niederländischen Verordnung, insbesondere ihrer Artikel 2 und 3, mit den Artikeln 30 und 36 des Vertrages nicht mehr stellt, da diese von einem Mitgliedstaat nicht erlassen worden sind, um eigene Interessen zu schützen, sondern um der Entscheidung des Rates im Allgemeininteresse der Gemeinschaft nachzukommen.

22 — Vgl. das Urteil Keck und Mithouard.

23 — Vgl. z. B. Urteile vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil u. a., Slg. 1984, 2727, Randnr. 27), vom 25 November 1986 in der Rechtssache 148/85 (Forest, Slg. 1986, 3449, Randnr. 14), vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94 (Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 18) und vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 41).

24 — Sie behaupten insbesondere, daß der Handel mit Rindern, denen zu Therapiezwecken verschriebene, Clenbuterol in erlaubter Dosierung enthaltende Arzneimittel verabreicht worden seien, in den Niederlanden verboten sei.

Ergebnis

34. Ich schlage daher dem Gerichtshof folgende Entscheidung vor:

Eine Vorschrift wie Artikel 3 Absatz 1 der Verordening Stoffen met sympathicomimetische werking (PVV) 1991 in Verbindung mit Artikel 2 dieser Verordnung, durch die der sie erlassende Mitgliedstaat den Verpflichtungen aus der Richtlinie 86/469/EWG des Rates vom 16. September 1986 über die Untersuchung von Tieren und von frischem Fleisch auf Rückstände, insbesondere ihrem Artikel 9, nachgekommen ist, ist keine einseitige nationale Maßnahme, die den innergemeinschaftlichen Handel entgegen dem Verbot des Artikels 30 des EG-Vertrags (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) behindert.