SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO vom 1. Oktober 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache sollen Sie entscheiden, ob die Italienische Republik die Richtlinie 79/109/EWG [1] des Rates vom 24. Januar 1979 zur Änderung der Richtlinie 64/432/EWG [2] betreffend Brucellose korrekt durchgeführt hat.

2. Nach Ihrer Rechtsprechung *verlangt die Umsetzung einer Richtlinie* in innerstaatliches Recht *nicht* notwendigerweise, daß ihre Bestimmungen *förmlich und wörtlich* in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift *wiedergegeben werden*; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in hinreichend bestimmter und klarer Weise gewährleistet, damit — soweit die Richtlinie Ansprüche der einzelnen begründen soll — die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen [3].

3. Jedoch kann eine *bloße Verwaltungspraxis*, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichende Publizität genießt, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag den Mitgliedstaaten auferlegt [4].

4. Im Lichte dieser Grundsätze möchte ich im folgenden untersuchen, ob die Italienische Republik die Richtlinie 79/109/EWG korrekt umgesetzt hat.

5. Es sei daran erinnert, daß der Bevollmächtigte der Beklagten in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, daß der abgetötete, mit einem Hilfsmittel versehene 45/20-Impfstoff, um den es in *Artikel 6 Buchstabe b zweiter Gedankenstrich* geht, in Italien noch nicht registriert und diese Vorschrift folglich noch nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sei.

6. Die anderen in dieser Rechtssache aufgeworfenen Probleme lassen sich zwei Rubriken zuordnen, und zwar zum einen den Vorschriften, die in Verwaltungsrundschreiben aufgenommen worden sind, und zum anderen der Regelung, die auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Tiere angewandt wird.

A — Die Vorschriften, die in Verwaltungsrundschreiben aufgenommen worden sind

7. Aus den von den italienischen Behörden gemachten Angaben und insbesondere der von ihnen auf Ersuchen des Gerichtshofes aufgestellten Übersicht ergibt sich, daß die Artikel

— 5 Ziffer ii Absatz 2,

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 29 vom 3. 2. 1979, S. 20.

2 — Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. vom 29. 7. 1964, S. 1977).

3 — Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1985, 1661; Urteil vom 9. April 1987 in der Rechtssache 363/85, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1987, 1733, Randnr. 7.

4 — Siehe insbesondere Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 160/82, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 4637, Randnr. 4, Urteil vom 15. März 1983 in der Rechtssache 145/82, Kommission/Italien, Slg. 1983, 711, Randnr. 10, und aus neuerer Zeit Urteil vom 15. Oktober 1986 in der Rechtssache 168/85, Kommission/Italien, Slg. 1986, 2945, Randnr. 13.

— 7 Absatz 1 Buchstabe c,

— 8 und

— 9 Buchstabe D

Gegenstand der Verwaltungsrundschreiben Nr. 65 vom 16. April 1973, Nr. 25 vom 23. Juni 1981 oder Nr. 32 vom 30. April 1986 waren.

8. In der mündlichen Verhandlung ist dazu vorgetragen worden, es handele sich dabei um Rundschreiben „secundum legem" und nicht um Rundschreiben „contra legem". Aber abgesehen davon, daß es sich dabei um eine meines Wissens vom Gerichtshof noch nie vorgenommene Unterscheidung handelt, läßt sich bei aufmerksamer Lektüre der streitigen Vorschriften feststellen, daß diese entweder die Grundrichtlinie (Richtlinie 64/432/EWG) unmittelbar ändern oder aber alternative Kontrollmethoden zulassen, die in dieser nicht vorgesehen waren, was einer Änderung gleichkommt.

9. Die Richtlinie von 1964 war durch ein Gesetz, und zwar das Gesetz Nr. 397 vom 30. April 1976 (veröffentlicht in der GURI Nr. 153 vom 11. 6. 1976) in italienisches Recht umgesetzt worden. Die Vorschriften der Richtlinie 79/109/EWG müssen daher in inländische Vorschriften umgesetzt werden, denen dieselbe rechtliche Bedeutung zukommt wie jenen, die mit ihnen geändert werden sollen (Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, 1486, Randnummer 10).

10. Ich muß jedoch zugeben, daß Artikel 9 Buchstabe D einen Grenzfall darstellt. Dieser Artikel ergänzt Anlage C zur Richtlinie 64/432/EWG durch Hinzufügung der *Beschreibung* von drei Analysemethoden oder Tests, von denen Italien aufgrund der den Mitgliedstaaten zustehenden Wahlmöglichkeit nur eine übernommen hat. Es handelt sich dabei um den gepufferten Brucella-Antigen-Test (in Artikel 9 Buchstabe D), der in Italien durch Ministerialdekret vom 15. April 1981 für anwendbar erklärt worden ist.

11. Die *Beschreibung* der Methode ist jedoch nicht Gegenstand des Ministerialdekrets, sondern des Rundschreibens Nr. 25 vom 23. Juni 1981. Die Kommission nimmt davon zwar Kenntnis, teilt uns jedoch nicht mit, ob sie das als ausreichend ansieht. Sie scheint allerdings dieser Ansicht zu sein, da sie Artikel 9 in der mündlichen Verhandlung nicht weiter erwähnt.

12. Ich gebe zu, daß man sich fragen kann, ob es wirklich erforderlich ist, daß die technische Definition einer Analysemethode durch ein Gesetz oder eine Verordnungsbestimmung umgesetzt wird oder ob nicht ein Rundschreiben hierfür genügt. Diese Methoden sollen nämlich nur von zugelassenen Laboratorien oder amtlichen Tierärzten und nicht von den Wirtschaftsteilnehmern angewandt werden.

13. Andererseits können die Rundschreiben, wie es in der Rechtsprechung des Gerichtshofes heißt, beliebig geändert werden und bieten daher nicht alle Garantien der Rechtssicherheit. Im übrigen ist zu beachten, daß die Beschreibungen der Analysemethoden, die Gegenstand der Anlagen zur Grundrichtlinie von 1964 sind, in Italien im Anhang des Gesetzes vom 30. April 1976 veröffentlicht wurden.

14. Ich bin daher der Ansicht, daß diese neue Analysemethode, die denselben Rechtsstatus wie die 1976 veröffentlichten Analysemethoden hat, auch durch gesetzliche Vorschriften in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muß.

15. Zusammenfassend schlage ich Ihnen daher vor, in Anlehnung an Ihre ständige Rechtsprechung festzustellen, daß die oben erwähnten Artikel nicht angemessen und abschließend in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind und daß die Italienische Republik insoweit gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

B — Anwendung der Vorschriften der Richtlinie auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Tiere

16. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß Italien bezüglich bestimmter Vorschriften, die in Italien, was die Kontrollen der inländischen Herstellung betreffe, durchgeführt worden seien oder die für das Inland keiner Durchführung bedurft hätten, da den Mitgliedstaaten insoweit eine Freiheit der Wahl zugestanden habe, trotzdem in einer Rechtsnorm ausdrücklich hätte vorsehen müssen, daß eingeführte Tiere, die im Herkunftsland nach diesen Vorschriften kontrolliert worden seien, zur Einfuhr zugelassen werden müßten.

17. Dabei handelt es sich zunächst um das Problem der fehlenden Aufnahme des Begriffs „Gebiet" in das nationale Recht. *Artikel 1* der Richtlinie 79/109/EWG hat Artikel 2 der Richtlinie 64/432/EWG durch Einführung dieses neuen Begriffs geändert.

18. *Artikel 2* in Verbindung mit *Artikel 4* der Richtlinie 79/109/EWG erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen eine Erleichterung der Brucellosekontrollen in „einem aus mehreren zusammenhängenden Gebieten bestehenden Teil eines Mitgliedstaats". Es bedarf dazu einer Entscheidung der Kommission, die nach zustimmender Stellungnahme des Ständigen Veterinärausschusses ergeht [Verfahren nach Artikel 12 der Richtlinie 64/432/EWG, der in diese durch die Richtlinie 71/285/EWG (ABl. L 179 vom 9. 8. 1971, S. 1) eingefügt wurde].

19. Die Kommission meint, die italienischen Rechtsvorschriften erlaubten in ihrer gegenwärtigen Fassung keine Einfuhr von Tieren aus einem Teil eines anderen Mitgliedstaats, in dem die Kontrollen dergestalt erleichtert worden seien.

20. Die Kommission erwähnt dann *Artikel 3* der Richtlinie 79/109/EWG. Dieser ändert Anlage A Abschnitt (= Kapitel) II Buchstabe A Nr. 1 der Richtlinie 64/432/EWG, der definiert, was unter einem „amtlich anerkannt brucellosefreiem Rinderbestand" zu verstehen ist.

21. Während nach der alten Fassung von Buchstabe c Ziffer i dieses Kapitels die Methode der Blutserumagglutination nur durch drei Kannenmilch-Ringteste ersetzt werden konnte, kann sie nun auch durch einen gepufferten Brucella-Antigen-Test ersetzt werden.

22. Wie schon erwähnt, ist diese neue Methode in Italien durch Ministerialdekret vom 15. April 1981 für anwendbar erklärt worden. Die Kommission macht jedoch geltend, dieses Ministerialdekret sei mit „Nationaler Plan für die Prophylaxe gegen Rinderbrucellose" überschrieben und die fragliche Vorschrift gelte daher nicht für die Einfuhr.

23. *Artikel 5* der Richtlinie 79/109/EWG fügt schließlich in die Anlage A Abschnitt (= Kapitel) II Buchstabe A Nr. 1 Buchstabe c Ziffern ii und iii vier serologische Tests ein, die nach Wahl angewandt werden können. Italien hat sich in demselben Ministerialdekret vom 15. April 1981 bezüglich der in seinem Staatsgebiet durchgeführten Kontrollen für den Blutserumagglutinationstest oder den Brucella-Antigen-Test entschieden. Es hat weder die Verwendung des Blutplasmaagglutinationstests noch des Blutplasma-Milchringtests vorgesehen.

24. Wenn ich die Kommission richtig verstehe, ist diese der Auffassung, Italien hätte ausdrücklich in einem Gesetz oder einer Verordnung vorsehen müssen, daß Rinder, die nach den für Kontrollen im Inland nicht vorgesehenen zwei Methoden untersucht worden sind, trotzdem zur Einfuhr zugelassen werden müssen.

25. Ich halte dieses Vorbringen der Kommission nicht für überzeugend und möchte mich insoweit auf das schon erwähnte italienische Gesetz Nr. 397 vom 30. April 1976 beziehen, mit dem die Richtlinie 64/432/EWG durchgeführt wurde. Nach Artikel 11 dieses Gesetzes gilt folgendes: „Rinder und Schweine, die aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach Italien eingeführt werden, müssen den selben viehseuchenrechtlichen Garantien genügen, wie sie für die Ausfuhr aus Italien in die anderen Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Deshalb müssen diese Tiere unter Vorlage von Bescheinigungen, die den in der Anlage F vorgesehenen Mustern I bis IV entsprechen und in italienischer Sprache abgefaßt sind, an der Grenze zur Veterinäruntersuchung vorgeführt werden."

26. Artikel 15 desselben Gesetzes bestimmt: „Die an der Grenze beschäftigten Tierärzte verbieten die Einfuhr von Rindern und Schweinen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

a) wenn diese von einer ansteckenden Krankheit befallen sind oder ein Krankheits- oder Ansteckungsverdacht besteht;

b) wenn die an der Grenze vorgenommene Untersuchung die Feststellung zuläßt, daß die in der Bescheinigung vorgesehenen Garantien für diese Tiere nicht vorliegen."

27. Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus diesen Vorschriften ziehen?

28. Die allgemeine und grundsätzliche Aussage, daß „Rinder und Schweine, die ... nach Italien eingeführt werden, den selben viehseuchenrechtlichen Garantien genügen [müssen], wie sie für die Ausfuhr aus Italien in die anderen Mitgliedstaaten vorgesehen sind", könnte zu der Annahme führen, Italien lasse selbst dann, wenn die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Wahlmöglichkeit einräumt, nur Tiere aus solchen Beständen zur Einfuhr in sein Staatsgebiet zu, die nach Bestimmungen kontrolliert worden sind, die mit den für Kontrollen in Italien geltenden Bestimmungen völlig übereinstimmen.

29. Dieser Eindruck könnte durch den vorletzten Absatz des Verwaltungsrundschreibens Nr. 32 vom 30. April 1986 verstärkt werden, wo es heißt, daß „die auf dem Gebiet der Brucellose für aus Italien in die Gemeinschaft ausgeführte Rinder vorgesehenen Vorschriften auch für Zucht- oder Schlachtrinder gelten, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden".

30. Meiner Meinung nach ist eine solche Schlußfolgerung jedoch aus folgenden Gründen nicht zwingend:

— Wie die Kommission einräumt, ist eine Behinderung des Handelsverkehrs bisher nicht festgestellt worden. (Zum Fehlen von praktischen Problemen vergleiche das Urteil vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 235/84, Kommission/Italien, Slg. 1986, 2291, Randnummer 14.)

— Der Wortlaut des Gesetzes muß dem des Rundschreibens vorgehen.

— Das Gesetz kann, da es den Begriff „dieselben Garantien" verwendet, dahin gehend ausgelegt werden, daß jede in dem Herkunftsstaat in Übereinstimmung mit der Richtlinie durchgeführte Kontrolle dieser Bedingung genügt.

— Der „operative" Teil des Gesetzes ist Artikel 15, der erschöpfend die Gründe aufzählt, aus denen der Zugang zum italienischen Staatsgebiet verboten werden kann.

31. Zwar stimmt Artikel 15 in seinem Wortlaut nicht genau mit Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 64/432/EWG überein, der wie folgt lautet:

„Jedes Bestimmungsland kann das Verbringen von Rindern oder Schweinen in sein Hoheitsgebiet untersagen, wenn bei einer von einem amtlichen Tierarzt an der Grenzübergangsstelle vorgenommenen Untersuchung festgestellt wurde, daß

a) diese Tiere von einer anzeigepflichtigen Tierkrankheit befallen sind oder ein Krankheits- oder Ansteckungsverdacht besteht, oder

b) die Bestimmungen der Artikel 3 und 4 bei diesen Tieren nicht beachtet worden sind."

32. Die „an der Grenzübergangsstelle vorgenommene Untersuchung" betrifft gemäß der Richtlinie sowohl den Fall a als auch den Fall b, während in dem italienischen Gesetz nur unter b von dieser Untersuchung die Rede ist. Aber es ist nur schwer vorstellbar, daß ein amtlicher italienischer Tierarzt ohne vorherige Untersuchung der Tiere feststellen kann, daß diese angesteckt sind.

33. Im übrigen ist Buchstabe b des italienischen Gesetzes enger als Buchstabe b der Richtlinie, der alle Fälle betrifft, in denen die vorgenommene Untersuchung die Feststellung erlaubt, daß Artikel 3 und 4 der Richtlinie nicht beachtet wurden. Das italienische Gesetz scheint sich dagegen nur auf den Fall zu beziehen, in dem die Bescheinigung Auslassungen oder Ungenauigkeiten enthält.

34. Jedenfalls wurde meines Wissens die Vereinbarkeit dieser Vorschriften des italienischen Gesetzes mit denen der Richtlinie 64/432/EWG von der Kommission nie bestritten. Es ist daher davon auszugehen, daß dieses Gesetz keinen Anlaß zur Kritik bietet.

35. Im übrigen sieht die Richtlinie 64/432/EWG vor, daß die ausgeführten Tiere von einer Gesundheitsbescheinigung begleitet werden müssen. Die dem italienischen Gesetz als Anhang beigefügten Muster dieser Bescheinigungen entsprechen denjenigen, die in der durch die Richtlinie 71/285/EWG vom 19. Juli 1971 (ABl. L 179 vom 9. 8. 1971, S. 1) geänderten Fassung der Richtlinie 64/432/EWG vorgesehen sind.

36. Aus den oben erwähnten Artikeln des italienischen Gesetzes und aus der Art, wie die Gesundheitsbescheinigungen abgefaßt sind, ergibt sich meiner Meinung nach, daß ein Tierarzt der italienischen Verwaltung es nicht ablehnen kann, Tiere, die aus einem „aus mehreren zusammenhängenden Gebieten bestehenden Teil eines Mitgliedstaats" (Artikel 2 der Richtlinie von 1979) stammen, für den die Kontrollen erleichtert wurden, oder die nach in Italien nicht angewandten Methoden untersucht worden sind, zur Einfuhr in das italienische Staatsgebiet zuzulassen.

37. Die Gesundheitsbescheinigungen erwähnen nämlich den Begriff „Gebiet" nicht, sondern nur die Begriffe „amtlich anerkannter brucellosefreier Bestand" oder „brucellosefreier Bestand".

38. Bei der Bejahung dieser Merkmale für einen Bestand können der Begriff „Gebiet" oder die Anwendung einer alternativen Analysemethode eine Rolle spielen. Dennoch ist klar, daß ein italienischer Tierarzt nicht umhin kann, sich auf die von dem Tierarzt des Ausfuhrlandes vorgenommene Würdigung zu verlassen.

39. Das ganze System beruht offensichtlich auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den amtlichen Dienststellen.

40. Dies ergibt sich insbesondere aus der siebten Begründungserwägung der Grundrichtlinie (Richtlinie 64/432/EWG), die wie folgt lautet:

„Damit die Mitgliedstaaten die *Gewähr* dafür haben, daß diese Voraussetzungen beachtet werden, ist es notwendig, daß eine Gesundheitsbescheinigung durch einen amtlichen Tierarzt ausgestellt wird; die Bescheinigung muß die Tiersendungen bis zum Bestimmungsort begleiten."

41. Die Bescheinigung stellt danach eine Art Gesundheitsvermutung dar, die nur durch das Ergebnis der eventuell an der Grenze vorgenommenen Untersuchung widerlegt werden kann.

42. Im übrigen ist auch zu beachten, daß Artikel 3 der Richtlinie 64/432/EWG, abgesehen von Tests, die dazu dienen, einen Bestand als „amtlich anerkannt brucellosefrei" oder „anerkannt brucellosefrei" zu qualifizieren, vorsieht, daß die *für die Ausfuhr bestimmten* Tiere während der letzten dreißig Tage vor der Verladung zusätzlichen Tests unterworfen werden müssen.

43. Hinsichtlich der Rinder handelt es sich dabei um eine Blutserumagglutination (Absatz 3 Buchstabe c in der durch die Richtlinien 66/600/EWG und 71/285/EWG geänderten Fassung) und hinsichtlich der Schweine um eine Blutserumagglutination und eine Komplementbindungsreaktion (Absatz 4 in der Fassung der Richtlinie 71/285/EWG).

44. Nur diese zwei Testarten werden in den Gesundheitsbescheinigungen erwähnt. Beide sind in Italien durch Gesetz vom 30. April 1976 in Kraft gesetzt worden.

45. Meines Erachtens ist es daher ausgeschlossen, daß ein amtlicher italienischer Tierarzt — es sei denn, er verstößt gegen das Gesetz — die Zulassung eines Tiers zur Einfuhr in das italienische Staatsgebiet mit der Begründung verweigert, daß dieses aus „einem aus mehreren zusammenhängenden Gebieten bestehenden Teil eines Mitgliedstaats" kommt, in dem die Kontrollen erleichtert wurden, oder daß es nach einer der durch die Richtlinie 79/109/EWG eingeführten neuen Analysemethoden untersucht worden ist.

46. Es ist daher festzustellen, daß die italienischen Rechtsvorschriften auch in ihrer gegenwärtigen Fassung der Verwirklichung des mit der Richtlinie angestrebten Ziels hinsichtlich der Einfuhren in diesen Mitgliedstaat nicht entgegenstehen. Dies wird durch die Tatsache bestätigt, daß in der Praxis keine Schwierigkeiten aufgetreten sind.

Anträge

47. Aus all diesen Gründen schlage ich Ihnen vor, festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um Artikel 5 Ziffer ii Absatz 2, Artikel 6 zweiter Gedankenstrich, Artikel 7 Buchstabe c Absatz 1, Artikel 8 und Artikel 9 Abschnitt D der Richtlinie 79/109/EWG des Rates vom 24. Januar 1979 zur Änderung der Richtlinie 64/432/EWG betreffend Brucellose nachzukommen.

Im übrigen ist die Klage abzuweisen.

Da die Kommission nur zum Teil obsiegt hat, schlage ich Ihnen vor, ihr ein Drittel der Kosten aufzuerlegen.