URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

22. Juni 2011 *

In der Rechtssache C-346/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Gerechtshof 's-Gravenhage (Niederlande) mit Entscheidung vom 18. August 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 28. August 2009, in dem Verfahren

Staat der Nederlanden

gegen

Denkavit Nederland BV u. a.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter A. Arabadjiev, A. Rosas (Berichterstatter), U. Lõhmus und A. Ó Caoimh,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,
Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. September 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Denkavit Nederland BV u. a., vertreten durch H. Ferment, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und M. de Ree als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma, J. Möller und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und A. Engman als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Jimeno Fernández und B. Burggraaf als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. November 2010

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung des Unionsrechts über die Verwendung tierischer Proteine zur Verfütterung an Tiere, und zwar insbesondere folgende Rechtsakte:

— 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 (ABl. L 224, S. 29);

— die Entscheidung 94/381/EG der Kommission vom 27. Juni 1994 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die spongiforme Rinderenzephalopathie und die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln (ABl. L 172, S. 23);

— die Entscheidung 2000/766/EG des Rates vom 4. Dezember 2000 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die transmissiblen spongiformen Enzephalopathien und die Verfütterung von tierischem Protein (ABl. L 306, S. 32) und

— die Entscheidung 2001/9/EG der Kommission vom 29. Dezember 2000 über Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung der Entscheidung 2000/766 (ABl. 2001, L 2, S. 32).

2 Dieses Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Staat der Nederlanden und der Denkavit Nederland BV u. a. (im Folgenden: Denkavit u. a.), d. h. mehreren Futtermittelherstellern und einem Unternehmen, das mit Grundstoffen für Futtermittel handelt. In diesem Rechtsstreit geht es darum, ob eine vorläufige nationale Regelung, die zum Schutz vor der spongiformen Rinderenzephalopathie (im Folgenden: BSE) die Einführung eines Verbots der Produktion und der Vermarktung von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere vorsieht, mit dem Unionsrecht vereinbar ist, soweit dieses Verbot zum einen nach Erlass, jedoch vor Inkrafttreten einer Entscheidung der Union über ein derartiges Verbot verfügt worden und in Kraft getreten ist und zum anderen vor Inkrafttreten dieser Entscheidung auf Fischmehl und Dicalciumphosphat angewandt worden ist, obwohl für diese Produkte eine Ausnahme von dem in dieser Entscheidung vorgesehenen Verbot möglich war.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Die Richtlinie 90/425

3 Gemäß dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 90/425 ist es im Sinne eines reibungslosen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisationen für Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs erforderlich, die veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Hindernisse, die der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels mit Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs im Wege stehen, zu beseitigen.

4 Im zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es, dass zu diesem Zweck eine Schutzregelung vorzusehen ist und dass insbesondere aus Gründen der Effizienz in diesem Bereich die Verantwortung in erster Linie beim Versandmitgliedstaat liegen muss.

5 Im zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 90/425 wird darauf hingewiesen, dass es sich bis zum Erlass von Gemeinschaftsvorschriften empfiehlt, für Tiere und Erzeugnisse, die keinen gemeinschaftlich harmonisierten Vorschriften unterliegen, die Vorschriften des Bestimmungsmitgliedstaats zugrunde zu legen, sofern diese Art. 36 EWG (später Art. 36 EG und nach Änderung Art. 30 EG) entsprechen.

6 Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 90/425 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die veterinärrechtlichen Kontrollen bei für den Handel bestimmten lebenden Tieren und Erzeugnissen, die unter die in Anhang A aufgeführten Richtlinien fallen oder die von Artikel 21 Absatz 1 erfasst werden, unbeschadet des Artikels 7 nicht mehr an den Grenzen, sondern nach Maßgabe dieser Richtlinie durchgeführt werden."

7 Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 90/425 lautet:

„Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und andere Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

Der Versandmitgliedstaat trifft unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen und legt insbesondere die darin vorgesehenen Schutzgebiete sowie sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen fest.

Der Durchfuhr- bzw. Bestimmungsmitgliedstaat, der bei einer Kontrolle gemäß Artikel 5 eine der in Unterabsatz 1 genannten Krankheiten und Ursachen festgestellt hat, kann erforderlichenfalls von der Gemeinschaftsregelung vorgesehene vorbeugende Maßnahme treffen, einschließlich der Verbringung der Tiere in Quarantäne.

Solange die gemäß Absatz 4 zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen, kann der Bestimmungsmitgliedstaat bei Vorliegen schwerwiegender Gründe betreffend den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier vorsorgliche Maßnahmen gegen die betreffenden Betriebe, Zentren oder Einrichtungen oder — im Fall einer Tierseuche — in Bezug auf die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Schutzgebiete ergreifen.

Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen werden unverzüglich der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitgeteilt."

8 Gemäß Art. 10 Abs. 4 der Richtlinie 90/425 erlässt die Kommission nach dem in Art. 17 der Richtlinie genannten Verfahren die für die Tiere, Erzeugnisse und Folgeerzeugnisse notwendigen Maßnahmen. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben.

Die Richtlinie 90/667/EWG

9 Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 90/667/EWG des Rates vom 27. November 1990 zum Erlass veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425 (ABl. L 363, S. 51) lautet:

„Die Richtlinie 90/425/EWG findet insbesondere hinsichtlich der Durchführung von Kontrollen und der daraufhin zu ergreifenden Maßnahmen durch den Bestimmungsmitgliedstaat sowie hinsichtlich der anzuwendenden Schutzmaßnahmen Anwendung."

Die Richtlinie 92/118/EWG

10 Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 92/118/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 über die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG und — in Bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen (ABl. L 62, S. 49), bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

…

e) *zur Verfütterung bestimmtes verarbeitetes tierisches Eiweiß:* tierisches Eiweiß, das behandelt worden ist, damit es für die unmittelbare Verfütterung oder zur Verwendung als Bestandteil eines Futtermittels aufbereitet werden kann. Es umfasst Fischmehl, Fleischmehl, Knochenmehl, Huf- und Klauenmehl, Hornmehl, Blutmehl, Federmehl, getrocknete Grieben und ähnliche Erzeugnisse sowie Mischungen, die diese Erzeugnisse enthalten;

…“

11 Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 92/118 findet Art. 10 der Richtlinie 90/425 auf die unter die erstgenannte Richtlinie fallenden Erzeugnisse Anwendung.

Die Entscheidung 94/381

12 Die Kommission erließ die Entscheidung 94/381 gestützt auf die Richtlinie 90/425, insbesondere auf deren Art. 10 Abs. 4.

13 Art. 1 Abs. 1 dieser Entscheidung sah vor, dass die Mitgliedstaaten die Verfütterung von aus Säugetiergewebe gewonnenen Futtermitteln an alle Wiederkäuerarten untersagen. In Abs. 2 dieser Vorschrift hieß es jedoch, dass die Mitgliedstaaten, die ein System einführen, das eine Unterscheidung zwischen tierischen Futtermitteln, die aus Wiederkäuern gewonnen wurden, und solchen, die aus Nichtwiederkäuern gewonnen wurden, ermöglicht, von der Kommission gemäß dem Verfahren nach Art. 17 der Richtlinie 90/425 ermächtigt werden, die Verfütterung von Futtermitteln, die aus anderen Tierarten als Wiederkäuern gewonnen wurden, an Wiederkäuer zuzulassen.

Die Entscheidung 2000/766

14 Am 4. Dezember 2000 erließ der Rat der Europäischen Union die Entscheidung 2000/766, und zwar gestützt auf die Richtlinie 90/425, insbesondere deren Art. 10 Abs. 4, sowie auf die Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen (ABl. 1998, L 24, S. 9), insbesondere deren Art. 22.

15 Art. 2 dieser Entscheidung sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten untersagen die Verfütterung von verarbeiteten tierischen Proteinen an Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet werden.

(2) Das Verbot nach Absatz 1 gilt nicht für die Verwendung von

— Fischmehl zur Verfütterung an andere Tiere als Wiederkäuer unter Kontrollmaßnahmen, die nach dem Verfahren des Artikels 17 der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13) festgelegt werden;

— Gelatine von Nichtwiederkäuern für die Umhüllung von Zusatzstoffen im Sinne der Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1);

— Dicalciumphosphat und hydrolisierte Proteine, sofern beides unter Bedingungen hergestellt wurde, die nach dem Verfahren des Artikels 17 der Richtlinie 89/662/EWG festgelegt werden;

— Milch und Milchprodukte zur Verfütterung an Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet werden."

16 Art. 3 dieser Entscheidung sah vor:

„(1) Außer im Falle der Ausnahmen nach Artikel 2 Absatz 2 treffen die Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen:

a) Sie verbieten das Inverkehrbringen, den Handel, die Einfuhr aus Drittländern und die Ausfuhr in Drittländer von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet werden;

b) sie stellen sicher, dass alle verarbeiteten tierischen Proteine zur Verfütterung an Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet werden, vom Markt genommen sowie aus den Vertriebswegen und aus den Lagern der landwirtschaftlichen Betriebe entfernt werden.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass tierische Abfälle im Sinne der Richtlinie 90/667 so gesammelt, befördert, verarbeitet, gelagert und beseitigt werden, wie dies in jener Richtlinie … vorgeschrieben ist."

17 Die Entscheidung 2000/766 trat gemäß ihrem Art. 4 am 1. Januar 2001 in Kraft und galt bis zum 30. Juni 2001.

Die Entscheidung 2001/9

18 In der von der Kommission am 29. Dezember 2000 erlassenen Entscheidung 2001/9 sind die genauen Bedingungen für die Anwendung der Ausnahmen von den nach Art. 2 Abs. 2 der Entscheidung 2000/766 vorgesehenen Verboten für Fischmehl, Dicalciumphosphat und hydrolisierte Proteine festgelegt. Die Entscheidung 2001/9 ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten.

19 Art. 1 Abs. 1 und 2 der Entscheidung 2001/9 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten lassen die Verfütterung von Fischmehl an Nichtwiederkäuer nur zu, wenn die in Anhang I festgelegten Bedingungen eingehalten werden.

(2) Die Mitgliedstaaten lassen die Verfütterung von Dicalciumphosphat an Nichtwiederkäuer nur zu, wenn die in Anhang II festgelegten Bedingungen eingehalten werden."

Nationales Recht

20 In den Erwägungsgründen der am 8. Dezember 2000 vom niederländischen Minister für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei erlassenen vorläufigen Regelung über das Verbot von tierischen Proteinen in allen Futtermitteln für Nutztiere (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren,

Nederlandse Staatscourant 2000, Nr. 239) wurde auf die Richtlinie 90/425 und die Entscheidung 2000/766 Bezug genommen. Art. 2 dieser vorläufigen Regelung lautete:

„(1) Abweichend von Art. 2 der Regelung über das Verbot von Tiermehl in Futtermitteln ist es untersagt, verarbeitete tierische Proteine zur Verfütterung an Nutztiere herzustellen, zu be- oder zu verarbeiten, anzuliefern, entgegenzunehmen, abzuliefern, zu transportieren, zum Kauf anzubieten, zu kaufen oder zu veräußern.

(2) Das Verbot nach Abs. 1 gilt nicht für die Verwendung von

— Fischmehl zur Verfütterung an andere Tiere als Wiederkäuer unter Kontrollmaßnahmen, die nach dem Verfahren des Art. 17 der Richtlinie 89/662/EWG … festgelegt werden;

— Gelatine von Nichtwiederkäuern für die Umhüllung von Zusatzstoffen …;

— Dicalciumphosphat und hydrolisierte Proteine, sofern beides unter Bedingungen hergestellt wurde, die nach dem Verfahren des Art. 17 der Richtlinie 89/662/EWG festgelegt werden;

— Milch und Milchprodukte."

21 Art. 3 der vorläufigen Regelung lautete:

„(1) Unbeschadet des Art. 2 ist es ab dem 1. Januar 2001 untersagt,

a) verarbeitete tierische Proteine an Nutztiere zu verfüttern;

b) verarbeitete tierische Proteine aus den Niederlanden aus- oder in die Niederlande einzuführen;

c) verarbeitete tierische Proteine in Betrieben mit Nutztierhaltung sowie in Betrieben zu verwenden oder zu bevorraten, in denen Futtermittel zur Verfütterung an Nutztiere hergestellt, gehandelt, gelagert oder verladen werden.

(2) Das Verbot nach Abs. 1 Buchst. c gilt bis zum 1. März 2001 nicht für Besitzer oder Eigentümer von verarbeiteten tierischen Proteinen, die dem Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [staatliche Prüfbehörde für Vieh und Fleisch] Art, Menge und Lagerungsort der vorhandenen verarbeiteten tierischen Proteine anzeigen und diesem jede Änderung in Art, Menge und Lagerungsort unverzüglich mitteilen."

22 Diese vorläufige Regelung trat gemäß ihrem Art. 4 am 15. Dezember 2000 in Kraft.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

23 Seit 1994 wurden auf Unionsebene Maßnahmen ergriffen, um die Verbreitung von BSE zu bekämpfen. Diese Maßnahmen wurden insbesondere auf die Richtlinie 90/425 gestützt.

24 Am 27. Juni 1994 erließ die Kommission die Entscheidung 94/381. Diese hatte zum Ziel, die Verfütterung von aus Säugetiergewebe gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer zu untersagen.

25 Nachdem bei nach Inkrafttreten der Entscheidung 94/381 geborenen Tieren BSE festgestellt worden war, gab der durch den Beschluss 97/404/EG der Kommission vom 10. Juni 1997 (ABl. L 169, S. 85) eingeführte Wissenschaftliche Lenkungsausschuss am 27. und 28. November 2000 eine Stellungnahme ab, in der erstmals darauf hingewiesen wurde, dass die Gefahr einer Kreuzkontamination zwischen Futtermitteln für Rinder und möglicherweise BSE-verseuchte Proteine enthaltenden Futtermitteln für andere Tiere bestehe, und in der der Erlass zusätzlicher Maßnahmen empfohlen wurde.

26 Am 4. Dezember 2000 erließ der Rat die Entscheidung 2000/766 zur Bekämpfung der Ausbreitung von BSE. Durch diese Entscheidung wurde die Verfütterung von verarbeiteten tierischen Proteinen an Nutztiere ab 1. Januar 2001 für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten untersagt. Ferner waren nach der Entscheidung das Inverkehrbringen, der Handel, die Einfuhr aus Drittländern und die Ausfuhr in Drittländer von verarbeiteten tierischen Proteinen verboten, und sie sah die Verpflichtung vor, Letztere vom Markt zu nehmen und aus den Vertriebswegen sowie aus den Lagern der landwirtschaftlichen Betriebe zu entfernen. Von diesen Verboten gab es mehrere Ausnahmen, insbesondere hinsichtlich der Verwendung von Fischmehl zur Verfütterung an andere Tiere als Wiederkäuer und bezüglich der Verwendung von Dicalciumphosphat.

27 Vier Tage später, am 8. Dezember 2000, erließ der Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei die vorläufige nationale Regelung. Deren Art. 2 Abs. 1 sah ein Verbot vor, verarbeitete tierische Proteine zur Verfütterung an Nutztiere herzustellen, zu be- oder zu verarbeiten, anzuliefern, entgegenzunehmen, abzuliefern, zu transportieren, zum Kauf anzubieten, zu kaufen oder zu veräußern.

28 Art. 2 Abs. 2 der vorläufigen Regelung sah Ausnahmen von diesem Verbot vor, insbesondere für Fischmehl und Dicalciumphosphat. Die Anwendung dieser Ausnahmen galt jedoch unter dem Vorbehalt, dass zu einem späteren Zeitpunkt Kontrollmaßnahmen nach Art. 17 der Richtlinie 89/662 ergriffen würden.

29 Die nationale vorläufige Regelung trat gemäß ihrem Art. 4 am 15. Dezember 2000, d. h. 15 Tage vor der Entscheidung 2000/766, in Kraft. Sie wurde der Kommission am 10. Januar 2001 mitgeteilt.

30 Am 29. Dezember 2000 erließ die Kommission die Entscheidung 2001/9, mit der u. a. die Bedingungen für die Verfütterung von Fischmehl und Dicalciumphosphat festgelegt wurden. Diese Entscheidung trat zum selben Zeitpunkt wie die Entscheidung 2000/766, d. h. am 1. Januar 2001, in Kraft.

31 Denkavit u. a. erhoben bei der Rechtbank 's-Gravenhage Klage auf Feststellung, dass Art. 2 der vorläufigen nationalen Regelung rechtswidrig ist.

32 Die Kläger machten vor jenem Gericht geltend, dass sich der Staat der Nederlanden ihnen gegenüber dadurch rechtswidrig verhalten habe, dass er in der Zeit vom 15. Dezember 2000 bis zum 1. Januar 2001 für Futtermittel strengere Verbotsmaßnahmen als nach der Entscheidung 94/381 vorgesehen habe oder, hilfsweise, während dieser Zeit Verbote in Bezug auf Futtermittel verhängt habe, die keine anderen tierischen Proteine als Fischmehl und Dicalciumphosphat enthielten.

33 Die Rechtbank 's-Gravenhage gab der Klage mit der Begründung statt, dass die Entscheidung 2000/766 ihrem Wortlaut nach zum Ziel habe, dass die betreffenden Verbote genau am 1. Januar 2001 und nicht früher oder später in Kraft träten. Daher habe der Staat der Nederlanden rechtswidrig gehandelt, indem er mit Wirkung ab 15. Dezember 2000 Verbote verhängt habe.

34 Der Staat der Nederlanden legte hiergegen Rechtsmittel beim Gerechtshof 's-Gravenhage (Berufungsgericht in Den Haag) ein, der der Ansicht ist, dass der ihm vorliegende Rechtsstreit Fragen nach der Auslegung bestimmter unionsrechtlicher Vorschriften aufwirft.

35 Der Gerechtshof 's-Gravenhage hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Richtlinie 90/425, die Entscheidung 94/381 und die Entscheidung 2000/766, dahin auszulegen, dass ein nationales Verbot wie das des Art. 2 der vorläufigen nationalen Regelung, das zum Schutz gegen BSE die Produktion von und den Handel mit verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere untersagt, mit ihm unvereinbar ist, wenn ein solches nationales Verbot

— bereits am 15. Dezember 2000 (also früher als die Entscheidung 2000/766) in Kraft getreten ist und

— vorübergehend (bis zum Erlass der Entscheidung 2001/9 vom 29. Dezember 2000) auch für Fischmehl und Dicalciumphosphat gegolten hat?"

Zur Vorlagefrage

36 Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Frage wissen, ob das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 90/425 und die Entscheidungen 94/381 und 2000/766, einer nationalen Regelung entgegensteht, die zum Schutz vor BSE ein vorläufiges Verbot der Produktion und der Vermarktung von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere vorsieht, soweit dieses Verbot zum einen nach dem Erlass, jedoch vor Inkrafttreten einer Entscheidung der Union über ein derartiges Verbot verfügt worden und in Kraft getreten ist und zum anderen vor Inkrafttreten dieser Entscheidung auf Fischmehl und Dicalciumphosphat angewandt worden ist, obwohl diese Produkte von dem in dieser Entscheidung vorgesehenen Verbot hätten ausgenommen sein müssen.

37 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Bezug auf die Bekämpfung der Ausbreitung von Krankheiten wie BSE, die für Tiere oder die menschliche Gesundheit eine schwere Gefahr darstellen können, festgestellt hat, dass Art. 10 der Richtlinie 90/425 durch die genaue Festlegung der Pflichten und Aufgaben, die den Mitgliedstaaten und der Kommission auf diesem Gebiet obliegen, eine vollständige Harmonisierung der diesen Krankheiten geltenden Schutzmaßnahmen bewirkt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Mai 1993, Kommission/Portugal, C-52/92, Slg. 1993, I-2961, Randnr. 19).

38 Gemäß diesem Art. 10 erlässt die Kommission nämlich die notwendigen Maßnahmen nach einer Prüfung durch den ständigen Veterinärausschuss. Wenn ein Mitgliedstaat bei einer Kontrolle eine Krankheit festgestellt hat, kann er nur die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen vorbeugenden Maßnahmen treffen und — bei Vorliegen schwerwiegender, den Schutz der Gesundheit betreffender Gründe — streng begrenzte vorsorgliche Maßnahmen erlassen, bis die Kommission tätig wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Portugal, Randnr. 9).

39 Aus dem zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 90/425 folgt, dass sie für Tiere und Erzeugnisse gilt, die den in ihrem Anhang A aufgeführten harmonisierten Vorschriften unterliegen.

40 Demzufolge ist, den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 39 seiner Schlussanträge folgend, zu prüfen, ob die unter die vorläufige nationale Regelung fallenden Erzeugnisse, d. h. zur Verfütterung an Nutztiere bestimmte verarbeitete tierische Proteine, zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Regelung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 90/425 fielen.

41 Das Unionsrecht für Futtermittel hat sich zu einer komplexen und weitgehenden Harmonisierung entwickelt. Verarbeitete tierische Proteine waren, wie der Generalanwalt in den Nrn. 47 bis 49 seiner Schlussanträge dargelegt hat, Gegenstand mehrerer Harmonisierungsmaßnahmen, und zwar sowohl in ihrer Eigenschaft als Schlachtabfälle als auch in ihrer Eigenschaft als Zutaten für Tierfutter und in Form eines Verbots.

42 Nach dem Erlass der Richtlinie 90/667 wurde nämlich Anhang A der Richtlinie 90/425 geändert, damit die unter die Richtlinie 90/667 fallenden Erzeugnisse, nämlich Schlachtabfälle, von den in der Richtlinie 90/425 festgelegten Schutzmaßnahmen erfasst werden.

43 Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 92/118 fand Art. 10 der Richtlinie 90/425 auf Erzeugnisse tierischen Ursprungs im Sinne der Richtlinie 92/118 Anwendung, d. h. auf Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die in Bezug auf die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Europäischen Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Europäische Gemeinschaft den spezifischen Gemeinschaftsregeln nach Anhang A Kapitel 1 der Richtlinie 89/662 und — in Bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425 unterliegen.

44 Die Entscheidung 94/381, die ein Verbot der Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln an Wiederkäuer vorsah, wurde am 27. Juni 1994 erlassen.

45 Außerdem wurde mit der Entscheidung 91/516/EWG der Kommission vom 9. September 1991 zur Festlegung des Verzeichnisses von Ausgangserzeugnissen, deren Verwendung in Mischfuttermitteln verboten ist (ABl. L 281, S. 23), in der durch die Entscheidung 97/582/EG der Kommission vom 28. Juli 1997 (ABl. L 237, S. 39) geänderten Fassung ein derartiges Verbot für proteinhaltige Erzeugnisse erlassen, die aus Säugetiergewebe gewonnen und in Mischfuttermitteln für Wiederkäuer verwendet werden.

46 Die Verfütterung von verarbeiteten tierischen Proteinen an alle Nutztierarten — einschließlich Nichtwiederkäuer —, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet werden, wurde schließlich mit der Entscheidung 2000/766 verboten.

47 Rechtsgrundlage dieser Entscheidung, deren Gültigkeit nicht in Frage gestellt worden ist, war im Übrigen Art. 10 der Richtlinie 90/425.

48 Nach alledem durfte ein Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Erlasses der vorläufigen nationalen Regelung die Produktion von und den Handel mit verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere nicht außerhalb der Schutzregelung des Art. 10 der Richtlinie 90/425 untersagen.

49 Deshalb ist zu prüfen, ob die vorläufige nationale Regelung als eine Schutzmaßnahme im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist.

50 Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 90/425 sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten von allen Zoonosen, Krankheiten und Ursachen unterrichtet, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

51 Was die Frage angeht, ob zum Zeitpunkt des Erlasses der vorläufigen nationalen Regelung eine Zoonose, eine Krankheit oder eine Ursache aufgetreten war, die eine schwerwiegende Gefahr im Sinne der genannten Vorschrift für die Tiere oder die menschliche Gesundheit hätte darstellen können, so kann diese Bedingung erfüllt sein, wenn neue Hinweise die Wahrnehmung der Gefahr, die eine Krankheit darstellt, erheblich ändern (Urteil vom 3. Juli 2003, Lennox, C-220/01, Slg. 2003, I-7091, Randnr. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Die vorläufige nationale Regelung wurde zehn Tage nach der am 27./28. November 2000 veröffentlichten Stellungnahme des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses erlassen, in der dieser auf die Gefahr einer Kreuzkontamination zwischen Futtermitteln für Rinder und möglicherweise BSE-verseuchte Proteine enthaltenden Futtermitteln für andere Tiere hingewiesen hatte. In dieser Stellungnahme wurde empfohlen, die Verfütterung tierischer Proteine an Tiere vorläufig zu verbieten.

53 Da seit 1994 verschiedene Maßnahmen gegen BSE ergriffen worden und trotzdem regelmäßig neue Fälle dieser Krankheit aufgetreten waren und daher das Ausmaß der Gefahr einer Verbreitung dieser Krankheit noch ungewiss war, ist davon auszugehen, dass die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses die Wahrnehmung der Gefahr, die BSE darstellt, erheblich geändert und demzufolge den Erlass von Schutzmaßnahmen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 90/425 gerechtfertigt hat.

54 Die niederländische Regierung macht geltend, dass das Königreich der Niederlande die vorläufige nationale Regelung sowohl in seiner Eigenschaft als Ausfuhrmitgliedstaat als auch in seiner Eigenschaft als Bestimmungsmitgliedstaat erlassen habe.

55 Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 90/425 sieht in der Tat verschiedene Arten von Maßnahmen vor. So heißt es z. B. im zweiten Unterabsatz dieser Vorschrift, dass der Versandmitgliedstaat unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugende Maßnahmen trifft und insbesondere die darin vorgesehenen Schutzgebiete sowie sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen festlegt. In Unterabs. 4 dieser Vorschrift ist vorgesehen, dass der Bestimmungsmitgliedstaat, solange die nach dem genannten Art. 10 Abs. 4 zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen, bei Vorliegen schwerwiegender Gründe in Bezug auf den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier vorsorgliche Maßnahmen gegen die betreffenden Betriebe, Zentren oder Einrichtungen oder — im Fall einer Tierseuche — in Bezug auf die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Schutzgebiete ergreifen kann.

56 Die niederländische Regierung macht geltend, dass die somit in Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 90/425 getroffene Unterscheidung zwischen einem Ausfuhrmitgliedstaat und einem Bestimmungsmitgliedstaat im vorliegenden Fall unerheblich sei. Durch die vorläufige nationale Regelung solle nämlich nicht der innergemeinschaftliche Handel, sondern ganz allgemein die Produktion von und der Handel mit Futtermitteln geregelt werden. Demzufolge sei diese Regelung vom Königreich der Niederlande sowohl in seiner Eigenschaft als Ausfuhrmitgliedstaat als auch in seiner Eigenschaft als Bestimmungsmitgliedstaat erlassen worden.

57 Die anderen Regierungen, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, und die Kommission sind demgegenüber der Auffassung, dass das Königreich der Niederlande die vorläufige nationale Regelung in seiner Eigenschaft als Bestimmungsmitgliedstaat erlassen habe.

58 Da durch diese Regelung nicht nur die Produktion von, sondern auch ganz allgemein der Handel mit Futtermitteln, unter Einbeziehung ihrer Entgegennahme und ihres Kaufs, geregelt wird, ist festzustellen, dass die genannte Regelung zumindest die Einfuhr dieser Produkte beeinträchtigen konnte.

59 Deshalb ist zu prüfen, ob die vorläufige nationale Regelung als eine von einem Bestimmungsmitgliedstaat gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 90/425 erlassene Schutzmaßnahme anzusehen ist.

60 Die Bedingung, dass schwerwiegende Gründe in Bezug auf den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier im Sinne der genannten Vorschrift vorliegen müssen, kann, wie in Randnr. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, erfüllt sein, wenn neue Hinweise die Wahrnehmung der Gefahr, die eine Krankheit darstellt, erheblich ändern.

61 Im vorliegenden Fall wurden, wie aus den ersten drei Erwägungsgründen der Entscheidung 2000/766 hervorgeht, Fälle von BSE registriert, von denen 1995 und danach geborene Tiere betroffen waren, nachdem am 27. Juni 1994 die Entscheidung 94/381 erlassen worden war, die erstmals Gemeinschaftsvorschriften über Kontrollen bei der Verfütterung von verarbeitetem Säugetierprotein an alle Wiederkäuerarten enthielt. Wie in Randnr. 53 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, ist davon auszugehen, dass die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses, da in ihr erstmals auf die Gefahr einer Kreuzkontamination zwischen Futtermitteln für Rinder und möglicherweise BSE-verseuchte Proteine enthaltenden Futtermitteln für andere Tiere hingewiesen wurde, die Wahrnehmung der Gefahr, die diese Krankheit darstellt, erheblich geändert hat.

62 Der Erlass der Entscheidung 2000/766, auf die sich die vorläufige nationale Regelung ausdrücklich bezog, beruhte demzufolge im Wesentlichen auf der Feststellung der Notwendigkeit, die Verwendung von tierischem Protein in Futtermitteln für alle Nutztiere, die zur Nahrungsmittelproduktion gehalten, gemästet oder gezüchtet

werden, vorsichtshalber vorläufig zu untersagen. Die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses, die als Rechtfertigung für diese Entscheidung herangezogen wurde, konnte somit, wie die niederländische, die deutsche und die schwedische Regierung sowie die Kommission in ihren Erklärungen geltend gemacht haben, auch den Erlass der vorläufigen nationalen Regelung rechtfertigen.

63 Gemäß Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 90/425 können vorsorgliche Maßnahmen ergriffen werden, solange die von der Kommission gemäß Art. 10 Abs. 4 dieser Richtlinie zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen.

64 Die vorläufige nationale Regelung wurde am 8. Dezember 2000 erlassen, d. h. vier Tage nachdem der Rat die Entscheidung 2000/766 erlassen hatte, die gerade das Verbot tierischer Proteine in Futtermitteln ab 1. Januar 2001 zum Gegenstand hatte.

65 Zu dem Zeitpunkt, als das Königreich der Niederlande die vorläufige nationale Regelung erließ, waren also auf Unionsebene Maßnahmen erlassen worden, jedoch noch nicht in Kraft getreten.

66 Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang bereits entschieden, dass der Erlass einer Entscheidung der Kommission, deren Inkrafttreten nicht unmittelbar bevorsteht, nicht bereits als solcher einen Mitgliedstaat daran hindern kann, vorsorgliche Maßnahmen gemäß Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 89/662 zu erlassen (Urteil vom 5. Dezember 2000, Eurostock, C-477/98, Slg. 2000, I-10695, Randnr. 58). Die im Urteil Eurostock in Rede stehenden unionsrechtlichen Schutzmaßnahmen entsprechen denen in Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 90/425.

67 Ein Mitgliedstaat kann daher nationale Verbote wie das mit der vorläufigen nationalen Regelung erlassene einführen, wenn die Situation in diesem Mitgliedstaat so dringlich ist, dass der unverzügliche Erlass derartiger Maßnahmen aus schwerwiegenden Gründen in Bezug auf den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gerechtfertigt ist.

68 Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits zuständig ist, zu prüfen, ob die Situation in den Niederlanden zum Zeitpunkt des Erlasses der vorläufigen nationalen Regelung so dringlich war.

69 Sollte das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis kommen, dass dies der Fall war und dass die vorläufige nationale Regelung grundsätzlich als vorsorgliche Maßnahme im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 90/425 einzustufen ist, müsste es darüber hinaus prüfen, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. März 2005, Tempelman und van Schaijk, C-96/03 und C-97/03, Slg. 2005, I-1895, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Nach alledem steht das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 90/425 sowie die Entscheidungen 94/381 und 2000/766, einer nationalen Regelung nicht entgegen, die zum Schutz vor BSE ein vorläufiges Verbot der Produktion und der Vermarktung von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere vorsah, soweit die Situation im betroffenen Mitgliedstaat so dringlich war, dass der unverzügliche Erlass derartiger Maßnahmen aus schwerwiegenden Gründen in Bezug auf den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gerechtfertigt war. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die letztgenannte Voraussetzung erfüllt ist und ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde.

Kosten

71 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Das Unionsrecht, insbesondere 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 sowie die Entscheidungen 94/381/EG der Kommission vom 27. Juni 1994 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die spongiforme Rinderenzephalopathie und die Verfütterung von aus Säugetieren gewonnenen Futtermitteln und 2000/766/EG des Rates vom 4. Dezember 2000 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die transmissiblen spongiformen Enzephalopathien und die Verfütterung von tierischem Protein, steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die zum Schutz vor der spongiformen Rinderenzephalopathie ein vorläufiges Verbot der Produktion und der Vermarktung von verarbeiteten tierischen Proteinen zur Verfütterung an Nutztiere vorsah, soweit die Situation im betroffenen Mitgliedstaat so dringlich war, dass der unverzügliche Erlass derartiger Maßnahmen aus schwerwiegenden Gründen in Bezug auf den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gerechtfertigt war. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die letztgenannte Voraussetzung erfüllt ist und ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde.

Unterschriften