URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
27. März 1985*

In der Rechtssache 73/84

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

Denkavit Futtermittel GmbH, Warendorf (Bundesrepublik Deutschland),

gegen

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 3 und 9 der Richtlinie 79/373 des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln sowie des Artikels 30 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten O. Due, der Richter P. Pescatore und K. Bahlmann,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: P. Heim

**

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

** Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:
— die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle,
— der Beklagte des Ausgangsverfahrens, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Herrn A. Ebert und in der mündlichen Verhandlung vertreten durch Regierungsdirektor N. Fischer,
— die dänische Regierung, im schriftlichen Verfahren vertreten durch ihren Bevollmächtigten L. Mikaelsen und in der mündlichen Verhandlung vertreten durch L. Mikaelsen im Beistand von Rechtsanwalt Gregers Larsen,
— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten P. Karpenstein,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Februar 1985,

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Beschluß vom 16. Februar 1984, beim Gerichtshof eingegangen am 15. März 1984, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag sowie der Artikel 3 und 9 der Richtlinie 79/373 des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30) hinsichtlich der Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von Mischfutter zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Sachverhalt und Ausgangsverfahren

2 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Denkavit Futtermittel GmbH, eine Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in Warendorf, importiert von ihrer niederländischen Schwestergesellschaft Denkavit Nederland BV regelmäßig Milchaustauschfuttermittel. Die ihr dabei aufgrund der deutschen tierseuchenrechtlichen Vorschriften gemachten Kontrollauflagen waren Gegenstand des auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Münster ergangenen Urteils des Gerichtshofes vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78 (Denkavit, Slg. 1979, 3369). In diesem Urteil untersuchte der Gerichtshof die Tragweite der Gemeinschaftsrichtlinien und stellte — bezogen auf die dem Ausgangsverfahren zeitlich zugrunde liegenden Vorgänge; damals war die Richtlinie 79/373 noch nicht in Kraft — fest, daß die Voraussetzungen, unter denen eine Berufung der Mitgliedstaaten auf die durch Artikel 36 EWG-Vertrag zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zugelassenen Ausnahmen ausgeschlossen ist, für Mischfuttermittel, vor allem was die Bekämpfung von Seuchenerregern angeht, nicht vorlagen.

3 Nach dieser Entscheidung und dem daraufhin ergangenen Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 2. April 1980 erteilte der nordrhein-westfälische Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Firma Denkavit am 19. August 1980 aufgrund der §§ 5 und 9 der Futtermittel-Einfuhrverordnung vom 15. August 1978 (BGBl. I, S. 1375), an deren Stelle inzwischen die §§ 3 und 8 der Neufassung dieser Verordnung vom 19. Juli 1983 (BGBl. I, S. 999) getreten sind, eine weniger

restriktive Einfuhrgenehmigung. Diese Genehmigung ist auf eine unbegrenzte Menge von Milchaustauschfuttermitteln bezogen und enthält die Verpflichtung, bei jeder Einfuhr die Genehmigung im Original oder eine amtlich beglaubigte Abschrift sowie eine für ein Jahr gültige Bescheinigung des für den Herstellungsort zuständigen Tierarztes vorzulegen, in der bestätigt wird, daß die Futtermittel als tierische Bestandteile nur Milcherzeugnisse in Pulverform und tierische Fette enthalten, daß die Milcherzeugnisse ausschließlich aus pasteurisierter Milch hergestellt sind, daß die Fette auf mindestens 85 °C erhitzt wurden und daß das gesamte Herstellungsverfahren als geschlossenes Verfahren durchgeführt wurde. Aus Gründen der Seuchengefahr kann die Genehmigung jederzeit entschädigungslos widerrufen werden.

4 Die Firma Denkavit erhob am 5. Februar 1981 vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage auf Feststellung, daß sie berechtigt sei, Mischfuttermittel ohne Einfuhrgenehmigung oder Bescheinigung einzuführen. Zur Begründung stützte sie sich auf die Richtlinie 79/373, und zwar in erster Linie auf deren Artikel 3, der ihrer Auffassung nach ausschließt, daß Mitgliedstaaten Gesundheitskontrollen mit Artikel 36 EWG-Vertrag rechtfertigen.

5 Mit Urteil vom 29. Januar 1982 wies das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Klage nach eingehender Prüfung der einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts mit der Begründung ab, die bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen Gemeinschaftsrichtlinien regelten nicht die Frage der Gesundheitskontrollen und schlössen somit die Berufung der Mitgliedstaaten auf Artikel 36 EWG-Vertrag nicht aus.

6 Das mit der Berufung der Firma Denkavit befaßte Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat — nach Prüfung der Argumente für und gegen die These der Berufungsklägerin — beschlossen, dem Gerichtshof folgende Frage vorzulegen:

„Ist die Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (79/373/EWG), insbesondere deren Artikel 3 und 9, in Verbindung mit Artikel 30 des EWG-Vertrages dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht gestattet ist, die Einfuhr von Mischfuttermitteln im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 79/373/EWG aus anderen Mitgliedstaaten unter Berufung auf Artikel 36 des EWG-Vertrages von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Einfuhrgenehmigung oder einer veterinärbehördlichen Bescheinigung des Ausfuhrstaates abhängig zu machen?"

Zur Vorlagefrage

7 Die Firma Denkavit trägt im wesentlichen vor, die Richtlinie 79/373 enthalte eine abschließende Regelung des Sachgebiets, so daß es möglich sein müsse, mit den entsprechend den Voraussetzungen dieser Richtlinie in den Verkehr gebrachten Mischfuttermitteln innerhalb der Gemeinschaft frei zu handeln, ohne daß die Mitgliedstaaten bezüglich der Gesundheitskontrollen Anforderungen stellen dürften, die nicht in dieser Richtlinie vorgesehen seien. Anders als die Richtlinie 74/63 vom 17. Dezember 1973 über unerwünschte Stoffe in Futtermitteln (ABl. 1974, L 38, S. 31) in der Fassung der Richtlinie 80/502 vom 6. Mai 1980 (ABl. L 124, S. 17), deren Artikel 1 Absatz 2 einen ausdrücklichen Vorbehalt dahin gehend enthalte, daß die Gemeinschaft Vorschriften über Mikroorganismen in Futtermitteln erlassen könne, enthalte die Richtlinie 79/373 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln keinen derartigen Vorbehalt. Die Mitgliedstaaten seien somit nicht mehr befugt, Gesundheitskontrollen vorzunehmen, da sie das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln nach Artikel 9 dieser Richtlinie keinen anderen als den durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Beschränkungen unterwerfen dürften. Die Verantwortung dafür, daß die Mischfuttermittel den Voraussetzungen des Artikels 3 der Richtlinie entsprechend unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Beschaffenheit seien und keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bildeten, habe somit der Mitgliedstaat zu tragen, in dessen Hoheitsgebiet die Mischfuttermittel hergestellt würden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach den Urteilen vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76 (Simmenthal, Slg. 1976, 1871), vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis, Slg. 1977, 5) und vom 8. November 1979 (a. a. O.) müßten die Mitgliedstaaten sich nämlich im Rahmen binnenmarktähnlicher Verhältnisse auf die im Ausfuhrstaat der Futtermittel vorgenommenen Kontrollen verlassen. Aus diesen Gründen dürfe der Einfuhrstaat Gesundheitskontrollen nur stichprobenweise durchführen. Stelle der Einfuhrstaat das Vorhandensein pathogener Mikroorganismen fest, so dürfe er lediglich die Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen ergreifen, die das nationale Recht für das Inverkehrbringen von kontaminiertem Mischfutter vorsehe.

8 Das Land Nordrhein-Westfalen trägt vor, die Richtlinie 79/373 betreffe weder nach ihrem Wortlaut noch aus dem Zusammenhang mit anderen Gemeinschaftsvorschriften die gesundheitsbehördliche Kontrolle von Mischfuttermitteln. Auch die Richtlinie 74/63 über unerwünschte Stoffe enthalte keine Bestimmung über das Auftreten von Krankheitserregern. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 8. November 1979 selbst ausgeführt, daß der Rat sich bei der Harmonisierung der innerstaatlichen gesundheitspolizeilichen Vorschriften der „Methode des schrittweisen, einzelne Punkte erfassenden Vorgehens" bedient habe; seit Erlaß dieses

Urteils habe die Harmonisierung in diesem Bereich jedoch keine weiteren Fortschritte gemacht.

9 Die dänische Regierung weist in ihren Erklärungen auf die ernsten Gefahren hin, die mit dem Auftreten von Krankheitserregern in Mischfuttermitteln verbunden seien. Die Art und Weise der Bekämpfung dieser Gefahren bestimme sich nach der Veterinärpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie trage in Staaten, denen es wie Dänemark gelungen sei, ihr Gebiet von bestimmten Seuchen freizuhalten, besondere Züge. Die Aufrechterhaltung dieses Zustands sei für die Ausfuhren dieser Staaten in nicht zur Gemeinschaft gehörende ebenfalls seuchenfreie Länder von großer Bedeutung. In Ermangelung einer eingehenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung der gesundheitspolizeilichen Fragen in diesem Bereich sei jeder Mitgliedstaat weiterhin für die nach Artikel 36 EWG-Vertrag zu ergreifenden Abwehrmaßnahmen verantwortlich. Aus diesen Gründen seien die dänischen Rechtsvorschriften insofern strenger als die deutschen, als in Dänemark ein Gesundheitsbegleitdokument für jede einzelne eingeführte Warensendung gefordert werde. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203) die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsbehörden der Mitgliedstaaten betont, jedoch zugleich anerkannt, daß der Einfuhrstaat berechtigt sei, sich durch ein geeignetes Verfahren der Wirksamkeit der Kontrolle im Ursprungsstaat zu vergewissern.

10 Die Kommission stellt nach einer Prüfung aller im Futtermittelbereich erlassenen Richtlinien fest, daß sie eine abschließende Harmonisierung dieses Sachgebiets nur für den jeweils erfaßten Regelungsbereich bewirkten. Die Harmonisierungsarbeiten seien in diesem Bereich noch nicht auf die Probleme des Gesundheitsschutzes erstreckt worden. Solange die zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit notwendigen Maßnahmen noch nicht durch Rechtsakte der Gemeinschaft geregelt seien und es zur Kontrolle dieser Maßnahmen noch keine gemeinschaftlichen Verfahren gebe, stehe es den Mitgliedstaaten frei, im Rahmen des Artikels 36 geeignete Maßnahmen zum Schutz gegen pathogene Mikroorganismen zu ergreifen.

11 Mit der Kommission ist davon auszugehen, daß die Richtlinie 79/373 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln, würdigt man sie im Zusammenhang mit den Richtlinien 70/524 vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe (ABl. L 270, S. 1) und 74/63 über unerwünschte Stoffe, den Verkehr mit Mischfuttermitteln in der Gemeinschaft tatsächlich abschließend regeln will. Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens erscheint eine Entscheidung darüber, ob dieses Ziel beim gegenwärti-

gen Stand der genannten Richtlinien vollständig erreicht worden ist, jedoch nicht erforderlich. Soweit dies der Fall ist, bestimmt Artikel 9 der Richtlinie 79/373: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln im Rahmen der in dieser Richtlinie enthaltenen Bestimmungen keinen anderen als den durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Beschränkungen unterworfen ist." Ähnliche Bestimmungen finden sich in Artikel 14 der Richtlinie 70/524 und Artikel 7 der Richtlinie 74/63. Der freie Verkehr mit Futtermitteln innerhalb der Gemeinschaft darf daher, soweit ihre Zusammensetzung und Verpackung in Rede stehen, nicht behindert werden, wenn die Erzeugnisse den Bestimmungen dieser Richtlinien entsprechen.

12 Zugleich ist jedoch festzustellen, daß die gesundheitspolizeiliche Kontrolle der Mischfuttermittel nicht Regelungsgegenstand der genannten Richtlinien, namentlich der Richtlinie 79/373 ist. Entgegen den Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens kann dieses Ergebnis nicht aus Artikel 3 der Richtlinie 79/373 hergeleitet werden, der wie folgt lautet:

„Die Mitgliedstaaten schreiben vor, daß Mischfuttermittel nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie unverdorben, unverfälscht und von handelsüblicher Beschaffenheit sind. Sie schreiben ferner vor, daß die Mischfuttermittel keine Gefahr für die tierische oder menschliche Gesundheit bilden und nicht in irreführender Weise angeboten oder in den Verkehr gebracht werden dürfen."

Diese Bestimmung verpflichtet nämlich die Mitgliedstaaten nur in allgemeiner Form, alle sachdienlichen Maßnahmen auf der Ebene von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu treffen, um die Einhaltung bestimmter Qualitätsnormen durchzusetzen, die gesundheitspolizeilichen Kontrollen der Futtermittel zu gewährleisten und die Lauterkeit des Handelsverkehrs sicherzustellen, und zwar unabhängig davon, ob die anwendbaren Bestimmungen rein nationaler Art sind oder ob es sich um aufgrund des Gemeinschaftsrechts harmonisierte Bestimmungen handelt.

13 Solange die Harmonisierung des Gesundheitsschutzes in dem in Rede stehenden Bereich nicht abgeschlossen ist, ist es Sache der Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Artikels 36 EWG-Vertrag gebotenen Kontrollmaßnahmen zu treffen. Deshalb sind derartige Kontrollen grundsätzlich nicht als den innergemeinschaftlichen Handel beschränkende Maßnahmen im Sinne von Artikel 30 anzusehen.

14 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76, Simmenthal, a. a. O., vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76, Bauhuis, a. a. O., vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit, a. a. O., und vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81, Kommission/Vereinigtes Königreich, a. a. O.) sind die von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Artikels 36 durchgeführten Gesundheitskontrollen jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die eingesetzten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen und wenn der Schutz der Gesundheit nicht genauso wirksam durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränken. In demselben Zusammenhang hat der Gerichtshof mehrfach betont, daß es im Interesse des freien Warenverkehrs liegt, wenn die gesundheitspolizeilichen Kontrollen im Herstellungsland durchgeführt werden, und daß es zweckmäßig ist, wenn die Gesundheitsbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Wiederholung von bereits im Herstellungsland vorgenommenen Kontrollen im Bestimmungsstaat zu vermeiden.

15 Maßnahmen, wie sie das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund des Urteils des Gerichtshofes vom 8. November 1979 getroffen hat, erfüllen diese Voraussetzungen voll und ganz; danach wird eine Einfuhrgenehmigung für unbegrenzte Zeit und für eine unbegrenzte Menge von Futtermitteln erteilt, wenn für die Ware eine veterinärbehördliche Bescheinigung vorgelegt wird, die von dem zuständigen Tierarzt des Erzeugungsortes ausgestellt und für einen längeren Zeitraum gültig ist. Auch die übrigen Bedingungen und Auflagen, unter denen diese Genehmigung erteilt wird, stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes.

16 Auf die gestellte Frage ist somit zu antworten, daß die Richtlinie 79/373 des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln, insbesondere in ihren Artikeln 3 und 9, in Verbindung mit Artikel 30 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen ist, daß es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt ist, die Einfuhr von Mischfuttermitteln im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 aus anderen Mitgliedstaaten unter Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Bescheinigung des Ausfuhrstaates oder einer veterinärbehördlichen Einfuhrgenehmigung des Einfuhrstaates abhängig zu machen, sofern letztere unter Bedingungen erteilt wird, die in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzzweck des Artikels 36 stehen.

Kosten

17 Die Auslagen der Regierung des Königreichs Dänemark und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluß vom 16. Januar 1984 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Richtlinie 79/373 des Rates vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln ist, insbesondere in ihren Artikeln 3 und 9, in Verbindung mit Artikel 30 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt ist, die Einfuhr von Mischfuttermitteln im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 79/373 aus anderen Mitgliedstaaten unter Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Bescheinigung des Ausfuhrstaates oder einer veterinärbehördlichen Einfuhrgenehmigung des Einfuhrstaates abhängig zu machen, sofern diese letztere unter Bedingungen erteilt wird, die in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzzweck des Artikels 36 stehen.

Due Pescatore Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. März 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Zweiten Kammer

O. Due