

MONSEES

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

11. Mai 1999 *

In der Rechtssache C-350/97

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom österreichischen Verwaltungsgerichtshof in dem bei diesem anhängigen Verfahren

Wilfried Monsees

gegen

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

weitere Partei:

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30, 34 und 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG bis 30 EG) sowie der sonstigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in bezug auf den Transport lebender Schlachttiere

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D. A. O. Edward und L. Sevón (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Léger

Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Wilfried Monsees, vertreten durch Rechtsanwalt Arnold Köchl, Villach,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch Wolf Okresek, Sektionschef im Bundeskanzleramt, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Claudia Schmidt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Wilfried Monsees, vertreten durch Rechtsanwalt Arnold Köchl, der österreichischen Regierung, vertreten durch Christine Pesendorfer, Oberrätin im Bundeskanzleramt, als Bevollmächtigte, und der Kommission, vertreten durch Klaus-Dieter Borchardt, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten in der Sitzung vom 26. November 1998,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Dezember 1998,

folgendes

Urteil

- 1 Der Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluß vom 24. September 1997, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Oktober 1997, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) eine Frage nach der Auslegung der Artikel 30, 34 und 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG bis 30 EG) sowie der sonstigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in bezug auf den Transport lebender Schlachttiere zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Frage stellt sich in einem Verfahren über die Beschwerde des Wilfried Monsees (Beschwerdeführer) gegen einen Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenats für Kärnten wegen eines Verstoßes gegen eine Regelung über die Höchstdauer und die maximale Wegstrecke von Transporten lebender Schlachttiere.

- 3 Die Richtlinie 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) findet nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstabe b erster Gedankenstrich Anwendung auf den Transport von Haustieren der Gattung Rind über eine Entfernung von mehr als 50 km vom Ausgangspunkt des Transports bis zum Bestimmungsort.
- 4 Zu den Einzelheiten des Transports von Rindern, insbesondere dessen Dauer, bestimmt Kapitel I Nummer 2 Buchstabe d des Anhangs der Richtlinie 91/628, daß die Tiere während des Transports in angemessenen Zeitabständen mit Wasser und geeignetem Futter versorgt werden müssen. 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 im Interesse der Tiere liegt.
- 5 Nach Artikel 13 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie 91/628 hatte die Kommission vor dem 1. Juli 1992 gegebenenfalls Vorschläge für die Festlegung einer Höchstdauer für den Transport bestimmter Tierarten vorzulegen. Nach Absatz 4 dieses Artikels waren bis zur Durchführung dieser Bestimmung die einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des Vertrages anzuwenden.
- 6 In der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 95/29/EG des Rates vom 29. Juni 1995 zur Änderung der Richtlinie 91/628 (ABl. L 148, S. 52) heißt es: „In bestimmten Mitgliedstaaten gibt es Bestimmungen über die einzuhaltenden Fahrzeiten, die Fütterungs- und Tränkabstände, die Ruhepausen und die Raum-erfordernisse. Diese Regeln sind in einigen Fällen überaus detailliert und werden gelegentlich herangezogen, um den innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren zu beschränken ...“
- 7 Die vierte Begründungserwägung der Richtlinie lautet: „Um technische Hindernisse im Handel mit lebenden Tieren abzubauen und ein reibungsloses Funktionieren der betreffenden Marktorganisationen zu gewährleisten, ohne dabei die Belange des Tierschutzes zu vernachlässigen, müssen die Vorschriften der Richtlinie 91/628/EWG

im Kontext des Binnenmarktes geändert werden, um hinsichtlich bestimmter Tierarten die Fahrzeiten, die Zeitabstände für das Füttern und Tränken, die Ruhezeiten sowie die zulässige Ladedichte zu harmonisieren.“

- 8 Durch die Richtlinie 95/29 wurde in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 91/628 ein neuer Buchstabe aa) eingefügt. Nach dessen zweitem Gedankenstrich müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, daß „die Fahrt- und Ruhezeiten sowie die Zeitabstände für das Füttern und Tränken in bezug auf bestimmte Tierarten ... den Anforderungen gemäß Kapitel VII des Anhangs ...“ der letztgenannten Richtlinie genügen.
- 9 Dieser Anhang setzt in seiner durch die Richtlinie 95/29 ergänzten Fassung insbesondere in Kapitel VII Nummern 1 und 2 die zulässige Höchstdauer des Straßenverkehrs für Tiere der Gattung Rind fest, die 8 Stunden nicht übersteigen darf.
- 10 Nummer 3 läßt jedoch eine Verlängerung dieser Dauer zu, sofern das Transportfahrzeug bestimmte zusätzliche Anforderungen erfüllt. In diesem Fall müssen gemäß Nummer 4 Buchstabe d desselben Kapitels Rinder „nach einer Transportdauer von vierzehn Stunden eine ausreichende, mindestens einstündige Ruhepause erhalten, insbesondere damit sie getränkt und nötigenfalls gefüttert werden können. Nach dieser Ruhepause kann der Transport für weitere vierzehn Stunden fortgesetzt werden.“
- 11 Nach Nummer 8 dürfen die erwähnten Transportzeiten „— insbesondere unter Berücksichtigung der Nähe des Bestimmungsortes — im Interesse der Tiere um zwei Stunden verlängert werden“.

- 12 Punkt 9 ermächtigt schließlich die Mitgliedstaaten, „eine nicht verlängerbare Transporthöchstdauer von 8 Stunden für die Beförderung von Schlachttieren vor[zu]sehen, wenn der Versandort und der Bestimmungsort ausschließlich in ihrem eigenen Hoheitsgebiet liegen“.
- 13 Nach Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 95/29 mußten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen, vor dem 31. Dezember 1996 in Kraft setzen. Für die Umsetzung bestimmter Vorschriften verfügten sie jedoch über eine zusätzliche Frist bis zum 31. Dezember 1997.
- 14 Im österreichischen Recht sieht § 5 Absätze 1 und 2 des Tiertransportgesetzes — Straße (BGBl 1994/411; im folgenden: TGSt) hinsichtlich der Durchführung des Transports vor:

„Der Transport von Tieren auf der Straße ist auf der kürzesten verkehrsüblichen, veterinärmedizinisch vertretbaren und nach kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften zulässigen Route durchzuführen ...

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 Schlachttiertransport jedenfalls durchgeführt werden. Dabei werden die tatsächlich auf der Autobahn zurückgelegten Kilometer nur zur Hälfte bei der Berechnung der Entfernung berücksichtigt.“

- 15 Nach § 16 Absatz 3 Ziffer 4 TGSt begeht derjenige, der einen Tiertransport durchführen läßt oder durchführt, der dem § 5 Absatz 1 oder 2 widerspricht, eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe von 10 000 ATS bis 50 000 ATS zu bestrafen.
- 16 Der Beschwerdeführer, ein Beförderungsunternehmer, wurde für schuldig erkannt, gegen diese Regelung verstoßen zu haben. Nach dem Vorlagebeschluß trat er am 23. August 1995 um 11 Uhr in Breitenwisch, Deutschland, eine Fahrt mit einer Ladung von 31 Rindern an, deren Bestimmungsort Istanbul in der Türkei war, und setzte sie fort, bis er am folgenden Tag um 10.15 Uhr von den Zollbehörden der Grenzkontrollstelle Arnoldstein an der österreichisch-italienischen Grenze kontrolliert wurde. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Gesamtdauer des Transports 23 Stunden und 15 Minuten und die gesamte zurückgelegte Entfernung mehr als 300 km.
- 17 Gegen den Beschwerdeführer wurden mit Straferkenntnis vom 9. Januar 1996 eine Geldstrafe und eine Ersatzfreiheitsstrafe verhängt, weil er die transportierten Tiere nicht bis zum nächstgelegenen geeigneten Schlachtbetrieb in Österreich befördert, sondern den Transport, ohne hierfür eine Bewilligung erhalten zu haben, über die in § 5 Absatz 2 TGSt vorgeschriebene Höchstdauer und -transportstrecke hinaus fortgesetzt habe. Die Berufung gegen diesen Bescheid wurde vom Unabhängigen Verwaltungssenat für Kärnten am 26. Juni 1996 abgewiesen.
- 18 Der Beschwerdeführer legte gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof ein; in diesem Rahmen machte er geltend, daß der internationale Charakter des Transports der Anwendung des nationalen Rechts entgegenstehe, die dazu führen würde, daß jeder Rindertransport aus Deutschland in Richtung Osten verhindert würde, da dieser zwangsläufig im nächstgelegenen geeigneten Schlachtbetrieb in Österreich enden würde.

- 19 Der Verwaltungsgerichtshof hat in der Erwägung, daß die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von der Auslegung des Gemeinschaftsrechts abhängt, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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 Schlachttiertransport insoweit zu beschränken, als Schlachttiertransporte nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchgeführt werden dürfen, und ein Schlachttiertransport 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?

- 20 Der Beschwerdeführer macht geltend, § 5 Absatz 2 TGSt stelle eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages dar. Wegen des Erlasses der Richtlinien 91/628 und 95/29 lasse sich die österreichische Regelung nicht mehr gemäß Artikel 36 des Vertrages rechtfertigen. Selbst wenn dies wegen des Schutzes der Gesundheit von Tieren möglich sein sollte, würde sie nicht den in Artikel 36 vorgesehenen Kriterien der Verhältnismäßigkeit genügen, da andere, weniger einschneidende Maßnahmen existierten. Wie sich aus den Gesetzesmaterialien zum TGSt ergebe, habe dieses auch die Reduzierung des Straßenverkehrs und somit die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer zum Gegenstand. Schließlich stelle die Regelung ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung dar, da sie die Ausfuhr von Schlachttieren aus Österreich fördere, die das Inland in den im TGSt festgelegten Grenzen verlassen könnten, während es die Durchfuhr von Tieren aus und nach anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern behindere.

- 21 Nach Ansicht der österreichischen Regierung ist § 5 Absatz 2 TGSt, selbst wenn er eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages darstelle, gemäß Artikel 36 des Vertrages zum

Schutz der Gesundheit von Tieren gerechtfertigt. Da die Richtlinie 95/29 zum für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens maßgebenden Zeitpunkt noch nicht gegolten habe, sei die österreichische Regelung nur anhand von Artikel 36 zu prüfen. § 5 Absatz 2 TGSt sei erforderlich, um eine Mißhandlung der Tiere während des Straßentransports zu verhindern. Die Maßnahme entspreche dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit, da die vorgeschriebenen Entfernungen einer Durchschnittsbetrachtung entsprächen, und die Sanktionen seien verhältnismäßig, da die Tiere niemals der Verfügung des Beförderers entzogen würden. Die im Ausgangsverfahren beanstandete Bestimmung führe auch nicht zu einer Diskriminierung, da sie nicht zwischen Schlachttieren aus Österreich und aus anderen Mitgliedstaaten unterscheide.

- 22 Die Kommission vertritt die Ansicht, § 5 Absatz 2 TGSt stelle eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages dar, die sich nicht mit dem Zweck des Schutzes der Gesundheit von Tieren nach Artikel 36 des Vertrages rechtfertigen lasse. Denn die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung stehe nicht im Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, da sie letztlich internationale Schlachtviehtransporte unmöglich mache, selbst wenn für die Gesundheit der Tiere gesorgt werde. Für die Festlegung dessen, was als im Verhältnis zum verfolgten Zweck stehend betrachtet werden könne, sei die Richtlinie 95/29 heranzuziehen.
- 23 § 5 Absatz 2 TGSt sieht eine kurze Höchstdauer und eine kurze Höchstwegstrecke für Schlachtiertransporte vor und schreibt im übrigen vor, daß alle Transporte dieser Art nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb durchgeführt werden dürfen, damit die Tiere dort geschlachtet werden; damit stellt diese Bestimmung ein Hindernis für internationale Transporte, und zwar sowohl von und nach Österreich als auch auf der Durchfuhr durch Österreich dar. Diese Bestimmung ist daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung sowohl der Einfuhr als auch der Ausfuhr, die durch die Artikel 30 und 34 des Vertrages verboten ist.
- 24 Bevor untersucht wird, ob die Bestimmung zum Schutz von Tieren im Sinne von Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt ist, ist zu prüfen, ob einschlägige Harmoni-

sierungsrichtlinien bestehen. Durch den Rückgriff auf Artikel 36 des Vertrages können zwar Beschränkungen des freien Warenverkehrs aufrechterhalten werden, die zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren gerechtfertigt sind, denn dieser Schutz wird vom Gemeinschaftsrecht als wesentliches Erfordernis anerkannt. Jedoch ist dieser Rückgriff nicht mehr möglich, 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 (Urteil vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 18).

- 25 Die Richtlinie 91/628 schreibt ihrem Wortlaut nach keine Begrenzung der Dauer oder der Wegstrecke für Straßentransporte lebender Tiere vor. Nach ihrem Artikel 13 Absatz 1 hatte die Kommission lediglich vor dem 1. Juli 1992 einen Bericht insbesondere über diese Frage, gegebenenfalls zusammen mit Vorschlägen, vorzulegen.
- 26 Die Richtlinie 95/29 enthält hingegen eine Reihe genauer Bestimmungen über die Höchstdauer und die Bedingungen des Transportes, die Häufigkeit der Fütterung und Tränkung der Tiere, die Mindestruhezeiten und die Ladedichte.
- 27 Die letztgenannte Richtlinie wurde zwar zeitlich vor dem Sachverhalt des Ausgangsverfahrens erlassen, doch war die Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen, da die Mitgliedstaaten grundsätzlich über eine Frist bis zum 31. Dezember 1996 verfügten, um der Richtlinie nachzukommen. Daher war ein Mitgliedstaat bis zu diesem Zeitpunkt berechtigt, sich auf Artikel 36 des Vertrages zu berufen, um aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Tieren gerechtfertigte Beschränkungen des freien Warenverkehrs beizubehalten.
- 28 Daher ist zu prüfen, ob die nationale Regelung geeignet war, den Zweck des Schutzes der Gesundheit von Tieren zu erreichen, und ob sie das Maß des hierzu Erforderlichen nicht überstieg (vgl. Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 57).

- 29 Tatsächlich führt § 5 Absatz 2 TGSt dazu, daß die Durchfuhr internationaler Straßentransporte von Schlachttieren durch Österreich beinahe unmöglich gemacht wird.
- 30 Ferner hätten zum Schutz der Gesundheit von Tieren geeignete Maßnahmen, die den freien Warenverkehr weniger beschränkt hätten, gewählt werden können, wie die Bestimmungen der Richtlinie 95/29 zeigen.
- 31 Nach allem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, daß die Artikel 30, 34 und 36 des Vertrages so auszulegen sind, daß sie einen Mitgliedstaat daran hindern, den Straßentransport lebender Schlachttiere zu beschränken, indem sie vorschreiben, daß diese Transporte nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb und nur unter der Bedingung durchgeführt werden dürfen, daß bei Einhaltung der kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften eine Gesamttransportdauer von 6 Stunden und eine Entfernung von 130 km nicht überschritten wird, wobei die tatsächlich auf der Autobahn zurückgelegten Kilometer nur zur Hälfte bei der Berechnung der Entfernung berücksichtigt werden.

Kosten

- 32 Die Auslagen der österreichischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 24. September 1997 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Artikel 30, 34 und 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG bis 30 EG) sind so auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat daran hindern, den Straßentransport lebender Schlachttiere zu beschränken, indem sie vorschreiben, daß diese Transporte nur bis zum nächstgelegenen geeigneten inländischen Schlachtbetrieb und nur unter der Bedingung durchgeführt werden dürfen, daß bei Einhaltung der kraftfahrrechtlichen und straßenpolizeilichen Vorschriften eine Gesamttransportdauer von 6 Stunden und eine Entfernung von 130 km nicht überschritten wird, wobei die tatsächlich auf der Autobahn zurückgelegten Kilometer nur zur Hälfte bei der Berechnung der Entfernung berücksichtigt werden.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Mai 1999.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet