entgegen, die, auch nur als reine Formalität, Einfuhrlizenzen oder irgendein anderes ähnliches Verfahren verlangen. Wenn gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen über harmonisierte Kontrollverfahren ergangen sind, kann selbst eine vorübergehende Beibehaltung derartiger Rechtsvorschriften nicht unter Berufung auf die in Artikel 36 EWG-Vertrag zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren vorgesehene Ausnahme gerechtfertigt werden und sind die angemessenen Kontrollen allein im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

2. Die Unvereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit Gemeinschaftsbestimmungen, selbst wenn diese unmittelbar anwendbar sind, kann abschließend nur durch zwingende innerstaatliche Bestimmungen behoben werden, die dieselbe rechtliche Wirkung besitzen wie die zu ändernden Bestimmungen. Eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, kann nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag angesehen werden.

# BERICHT DES BERICHTERSTATTERS in der Rechtssache C-235/91 *

## I — Hintergrund des Rechtsstreits und vorprozessuales Verfahren

### A — *Gemeinschaftsrecht*

In Übereinstimmung mit Artikel 30 EWG-Vertrag ist in Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) vorgesehen, daß im Binnenhandel der Gemeinschaft mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersagt sind. Dieses Verbot wurde in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse (ABl. L 151, S. 16) wiederholt. Tiersamen, der zu der im Anhang dieser Verordnung in der durch Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2560/77 des Rates vom 7. November 1977 zur Änderung des Zolltarifschemas für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse, verschiedener Verordnungen über diese Erzeugnisse und des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 303, S. 1) aktualisierten Fassung genannten Tarifstelle 05.15 ex B gehört, fällt unter dieses Verbot.

Tierzüchterische Gründe, die die Grundlage für Einfuhrbeschränkungen bilden können, wurden nach und nach auf Gemeinschaftsebene geregelt, zunächst durch die Richtlinie

* Verfahrenssprache: Englisch.

77/504/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über reinrassige Zuchtrinder (ABl. L 206, S. 8). Nach Artikel 2 dieser Richtlinie haben die Mitgliedstaaten insbesondere dafür zu sorgen, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Samen und befruchteten Eizellen von reinrassigen Zuchtrindern nicht aus tierzüchterischen Gründen verboten, beschränkt oder behindert wird. Darüber hinaus heißt es in Artikel 3, daß der Rat Vorschriften für die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht festlegt; Artikel 6 sieht den Erlaß von Maßnahmen vor, die die Feststellung des Zuchtwertes der Rinder ermöglichen.

Diese Maßnahmen waren Gegenstand mehrerer Entscheidungen der Kommission:

— der Entscheidung 86/130/EWG vom 11. März 1986 über die Methoden der Leistungs- und Zuchtwertprüfung bei reinrassigen Zuchtrindern (ABl. L 101, S. 37);

— der Entscheidung 86/404/EWG vom 29. Juli 1986 zur Festlegung des Musters und der Angaben für die Zuchtbescheinigung für reinrassige Zuchtrinder (ABl. L 233, S. 19);

— der Entscheidung 88/124/EWG vom 21. Januar 1988 über die Muster und Angaben in Zuchtbescheinigungen für Samen und befruchtete Eizellen reinrassiger Zuchtrinder (ABl. L 62, S. 32).

Die in Artikel 3 der Richtlinie 77/504 vorgesehenen Bestimmungen wurden in der Richtlinie 87/328/EWG des Rates vom 18. Juni 1987 über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht (ABl. L 167, S. 54) getroffen. Unter anderem ist in Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie festgelegt, daß ein Mitgliedstaat folgende Tätigkeiten nicht verbieten, beschränken oder behindern darf:

— die Zulassung reinrassiger Bullen zu amtlichen Prüfungzwecken oder die Verwendung ihres Samens in den Mengen, die zur Durchführung dieser amtlichen Prüfungen durch anerkannte Organisationen oder Verbände erforderlich sind;

— die Zulassung reinrassiger Bullen zur künstlichen Besamung in seinem Gebiet oder die Verwendung ihres Samens, wenn diese Bullen in einem Mitgliedstaat nach gemäß der Entscheidung 86/130 durchgeführten Prüfungen zur künstlichen Besamung zugelassen worden sind.

Schließlich sind in Artikel 15 der Richtlinie 88/407/EWG des Rates vom 14. Juni 1988 zur Festlegung der tierseuchenrechtlichen Anforderungen an den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern und an dessen Einfuhr (ABl. L 194, S. 10) Einfuhrbeschränkungen aus tierärztlichen und tierseuchenrechtlichen Gründen geregelt. In dieser Bestimmung ist u. a. vorgesehen, daß ein Mitgliedstaat für den Fall, daß infolge des Verbringens von Samen aus einem anderen Mitgliedstaat in sein Gebiet die Ausbreitung einer Tierkrankheit droht, das Verbringen von Samen aus den von einer Seuche betroffenen Teilen des Gebietes dieses Mitgliedstaats und, wenn die Seuche überhandnimmt, aus dem gesamten

Gebiet des anderen Mitgliedstaats vorübergehend untersagen oder einschränken kann.

B — *Nationales Recht*

In Irland ist der Landwirtschaftsminister gemäß Section 3 (1) des Live Stock (Artificial Insemination) (No 32) Act 1947 [Gesetz Nr. 32 von 1947 über die künstliche Besamung von Vieh] berechtigt, Regelungen zur Überwachung der künstlichen Besamung von Rindern, Schafen, Ziegen, Schweinen und Pferden zu treffen. Außerdem heißt es in den Sections 5 und 7 des Gesetzes, daß die Einfuhr von Tiersamen nur aufgrund einer Genehmigung des Ministers zulässig ist, der daran die ihm angebracht erscheinenden Voraussetzungen knüpfen kann.

Das Gesetz von 1947 wurde durch verschiedene Regelungen ergänzt; zu ihnen gehören:

— für Rinder die Live Stock (Artificial Insemination) Regulations 1948 (Verordnung über die künstliche Besamung von Vieh von 1948, S. I. Nr. 55);

— für Schweine die Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) Regulations 1965 (Verordnung über die künstliche Besamung von Vieh [Schweinen] von 1965, S. I. Nr. 255).

Unter anderem ist in den Sections 4 und 7 dieser Verordnungen vorgesehen, daß der Vertrieb und der Verkauf des Samens von Bullen und Ebern genehmigungspflichtig ist und daß die künstliche Besamung mit eingeführtem Samen nur von Personen durchgeführt werden darf, die hierfür eine ministerielle Zulassung besitzen.

Schließlich wird die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen in der Praxis von strengen Voraussetzungen abhängig gemacht, zu denen die Beglaubigung der dem eingeführten Samen beigefügten Ausfuhrbescheinigung durch einen hierzu Bevollmächtigten sowie die Verpflichtung gehören, eingeführten Samen für einen Monat in Quarantäne zu bringen.

C — *Vorprozessuales Verfahren*

Die Kommission war der Auffassung, die durch das Gesetz von 1947 und die Verordnungen von 1948 und 1965 sowie die Verwaltungspraxis auferlegten Beschränkungen verstießen gegen das oben dargestellte einschlägige Gemeinschaftsrecht. Sie richtete daher am 28. Dezember 1988 ein Schreiben an die irische Regierung, mit dem sie diese aufforderte, sich hierzu gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag zu äußern.

Da die Kommission auf dieses Schreiben keine Antwort erhielt, übermittelte sie Irland am 12. Oktober 1989 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie feststellte, daß dieser Staat seine Verpflichtungen verletzt habe, und ihn aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um diesen Verpflichtungen nachzukommen.

Die irischen Behörden antworteten am 14. Februar 1990, daß sie beabsichtigten, das System der Einfuhrgenehmigungen durch ein neues System allgemeiner Genehmigungen zu ersetzen, das mit den Richtlinien 87/328 und 88/407 in Einklang stehe, und daß bis zum Erlaß der erforderlichen Rechtsvorschriften bei der Bearbeitung aller Anträge auf Einfuhr von Rindersamen die Gemeinschaftsbestimmungen zugrunde gelegt würden.

Am 31. Mai 1991 berichteten die irischen Behörden über die im Hinblick auf den Erlaß angemessener Rechtsvorschriften gemachten Fortschritte und versicherten der Kommission, daß ihren Bedenken in der Praxis bereits Rechnung getragen werde.

Schließlich teilte die irische Regierung im Anschluß an eine am 8. Juli 1991 erfolgt Zusammenkunft von Beamten der Kommission und der irischen Regierung mit Schreiben vom 24. Juli 1991 mit, daß sie die Absicht habe, bis Ende Oktober 1991 geeignete neue Rechtsvorschriften auszuarbeiten.

## II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klage der Kommission ist am 17. September 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof mit ausdrücklicher Zustimmung der Parteien gemäß Artikel 44a der Verfahrensordnung beschlossen, das Verfahren ohne mündliche Verhandlung durchzuführen.

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag, der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und die Verordnung (EWG) Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse verstoßen hat, daß es sämtliche Einfuhren von Samen einer Genehmigungspflicht unterworfen hat;

— festzustellen, daß Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 77/504/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über reinrassige Zuchtrinder und der Entscheidung 88/124/EWG der Kommission vom 21. Januar 1988 über die Muster und Angaben in Zuchtbescheinigungen für Samen und befruchtete Eizellen reinrassiger Zuchtrinder verstoßen hat, daß es für die Einfuhr von Tiersamen einschränkende Voraussetzungen festgelegt hat;

— Irland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

*Irland* ersucht den Gerichtshof, das Verfahren bis zum Erlaß einer Neuregelung auszusetzen, und beantragt „wenn nötig ... jedenfalls",

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## III — Vorbringen der Parteien

### A — *Rügen der Kommission*

Die *Kommission* ist zunächst der Ansicht, daß das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung mit den Artikeln 30 EWG-Vertrag, 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 und 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 827/68 unvereinbar sei.

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203) entschieden habe, könne ein solches Genehmigungserfordernis, durch das der innergemeinschaftliche Handel behindert werde, nur in den außergewöhnlichen Fällen gerechtfertigt sein, in denen es praktisch unmöglich sei, es durch eine weniger einschneidende Maßnahme zu ersetzen.

Im vorliegenden Fall verstoße die streitige Regelung vor allem auch deshalb gegen Gemeinschaftsrecht, weil sie einschränkende Voraussetzungen umfasse, die nicht öffentlich bekannt seien.

Die Einschränkungen könnten auch nicht aus veterinärmedizinischen Gründen gerechtfertigt werden. Eine generelle Regelung, nach der für sämtliche Einfuhren von Tiersamen Quarantäne vorgeschrieben sei, sei keine sowohl nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes als auch nach der Richtlinie 88/407 zulässige vorübergehende veterinärmedizinische Maßnahme.

Schließlich sei zu berücksichtigen, daß die Mitgliedstaaten, auch wenn die Verwendung von Samen gemäß der Richtlinie 77/504 bis zum Inkrafttreten gemeinschaftlicher Vorschriften über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht weiterhin den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unterlegen habe, keine strengeren tierzüchterischen Normen hätten anwenden dürfen als die, die für in ihrem eigenen Hoheitsgebiet gewonnenen und verwendeten Samen gegolten hätten. Zum einen genüge die streitige Regelung diesem Erfordernis eindeutig nicht. Zum anderen seien die gemeinschaftlichen Vorschriften über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht in der Richtlinie 87/328 getroffen worden.

### B — *Vorbringen der irischen Regierung*

*Irland* macht allgemein geltend, bis zum Erlaß der in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften werde allen von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme geäußerten Bedenken in der Praxis durch Verwaltungsmaßnahmen Rechnung getragen. Insbesondere würden Anträge auf Einfuhr von Rinder- und Schweinesamen innerhalb weniger Tage bearbeitet und die Einfuhren nicht mehr unter Quarantäne gestellt oder tierzüchterischen Normen unterworfen, die strenger als die in den gemeinschaftlichen Vorschriften vorgesehenen seien.

Das Genehmigungssystem, das durch ein Beglaubigungsverfahren ersetzt werden müsse, werde in der Praxis in Übereinstimmung mit den einschlägigen Richtlinien gehandhabt, die zwangsläufig ein gewisses Maß an Überwachung erforderten (vgl. z. B. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tie-

ren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt, ABl. L 224, S. 29). Die Voraussetzungen, unter denen die Einfuhren genehmigt würden, würden Interessenten auf Anfrage mitgeteilt und seien somit entgegen den Behauptungen der Kommission der Öffentlichkeit zugänglich. Zur Rechtfertigung der vorläufigen Beibehaltung dieses Systems beruft sich Irland auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, der anerkannt habe, daß nationale Maßnahmen zum Gesundheitsschutz von Tieren unter bestimmten Voraussetzungen ein System von Einfuhrgenehmigungen enthalten dürften (vgl. Urteile vom 31. Januar 1984 in den Rechtssachen 40/82, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1984, 283, und 74/82, Kommission/Irland, Slg. 1984, 317).

Irland räume zwar ein, daß gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden müßten, um die von der Verwaltung bereits getroffenen Vorkehrungen umzusetzen; die Kommission sei jedoch über die zur Vorbereitung der Verordnungen unternommenen Schritte vollständig informiert worden, so daß kein Grund für die Erhebung der vorliegenden Vertragsverletzungsklage ersichtlich sei.

C — *Antworten der Kommission auf dieses Vorbringen*

Die *Kommission* macht zunächst geltend, Irland könne sich nicht mehr auf die Rechtsprechung über die Zulässigkeit eines Genehmigungserfordernisses gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag berufen, nachdem die oben genannten gemeinschaftlichen Vorschriften über den Pflanzen- und Tierschutz erlassen worden seien (vgl. hierzu Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit, Slg. 1979, 3369).

Nach ständiger Rechtsprechung könne eine bloße Verwaltungspraxis, die naturgemäß beliebig geändert werden könne und die nur unzureichend bekannt sei, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen angesehen werden, die ein Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht habe. Irland erkenne im übrigen ausdrücklich an, daß gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden müßten, um die genannten praktischen Vorkehrungen umzusetzen.

Abschließend trägt die Kommission vor, daß die irischen Behörden sich zwar verpflichtet hätten, die neuen Maßnahmen bis Ende Oktober 1991 auszuarbeiten, aber immer noch kein genaues Datum für den Erlaß der erforderlichen Rechtsvorschriften angegeben hätten. Aus diesem Grund sei das vorliegende Verfahren eingeleitet worden und erhalte sie ihre Anträge aufrecht.

F. Grévisse
Berichterstatter