

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PHILIPPE LÉGER

vom 17. Dezember 1998 \*

1. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof, der mit einer Zuwiderhandlung gegen das österreichische Recht im Zusammenhang mit dem Transport von Tieren auf der Straße befaßt ist, ersucht Sie um Entscheidung, ob die Bestimmungen des primären Gemeinschaftsrechts in bezug auf den freien Warenverkehr<sup>1</sup> und des abgeleiteten Rechts über den Schutz von Tieren beim Transport<sup>2</sup> der Einführung einer zeitlichen — bezogen auf die Transportdauer — und einer geographischen Begrenzung — im Inland und bis zu einer Höchstentfernung — des Transports von Schlachttieren entgegenstehen.

Nationales Recht

2. Nach § 5 Absätze 1 und 2 des Tiertransportgesetzes — Straße (TGSt)<sup>3</sup> ist nämlich ein solcher Transport nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchzuführen; die Gesamttransportdauer darf sechs Stunden und die Gesamtentfernung

auf dem kürzesten Weg darf 130 km nicht überschreiten, sofern keine besondere Ausnahme bewilligt wird.

3. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

„Der Transport von Tieren auf der Straße ist auf der kürzesten verkehrsüblichen, veterinärmedizinisch vertretbaren und nach kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften zulässigen Route durchzuführen. Der Lenker hat sich einer schonenden und rücksichtsvollen Fahrweise zu bedienen, die insbesondere eine Verletzung der transportierten Tiere vermeidet. Die Be- und Entladung ist in schonender und rücksichtsvoller Form durchzuführen; Verletzungen der Tiere sind zu vermeiden.

Schlachttiertransporte dürfen nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchgeführt werden; wenn bei Einhaltung der kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften eine Gesamttransportdauer von sechs Stunden und eine Entfernung von 130 km nicht überschritten werden, darf ein Schlachtiertransport jedenfalls durchgeführt werden. Dabei werden die tatsächlich auf der Autobahn

\* Originalsprache: Französisch.

1 — Artikel 30 bis 36 EG-Vertrag.

2 — Es handelt sich um die Richtlinien 91/628/EWG des Rates vom 19. November 1991 über den Schutz von Tieren beim Transport sowie zur Änderung der Richtlinien 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. L 340, S. 17) und 95/29/EG des Rates vom 29. Juni 1995 zur Änderung der Richtlinie 91/628 (ABl. L 148, S. 52).

3 — BGBl. 1994/411.

zurückgelegten Kilometer nur zur Hälfte bei der Berechnung der Entfernung berücksichtigt.“

4. In § 16 Absätze 3 und 4 dieses Gesetzes heißt es:

„(3) Wer...

(4) einen Tiertransport durchführen läßt oder durchführt, der dem § 5 Abs. 1 oder 2 widerspricht, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe von 10 000 S bis 50 000 S zu bestrafen.“

### Sachverhalt und Verfahren

5. Herrn Monsees, Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens, ist vorgeworfen worden, gegen die erwähnte Regelung verstoßen zu haben. Nachdem er am 23. August 1995 um 11 Uhr Breitenwisch in Deutschland als Verladeort von 31 Rindern, die für den Transport nach Istanbul in der Türkei bestimmt waren, verlassen hatte, setzte er als Fahrer mit seinem Kraftwagenzug die Fahrt bis zum 24. August 1995, 10.15 Uhr, dem Zeitpunkt, zu dem an

der österreichischen Grenzkontrollstelle Arnoldstein eine Kontrolle durchgeführt wurde, fort. Sodann wurde festgestellt, daß der Transport dieser Schlachttiere nicht nur bis zum nächstgelegenen geeigneten Schlachtbetrieb in Österreich durchgeführt wurde, daß die Gesamttransportdauer 23 Stunden und 15 Minuten ohne Unterbrechung gedauert hat<sup>4</sup> und daß die zurückgelegte Wegstrecke auf alle Fälle 300 km überschritten hat, ohne daß eine Bewilligung für die Überschreitung der Zeiten und der Wegstrecke nach dem TGSt vorgelegt worden war.

6. Mit Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Villach vom 9. Januar 1996 wurde gegen den Beschwerdeführer eine Geldstrafe und eine Ersatzfreiheitsstrafe verhängt. Nachdem der unabhängige Verwaltungssenat Kärnten die Berufung des Beschwerdeführers gegen diesen Bescheid als unbegründet abgewiesen hatte, legte der Beschwerdeführer gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof ein.

7. Er macht im wesentlichen geltend, der internationale Charakter des streitigen Transports stehe der Anwendung des österreichischen Rechts entgegen, andernfalls „würde

<sup>4</sup> — Es heißt lediglich, daß die Tiere am 24. August um 4.45 Uhr in Samerberg versorgt worden seien, ohne daß bekannt ist, ob hierfür ein Anhalten erforderlich war.

jeder internationale Viehtransport aus Deutschland Richtung Osten im nächstgelegenen Schlachthof Salzburg enden“<sup>5</sup>.

8. Das vorliegende Gericht stellt zwar fest, daß eine solche Handelsbeschränkung tatsächlich grundsätzlich verboten sei, es meint aber, daß der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren eine solche Beschränkung gemäß Artikel 36 EG-Vertrag rechtfertigen könnte, sofern die streitigen Vorschriften nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstießen. In dieser Hinsicht äußert das nationale Gericht bestimmte Vorbehalte, da gelindere Mittel, wie häufigere Ruhezeiten oder zeitweises Tränken und Füttern der Tiere, für den angestrebten Schutz ausreichen.

9. Was jedoch die Bestimmungen des abgeleiteten Rechts angeht, auf die man sich auch berufen hat, so hält das Gericht im vorliegenden Fall die Richtlinie 95/29 für unanwendbar, da zur Zeit der maßgebenden Ereignisse die Frist für ihre Umsetzung noch nicht abgelaufen gewesen sei<sup>6</sup>. Nur die Richtlinie 91/628 sei im vorliegenden Fall einschlägig, doch sei in ihr keine Beschränkung für den Transport von Tieren vorgesehen.

<sup>5</sup> — Vierter Absatz der Begründung des Vorlagebeschlusses.

<sup>6</sup> — Die Umsetzungsfrist, die in Artikel 2 der Richtlinie geregelt ist, lief erst am 31. Dezember 1996 ab. Diese Frist konnte sogar bis zum 31. Dezember 1997 verlängert werden, um die Bestimmungen über die Verlängerung der Höchstdauer der Fahrt anzuwenden.

10. Der Verwaltungsgerichtshof hat daher das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof über folgende Frage entschieden hat:

Sind die Artikel 30 bis 36 EG-Vertrag (Vorschriften über die Freiheit des Warenverkehrs) und die sonstigen Vorschriften des geltenden Gemeinschaftsrechts dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat daran hindern, den Schlachtiertransport insoweit zu beschränken, als Schlachtiertransporte nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchgeführt werden dürfen, und ein Schlachtiertransport nur dann jedenfalls durchgeführt werden darf, wenn bei Einhaltung der kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften eine Gesamttransportdauer von 6 Stunden und eine Entfernung von 130 km nicht überschritten werden, wobei die tatsächlich auf der Autobahn zurückgelegten Kilometer nur zur Hälfte bei der Berechnung der Entfernung berücksichtigt werden?

#### Anwendbare Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts

11. Drei Arten von Regelungen können unter den Umständen des vorliegenden Falles von Belang sein.

*Die Artikel 30 ff. des Vertrages*

12. Das vorliegende Gericht bezieht sich zunächst in seiner Frage ausdrücklich auf Artikel 30 des Vertrages, der sowohl mengenmäßige Beschränkungen bei der Einfuhr als auch andere Maßnahmen gleicher Wirkung verbietet, die „geeignet [sind], den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“<sup>7</sup>.

13. Abweichend von dieser Vorschrift können nur bestimmte dem freien Warenverkehr entgegenstehende Maßnahmen gerechtfertigt sein, und zwar entweder gemäß Artikel 36 oder — bei unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen wie im vorliegenden Fall — wenn es um zwingende Erfordernisse des nationalen Rechts geht, mit denen ein Ziel verfolgt wird, „das den Erfordernissen des freien Warenverkehrs, der eine der Grundlagen der Gemeinschaft darstellt, vorgeht“<sup>8</sup>. Ein solches zwingendes Erfordernis könnte nach Ansicht des vorlegenden Gerichts in dem gerechtfertigten zweifachen Ziel bestehen, die Gesundheit der Tiere und die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer zu schützen<sup>9</sup>, wenn die zur Beachtung dieses zwingenden Erfordernisses erlassenen nationalen Maßnahmen im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stünden, woran das Gericht zweifelt<sup>10</sup>. Artikel 36 betrifft insbesondere „Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen ...“, die ... zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren ... gerechtfertigt sind“.

7 — Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74 (Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5).

8 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, Slg. 1979, 649, Randnr. 14).

9 — S. 6 des Vorlagebeschlusses.

10 — So führt das vorliegende Gericht aus, es bestünden Bedenken, daß es zur „Erreichung des Zieles des Tierschutzes nicht der ... genannten Maßnahmen bedarf, sondern gelindere Mittel, wie häufigere Ruhezeiten, zeitweise Tränken und Füttern der Tiere und ähnliche, ausreichen“ (S. 5 des Vorlagebeschlusses).

14. Der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens führt ferner Regelungen des abgeleiteten Rechts zum Schutz von Tieren beim Transport an.

*Die Richtlinie 91/628*

15. Die Richtlinie 91/628 wird als erstes erwähnt. Ihre Begründungserwägungen führen das Ziel des Schutzes und der Versorgung von Tieren beim Ferntransport an. Zwar schreibt diese Richtlinie selbst keine Begrenzung insbesondere der Dauer des Straßentransports lebender Tiere vor (nur bestimmte Zeitabstände für das Füttern und Tränken der Tiere sind vorgesehen<sup>11</sup>), doch heißt es in Artikel 13 Absatz 1:

„Die Kommission legt vor dem 1. Juli 1992 einen auf der Grundlage einer Stellungnahme des wissenschaftlichen Veterinärausschusses ausgearbeiteten Bericht, gegebenenfalls zusammen mit Vorschlägen, über folgende Punkte vor:

— Festlegung einer Höchstdauer für den Transport bestimmter Tierarten;

11 — Kapitel I Teil A Nummer 2 Buchstabe d des Anhangs lautet: „Während des Transports müssen die Tiere in angemessenen Zeitabständen mit Wasser und geeignetem Futter versorgt werden. Die Tiere dürfen nicht länger als 24 Stunden ohne Futter und Wasser bleiben, es sei denn, daß in besonderen Fällen eine Verlängerung dieser Zeitspanne um höchstens 2 Stunden, insbesondere unter Berücksichtigung der beförderten Arten, der eingesetzten Transportmittel und der Nähe des Entladeortes im Interesse der Tiere liegt.“

— Zeitabstände gemäß ... [für die Fütterung und Tränkung der Tiere]; könnten. Dies ergibt sich insbesondere aus ihrer dritten Begründungserwägung:

— Dauer der Ruhezeit [im Fall von mehr von 24stündigen Beförderungen ab dem Versandort und unter Berücksichtigung des Bestimmungsorts am vorgesehenen Transportweg] ...“

„In bestimmten Mitgliedstaaten gibt es Bestimmungen über die einzuhaltenden Fahrzeiten, die Fütterungs- und Tränkabstände, die Ruhepausen und die Raumerfordernisse. Diese Regeln sind in einigen Fällen überaus detailliert und werden gelegentlich herangezogen, um den innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren zu beschränken. Die mit dem Transport von Tieren befaßten Personen benötigen jedoch eindeutige Kriterien, damit sie ihre Tätigkeit gemeinschaftsweit ausüben können, ohne mit unterschiedlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten in Konflikt zu geraten.“

*Die Richtlinie 95/29*

16. Gestützt auf die zuletzt genannte Bestimmung wurde die Richtlinie 95/29 zur Änderung der Richtlinie 91/628 erlassen, auf die im nationalen Verfahren ebenfalls Bezug genommen wurde.

18. Um dieses Ziel zu erreichen, „ohne dabei die Belange des Tierschutzes zu vernachlässigen“, soll die Richtlinie 95/29 „hinsichtlich bestimmter Tierarten die Fahrzeiten, die Zeitabstände für das Füttern und Tränken, die Ruhezeiten sowie die zulässige Ladedichte ... harmonisieren“<sup>12</sup>.

17. In diesem Zusammenhang läßt sich sagen, daß diese Richtlinie gerade Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen verhindern soll, die die Mitgliedstaaten unter dem Vorwand einer besonderen Versorgung der lebenden Tiere während der Beförderung zu erlassen versucht sein

19. Daher wurde in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 91/628 ein neuer Buchstabe aa eingefügt, dessen zweiter Gedankenstrich die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß die Fahr- und Ruhezeiten sowie die Zeitabstände für das Füttern und Tränken

12 — Vierte Begründungserwägung.

in bezug auf bestimmte Tierarten den in Kapitel VII des Anhangs der Richtlinie 95/29 festgesetzten Zeiten und Abständen entsprechen<sup>13</sup>.

der Nähe des Bestimmungsorts im Interesse der Tiere um zwei Stunden verlängert werden kann.

20. Das betreffende Kapitel setzt insbesondere in den Nummern 1 und 2 die zulässige Höchstdauer des Straßentransports für Rinder auf 8 Stunden fest.

Nummer 3 ermächtigt jedoch zu einer Verlängerung dieser Transportdauer, sofern das Transportfahrzeug bestimmte zusätzliche Anforderungen erfüllt<sup>14</sup>. In diesem Fall werden gemäß Nummer 4 Buchstabe d die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie Fahrt- und Ruhezeiten verlängert. Rinder müssen auf diese Weise „nach einer Transportdauer von 14 Stunden eine ausreichende, mindestens einstündige Ruhepause erhalten, insbesondere damit sie getränkt und nötigenfalls gefüttert werden könnten. Nach dieser Ruhepause kann der Transport für weitere 14 Stunden fortgesetzt werden.“ Es sei bemerkt, daß diese Transportdauer nach Nummer 8 insbesondere unter Berücksichtigung

Schließlich können die Mitgliedstaaten nach Nummer 9 eine *Sonderregelung* für die Beförderung von Schlachttieren vorsehen, wenn diese *ausschließlich in ihrem eigenen Hoheitsgebiet* erfolgt, auf das die Ausnahmebestimmungen keine Anwendung finden können. Auf diese Weise kann eine nicht verlängerbare Transporthöchstdauer von 8 Stunden für die Beförderung von Schlachttieren vorgesehen werden, wenn der Versandort und der Bestimmungsort ausschließlich im eigenen Hoheitsgebiet liegen, „wobei die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages einzuhalten sind“, wie es in der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 95/29 heißt.

21. Wie das vorliegende Gericht ausführt, ist diese Richtlinie jedoch zeitlich auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar, da die Frist für ihre Umsetzung zum Zeitpunkt der maßgebenden Ereignisse noch nicht abgelaufen war. Wie jedoch die Kommission zu Recht ausführt, war sie zur Zeit des Tatgeschehens bereits in Kraft getreten und „ihr Aussagegehalt somit bei der rechtlichen Würdigung mit zu bedenken“<sup>15</sup>.

13 — Artikel 1 Nummer 3 der Richtlinie 95/29.

14 — Diese Anforderungen sind folgende:

- ausreichend Einstreu am Boden des Transportfahrzeugs;
- die Futtermenge, die das Transportfahrzeug mitführt, muß den beförderten Tierarten und der Transportzeit angemessen sein;
- direkter Zugang zu den Tieren;
- Möglichkeit einer angemessenen Belüftung, die der Temperatur (innen und außen) angepaßt werden kann;
- bewegliche Trennwände zur Errichtung von Boxen;
- die Transportfahrzeuge müssen mit einer Vorrichtung ausgerüstet sein, die bei Fahrtunterbrechungen einen Anschluß an die Wasserversorgung ermöglicht;
- bei Fahrzeugen, die für den Transport von Schweinen verwendet werden, muß zum Tränken der Tiere während des Transports ausreichend Wasser mitgeführt werden.“

15 — II Nr. 2 Absatz 3 der Erklärungen der Kommission.

*Das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport*

22. Schließlich ist das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport<sup>16</sup> zu erwähnen, auf das in der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 91/628 Bezug genommen wird. Dieses Übereinkommen, das im Rahmen des Europarats am 13. Dezember 1968 geschlossen wurde, enthält — insbesondere in Artikel 6 Absatz 4 — Vorschriften über die Zeitabstände für das Tränken und Füttern von Rindern auf dem Transport, die Kapitel I Abschnitt A Nummer 2 Buchstabe d des Anhangs der Richtlinie 95/29 entsprechen.

23. Das Übereinkommen sieht zwar keine zwingende Transportdauer vor, bestimmt jedoch in Artikel 14: „Die Tiere sind so schnell wie möglich zum Bestimmungsort zu transportieren; Verzögerungen, besonders bei der Umladung und auf Verschiebebahnhöfen, sind auf ein Mindestmaß zu beschränken.“

### Stellungnahme

24. Es besteht kaum ein Zweifel daran, daß die nationale Regelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ein-

fuhrbeschränkung darstellt, da sie zwingend insbesondere die Beendigung internationaler Schlachtiertransporte im Inland beim nächstgelegenen Schlachtbetrieb zum Zweck der Tötung der Tiere vorschreibt. Dies bestreitet auch keiner der Verfahrensbeteiligten<sup>17</sup>. Im übrigen kann mit dem Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens<sup>18</sup> darauf hingewiesen werden, daß die streitige Regelung tatsächlich nicht nur Einfuhren, sondern auch Ausfuhren, d. h. im vorliegenden Fall sämtliche von Österreich ausgehenden internationalen Transporte und sogar die Durchfuhr von Schlachtieren durch Österreich, verhindert. Somit gebieten die nationalen Vorschriften unter Verstoß sowohl gegen Artikel 30 als auch gegen Artikel 34 des Vertrages die Beendigung aller derartigen Beförderungen am nächstgelegenen inländischen Schlachtbetrieb.

25. Sie haben allerdings insbesondere in Ihrem Urteil Hedley Lomas ausgeführt: „Durch den Rückgriff auf Artikel 36 des Vertrages können ... Beschränkungen des freien Warenverkehrs aufrechterhalten werden, die zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Tieren gerechtfertigt sind, denn dieser Schutz wird vom Gemeinschaftsrecht als wesentliches Erfordernis anerkannt.“<sup>19</sup>

17 — In diesem Sinne S. 10 der Erklärungen der Kommission und Nr. 1 zweiter Absatz der Erklärungen des Beschwerdeführers des Ausgangsverfahrens. Die österreichische Regierung selbst konzentriert ihre Erklärungen vor allem auf die möglichen Rechtfertigungen für das Hemmnis des freien Warenverkehrs, auf das die Anwendung ihrer Regelungen gegebenenfalls hinauslaufen könnte, ohne das letztere Problem zu vertiefen. Sie räumt im übrigen ein, daß „eine Maßnahme, wie sie in § 5 Abs. 2 TGSt beschrieben ist, als Maßnahme gleicher Wirkung i. S. d. Art. 30 EGV angesehen werden könnte“ (III 2 ihrer Erklärungen).

18 — Nr. 1 dritter Absatz seiner Erklärungen.

19 — Urteil vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94 (Slg. 1996, I-2553, Randnr. 18). Vgl. auch Urteil vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 47; im folgenden: Urteil Compassion).

16 — Serie der Europäischen Verträge, Nr. 65.

26. Eine Rechtfertigung nach Artikel 36 ist jedoch nur zulässig, wenn „Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der Maßnahmen vorsehen, die zur Verwirklichung des konkreten Zieles, das durch den Rückgriff auf Artikel 36 erreicht werden soll, erforderlich sind“<sup>20</sup>. In einem solchen Fall müssen nämlich in dem von der Harmonisierungsrichtlinie gezogenen Rahmen geeignete Kontrollen durchgeführt und Schutzmaßnahmen erlassen werden.

27. Im vorliegenden Fall bleibt zu prüfen, ob die angeführten Bestimmungen des abgeleiteten Rechts die Harmonisierung der zum Schutz der Gesundheit von zur Schlachtung bestimmten Rindern beim Transport, einem besonderen, mit Artikel 36 verfolgten Ziel, erforderlichen Maßnahmen vorsehen.

28. Dies ist bei der Richtlinie 91/628 offensichtlich nicht der Fall, die, wie wir gesehen haben, keine zwingenden Maßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten vorschreibt. Die Verweisung in ihrem Artikel 13 auf den späteren Erlass ergänzender Regelungen unterstreicht, daß sie kein vollständiges Harmonisierungsinstrument für die einschlägigen nationalen Regelungen darstellen soll. Artikel 13 Absatz 4 besagt im übrigen vorsorglich: „Bis zum Inkrafttreten der Bestimmungen gemäß den Absätzen 1 und 2 sind die einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des Vertrages anzuwenden.“

20 — A. a. O. Vgl. auch Urteil *Compassion* (a. a. O., Randnr. 47).

29. Die Richtlinie 95/29 harmonisiert zwar insbesondere die höchste Transportdauer für Rinder und die Zeitabstände für das Füttern und Tränken dieser Tiere, doch habe ich bereits ausgeführt, daß die Frist für ihre Umsetzung zum Zeitpunkt der maßgebenden Ereignisse noch nicht abgelaufen war. Sie sind der Ansicht, daß eine Richtlinie nicht dazu führt, die Zuständigkeit zu beseitigen, die Artikel 36 den Mitgliedstaaten verleiht, wenn die Frist, die die Richtlinie ihnen für den Erlass der erforderlichen Vorschriften läßt, um ihr nachzukommen, noch nicht abgelaufen ist<sup>21</sup>. Bis zum Ablauf der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie können sich die Mitgliedstaaten daher auf Artikel 36 des Vertrages stützen, um ein Verhalten durch Erwägungen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren zu rechtfertigen.

30. Es sei jedoch — vorsorglich, denn Sie sind damit nicht befaßt — bemerkt, daß die Richtlinie 95/29 selbst nach Ablauf der Frist für ihre Umsetzung sicherlich nicht so ausgelegt werden kann, daß sie einen Mitgliedstaat bei internationalen Transporten ermächtigt, unter Strafandrohung zwingend die Beendigung beim nächstgelegenen inländischen Schlachtbetrieb vorzuschreiben, wie dies bei der streitigen Regelung der Fall ist<sup>22</sup>. Zwar ist eine solche zwingende Vorschrift in dieser Richtlinie vorgesehen und nach ihr zulässig, doch handelt es sich dabei um eine Sonderregelung in Nummer 9 des Kapitels VII des Anhangs, die nur für *inländische* Transporte von Schlachttieren gilt, wenn der Versandort und der Bestimmungsort in ein und demselben Hoheitsgebiet liegen. Nur für diese kann eine nicht verlängerbare Transport-

21 — Urteile vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76 (*Simmenthal*, Slg. 1976, 1871, Randnr. 36) und vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78 (*Denkavit Futtermittel*, Slg. 1979, 3369, Randnrn. 18 bis 21).

22 — In diesem Sinne auch S. 16 f. der Erklärungen der Kommission.

höchstdauer von 8 Stunden von einem Mitgliedstaat vorgesehen werden.

31. Da keine der auf den vorliegenden Fall anwendbaren Bestimmungen des abgeleiteten Rechts Maßnahmen harmonisiert, die zur Verwirklichung des besonderen Zweckes erforderlich sind, der mit dem Rückgriff auf Artikel 36 verfolgt wird, nehme ich die Untersuchung der Frage wieder auf, ob die österreichische Regelung — die im Kern gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs verstößt — nach diesem Artikel aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren gerechtfertigt ist.

32. Erst dann ist gegebenenfalls zu prüfen, ob die erlassenen Maßnahmen durch ein zwingendes Erfordernis gerechtfertigt werden können. Es sei nämlich daran erinnert, daß eine Ausnahme gemäß Artikel 36 des Vertrages vor einer Rechtfertigung durch ein zwingendes Erfordernis des allgemeinen Interesses zu erwägen ist<sup>23</sup>.

33. Im Rahmen von Artikel 36 des Vertrages erlassene Maßnahmen sind 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“<sup>24</sup>. Mit anderen Worten, auf der

Grundlage von Artikel 36 des Vertrages erlassene nationale Maßnahmen sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie die Erfordernisse des freien Warenverkehrs berücksichtigen, wie sie im Vertrag und insbesondere im letzten Satz von Artikel 36 zum Ausdruck kommen<sup>25</sup>.

34. Läßt sich das Ziel des Schutzes der Schlachttiere während des Transports durch weniger restriktive Maßnahmen in ebenso wirksamer Weise verwirklichen?

35. Nach Ihrer ständigen Rechtsprechung<sup>26</sup> ist es Sache der Partei, die sich auf die Anwendung von Artikel 36 des Vertrages beruft, darzutun, daß die Gesundheit der Tiere bedroht ist.

36. Ich zweifle nicht daran, daß, wie die österreichische Regierung hervorhebt<sup>27</sup>, die streitigen Bestimmungen des TGSt geeignet sind, das Ziel des Schutzes der Gesundheit von Schlachttieren beim Transport zu erreichen. Die Begrenzung der Transportdauer und der Wegstrecke trägt offensichtlich zu diesem Ziel bei, indem sie insbesondere den Spannungs-

23 — Urteil vom 25. Juli 1991 in den Rechtssachen C-1/90 und C-176/90 (Aragonesa de Publicidad Exterior und Publivia, Slg. 1991, I-4151, Randnr. 16).

24 — Urteil vom 27. März 1985 in der Rechtssache 73/84 (Denkavit Futtermittel, Slg. 1985, 1013, Randnr. 14).

25 — Urteile vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil u. a., Slg. 1994, 2727, Randnr. 44) und vom 13. März 1986 in der Rechtssache 54/85 (Mirepoix, Slg. 1996, 1067, Randnr. 13).

26 — Urteile vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445, Randnr. 22) und vom 30. November 1983 in der Rechtssache 227/82 (Van Bennekom, Slg. 1983, 3883, Randnr. 40).

27 — III. 3 ihrer Erklärungen.

und Erschöpfungszustand verringert, den solche Transporte hervorrufen können.

37. Ebenso offensichtlich erscheint es mir jedoch, daß die nationale Regelung zur Erreichung dieses Zieles keine angemessene Interessenabwägung vornimmt. Denn die Anwendung der österreichischen Regelung auf Fälle des internationalen Transports führt zu dem abwegigen Ergebnis, daß tatsächlich jede Durchfuhr durch Österreich verboten ist, wenn dieses Land nicht zum endgültigen Bestimmungsland wird. Transporte von Schlachttieren, die von Österreich aus in einen anderen Mitgliedstaat als Bestimmungsland durchgeführt werden oder die als reiner internationaler Transport aus und nach anderen Mitgliedstaaten lediglich durch Österreich hindurchgeführt werden, werden im Ergebnis dadurch unmöglich gemacht, daß eine Beendigung beim nächstgelegenen Schlachtbetrieb innerhalb der österreichischen Grenzen vorgeschrieben wird. Selbst Einfuhren von Schlachttieren nach Österreich werden erheblich behindert, da der endgültige Bestimmungs-ort nicht frei gewählt werden kann. Somit wird jeder internationale Schlachttiertransport auf der Straße in Österreich durch die Anwendung der streitigen Bestimmungen unmöglich gemacht.

38. Folgte man den Überlegungen der österreichischen Regierung, so müßte eingeräumt werden, daß der Schutz der Schlachttiere beim internationalen Transport am besten durch das Verbot internationaler Transporte gewährleistet werden könnte. Der Erfolg einer solchen Lösung ist nur allzu gewiß. Ich kann allerdings nicht umhin, sie ein wenig radikal zu finden. Zwar ließe sich auch die Ansicht vertreten, daß nur ein Transport von toten

Tieren ein guter Transport von Tieren ist, wie die österreichische Regierung dies glauben machen möchte<sup>28</sup>, doch bin ich auch in diesem Punkt nicht überzeugt, daß dies notwendigerweise die Lösung wäre, die den Schutz der Gesundheit der Tiere und die Erfordernisse des Binnenmarktes am besten miteinander in Einklang bringt.

39. Doch ist dies nicht die Lösung, die insbesondere die Staaten, die das im Rahmen des Europarats geschlossene Übereinkommen unterzeichnet haben, oder der Gemeinschaftsgesetzgeber gewählt haben, um den gleichen Schutzzweck zu gewährleisten.

40. Zum letztgenannten Punkt sei darauf hingewiesen, daß die Richtlinie 91/628 verlangt, daß die Dauer des Transports von Tieren auf Fernstrecken begrenzt wird. Der gleiche Gedanke wird im Rahmen der Richtlinie 95/29 entwickelt. Zur Gewährleistung eines besseren Schutzes der beförderten Tiere wird insbesondere die Höchstdauer des Transports harmonisiert<sup>29</sup>. So kann diese auf bis zu 30 Stunden verlängert werden, wenn bestimmte Voraussetzungen in bezug auf die Ausstattung des Lastkraftwagens eingehalten werden. Von der Verfolgung dieses Zieles geht auch teilweise die Harmonisierung der Zeitabstände aus, in denen die Tiere gefüttert und getränkt werden müssen, der Ruhezeiten, des verfügbaren Platzes und der Normen, denen die

28 — In Nr. III. 5 ihrer Erklärungen heißt es, daß „beispielsweise die Alternative von Kühlfleischtransporten ein gangbarer Weg wäre, um das unnötige Leiden der Tiere während des Transports abzukürzen“.

29 — Siehe Nr. 20 der vorliegenden Schlußanträge.

Transportmittel in bezug auf den Transport bestimmter Arten von Tieren genügen müssen.

41. In bezug auf das Übereinkommen möchte ich, ohne die Frage zu behandeln, ob eine Berufung darauf im vorliegenden Fall möglich ist — was im übrigen kaum erörtert worden ist<sup>30</sup> — lediglich bemerken, daß seine Verfasser zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren andere Mittel vorgeschlagen und verabschiedet haben als die radikaleren, die die österreichische Regierung eingeführt oder vorgeschlagen hat. Wie wir gesehen haben<sup>31</sup>, sind dort Bestimmungen vorgesehen, die im wesentlichen denjenigen im Anhang der Richtlinie 95/29 entsprechen.

42. Diese beiden Beispiele zeigen deutlich, in welchem Umfang das Ziel des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Schlachtieren bei ihrem Transport auf der Straße auf anderen Wegen erreicht werden kann, die die Erfordernisse des freien Warenverkehrs besser wahren als alle, die im österreichischen Recht gewählt wurden. Das österreichische Recht verkennt im übrigen im Ergebnis nicht, welche Maßnahmen zur Verwirklichung des angestrebten Zieles geeignet und dabei mit den Erfordernissen des Gemeinsamen Marktes vereinbar sind, denn es enthält zeitliche Höchstgrenzen.

30 — Es ist festzustellen, daß Sie, als Sie in der erwähnten Rechtsache *Compassion* die Verbindlichkeit einer ähnlichen Übereinkunft — des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen — zu beurteilen hatten, ausgeführt haben: „Das Übereinkommen ist seit seinem Inkrafttreten Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung“ (Randnr. 31). Dennoch sind Sie zu dem Ergebnis gelangt, daß das spezielle Übereinkommen, über das Sie zu befinden hatten, keine für die Vertragsparteien und damit für die Gemeinschaft rechtlich verbindlichen Vorschriften enthielt (Randnrn. 32 bis 37).

31 — Nrn. 22 und 23 der vorliegenden Schlußanträge.

43. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die streitigen nationalen Maßnahmen, da sie von gleicher Art wie mengenmäßige Handelsbeschränkungen sind, nicht aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren, der mit Artikel 36 des Vertrages angestrebt wird, gerechtfertigt werden können.

44. Ich habe ausgeführt, daß im nationalen Verfahren wie auch im Verfahren vor dem Gerichtshof zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses geltend gemacht worden sind, die geeignet sein sollen, diese Bestimmungen zu rechtfertigen. Keines von diesen Erfordernissen erscheint mir jedoch geeignet, die festgestellte Behinderung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen.

45. Denn das doppelte Ziel des Schutzes der Gesundheit der Tiere und der Sicherheit der Teilnehmer des Straßenverkehrs, das angeführt wird, um die nationalen Maßnahmen zu rechtfertigen, erscheint mir zwar berechtigt, dürfte jedoch kein „zwingendes Erfordernis“ darstellen, das unter den Umständen des vorliegenden Falles die nationale Regelung von dem Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung trotz seiner handelsbeschränkenden Wirkung ausnehmen könnte.

46. Der Grund ist wieder die mangelnde Anpassung der verwendeten Mittel an den verfolgten Zweck. Ohne nochmals das Ziel des Tierschutzes zu behandeln, das bereits im Rahmen der Prüfung der Anwendung des Artikels 36 des Vertrages untersucht worden ist, sei bemerkt, daß das Streben nach Sicherheit im Straßenverkehr — unbeschadet der Frage, ob es ein zwingendes Erfordernis im

Sinne Ihres Urteils *Cassis de Dijon* bilden kann<sup>32</sup> — auf einem Weg erreichbar gewesen wäre, der das Grundprinzip des freien Warenverkehrs weniger mißachtet. Hierzu genügt die Feststellung, daß der Gemeinschaftssetzgeber das Ziel der Sicherheit des Straßenverkehrs in die Richtlinie über den Schutz von Tieren beim Transport aufnehmen konnte, ohne daß dieses Ziel ein unverhältnismäßiges Handelshemmnis rechtfertigt. Dieses Bestreben tritt beispielsweise in der Verweisung auf Artikel 1 Nummer 3 zweiter Gedan-

kenstrich der Richtlinie 95/29 in der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85<sup>33</sup> zutage, die gerade auch aus Erwägungen der Sicherheit des Straßenverkehrs erlassen wurde<sup>34</sup>.

47. Ich bin daher der Ansicht, daß sich die streitigen nationalen Maßnahmen, die die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Handelsbeschränkungen haben, nicht mit zwingenden Erfordernissen des Schutzes der Gesundheit von Tieren und der Sicherheit des Straßenverkehrs rechtfertigen lassen.

## Ergebnis

48. Nach allem schlage ich vor, auf die Frage des Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu antworten:

Die Artikel 30 bis 36 EG-Vertrag sind so auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat untersagen, den Transport lebender Schlachttiere dadurch zu beschränken, daß diese Art Transport nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchgeführt werden darf und daß ein solcher Transport nur dann jedenfalls durchgeführt werden darf, wenn bei Einhaltung der kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften eine Gesamttransportdauer von 6 Stunden und eine Entfernung von 130 km nicht überschritten werden, wobei die tatsächlich auf der Autobahn zurückgelegten Kilometer bei der Berechnung der Entfernung nur zur Hälfte berücksichtigt werden.

32 — Bekanntlich ist nämlich die Liste der vom Gerichtshof insbesondere in dem erwähnten Urteil *Cassis de Dijon* in Randnr. 8 aufgezählten Rechtfertigungsgründe, wirksame steuerliche Kontrolle, Schutz der öffentlichen Gesundheit, Lauterkeit des Handelsverkehrs und Verbraucherschutz, keinesfalls abschließend.

33 — Verordnung des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 1).

34 — Das dreifache Ziel der Sicherheit im Straßenverkehr, der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und des sozialen Fortschritts ergibt sich aus der ersten Begründungserwägung der Verordnung.