

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

18. Oktober 2001 *

In der Rechtssache C-354/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. Wainwright
als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Irland, zunächst vertreten durch M. A. Buckley, sodann durch L. A. Farrell als
Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 86/609/EWG zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. L 358, S. 1), insbesondere Artikel 25, und aus dem EG-Vertrag, insbesondere Artikel 5 (jetzt Artikel 10 EG), verstoßen hat, dass es nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur ordnungs-

* Verfahrenssprache: Englisch.

gemäßen Umsetzung der Artikel 2 Buchstabe d, 11 und 12 der Richtlinie getroffen und keine angemessene Sanktionsregelung für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie vorgesehen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter S. von Bahr, D. A. O. Edward, A. La Pergola (Berichterstatter) und C. W. A. Timmermans,

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. April 2001,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 23. September 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 86/609/EWG zur Annäherung der Rechts- und

Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. L 358, S. 1, im Folgenden: Richtlinie), insbesondere Artikel 25, und aus dem EG-Vertrag, insbesondere Artikel 5 (jetzt Artikel 10 EG), verstoßen hat, dass es nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Artikel 2 Buchstabe d, 11 und 12 der Richtlinie getroffen und keine angemessene Sanktionsregelung für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie vorgesehen hat.

Das Gemeinschaftsrecht

- 2 Die Richtlinie soll Mindestanforderungen für die Verwendung von Tieren für Versuche oder andere wissenschaftliche Zwecke im Rahmen der Entwicklung, Herstellung und Prüfung von Arzneimitteln, Lebensmitteln und anderen Stoffen oder Produkten sowie des Umweltschutzes festlegen. Gefährdete Arten dürfen nur verwendet werden, wenn die Forschung der Erhaltung der betreffenden Art oder wesentlichen biomedizinischen Zwecken dient und die betreffenden Arten dafür allein in Frage kommen.

- 3 Die Richtlinie legt allgemeine und besondere Anforderungen in Bezug auf die Unterbringung der Tiere, ihre Bewegungsfreiheit, ihre Überwachung, die Vermeidung von Schmerzen und Ängsten sowie die Behebung möglicher Unannehmlichkeiten oder Leiden fest. Die für Versuche verwendeten Tiere sind schmerzlos zu töten. Die Versuche dürfen nur von sachkundigen ermächtigten Personen und nur in einer Weise durchgeführt werden, die Leiden so weit wie möglich verringert. Versuche, die erhebliche Schmerzen verursachen können, sind den zuständigen nationalen Behörden im Voraus zu melden oder müssen genehmigt werden. Das Laborpersonal muss entsprechend ausgebildet sein. Anhang II der Richtlinie enthält Leitlinien für die Unterbringung und Pflege der Tiere.

- 4 Die Zucht-, Liefer- und Verwendereinrichtungen müssen genehmigt oder registriert sein und Aufzeichnungen über alle Versuchstiere führen. Hunde, Katzen und nichtmenschliche Primaten sind mit einer Kennzeichnung zu versehen. Bestimmte in Anhang I aufgeführte Arten, insbesondere Mäuse, Ratten, Hunde und Katzen, müssen gezüchtete Tiere sein, es sei denn, es wurde eine entsprechende vorherige Genehmigung erteilt. Um unnötige Doppelausführungen von Versuchen zu vermeiden, müssen die Mitgliedstaaten die Gültigkeit der Ergebnisse von Versuchen, die in anderen Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, so weit wie möglich anerkennen.
- 5 Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie sind:

...

- d) ‚*Versuche*‘: jede Verwendung eines Tieres zu Versuchs- oder anderen wissenschaftlichen Zwecken, die zu Schmerzen, Leiden, Ängsten oder dauerhaften Schäden führen können, einschließlich der Eingriffe, die dazu führen sollen oder können, dass ein Tier auf eine solche Art geboren wird; dazu gehören jedoch nicht die von der modernen Praxis als am wenigsten schmerzhaft akzeptierten (d. h. schmerzlosen) Methoden des Tötens oder Kennzeichnens eines Tieres; ein Versuch beginnt, wenn das Tier zum ersten Mal für Verwendungszwecke vorbereitet wird, und endet, wenn im Zusammenhang mit diesem Versuch keine weiteren Beobachtungen mehr zu machen sind; das Ausschalten von Schmerzen, Leiden, Ängsten oder dauerhaften Schäden durch die erfolgreiche Anwendung von Betäubungsmitteln, Analgetika oder anderen Methoden bedeutet nicht, dass diese Definition auf die Verwendung eines so behandelten Tieres nicht mehr zutrifft. Nicht-experimentelle veterinärmedizinische Verfahren, die in landwirtschaftlichen Betrieben oder Kliniken angewandt werden, sind ausgeschlossen.“

6 Artikel 11 der Richtlinie sieht vor:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieser Richtlinie kann die Behörde aus gerechtfertigten Gründen zulassen, dass im Rahmen eines Versuches Tiere freigelassen werden, sofern sie sich davon überzeugt hat, dass die größtmögliche Vorsorge dafür getroffen worden ist, das Wohlbefinden des Tieres sicherzustellen, und sofern der Gesundheitszustand des Tieres dies zulässt und keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt besteht.“

7 Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen die Verfahren fest, nach denen die Versuche selbst oder die Angaben betreffend die Personen, die diese Versuche durchführen, der Behörde im Voraus zu melden sind.“

8 Gemäß Artikel 25 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie bis 24. November 1989 nachzukommen, und die Kommission davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Sie hatten der Kommission auch die Vorschriften mitzuteilen, die sie auf dem unter die Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Die nationalen Rechtsvorschriften

9 Die dem unter die Richtlinie fallenden Gebiet gewidmeten irischen Rechtsvorschriften sind im Cruelty to Animals Act 1876 (im Folgenden: Gesetz von 1876)

enthalten. Nach Angaben der irischen Regierung erfolgte die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht zunächst durch eine Änderung der im Gesetz von 1876 vorgesehenen Genehmigungs- und Registrierungsverfahren und später durch Erlass der European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994.

- 10 Das Gesetz von 1876 in seiner durch die Regulations 1994 geänderten Fassung (im Folgenden: geändertes Gesetz) regelt u. a., wann und unter welchen Voraussetzungen Tierversuche durchgeführt werden dürfen. So bestimmt Section 2, dass — außer in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen — an lebenden Tieren keine Versuche durchgeführt werden dürfen, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie Schmerzen verursachen.

- 11 Section 12A Satz 1 des geänderten Gesetzes, der auf die Regulations 1994 zurückgeht, bestimmt: „Hinsichtlich der in diesem Gesetz vorgesehenen Versuche sind insbesondere folgende Bestimmungen zu beachten.“

- 12 Section 12A (9) des geänderten Gesetzes lautet:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieser Regulations kann ein Tier aus gerechtfertigten Gründen im Rahmen eines Versuches freigelassen werden, sofern die größtmögliche Vorsorge dafür getroffen worden ist, das Wohlbefinden des Tieres sicherzustellen, und sofern der Gesundheitszustand des Tieres dies zulässt und keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt besteht.“

- 13 Section 12A (10) (i) des geänderten Gesetzes sieht vor, dass der Gesundheitsminister „die Verfahren fest[legt], nach denen die Versuche oder die Angaben über die Personen, die diese Versuche durchführen, der Behörde im Voraus zu melden sind“. Weiter heißt es: „Soll ein Tier einem Versuch unterzogen werden, bei dem es erhebliche und möglicherweise länger anhaltende Schmerzen erleidet oder erleiden kann, so muss dieser Versuch dem Gesundheitsminister besonders angezeigt und begründet oder von ihm ausdrücklich genehmigt werden. Der Minister unternimmt geeignete gerichtliche oder administrative Schritte, wenn er nicht davon überzeugt ist, dass der Versuch für grundlegende Bedürfnisse von Mensch oder Tier von hinreichender Bedeutung ist.“
- 14 Nach Section 2 des geänderten Gesetzes können Sanktionen gegen Personen verhängt werden, „die unter Verstoß gegen dieses Gesetz einen Versuch durchführen oder an der Durchführung eines Versuches teilnehmen, bei dem damit zu rechnen ist, dass er Schmerzen verursacht“. Die Höchststrafe für den ersten Verstoß beträgt 50 IEP und für den zweiten 100 IEP oder drei Monate Freiheitsentzug.
- 15 Nach Section 13 des geänderten Gesetzes kann außerdem bei der Behinderung von bestimmten Untersuchungen eine Höchststrafe von 5 IEP verhängt werden.

Das Vorverfahren

- 16 Nachdem die Kommission Irland Gelegenheit gegeben hatte, sich zur Umsetzung der Richtlinie in das innerstaatliche Recht zu äußern, richtete sie mit Schreiben

vom 27. Mai 1993 und 17. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und eine mit Gründen versehene ergänzende Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie ihn jeweils aufforderte, binnen zwei Monaten nach Zustellung der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen.

- 17 Da die der Kommission von der irischen Regierung auf die mit Gründen versehene ergänzende Stellungnahme übermittelten Informationen ergeben hatten, dass die Richtlinie noch immer nicht in irisches Recht umgesetzt war, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Die Klage

- 18 Unter Hinweis auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag, 189 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 3 EG) und Artikel 25 der Richtlinie trägt die Kommission vor, dass Irland dadurch gegen diese Verpflichtungen verstoßen habe, dass es nicht die hierfür erforderlichen Maßnahmen getroffen habe und/oder die Kommission nicht von diesen Maßnahmen in Kenntnis gesetzt habe.
- 19 Die Kommission erhebt bezüglich der Umsetzung der Richtlinie durch Irland die folgenden vier Rügen, die der Reihe nach zu prüfen sind:

— Fehlende Definition des Begriffes „Versuche“ (fehlerhafte Umsetzung von Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie);

- fehlende Bestimmung der für die Genehmigung der Freilassung eines Tieres zuständigen nationalen Behörde (fehlerhafte Umsetzung von Artikel 11 der Richtlinie);
- fehlende Festlegung von Verfahren, nach denen die Versuche oder die Angaben betreffend die diese Versuche durchführenden Personen der zuständigen Behörde im Voraus zu melden sind (fehlerhafte Umsetzung von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie);
- Fehlen einer angemessenen Sanktionsregelung für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie.

Zur fehlenden Definition des Begriffes „Versuche“

20 Mit ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, der in Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie definierte Begriff „Versuche“ umschreibe den Anwendungsbereich der Richtlinie, während die irischen Umsetzungsvorschriften diesen Begriff verwendeten, ohne seinen Inhalt zu bestimmen. Wie sich aus Section 12A Satz 1 des geänderten Gesetzes ergebe, gelte dieses nämlich nur für Tierversuche, die bereits unter das Gesetz von 1876 fielen, d. h. solche, bei denen damit zu rechnen sei, dass sie Schmerzen verursachen. Erfasst seien also nur solche Versuche, bei denen eine subjektive Absicht („zu rechnen sei“) mit einem einzigen Ergebnis („Schmerzen“) verknüpft sei.

21 Demgegenüber gelte die Richtlinie auch für Versuche, bei denen die objektive Möglichkeit („führen können“) bestehe, dass sie zu Schmerzen, Leiden, Ängsten

oder dauerhaften Schäden — also einer größeren Zahl von Ergebnissen als der im geänderten Gesetz vorgesehenen — führten, falls diese Versuche zu einem der in Artikel 3 der Richtlinie genannten Zwecke vorgenommen würden. So sei denkbar, dass ein für wissenschaftliche Zwecke verwendetes Tier „dauerhafte Schäden“, wie z. B. eine Verkürzung seiner Lebenserwartung aufgrund von genetischen Veränderungen, erleide, jedoch keinen Schmerz empfinde.

- 22 Das Fehlen einer eindeutigen Definition der Versuche in den nationalen Rechtsvorschriften führe darüber hinaus zu Rechtsunsicherheit, da nicht klar sei, inwieweit andere Aspekte der Definition der Richtlinie, wie die Dauer eines Eingriffs oder der Anfangs- und Endzeitpunkt eines Versuches, in die irische Rechtsordnung übernommen worden seien.
- 23 Der Begriff „Versuche“ erfasse nach der Richtlinie auch „Eingriffe, die dazu führen sollen oder können, dass ein Tier auf solche Weise geboren wird“, d. h. Eingriffe, die sich auf noch nicht geborene Tiere auswirkten. Die Richtlinie erfasse daher insbesondere auch genetische Veränderungen oder Klonversuche, die zur Geburt von Tieren führten, die später dauerhafte Schäden erlitten, wie z. B. körperliche Missbildungen, Gehirnschäden, Krebs oder andere Krankheiten, die auf Fremdgene zurückzuführen seien. Bei dem geänderten Gesetz, das nur auf lebende Tiere abstelle, sei dies nicht der Fall.
- 24 Die irische Regierung macht geltend, die Besorgnis der Kommission hinsichtlich des Begriffes „Versuche“ sei zum großen Teil semantischer Natur. Da nämlich alle Tierversuche Leiden oder Unwohlsein der Tiere mit sich brächten, würden sie grundsätzlich alle von der in der Richtlinie enthaltenen Definition der „Versuche“ erfasst.

- 25 Die irische Regierung trägt dazu vor, dass Personen, die Forschung unter Verwendung lebender Tiere betreiben wollten, eine Genehmigung des Gesundheitsministers brauchten und ihre Arbeiten in zugelassenen Einrichtungen durchführen müssten. Der Minister könne übrigens nicht nur die Genehmigung versagen, wenn er der Auffassung sei, dass die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere nicht berücksichtigt würden, sondern eine Genehmigung auch zurückziehen, wenn ihre Auflagen nicht beachtet würden, und die Erteilung einer neuen Genehmigung ganz verweigern.
- 26 Die irische Regierung erkennt zwar die Zweckmäßigkeit einer Ergänzung der Definition des sich aus den geltenden Rechtsvorschriften ergebenden Begriffes „Versuche“ an, macht jedoch geltend, dass die Kriterien in Bezug auf die den Tieren zugefügten Ängste oder dauerhaften Schäden praktisch unter die Definition des in dem geänderten Gesetz enthaltenen Begriffes fielen.
- 27 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung gehalten sind, die Richtlinien im Interesse der in diesen Staaten ansässigen Betroffenen in einer Weise umzusetzen, die den vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgegebenen Erfordernissen der Klarheit und Sicherheit der Rechtslage in vollem Umfang gerecht wird. Dazu sind die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit sowie mit der erforderlichen Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umzusetzen (Urteil vom 4. Dezember 1997 in der Rechtssache C-207/96, Kommission/Italien, Slg. 1997, I-6869, Randnr. 26).
- 28 Eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, kann daher nicht als rechtswirksame Erfüllung der Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten, an die die Richtlinien gerichtet sind, angesehen werden (u. a. Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473, Randnr. 11).

- 29 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die in Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie enthaltene Definition des Begriffes „Versuche“ nicht in irisches Recht umgesetzt worden ist. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kriterien in Bezug auf die den Tieren zugefügten Ängste oder dauerhaften Schäden — wie die irische Regierung vorträgt — praktisch unter die Definition des in dem geänderten Gesetz enthaltenen Begriffes „Versuche“ fallen, so befinden sich die Betroffenen doch im Ungewissen über ihre rechtliche Lage.
- 30 Es ist daher festzustellen, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie verstoßen hat.

Zur fehlenden Bestimmung der für die Genehmigung der Freilassung eines Tieres zuständigen nationalen Behörde

- 31 Mit ihrer zweiten Rüge macht die Kommission geltend, im Unterschied zu Artikel 11 der Richtlinie mache Section 12A (9) des geänderten Gesetzes, die einschlägige irische Vorschrift, die Freilassung eines Tieres nicht von der Genehmigung durch eine dafür zuständige Behörde abhängig, die vorab zu prüfen habe, ob die entsprechenden Bedingungen erfüllt seien.
- 32 Die irische Regierung trägt vor, das Schicksal der Versuchstiere sei im Antrag auf Erteilung der Genehmigung zur Durchführung der Versuche anzugeben. Ferner lege jede Genehmigung genau fest, unter welchen Bedingungen die Versuche durchzuführen seien. Zu diesen Bedingungen gehöre, dass der Inhaber der Genehmigung dafür Sorge tragen müsse, dass die Herkunft, die Verwendung und das Schicksal der in der Einrichtung zu wissenschaftlichen Zwecken gehaltenen Tiere im Einzelnen in den Akten angegeben würden und dem Gesundheitsminister oder seinem Vertreter zur Prüfung zur Verfügung stünden.

- 33 Dazu ist festzustellen, dass Artikel 11 der Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist, da die einschlägigen nationalen Vorschriften keine Form der Kontrolle der Freilassung eines Tieres durch eine zuständige Behörde vorsehen.
- 34 Soweit die irische Regierung vorträgt, die meisten der in Irland zu wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Tiere würden zu diesem Zweck in zugelassenen Einrichtungen gezüchtet und nach dem Versuch schmerzlos getötet, ist darauf hinzuweisen, dass der Verstoß gegen eine Verpflichtung aus einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts für sich allein schon eine Vertragsverletzung darstellt und dass die Erwägung, dass dieser Verstoß keine nachteiligen Auswirkungen gehabt hat, unerheblich ist (Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-1025, Randnr. 37).
- 35 Es ist daher festzustellen, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie verstoßen hat.

Zur fehlenden Festlegung von Verfahren, nach denen die Versuche oder die Angaben betreffend die diese Versuche durchführenden Personen der zuständigen Behörde im Voraus zu melden sind

- 36 Mit ihrer dritten Rüge macht die Kommission geltend, sie habe, obwohl es nach Section 12A (10) (i) des geänderten Gesetzes Aufgabe des Gesundheitsministers sei, Verfahren festzulegen, nach denen Versuche oder Angaben betreffend die diese Versuche durchführenden Personen der zuständigen Behörde im Voraus zu melden seien, keine Informationen über die Einführung solcher Verfahren erhalten. Darüber hinaus bestimme das geänderte Gesetz nicht, welche Person oder Stelle die zuständige Behörde sei, der diese Versuche und Angaben gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie vorher zu melden seien.

- 37 Die irische Regierung trägt vor, dass der Antragsteller nach den einschlägigen nationalen Vorschriften dem Gesundheitsminister im Voraus die Einzelheiten der durchzuführenden Versuche und der anzuwendenden Verfahren mitteilen müsse. Diese Angaben beträfen die Art, den Ort und den Zweck der Versuche, die Qualifikationen des Antragstellers sowie seine Stelle in der Forschungseinrichtung oder Organisation, für die er die Versuche durchführe. Nach den geltenden irischen Vorschriften müsse das Versuchsverfahren, für das die Genehmigung beantragt werde, als absolut erforderlich eingestuft sein, und es müsse nachgewiesen werden, dass keine andere vertretbare und praktikable wissenschaftliche Methode als Alternative zur Verfügung stehe.
- 38 Dazu ist festzustellen, dass Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist, da es der Gesundheitsminister trotz Section 12A (10) (i) des geänderten Gesetzes unterlassen hat, Verfahren festzulegen, nach denen Versuche oder Angaben betreffend die diese Versuche durchführenden Personen einer namentlich bezeichneten zuständigen Behörde im Voraus gemeldet werden können.
- 39 Es ist daher festzustellen, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie verstoßen hat.

Fehlen einer angemessenen Sanktionsregelung für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie

- 40 Mit ihrer vierten Rüge macht die Kommission erstens geltend, dass sich die Sections 2 und 13 des geänderten Gesetzes, die die für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie geltenden Sanktionen beträfen, nicht

auf Verstöße in Bezug auf die Unterbringung und die Pflege der Tiere sowie das Funktionieren der Zucht-, Liefer- und Verwendereinrichtungen bezögen, da Section 2 nur auf Personen verweise, die Versuche durchführten oder an ihnen mitarbeiteten, und Section 13 nur die Behinderung von Untersuchungen bestrafe.

- 41 Nach Auffassung der Kommission stellt das Fehlen von Sanktionen für Verstöße in Bezug auf die Unterbringung und die Pflege der Tiere sowie das Funktionieren der Zucht-, Liefer- und Verwendereinrichtungen die Wirksamkeit des gesamten Schutzsystems des geänderten Gesetzes in Frage und verstößt gegen Artikel 5 EG-Vertrag. Auch wenn eine Richtlinie für den Fall der Nichterfüllung der in ihr vorgesehenen besonderen Verpflichtungen keine spezifische Sanktion oder Geldbuße vorsehe, hätten die Mitgliedstaaten die allgemeine Verpflichtung nach Artikel 5 EG-Vertrag, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.
- 42 Zweitens seien die in den Sections 2 und 13 des geänderten Gesetzes vorgesehenen Sanktionen aufgrund der Geldentwertung seit Einführung der betreffenden Geldbußen weder wirksam noch verhältnismäßig oder abschreckend. Außerdem bestrafe Irland Verstöße gegen die Vorschriften der Richtlinie nicht auf die gleiche Weise wie Verstöße gegen die Vorschriften des nationalen Rechts gleicher Art und Bedeutung. Zum Beispiel betrage die Höhe der Geldbuße für bestimmte vergleichbare Verstöße gegen nationale tierschutzrechtliche Vorschriften 1 000 IEP.
- 43 Die irische Regierung ist der Ansicht, die zahlreichen Bedingungen, unter denen die Genehmigung zur Durchführung von Versuchen erteilt werde, und die Be-

fugnis des Gesundheitsministers zur Rücknahme erteilter Genehmigungen schreckten sehr viel wirksamer von einem Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften ab, als es bei Geldstrafen der Fall sei, die erst nach erfolgreichem Abschluss eines Strafverfahrens verhängt werden könnten.

- 44 Die Regierung räumt jedoch ein, dass die Kommission mit ihrem Vorbringen Recht habe, dass der gegenwärtige Betrag der anwendbaren finanziellen Sanktionen unzureichend sei. Sie führt in ihren Schriftsätzen aus, dass sie beabsichtige, diesen Betrag anzuheben, und dass ein entsprechender Gesetzentwurf gerade ausgearbeitet werde.
- 45 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen kann der Gerichtshof nicht berücksichtigen (u. a. Urteil vom 21. Juni 2001 in der Rechtssache C-119/00, Kommission/Luxemburg, Slg. 2001, I-4795, Randnr. 14).
- 46 Zweitens sind die Mitgliedstaaten, auch wenn eine Gemeinschaftsregelung keine besondere Vorschrift enthält, die für den Fall ihrer Verletzung eine Sanktion vorsieht, oder insoweit auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verweist, nach Artikel 5 EG-Vertrag verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen die Wahl der Sanktionen überlassen bleibt, insbesondere darauf achten, dass Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht unter ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Bedingungen geahndet werden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss (u. a. Urteile vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnrn. 23 und 24, und vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-213/99, de Andrade, Slg. 2000, I-11083, Randnr. 19).

- 47 Die in den irischen Rechtsvorschriften für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie vorgesehenen Sanktionen erfüllen nicht die Bedingungen, die die in der vorstehenden Randnummer angeführte Rechtsprechung aufgestellt hat.
- 48 Darüber hinaus beruht das Argument der irischen Regierung, die im Rahmen der Genehmigungsverfahren durchgeführten Kontrollen ermöglichten gegebenenfalls die Verhängung einer ausreichenden Sanktion, auf der unzutreffenden Prämisse, dass alle Verstöße gegen die Anforderungen der Richtlinie im Rahmen dieser Verfahren bestraft werden könnten. Wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, kann die Versagung oder die Rücknahme einer Genehmigung jedenfalls nicht als wirksame und abschreckende Sanktion betrachtet werden, wenn ein in der Richtlinie erwähnter Versuch unter völliger Missachtung der nationalen Genehmigungsvorschriften durchgeführt wird.
- 49 Daher greift auch die vierte Rüge der Kommission durch.

Kosten

- 50 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da Irland mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Irland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 86/609/EWG des Rates vom 24. November 1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, insbesondere Artikel 25, und aus dem EG-Vertrag, insbesondere Artikel 5 (jetzt Artikel 10 EG), verstoßen, dass es nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Artikel 2 Buchstabe d, 11 und 12 der Richtlinie getroffen und keine angemessene Sanktionsregelung für den Fall der Nichtbeachtung der Anforderungen der Richtlinie vorgesehen hat.
2. Irland trägt die Kosten des Verfahrens.

Jann

von Bahr

Edward

La Pergola

Timmermans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Oktober 2001.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

P. Jann