URTEIL DES GERICHTSHOFES
26. Mai 1993 *

In der Rechtssache C-52/92

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Rechtsberater José Luis Iglesias Buhiges und Antonio Caeiro als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Annecchino, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Portugiesische Republik, vertreten durch Luis Fernandes, Leiter des Juristischen Dienstes in der für die Europäischen Gemeinschaften zuständigen Generaldirektion des Außenministeriums, Maria Luisa Duarte, Rechtsberaterin ebenda, und Angelo Seiça Neves, Jurist ebenda, sowie Antonio Cortes Simões, Abteilungsleiter in der Generaldirektion für Viehzucht als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Portugiesische Botschaft, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen die Entscheidung 91/237/EWG der Kommission vom 25. April 1991 mit weiteren Maßnahmen zum Schutz gegen eine neue Schweinekrankheit (ABl. L 106, S. 67) und ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie beschlossen hat, ihre Grenzen für die Einfuhr von Schweinen aus anderen Mitgliedstaaten zu schließen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg und J. L. Murray, sowie der Richter R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn und D. A. O. Edward,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 31. März 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Mai 1993,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 21. Februar 1992 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Portugiesische Republik dadurch gegen die Entscheidung 91/237/EWG der Kommission vom 25. April 1991 mit weiteren Maßnahmen zum Schutz gegen eine neue Schweinekrankheit (ABl. L 106, S. 67) und ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie beschlossen hat, ihre Grenzen für die Einfuhr von Schweinen aus anderen Mitgliedstaaten zu schließen.

2 In der Entscheidung 91/237, die aufgrund von Artikel 10 der 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) ergangen ist, wurden Maßnahmen festgelegt, die die Ausbreitung der neuen, in einigen Mitgliedstaaten aufgetretenen Schweinekrankheit verhüten sollten. Die Entscheidung umschreibt namentlich die Verpflichtungen der Versandmitgliedstaaten; diese müssen aus den infizierten Betrieben stammenden Erzeugnisse vernichten und dürfen Schweine aus diesen Betrieben nicht in andere Mitgliedstaaten verbringen. Sie bestimmt auch, daß Belgien, Deutschland und die Niederlande Mastschweine aus Gemeinden mit starker Seuchengefährdung nicht in andere Mitgliedstaaten versenden dürfen.

3 Am 9. Mai 1991 beschloß die Portugiesische Republik bis auf weiteres, ihre Grenzen für die Einfuhr lebender Schweine aus Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Spanien zu schließen. Diese Maßnahme wurde aufgrund von Artikel 9 der Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. 1964, Nr. 121, S. 1977) und — so heißt es in der Entscheidung — „in Anwendung der Artikel 36 und 100a Absatz 4 EWG-Vertrag" getroffen.

4 Die Kommission ist der Ansicht, die von den portugiesischen Behörden getroffene Maßnahme, die, weil sie nach der Entscheidung 91/237 zulässige Einfuhren untersage, diese Entscheidung unmittelbar verletze, habe weder auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432, der nicht mehr gelte, noch auf die Artikel 100a und 36 EWG-Vertrag gestützt werden können, auf die sich die portugiesische Regierung im Vorverfahren berufen habe.

5 Vor dem Gerichtshof hat die Portugiesische Republik dagegen geltend gemacht, die streitige Maßnahme, die eine objektive, zum Schutz der Gesundheit der Schweine gegen die neue Krankheit erforderliche Maßnahme darstelle, habe aufgrund von Artikel 9 der Richtlinie 64/432 und gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag getroffen werden können. Zum einen sei der genannte Artikel 9 bis zu dem in Artikel 26 der Richtlinie 90/425 für die Umsetzung festgelegten Endzeitpunkt anwendbar geblieben. Zum anderen hätte die streitige Maßnahme, wenn davon auszugehen wäre, daß sie am 9. Mai 1991 nicht mehr auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432 hätte gestützt werden können, gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag getroffen werden können, weil die von der Kommission erlassenen Maßnahmen angesichts der unvollständigen Angleichung der innerstaatlichen Regelungen über die Kontrolle des innergemeinschaftlichen Handels mit lebenden Tieren nicht ausgereicht hätten.

6 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und des innerstaatlichen Rechts, des Verfahrensablaufs sowie des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Anwendbarkeit des Artikels 9 der Richtlinie 64/432

7 Das Vorbringen der Portugiesischen Republik ist anhand des einschlägigen Gemeinschaftsrechts zu beurteilen.

8 Artikel 9 der Richtlinie 64/432, auf den sich die portugiesische Regierung beruft und demzufolge die Mitgliedstaaten bei Gefahr einer Ausbreitung von Tierkrankheiten bei Rindern und Schweinen Schutzmaßnahmen ergreifen konnten, wurde gemäß Artikel 14 der Richtlinie 90/425 durch einen neuen Artikel 9 ersetzt, der einen völlig anderen Gegenstand hat. Artikel 10 der zuletzt genannten Richtlinie sah aber eine neue Schutzregelung vor, die, wie die Portugiesische Republik auch einräumt, die Regelung des Artikels 9 der Richtlinie 64/432 ersetzen sollte. Nach diesem Artikel 10 ist es in erster Linie Sache der Kommission, die notwendigen Maßnahmen zu treffen.

9 Artikel 10 bestimmt, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten haben, die für die Tiere oder die menschliche Gesundheit eine schwere Gefahr sein können. Er sieht insbesondere vor, daß die Kommission nach einer Prüfung durch den ständigen Veterinärausschuß die notwendigen Maßnahmen erläßt. Der Bestimmungsmitgliedstaat, der bei einer Kontrolle eine Krankheit festgestellt hat, kann nur die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen vorbeugenden Maßnahmen treffen sowie — bei Vorliegen schwerwiegender, den Schutz der Gesundheit betreffender Gründe — streng begrenzte vorsorgliche Maßnahmen erlassen, bis die Kommission tätig wird. Anders als nach Artikel 9 der Richtlinie 64/432 ist es einem Mitgliedstaat also aufgrund dieser neuen Schutzregelung nicht möglich, die Einfuhr von Schweinen aus einem anderen Mitgliedstaat vorübergehend ganz allgemein zu untersagen.

10 Auch aufgrund der Entscheidung 91/237, die von der Kommission gemäß Artikel 10 der Richtlinie 90/425 erlassen wurde, ist es nicht möglich, die Einfuhr von Tieren ganz allgemein, sei es auch nur vorübergehend, zu verbieten. Diese Entscheidung legt nur fest, welche Maßnahmen alle Mitgliedstaaten ergreifen müssen, um die Ausbreitung der neuen Schweinekrankheit zu verhüten, und sie verbietet — je nachdem, um welche Arten von Schweinen und welche Versandstaaten es geht — die Ausfuhr von Tieren, die aus einem verseuchten Betrieb, aus einem Betrieb, in

dem Schweine aus einem verseuchten Betrieb eingestellt worden sind, oder aus Gemeinden mit starker Seuchengefährdung stammen.

11 Artikel 26 der Richtlinie 90/425 hat zwei verschiedene Zeitpunkte vorgesehen, zu denen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen hatten, um der Richtlinie nachzukommen. Der erste Zeitpunkt, der allein für Artikel 10 der Richtlinie galt, lag zwei Monate nach dem Tag der Bekanntgabe der Richtlinie, also vor dem 9. Mai 1991, dem Tag, an dem die portugiesischen Behörden ihre Entscheidung erließen. Der zweite, die anderen Vorschriften der Richtlinie betreffende Zeitpunkt war spätestens der 31. Dezember 1991, aus dem — schon er lag nach der streitigen Entscheidung — später der 1. Juli 1992 wurde.

12 Die Portugiesische Republik hat zwar den auf diese Weise für die Umsetzung des Artikels 10 festgesetzten Zeitpunkt nicht in Frage gestellt, sie vertritt aber den Standpunkt, die Bestimmungsmitgliedstaaten hätten Artikel 10 nicht anwenden können, bevor die in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Kontrollmaßnahmen tatsächlich durchgeführt und die notwendigen Mittel für die in anderen Vorschriften der Richtlinie vorgesehene Verbringung der Tiere in Quarantäne tatsächlich bereitgestellt worden seien. Solange von den portugiesischen Behörden diese verschiedenen Maßnahmen nicht getroffen worden seien — wozu sie vor dem für die Umsetzung der gesamten Richtlinie 90/425 geltenden Endzeitpunkt nicht verpflichtet gewesen seien —, sei also Artikel 9 der Richtlinie 64/432 als Schutzklausel in Kraft geblieben.

13 Die vorbeugende Maßnahme der Verbringung der Tiere in Quarantäne ist als solche in der Schutzregelung des Artikels 10 der Richtlinie 90/425 enthalten. Wie Artikel 10 Absatz 3 zu entnehmen ist, handelt es sich dabei um eine in der Gemeinschaftsregelung bereits vorgesehene Maßnahme. Die Ansicht der portugiesischen Regierung, diese Maßnahme habe vor der vollständigen Umsetzung der Richtlinie nicht getroffen werden können, ist also nicht haltbar.

14 Zwar erwähnt Artikel 10 der Richtlinie ausdrücklich die in Artikel 5 der Richtlinie genannten Kontrollen im Bestimmungsmitgliedstaat. Jedoch haben auf diesem Gebiet, solange die in Artikel 5 vorgesehenen Maßnahmen nicht eingeführt waren,

andere Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts wie die Richtlinie 64/432 gegolten, die mit Ausnahme der in der alten Fassung des Artikels 9 vorgesehenen Schutzmaßnahmen bis zur Umsetzung der anderen als der in Artikel 10 enthaltenen Bestimmungen der Richtlinie 90/425 in Kraft geblieben sind. Hierzu gehörten insbesondere die Vorschriften des Artikels 6 der Richtlinie 64/432, wonach jedes Bestimmungsland vor dem Verbringen der Tiere in sein Hoheitsgebiet vom Versender u. a. bestimmte Auskünfte verlangen und tierärztliche Kontrollen an den Grenzen durchführen konnte, um bestimmte gezielte vorbeugende Maßnahmen zu treffen.

15 Die Portugiesische Republik konnte also, um ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des Artikels 10 in der dafür in der Richtlinie vorgesehenen Frist nachzukommen, zwischen mehreren Möglichkeiten zur Feststellung von Sachverhalten, die zur Anwendung der in diesem Artikel vorgesehenen Schutzmaßnahmen Anlaß geben konnten, wählen. Sie konnte, wenn sie dies für notwendig hielt, sofort die für die Durchführung des Artikels 5 erforderlichen Vorschriften in Kraft setzen und die in diesem Artikel für die Bestimmungsmitgliedstaaten vorgesehenen Kontrollen durchführen. Sie konnte auch, wenn ihr diese sofortige Umsetzung unmöglich erschien, die anderen in der Gemeinschaftsregelung bereits vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten benützen, insbesondere die des Artikels 6 der Richtlinie 64/432 in der Fassung, die vor der Umsetzung der anderen als der in Artikel 10 enthaltenen Bestimmungen der Richtlinie 90/425 gegolten hat.

16 Nach alledem steht fest, daß Artikel 10 der Richtlinie 90/425 entgegen der von der portugiesischen Regierung vertretenen Ansicht im Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung tatsächlich anwendbar war und daß diese daher nicht mehr auf Artikel 9 der Richtlinie 64/432, der außer Kraft getreten war, gestützt werden konnte.

Zur Anwendbarkeit des Artikels 36 EWG-Vertrag

17 Die in Artikel 36 EWG-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren im innergemeinschaftlichen Handel können nicht zur Rechtfertigung von Einfuhrverboten und Einfuhrbeschränkungen verwendet werden, wenn Richtlinien der Gemeinschaft die

Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren notwendigen Maßnahmen vorsehen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung regeln (Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit Futtermittel, Slg. 1979, 3369, Randnr. 14).

18 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, daß die Richtlinie 64/432 eine vollständige Harmonisierung derjenigen viehseuchenrechtlichen Maßnahmen verwirklicht hat, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels mit Rindern und Schweinen treffen können, und daß die Bestimmungsmitgliedstaaten daher nicht befugt sind, in dem durch die Richtlinie erfaßten Bereich andere als die in ihr abschließend vorgesehenen Maßnahmen zu treffen (Urteil vom 5. Juli 1990 in der Rechtssache C-304/88, Kommission/Belgien, Slg. 1990, I-2801, Randnrn. 16 und 19).

19 Artikel 10 der Richtlinie 90/425 enthält eine neue Schutzregelung, die im Interesse einer wirksamen Bekämpfung der Ausbreitung von Krankheiten, die für Tiere oder die menschliche Gesundheit eine schwere Gefahr darstellen können, sehr schnell in Kraft gesetzt wurde. Er bewirkt durch genaue Festlegung der Pflichten und Aufgaben, die den Mitgliedstaaten und der Kommission auf diesem Gebiet obliegen, eine vollständige Harmonisierung der diesen Krankheiten geltenden Schutzmaßnahmen. Die Mitgliedstaaten sind also nicht befugt, in dem von diesem Artikel und der dazu ergangenen Entscheidung 91/237 erfaßten Bereich andere als die dort ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.

20 Für die von den portugiesischen Behörden einseitig angeordnete Schließung der Grenzen gibt also auch Artikel 36 EWG-Vertrag keine Rechtsgrundlage ab.

21 Bei dieser Sachlage ist die Vertragsverletzung dem Antrag der Kommission gemäß festzustellen.

Kosten

22 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterlegene Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Portugiesische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen die Entscheidung 91/237/EWG der Kommission vom 25. April 1991 mit weiteren Maßnahmen zum Schutz gegen eine neue Schweinekrankheit und gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß sie beschlossen hat, ihre Grenzen für die Einfuhr von Schweinen aus anderen Mitgliedstaaten zu schließen.

2) Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Mai 1993.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due