

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

ANTONIO TIZZANO

vom 7. April 2005¹

1. Drei Gerichte aus drei Mitgliedstaaten (der High Court of Justice, Queen's Bench Division, des Vereinigten Königreichs, der italienische Consiglio di Stato und die niederländische Rechtbank te 's-Gravenhage) haben den Gerichtshof mit mehreren Beschlüssen² gemäß Artikel 234 EG um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Richtlinie 2002/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG des Rates über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 91/357/EWG der Kommission (im Folgenden: Richtlinie 2002/2 oder Richtlinie)³ er sucht.

Rechtsgrundlage gestützt sei oder weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gegen die Eigentumsgarantie verstoße. Das italienische Gericht stellt dem Gerichtshof ferner eine Frage nach der Gültigkeit der Richtlinie im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip und das Diskriminierungsverbot, während das niederländische Gericht in diesem Zusammenhang auch den Grundsatz der unternehmerischen Freiheit anführt.

2. Insbesondere fragen alle diese Gerichte, ob die erwähnte Richtlinie, die die Erzeuger von Futtermitteln verpflichtet, auf dem Etikett und auf Anfrage gegenüber dem Kunden die Menge der in ihren Erzeugnissen verwendeten Ausgangserzeugnisse anzugeben, ungültig sei, weil sie auf eine falsche

3. Der Consiglio di Stato und die Rechtbank te 's-Gravenhage haben schließlich noch einige Auslegungsfragen gestellt. Das erstgenannte Gericht hat spezifisch im Hinblick auf die Richtlinie gefragt, ob diese mangels einer speziellen Liste der in Mischfuttermitteln verwendbaren Ausgangserzeugnisse anwendbar ist; das zweite Gericht fragt allgemeiner danach, ob die nationalen Verwaltungsbehörden ebenso wie die Gerichte befugt sind, die Durchführung nationaler Maßnahmen, die in Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften getroffen wurden, deren Gültigkeit fraglich ist, auszusetzen.

1 — Originalsprache: Italienisch.

2 — Beschlüsse des High Court of Justice, Queen's Bench Division, des Vereinigten Königreichs vom 6. Oktober 2003, des italienischen Consiglio di Stato vom 4. Dezember 2003 und der niederländischen Rechtbank te 's-Gravenhage vom 26. April 2004.

3 — ABl. L 63, S. 23.

I — Gemeinschaftsrecht

Artikel 152 EG

4. Bis zum Amsterdamer Vertrag mussten Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik, mit denen auch der Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt wurde, im Konsultationsverfahren nach Artikel 37 EG getroffen werden.

5. Seit dem Inkrafttreten dieses Vertrages können einige dieser Maßnahmen auf Artikel 152 EG gestützt werden, der nach den vorgenommenen Änderungen wie folgt lautet:

„(1) Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.

Die Tätigkeit der Gemeinschaft ergänzt die Politik der Mitgliedstaaten und ist auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit

gerichtet. Sie umfasst die Bekämpfung der weit verbreiteten schweren Krankheiten; dabei werden die Erforschung der Ursachen, der Übertragung und der Verhütung dieser Krankheiten sowie die Gesundheitsinformation und -erziehung gefördert.

...

(4) Der Rat trägt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen mit folgenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels bei:

...

b) abweichend von Artikel 37 Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar⁴ den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben;

“

4 — [Fußnote betrifft nur die italienische Fassung.]

Die Gemeinschaftsregelung über die Etikettierung von Mischfuttermitteln und die Richtlinie 2002/2/EG

6. Die Herstellung und das Inverkehrbringen von Mischfuttermitteln sind durch die Richtlinie 79/373/EWG des Rates vom 2. April 1979 (im Folgenden: Richtlinie 79/373)⁵ geregelt.

7. Diese wurde mehrfach durch verschiedene Richtlinien geändert, insbesondere in dem hier interessierenden Teil betreffend die Etikettierung von Mischfuttermitteln für Nutztiere.

8. Eine erste Änderung erfolgte durch die Richtlinie 90/44/EG (im Folgenden: Richtlinie 90/44)⁶. Diese harmonisierte die Etikettierungsanforderungen entsprechend dem System der „flexiblen Angabeformel“ (achte Begründungserwägung), dem zufolge der für die Etikettierung Verantwortliche die verwendeten Ausgangserzeugnisse in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils aufzählen musste, ohne allerdings die Mengen genau angeben zu müssen. Ferner hatte er die Wahl, diese Stoffe mit ihrem spezifischen Namen oder mit der Gattungsbezeichnung der Kategorie, zu der sie gehören, zu bezeichnen (Artikel 1 Nummer 5).

5 — Richtlinie über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30).

6 — Richtlinie des Rates vom 22. Januar 1990 zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 27, S. 35).

9. Die BSE- und die Dioxinkrise veranlassten den Gesetzgeber, das beschriebene System aufzugeben und in der auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützten Richtlinie 2002/2 die striktere Formel der „offenen Erklärung“ vorzusehen.

10. Dem Gesetzgeber zufolge zeigten diese Krisen nämlich die Unzulänglichkeit der geltenden Bestimmungen und damit „die Notwendigkeit ausführlicherer qualitativer und quantitativer Informationen über die Zusammensetzung von Mischfuttermitteln für Nutztiere“ auf (vierte Begründungserwägung). Solche Angaben stellten nicht nur „für Tierhalter in bestimmten Fällen eine wichtige Information“ dar (achte Begründungserwägung), sondern seien „für die Gesundheit der Bevölkerung von Nutzen“, da sie „zur Rückverfolgung von möglicherweise kontaminiertem Material zu bestimmten Partien beitragen“ könnten. Damit würden sie überdies „die Vernichtung von Erzeugnissen überflüssig machen ..., die kein signifikantes Gesundheitsrisiko aufweisen“ (fünfte Begründungserwägung).

11. So muss die Etikettierung nunmehr gemäß Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a der Richtlinie 2002/2, der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie 79/373 ändern, auch enthalten:

„die Bezugsnummer der Partie“.

12. Ferner muss in ihr gemäß Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b, der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe l der Richtlinie 79/373 ändert, enthalten sein:

„im Falle von nicht für Heimtiere bestimmten Mischfuttermitteln der Hinweis: ‚Die genaue Angabe der Gewichtshundertteile der in diesem Futtermittel enthaltenen Einzelfuttermittel ist erhältlich bei: ...‘ (Name oder Firma, Anschrift oder Firmensitz sowie Telefonnummer und E-Mail-Adresse des für die Angaben gemäß diesem Absatz Verantwortlichen). Diese Information wird auf Antrag des Kunden übermittelt.“

a) Mischfuttermittel für andere Tiere als Heimtiere:

i) Aufzählung der Futtermittel-Ausgangserzeugnisse mit Angabe, in absteigender Reihenfolge, ihres Gewichtshundertteils in den Mischfuttermitteln;

ii) in Bezug auf die oben genannten Hunderteile ist eine Toleranzspanne von $\pm 15\%$ des angegebenen Wertes zulässig;

...“

13. Artikel 1 Nummer 4, der Artikel 5c der Richtlinie 79/373 ändert, bestimmt sodann:

„(1) Alle Futtermittel-Ausgangserzeugnisse des Mischfuttermittels werden mit ihrem spezifischen Namen genannt.

(2) Für die Aufzählung der Futtermittel-Ausgangserzeugnisse gelten folgende Vorschriften:

14. Schließlich bestimmt Artikel 1 Nummer 5, der in Artikel 12 der Richtlinie 79/373 einen zweiten Absatz einfügt:

„[Die Mitgliedstaaten] schreiben vor, dass Mischfutterhersteller gehalten sind, den mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen beauftragten Behörden alle Dokumente, die die Zusammensetzung der zum Inverkehrbringen bestimmten Futtermittel betreffen und anhand deren die Zuverlässigkeit der Angaben auf den Etiketten kontrolliert werden kann, auf Anforderung dieser Behörden zur Verfügung zu stellen.“

15. Für die vorliegenden Zwecke ist zuletzt daran zu erinnern, dass die Richtlinie 2002/2 die Kommission überdies in ihrer zehnten Begründungserwägung aufforderte, dem Europäischen Parlament und dem Rat „auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie ... spätestens am 31. Dezember 2002 einen Bericht mit einem geeigneten Vorschlag für eine Positivliste vor[zulegen], wobei der Vorschlag den Schlussfolgerungen aus dem Bericht Rechnung trägt“.

16. Auf diese Aufforderung hin legte die Kommission am 24. April 2003 einen Bericht (KOM[2003] 178) vor, in dem sie allerdings feststellte, dass die Aufstellung einer „Positivliste“, d. h. einer „ausschließliche[n] Liste von Ausgangserzeugnissen, die nach Bewertung als sicher für die Gesundheit von Mensch und Tier gelten und deshalb in Tierfutter verwendet werden dürfen“, „für die Gewährleistung der Futtermittelsicherheit nicht maßgebend“ sei. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis beschloss die Kommission, keinen derartigen Vorschlag zu unterbreiten⁷.

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002

17. Auch wenn sie nicht von unmittelbarer Bedeutung für die Entscheidung in den

⁷ — Bericht der Kommission zur Praktikabilität einer Positivliste von Futtermittel-Ausgangserzeugnissen vom 24. April 2003.

vorliegenden Rechtssachen ist, sei auf die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit⁸ hingewiesen.

18. Nach Artikel 3 Nummer 15 dieser Verordnung bedeutet „Rückverfolgbarkeit“:

„die Möglichkeit, ein Lebensmittel oder Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen“.

19. Artikel 7 Absatz 1, der dem Vorsorgeprinzip gewidmet ist, bestimmt ferner:

„In bestimmten Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen

⁸ — ABl. L 31, S. 1.

die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, können vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen.“

II — Nationales Recht

20. Die Richtlinie 2002/2 wurde umgesetzt:

— im Vereinigten Königreich durch die Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) und Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (Verordnung zur Entnahme von Stichproben und zur Analyse von Futtermitteln bzw. Durchführungsverordnung für England; im Folgenden: die englischen Verordnungen)⁹, die die Feeding Stuffs Regulations 2000¹⁰ ändern;

— in Italien durch das Decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali del

25 giugno 2003, recante integrazioni e modificazioni agli allegati alla legge 15 febbraio 1963, n. 281, sulla disciplina della preparazione e del commercio dei mangimi, in attuazione della direttiva 2002/2/CE del 28 gennaio 2002 (Dekret des Ministers für Agrar- und Forstpolitik vom 25. Juni 2003 betreffend Ergänzungen und Änderungen der Anhänge des Gesetzes Nr. 281 vom 15. Februar 1963 zur Regelung der Zubereitung und des Vertriebs von Futtermitteln in Durchführung der Richtlinie 2002/2/EG vom 28. Januar 2002; im Folgenden: das italienische Dekret)¹¹;

— in den Niederlanden durch die Verordnung PDV-25 vom 11. April 2003 (im Folgenden: die niederländische Verordnung)¹² zur Änderung der Verordnung PDV diervoeders 2003 (Futtermittelverordnung 2003 der Productschap Diervoeder).

III — Sachverhalt und Verfahren

In der Rechtssache C-453/03

21. Mit Klage vom 8. September 2003 fochten die ABNA Ltd, Denis Brinicombe (Partner einer Personengesellschaft), die BOCM Pauls Ltd, die Devenish Nutrition Ltd, die Nutrition Services (International) Ltd und die Primary Diets Ltd (im Folgenden

9 — SI 2003/1503.
10 — SI 2000/2481.

11 — GURI vom 6. August 2003, Nr. 181.
12 — PDO-blad Nr. 42 vom 27. Juni 2003.

gemeinsam bezeichnet als „ABNA“), die allesamt Futtermittel herstellen, die englischen Durchführungsverordnungen zur Richtlinie 2002/2 vor dem High Court of Justice an.

c) weil gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen wurde?

22. Da dieser Zweifel an der Gültigkeit von Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 dieser Richtlinie hatte und davon ausging, dass die Anwendung der entsprechenden nationalen Durchführungsbestimmungen für ABNA einen schweren und irreparablen Schaden mit sich bringen würde, setzte er die Anwendung dieser Bestimmungen aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen vor:

23. In diesem Verfahren haben die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Griechenlands, Spaniens und der Niederlande sowie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

In den verbundenen Rechtssachen C-11/04 und 12/04

Rechtssache C-11/04

Sind Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 2002/02 und/oder Artikel 1 Nummer 4 der Richtlinie 2002/02, soweit damit Artikel 5c Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 79/373 dahin geändert wird, dass Hundertteile angegeben werden müssen, aus einem der folgenden Gründe ungültig:

a) weil Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG dafür keine Rechtsgrundlage bildet,

24. Mit Klage, die am 17. September 2003 zugestellt wurde, haben die Fratelli Martini & C. SpA und die Cargill srl (im Folgenden gemeinsam bezeichnet als „Fratelli Martini“) beim Tribunale amministrativo regionale [regionales Verwaltungsgericht] Lazio (im Folgenden: TAR) die Aufhebung und die Aussetzung der vorläufigen Vollstreckung des italienischen Dekrets zur Umsetzung der Richtlinie 2002/2 wegen Verstoßes gegen das Gemeinschafts- und das nationale Recht beantragt.

b) weil gegen die Eigentumsgarantie verstoßen wurde,

25. Das TAR hat den Aussetzungsantrag zurückgewiesen. Gegen den Zurückwei-

sungsbeschluss wurde Berufung zum Consiglio di Stato eingelegt.

26. Dieser hat — ebenso wie das englische Gericht — erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Richtlinie 2002/2, insbesondere weil diese detaillierte Mengenangaben auch für pflanzliche Futtermittel vorschreibt, die er für gesundheitlich unbedenklich hält; er hat die Anwendung der angefochtenen nationalen Vorschriften daher mit Beschluss vom 11. November 2003 ausgesetzt. Mit einem weiteren Beschluss hat er dem Gerichtshof dann die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG dahin auszulegen, dass er die zutreffende Rechtsgrundlage für den Erlass der Bestimmungen der Richtlinie 2002/2/EG über die Etikettierung ist, soweit diese sich auf pflanzliche Futtermittel bezieht?

2. Ist die Richtlinie 2002/2 in dem Teil, in dem sie die — auch für Futtermittel auf pflanzlicher Basis geltende — Verpflichtung zur genauen Angabe der in den Mischfuttermitteln enthaltenen Ausgangserzeugnisse enthält, sowohl auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips — wenn das wissenschaftliche Beweismaterial für die Annahme einer Gefahr

nicht ausreicht und deswegen Vorsorgemaßnahmen wegen eines möglichen Zusammenhangs zwischen der Menge der verwendeten Ausgangserzeugnisse und der Gefahr von Erkrankungen erforderlich sind — als auch im Licht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt, weil die Informationspflichten der Futtermittelindustrie gegenüber öffentlichen Stellen, die zur Geheimhaltung verpflichtet und für Kontrollen zum Schutz der Gesundheit zuständig sind, für den Gesundheitsschutz, der Zweck der Maßnahme ist, nicht ausreichen, wenn sie eine generalisierende Verpflichtung zur Angabe des mengenmäßigen Anteils der verwendeten Ausgangserzeugnisse auf den Etiketten der Futtermittel auf pflanzlicher Basis enthält?

3. Widerspricht die Richtlinie 2002/2, soweit sie nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, den Bürgern der Mitgliedstaaten gegebenen Eigentumsgarantie?

Rechtssache C-12/04

27. Mit einer weiteren Klage haben auch die Ferrari Mangimi srl und die Associazione

nazionale produttori alimenti zootecnici — ASSALZOO (im Folgenden gemeinsam bezeichnet als „Ferrari Mangimi“) beim TAR die Aufhebung und die Aussetzung der vorläufigen Vollstreckung des italienischen Dekrets beantragt.

28. Ebenso wie im Fall der ersten Klägerinnen hat das TAR den Aussetzungsantrag zurückgewiesen. Auch in diesem Fall wurde gegen den Zurückweisungsbeschluss Berufung zum Consiglio di Stato eingelegt, der nach Aussetzung des angefochtenen Dekrets dem Gerichtshof gemäß Artikel 234 EG entsprechende Fragen nach der Gültigkeit der Richtlinie 2002/2 sowie eine Auslegungsfrage vorgelegt hat, die wie folgt lauten:

1. Ist Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG dahin auszulegen, dass er die zutreffende Rechtsgrundlage für den Erlass der Bestimmungen der Richtlinie 2002/2/EG über die Etikettierung ist, soweit diese sich auf pflanzliche Futtermittel bezieht?
2. Ist die Richtlinie 2002/2 in dem Teil, in dem sie die — auch für Futtermittel auf pflanzlicher Basis geltende — Verpflichtung zur genauen Angabe der in den Mischfuttermitteln enthaltenen Ausgangserzeugnisse enthält, sowohl auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips —
- wenn das wissenschaftliche Beweismaterial für die Annahme einer Gefahr nicht ausreicht und deswegen Vorsorgemaßnahmen wegen eines möglichen Zusammenhangs zwischen der Menge der verwendeten Ausgangserzeugnisse und der Gefahr von Erkrankungen erforderlich sind — als auch im Licht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt, weil die Informationspflichten der Futtermittelindustrie gegenüber öffentlichen Stellen, die zur Geheimhaltung verpflichtet und für Kontrollen zum Schutz der Gesundheit zuständig sind, für den Gesundheitsschutz, der Zweck der Maßnahme ist, nicht ausreichen, wenn sie eine generalisierende Verpflichtung zur Angabe des mengenmäßigen Anteils der verwendeten Ausgangserzeugnisse auf den Etiketten der Futtermittel auf pflanzlicher Basis enthält?
3. Ist die Richtlinie 2002/2 dahin auszulegen, dass ihre Anwendung und somit ihre Wirksamkeit vom Erlass einer Positivliste von Ausgangserzeugnissen abhängig sind, die mit ihren spezifischen Namen angegeben sind, wie in der zehnten Begründungserwägung des Berichts der Kommission (KOM[2003] 178) vom 24. April 2003 ausgeführt, oder muss die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten erfolgen, bevor die in der Richtlinie vorgesehene Positivliste der Ausgangserzeugnisse erstellt ist, wobei auf eine

Aufstellung der Ausgangserzeugnisse in den Mischfuttermitteln mit den allgemeinen Bezeichnungen und Definitionen ihrer Warenkategorien zurückgegriffen wird?

In der Rechtssache C-194/04

4. Ist die Richtlinie 2002/2 wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung zum Nachteil der Futtermittelhersteller gegenüber den Herstellern von Nahrungsmitteln für den menschlichen Verzehr rechtswidrig, soweit die Futtermittelhersteller Vorschriften unterliegen, die zu mengenmäßigen Angaben der Ausgangserzeugnisse der Mischfuttermittel verpflichten?

31. Gegner in der niederländischen Rechtssache sind die Productschap Diervoeder (im Folgenden: Productschap) und die Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (im Folgenden: Nevedi).

32. Die Productschap ist die niederländische Körperschaft des öffentlichen Rechts, die für den Erlass von Verordnungen betreffend Futtermittel zuständig ist, wobei diese allerdings erst nach Genehmigung durch den Minister für Landwirtschaft, Natur und Fischerei (im Folgenden: Minister) wirksam werden.

Verfahren vor dem Gerichtshof

29. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 25. März 2004 wurden die beiden Rechtssachen C-11/04 und C-12/04 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

30. Am schriftlichen Verfahren haben sich Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, die Regierungen Griechenlands und Spaniens sowie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission beteiligt.

33. Nachdem die Productschap die Richtlinie 2002/2 fristgerecht durch eine eigene, vom Minister ordnungsgemäß genehmigte Verordnung umgesetzt hatte, gelangte sie zu der Erkenntnis, dass die Richtlinie selbst ungültig sei. Sie bereitete daher eine neue Verordnung vor, um die bereits geltende Verordnung außer Kraft zu setzen.

34. Diese neue Verordnung wurde allerdings nicht wie erforderlich vom Minister genehmigt, da dieser der Auffassung war, eine rein administrative Aussetzung der Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie widerspreche dem Gemeinschaftsrecht, das diese Befugnis nur den nationalen Gerichten einräume.

35. Nevedi beantragte bei der Rechtbank te 's-Gravenhage die Aussetzung der Verordnung der Productschap, da die Regierungsstellen dies nicht selbst angeordnet hatten.

dahin geändert wird, dass Hundertteile angegeben werden müssen, ungültig wegen

36. Das niederländische Gericht ist der Auffassung, die in der Richtlinie aufgestellte Verpflichtung zur Angabe der Gewichts-hundertteile der in den Futtermitteln enthaltenen Ausgangserzeugnisse stehe in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit — wie dies nach Artikel 152 EG erforderlich sei — und zwingt die Hersteller dazu, den Wettbewerbern geheime Informationen preiszugeben, die für ihre Unternehmen lebenswichtig seien.

a) des Fehlens einer Rechtsgrundlage in Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG-Vertrag,

b) Verstoßes gegen Grundrechte, wie das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Berufsausübung,

c) Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

37. Unter Berücksichtigung auch der vom englischen Gericht bereits vorgelegten Gültigkeitsfrage gab es daher dem Aussetzungsantrag statt und legte zugleich dem Gerichtshof gemäß Artikel 234 EG die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 2002/2/EG und/oder Artikel 1 Nummer 4 der Richtlinie 2002/2, soweit damit Artikel 5c Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 79/373/EWG

2. Sind, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, unter denen ein nationales Gericht eines Mitgliedstaats befugt ist, die Durchführung einer angefochtenen Maßnahme der Gemeinschaftsorgane auszusetzen, und zwar insbesondere auch die Voraussetzung, dass die Frage nach der Gültigkeit dieser angefochtenen Maßnahme bereits von einem nationalen Gericht dieses Mitgliedstaats dem Gerichtshof vorgelegt worden ist, dann auch die zuständigen Behörden der übrigen Mitgliedstaaten befugt, ohne richterliche Mitwirkung selbst zur Aussetzung der angefochtenen Maßnahme überzugehen, bis der Gerichtshof über die Gültigkeit dieser Maßnahme entschieden hat?

38. In diesem Verfahren haben Nevedi, die Regierungen der Niederlande, Griechenlands und Italiens sowie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

39. In dieser Rechtssache, in der Rechtssache C-453/03 sowie in den verbundenen Rechtssachen C-11/04 und C-12/04 hat am 30. November 2004 eine gemeinsame Verhandlung stattgefunden, an der ABNA, Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (im Folgenden: Klägerinnen des Ausgangsverfahrens), die Regierungen Italiens, Dänemarks, Griechenlands, Spaniens und der Niederlande sowie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission teilgenommen haben.

IV — Rechtliche Würdigung

40. Wie bereits ausgeführt, geht es in den vorliegenden Rechtssachen im Wesentlichen um drei Fragen.

41. Die Hauptfrage betrifft die Gültigkeit von Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie 2002/2, der die Hersteller von

Mischfuttermitteln für Nutztiere verpflichtet,

— auf dem Etikett die verwendeten Futtermittel-Ausgangserzeugnisse mit Angabe ihres Gewichtshundertteils mit einer Toleranzspanne von mehr oder weniger 15 % des angegebenen Wertes aufzuführen (Artikel 1 Nummer 4),

— den Kunden, die dies beantragen, den genauen Gewichtshundertteil jedes im Futtermittel enthaltenen Ausgangserzeugnisses mitzuteilen (Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b).

42. Nach Auffassung der nationalen Gerichte könnten diese Vorschriften nämlich auf eine falsche Rechtsgrundlage (Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG statt Artikel 37 EG) gestützt sein und gegen die Grundrechte auf Eigentum und auf unternehmerische Freiheit sowie gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Vorsorgeprinzip und das Diskriminierungsverbot verstoßen.

43. Wie bereits ausgeführt, hat das italienische Gericht in der Rechtssache C-12/04 abgesehen von dieser Hauptfrage eine Auslegungsfrage gestellt, in der es darum geht, ob die Richtlinie 2002/2 mangels einer speziellen Positivliste der in Mischfuttermitteln verwendbaren Ausgangserzeugnisse anwendbar ist.

44. Auslegungscharakter hat schließlich auch die dritte Frage. Mit dieser Frage möchte das niederländische Gericht ganz allgemein wissen, ob die Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats die Anwendung von Vorschriften zur Durchführung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dessen Gültigkeit in Frage steht, vorläufig aussetzen können, wenn das Gericht eines anderen Mitgliedstaats insoweit bereits eine Frage zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit vorgelegt hat.

45. Da die Hauptfrage in den drei Rechts-sachen weitgehend dieselbe ist, werde ich sie für alle Rechtssachen gemeinsam prüfen und auf die anderen darin aufgeworfenen Fragen sodann in der vorgenannten Reihenfolge eingehen.

46. Zunächst werde ich jedoch die Zulässigkeit der dem Gerichtshof in der Rechtssache C-194/04 vorgelegten Fragen prüfen, die von Parlament, Rat und Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen in Zweifel gezogen wurde.

A — Zur Zulässigkeit der in der Rechtssache C-194/04 vorgelegten Fragen

47. Die beteiligten Organe machen vorab die Unzulässigkeit der vom niederländischen Gericht vorgelegten Fragen geltend, da

dieses den sachlichen und rechtlichen Zusammenhang des Ausgangsverfahrens nicht hinreichend dargelegt habe und auch die Gründe, aus denen es die Richtlinie ungültig halte, nicht ausreichend erläutert habe.

48. Ich halte diese Rüge jedoch für übertrieben formalistisch.

49. Es sei daran erinnert, dass es zur Feststellung, ob ein Vorlagebeschluss „den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich ... [die] Fragen stellen, [hinreichend] darlegt“¹³, einer rein funktionalen Beurteilung bedarf, d. h. einer Beurteilung, die das Gewicht mehr auf den Zweck und die Struktur des Vorabentscheidungsverfahrens als auf quantitative oder formale Erwägungen legt.

50. Worauf es mit anderen Worten am meisten ankommt, ist nicht der Umfang der in dem Vorlagebeschluss enthaltenen Angaben oder die Art und Weise, in der sie vom vorlegenden Gericht präsentiert werden, sondern die Prüfung, ob diese Infor-

¹³ — Urteile vom 26. Januar 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-320/90 bis C-322/90 (Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6), vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 69), vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-341/95 (Bettati, Slg. 1998, I-4355, Randnrn. 67) und vom 21. September 1999 in den verbundenen Rechtssachen C-115/97 bis C-117/97 (Brentjens, Slg. 1999, I-6025, Randnr. 38).

mationen es einerseits dem Gerichtshof ermöglichen, dem vorlegenden Gericht „sachdienliche Antworten“ zu geben, und andererseits „den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie den übrigen Beteiligten gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben“¹⁴.

51. Nach einer Darstellung der einschlägigen Rechtsvorschriften hat das niederländische Gericht in seinem Beschluss darauf hingewiesen, dass Nevedi die Verordnung der Productschap zur Durchführung der Richtlinie 2002/2 angefochtenen hat und dass es selbst erhebliche Zweifel an der Gültigkeit einiger Vorschriften der Verordnung hat.

52. Für diese Zweifel hat das Gericht auch Gründe angegeben. Teilweise direkt, indem es ausgeführt hat, seiner Ansicht nach stünden die streitigen Vorschriften in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit — wie dies nach Artikel 152 EG erforderlich sei — und zwingen die Hersteller unter Verstoß gegen das Eigentumsrecht und die unternehmerische Freiheit dazu, den Wettbewerbern geheime Informationen preiszugeben, die für ihre Unternehmen lebenswichtig seien. Teilweise indirekt, indem es — insbesondere im Hinblick auf die Frage der Verhältnismäßigkeit — auf den ausführlicher begründeten Beschluss des englischen Gerichts verweist.

14 — Urteil vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-207/01 (Altair Chimica, Slg. 2003, I-8875, Randnr. 25). Vgl. auch Beschlüsse vom 30. April 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-128/97 und C-137/97 (Testa e Modesti, Slg. 1998, I-2181, Randnr. 6), vom 11. Mai 1999 in der Rechtssache C-325/98 (Anssens, Slg. 1999, I-2969, Randnr. 8) und vom 28. Juni 2000 in der Rechtssache C-116/00 (Laguillaumie, Slg. 2000, I-4979, Randnr. 15).

53. Damit hat das niederländische Gericht meiner Auffassung nach den rechtlichen und tatsächlichen Zusammenhang der vorgelegten Fragen hinreichend dargelegt und die Gründe für die Vorlage an den Gerichtshof in dem erforderlichen Umfang erläutert. Diese Elemente haben es allen Beteiligten, einschließlich der Organe, die sich an dieser wie an den anderen hiermit in Zusammenhang stehenden Rechtssachen beteiligt haben, ermöglicht, zu den aufgeworfenen Fragen, die meines Erachtens vom Gerichtshof sachdienlich entschieden werden können, Stellung zu nehmen.

54. Aus diesem Grund meine ich, dass der Beschluss der Rechtbank te 's-Gravenhage zulässig ist und ebenso wie der englische und die niederländischen Beschlüsse einer Beantwortung durch den Gerichtshof bedarf.

B — Zur Gültigkeit der Richtlinie

55. Wie bereits ausgeführt, erfordern die anstehenden Rechtssachen vor allem eine Prüfung der Gültigkeit von Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie 2002/2, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach der BSE- und der Dioxinkrise gemäß Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG erlassen wurde.

Vorbemerkung

56. Bevor ich mit dieser Prüfung beginne, halte ich es für erforderlich, einige grundlegende Punkte zu nennen, von denen meines Erachtens ausgegangen werden muss, wenn der Gerichtshof wie im vorliegenden Fall aufgerufen ist, die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu beurteilen, die nach den Vorstellungen der Organe die öffentliche Gesundheit schützen sollen.

57. Der erste Punkt besteht in der Feststellung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber auf einem Gebiet wie der gemeinsamen Agrarpolitik, das komplexe politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen erfordert, ein „weites Ermessen“ hat¹⁵. Folglich muss die gerichtliche Nachprüfung durch den Gerichtshof auf diesem Gebiet darauf gerichtet sein, festzustellen, ob der angefochtene Rechtsakt offensichtlich fehlerhaft ist; der Gerichtshof muss sich mit anderen Worten darauf beschränken, zu prüfen, ob das zuständige Organ „die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat“ oder ob ihm beim Erlass des Rechtsakts „ein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmissbrauch unterlaufen ist“¹⁶.

15 — Vgl. Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 47). Vgl. auch Urteile vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84 (Bozzetti Slg. 1985, 2301, Randnr. 30), vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schröder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22), vom 21. Februar 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14) und vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13).

16 — Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4057, Randnrn. 8 und 14) und vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 58). Hervorhebung durch den Verfasser.

58. Der zweite Punkt besteht in der vorrangigen Bedeutung, die der öffentlichen Gesundheit in der Gemeinschaftsrechtsordnung zukommt. Der „Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus“ ist nämlich ein Ziel der Gemeinschaft (Artikel 3 Buchstabe p EG), das „bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen“ verfolgt werden muss (Artikel 152 Absatz 1 EG). Es handelt sich also um ein „unabdingbares“ Erfordernis des Allgemeininteresses, dem die Gemeinschaftsorgane „bei der Ausübung ihrer Befugnisse [stets] Rechnung zu tragen haben“¹⁷. Im Rahmen der hiermit verbundenen Interessenabwägung haben die Organe diesem Erfordernis „gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen“¹⁸ und sogar „beträchtliche negative Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer“ vorzusehen¹⁹.

59. Aus dieser Sicht hat der Gerichtshof in der Vergangenheit agrarpolitische Maßnahmen, die für die Wirtschaftsteilnehmer mit recht erheblichen Belastungen verbunden waren, als gültig oder besser gesagt nicht offensichtlich nichtig angesehen und sogar eine „beträchtliche“ Einschränkung ihrer Interessen gerechtfertigt.

17 — Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 12) und Beschluss des Gerichtshofes vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R (Vereinigtes Königreich/ Kommission, Slg. 1996, I-3903, Randnr. 63).

18 — Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-183/95 (Affish, Slg. 1997, I-4315, Randnrn. 43 bis 57).

19 — Urteile Fedesa u. a., Randnr. 17, und Affish, Randnr. 42.

60. So hat der Gerichtshof etwa in der — gewiss beispielhaften — Rechtssache *Affish* eine Entscheidung, mit der die Kommission nach einer Besichtigung von *sieben* japanischen Verarbeitungsbetrieben für bestimmte Fische und Krustentiere und der Feststellung, dass *einige* von ihnen erhebliche Gesundheitsrisiken aufwiesen, die Einfuhr *aller* Fischverarbeitungserzeugnisse aus Japan ausgesetzt hatte eben weil sie das „unabdingbare“ Ziel des Gesundheitsschutzes verfolgte, als gültig angesehen²⁰.

61. Auch ich werde mich bei der Untersuchung der einzelnen Gründe für die Beanstandung der Richtlinie 2002/2, die ich jetzt prüfen werde, diesem *self-restraint* unterwerfen.

1. Zur Rechtsgrundlage

62. Der erste Grund, aus dem die nationalen Gerichte Zweifel an der Gültigkeit der Richtlinie, insbesondere ihres Artikels 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4, haben, betrifft die Frage, ob die Richtlinie die richtige Rechtsgrundlage hat. Sie fragen sich insbesondere, ob diese Vorschriften zu Recht auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützt werden konnten, der dem Europäischen Parlament und dem Rat „abweichend von Artikel 37 den Erlass von Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar“²¹ den

Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben“, erlaubt.

63. Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass sich nach ständiger Rechtsprechung „im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen [muss]“. Zu diesen Umständen gehören insbesondere „das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts“²².

64. Was das Ziel angeht, ergibt sich, wie die beteiligten Organe, insoweit unterstützt durch die Regierungen Frankreichs, Griechenlands, Italiens und der Niederlande, zutreffend vorgetragen haben, aus den Begründungserwägungen der Richtlinie, dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Vorschriften der Richtlinie 79/373, die die Verpflichtungen der Futtermittelhersteller auf die bloße Angabe der verwendeten Ausgangserzeugnisse auf dem Etikett beschränkten, nach der schweren BSE- und Dioxinkrise als unzulänglich erschienen (vierte Begründungserwägung).

22 — Urteile vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43), vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98 (Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 58) und vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 93).

20 — Urteil *Affish*.

21 — [Fußnote betrifft nur die italienische Fassung.]

65. Er beschloss daher, diese Verpflichtungen zu erweitern und detaillierte „qualitative“ und „quantitative“ Angaben vorzuschreiben. Dies wäre nämlich seiner Auffassung nach „für die Gesundheit der Bevölkerung von Nutzen“, da es „zur Rückverfolgung von möglicherweise kontaminiertem Material zu bestimmten Parteien beitragen [könnte]“. Darüber hinaus würde es „die Vernichtung von Erzeugnissen überflüssig machen ..., die kein signifikantes Gesundheitsrisiko aufweisen“ (fünfte Begründungserwägung).

66. Die in den Begründungserwägungen angegebenen Ziele des Gesetzgebers finden sich auch im Inhalt der Richtlinie wieder.

67. Abgesehen davon, dass sie die Angabe „der Bezugsnummer der Partie“ vorschreibt (Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a), verpflichtet sie die Futtermittelhersteller nämlich dazu, ihren Gewichtshundertteil mit einer Toleranzspanne von mehr oder weniger 15 % anzugeben (Artikel 1 Nummer 4) und den Kunden auf Antrag den genauen Gewichtshundertteil anzugeben (Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b). Hinzu kommt die Pflicht, den Aufsichtsbehörden „alle Dokumente, die die Zusammensetzung der zum Inverkehrbringen bestimmten Futtermittel betreffen und anhand deren die Zuverlässigkeit der Angaben auf dem Etikett kontrolliert werden kann“, zu übermitteln (Artikel 1 Nummer 5).

68. Diese Betrachtung des Zieles und des Inhalts der Richtlinie zeigt meines Erachtens, dass die streitigen Vorschriften in Verbindung mit den anderen vorgenannten Vorschriften das direkte Ziel verfolgten, das Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit durch strengere Vorschriften betreffend die den Tierhaltern und den Behörden zur Verfügung zu stellenden Angaben über die Zusammensetzung der Futtermittel zu erhöhen.

69. Ich stimme allerdings den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und der niederländischen Regierung zu, die geltend machen, dies genüge nicht, um die gewählte Rechtsgrundlage als zutreffend anzusehen.

70. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil Deutschland/Europäisches Parlament und Rat vom 5. Oktober 2000 ausgeführt hat, muss, wenn vermieden werden soll, dass „der gerichtlichen Kontrolle der Wahl der Rechtsgrundlage jede Wirksamkeit genommen“ wird, auch geprüft werden, ob — über die abstrakten Erklärungen und Einschätzungen des Gesetzgebers hinaus — „mit dem Rechtsakt, dessen Gültigkeit in Frage steht, *tatsächlich* die vom Gemeinschaftsgesetzgeber angeführten Zwecke verfolgt werden“²³.

71. Mit anderen Worten muss — wenn ich die Ausführungen des Gerichtshofes in

23 — Rechtssache C-376/98 (Slg. 2000, I-8419, Randnrn. 84 und 85). Hervorhebung durch den Verfasser.

diesem Urteil richtig verstehe — zur Beurteilung, ob die Rechtsgrundlage zutreffend ist, nicht nur geprüft werden, ob der streitige Rechtsakt selbst ein Ziel verfolgt, für das der Vertrag den Organen eine Gesetzgebungsbefugnis zuerkennt, sondern auch, ob er „tatsächlich“ diesem Zweck dient und vor allem ob er es erreichen kann.

72. Wenn ich mit dieser Auslegung richtig liege, dann wird — wie auch die dänische Regierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat — bei der Prüfung der Rechtsgrundlage eine Untersuchung erforderlich sein, ob der Rechtsakt geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen; diese ist derjenigen im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bekanntlich verlangt, dass die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel „zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sein“ müssen und „nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen“ dürfen²⁴, sehr ähnlich.

73. Da die angebliche Unverhältnismäßigkeit von Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie in den vorliegenden Rechtssachen spezifisch gerügt wird, nehme ich diese Untersuchung sofort vor.

24 — Urteil *British American Tobacco*, Randnr. 122. Vgl. auch Urteile vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (*Maizena*, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92 (*ADM Ölmühlen*, Slg. 1993, I-6473, Randnr. 15), vom 9. November 1995 in der Rechtssache 426/93 (*Deutschland/Rat*, Slg. 1995, I-3723, Randnr. 42), vom 12. November 1996 (*Vereinigtes Königreich/Rat*, Randnr. 57) und vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-210/00 (*Käsererei Champignon Hofmeister*, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59).

2. Zur Verhältnismäßigkeit und zu den Grundrechten auf Eigentum und auf unternehmerische Freiheit

74. Zentraler Ungültigkeitsgrund ist nämlich im vorliegenden Fall eindeutig derjenige, der die Verhältnismäßigkeit betrifft. Dies umso mehr, als die betreffende Entscheidung, wie bereits gesehen, nicht nur zum Teil den Ungültigkeitsgrund betreffend die Rechtsgrundlage abdeckt, sondern weil sie außerdem, wie sich im vorliegenden Fall zeigt, die Kontrolle der Beachtung der Grundrechte auf Eigentum und auf unternehmerische Freiheit überlagert und eine spezifische Prüfung damit überflüssig macht.

75. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes können diese beiden Grundrechte „im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion ... Beschränkungen unterworfen werden“, doch dürfen diese nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck „unverhältnismäßigen ... Eingriff“ darstellen²⁵. Etwaige Beschränkungen müssen mit anderen Worten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

25 — Urteil *Schröder*, Randnr. 15, Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (*Wachauf*, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18), vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (*Kühn*, Slg. 1992, I-35, Randnr. 16) und vom 5. Oktober 1994 (*Deutschland/Rat*, Randnr. 78). Speziell zum Eigentumsrecht vgl. auch Urteile vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (*Hauer*, Slg. 1979, 3727, Randnr. 23) und vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97 (*Standley u. a.*, Slg. 1999, I-2603, Randnr. 54). Speziell zum Recht auf unternehmerische Freiheit vgl. Urteil *Affish*, Randnr. 42.

76. Wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, muss also zur Beantwortung der von den nationalen Gerichten vorgelegten Fragen in den vorliegenden Rechtssachen nicht das — von den Beteiligten eingehend erörterte, letztlich hier aber irrelevante — Problem der Patentierbarkeit der Futtermittelformeln und der möglichen Einbeziehung der Geschäftsgeheimnisse in die gemeinschaftsrechtlich geschützten Rechte des geistigen Eigentums gelöst werden.

77. Es genügt vielmehr — wie auch ABNA faktisch einräumt — zu prüfen, ob die Vorschriften der Richtlinie 2002/2, die die Futtermittelhersteller zur Offenlegung dieser Formeln verpflichten, geeignet und erforderlich sind, um das von ihnen verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. Wenn sie dies tun, so halten sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein, unabhängig davon, ob er autonom betrachtet wird oder als Schranke für etwaige Einschränkungen der genannten Grundrechte. Wenn sie dies nicht tun, genügt dies, um sie für rechtswidrig zu erklären, ohne dass weitere Bewertungen erforderlich wären.

78. Dies vorausgeschickt, werde ich nunmehr prüfen, ob die in Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen a) geeignet sind, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu verfolgen, und b) nicht über das zur Erreichung dieses Zieles Erforderliche hinausgehen.

a) Zur Eignung der quantitativen Angaben, das verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen

79. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, insoweit unterstützt durch die Regierungen Spaniens und des Vereinigten Königreichs, tragen vor, die durch die Richtlinie vorgeschriebenen detaillierten quantitativen Angaben seien nicht geeignet, die öffentliche Gesundheit zu schützen.

80. Den Klägerinnen zufolge leisten diese Angaben nämlich, anders als in der fünften Begründungserwägung formuliert, keinen Beitrag zur Rückverfolgung von kontaminierten Ausgangserzeugnissen. Die Angabe der Mengen der verwendeten Ausgangserzeugnisse ohne Hinweis auf den Lieferanten oder die Partie, aus der sie stammten, gebe den Tierhaltern keine Informationen über die Herkunft dieser Materialien und erlaube es ihnen daher nicht, ihr Vorhandensein in den gekauften Futtermitteln festzustellen.

81. Auch wenn solche Angaben zur Rückverfolgung beitragen, seien die streitigen Vorschriften gleichwohl zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht geeignet, da sie nur für die Hersteller von Futtermitteln gölten, die für die Vermarktung bestimmt seien, nicht aber für die Hersteller von Futtermitteln für den Eigenverbrauch, d. h. für Betriebe, die Futtermittel im eigenen

Betrieb und zur Verfütterung an die eigenen Tiere herstellten. Auf diese Weise seien gut 65 % der Gesamtmenge dieser Erzeugnisse den Etikettierungspflichten der Richtlinie entzogen.

Absatz 2), enthaltenen Definition „die Möglichkeit [bedeutet], ein Lebensmittel oder Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen“ (Artikel 3 Nr. 15).

82. Zu dieser letzten Rüge möchte ich sofort feststellen, dass sie zurückzuweisen ist.

83. Die Mitteilung der quantitativen Angaben — an den Kunden oder auf dem Etikett — hat nämlich nur dann Sinn, wenn Hersteller und Käufer unterschiedliche Personen sind. Wenn derjenige, der das Futtermittel verfüttert, es auch hergestellt hat, weiß er natürlich genau, was er verwendet hat und in welcher Menge, und damit auch, wie er sich im Falle einer Kontaminierung zu verhalten hat. Die Ausdehnung der fraglichen Etikettierungspflichten auf Hersteller für den Eigenverbrauch wäre daher völlig zwecklos und als solche tatsächlich unverhältnismäßig (weil absolut unnötig) im Hinblick auf den von der Richtlinie verfolgten Zweck des Gesundheitsschutzes.

85. Dieser Verordnung zufolge bezweckt die Rückverfolgbarkeit, dass „die Verbraucher oder die Kontrollbediensteten ... informiert“ werden und dass „gezielte und präzise Rücknahmen vorgenommen“ werden können, damit „unnötige weiter gehende Eingriffe“ vermieden werden können, soweit nicht die Lebensmittelsicherheit als solche gefährdet ist (28. Begründungserwägung).

84. In Bezug auf die Rückverfolgbarkeit möchte ich zunächst daran erinnern, dass dieser Begriff nach der in der Verordnung Nr. 178/2002, die die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze für Lebensmittel oder Futtermittel festlegt (Artikel 1

86. Ebenso wie die Kommission bin ich daher der Auffassung, dass die Rückverfolgung der in Futtermitteln verwendeten Ausgangserzeugnisse hauptsächlich durch die Angabe der Bezugsnummer der Partie für diese Erzeugnisse gewährleistet ist, eine Nummer, die nach Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a der Richtlinie 2002/2 nunmehr neben den streitigen quantitativen Angaben auf dem Etikett angegeben werden muss. Im Fall einer Kontaminierung ist es nämlich mithilfe dieser Nummer möglich, die einzelne Futtermittelzubereitung festzustellen, die den gefährlichen Stoff enthält, und ihn so bis zum Hersteller zurückzuverfolgen.

87. Auch die quantitativen Angaben können jedoch, wie die Kommission sowie die niederländische und die dänische Regierung vorgetragen haben, „zur Rückverfolgung ... beitragen“ (fünfte Begründungserwägung)²⁶, was faktisch bewirkt, dass die Feststellung der kontaminierten Bestandteile *schneller* und die Vernichtung der sie enthaltenden Futtermittel *gezielter* erfolgt.

88. Wie die niederländische Regierung zutreffend ausgeführt hat, erlauben es die quantitativen Angaben nämlich dem Tierhalter und den Behörden im Fall der Feststellung eines gefährlichen Stoffes in einem Tier oder einem aus diesem Tier gewonnenen Futtermittel, schnell und mit hinreichender Genauigkeit den Bestandteil des Futtermittels festzustellen, der diesen Stoff enthält, und damit die Rekonstruktion des Weges, den dieser in den Phasen der Herstellung, der Verarbeitung und des Vertriebs genommen hat, zu beschleunigen.

89. Wenn festgestellt wird, dass der Stoff in dem Tier in hoher Konzentration enthalten ist, kann nämlich vernünftigerweise angenommen werden, dass dieser Stoff in dem Bestandteil oder in einem der Bestandteile enthalten ist, die in dem Futtermittel in großer Menge vorhanden sind. Ist die Konzentration dagegen sehr niedrig, kann ver-

nünftigerweise davon ausgegangen werden, dass der Stoff in einem Bestandteil enthalten ist, der in geringer Menge vorhanden ist. All dies ist möglich, ohne die genauen Laboranalysen abwarten zu müssen, allein aufgrund der Angaben, die auf dem Etikett enthalten oder vom Hersteller verlangt worden sind.

90. In der mündlichen Verhandlung hat die dänische Regierung ein konkretes Beispiel angeführt, das diese Art von Beitrag sehr gut erläutert.

91. Im August 2004 hätten Routinekontrollen ergeben, dass die von einem dänischen Landwirt erzeugte Milch einen zu hohen Gehalt an Aflatoxin aufgewiesen habe, einem kanzerogenen Stoff, der von bestimmten Pilzen gebildet wird, die sich insbesondere auf Getreide entwickeln. Das Etikett der Futtermittel, die an die Tiere des Landwirts verfüttert worden seien, habe auf einen hohen Anteil von italienischem biologischem Mais des Wirtschaftsjahrs 2003 hingewiesen. Das bloße Lesen dieses Etiketts habe den dänischen Behörden die Feststellung ermöglicht, dass es sich bei dem kontaminierten Material aller Wahrscheinlichkeit nach um den italienischen Mais gehandelt habe. Aufgrund dieser einfachen quantitativen Angaben hätten sie für alle Futtermittelpartien des betreffenden Herstellers, die einen ebenso hohen Anteil an diesem Getreide aufgewiesen hätten, geeignete Kontrollmaßnahmen ergreifen können. Wenn ihnen dagegen die quantitativen Angaben nicht zur Verfügung gestanden hätten, hätten sie die Ergebnisse der Laboranalysen abwarten und die er-

26 — Hervorhebung durch den Verfasser.

forderlichen gesundheitsbehördlichen Maßnahmen verzögern oder — noch wahrscheinlicher — allgemeine Vorsorgemaßnahmen treffen müssen.

92. Wie verschiedene Beteiligte ausgeführt haben, tragen die quantitativen Angaben auch zur Erreichung eines anderen typischen Zieles der Rückverfolgung bei, nämlich im Falle einer Kontaminierung unnötige und weiter als zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich gehende Eingriffe zu vermeiden.

93. Wenn nämlich ein Hersteller entdeckt, dass ein von ihm verwendetes Ausgangserzeugnis mit einem gefährlichen Stoff kontaminiert ist, kann er über die Angabe der Bezugsnummer der Partie die Tierhalter, die Tierfutter gekauft haben, das diesen Stoff enthält, alarmieren. Die Tierhalter selbst und die Behörden können dann aufgrund der quantitativen Angaben feststellen, wie viel von diesem Stoff die Tiere aufgenommen haben, und die erforderlichen Maßnahmen dementsprechend schrittweise verschärfen, so dass die Schlachtung von Tierbeständen und ungerechtfertigte Rücknahmen von Futtermitteln so weit wie möglich vermieden werden.

94. Vor diesem Hintergrund kann man meines Erachtens davon ausgehen, dass ein *Beitrag* zur Rückverfolgung, wenn auch in beschränktem Umfang, vorliegt und funktioniert.

95. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber das ihm auf dem Gebiet der Agrar- und Gesundheitspolitik zustehende Ermessen nicht offensichtlich fehlerhaft ausgeübt hat, indem er detaillierte quantitative Angaben als zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geeignet angesehen und die Richtlinie 2002/2, insbesondere Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4, auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützt hat.

96. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren rügen jedoch weiter, dass die nach Artikel 1 Nummer 4 auf dem Etikett zu machenden quantitativen Angaben im Unterschied zu den genauen Angaben, die dem Kunden nach Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b zu machen seien, in keiner Weise detailliert seien, da sie eine Toleranzspanne von 15 % erlaubten. Zumindest diese seien also nicht zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet.

97. Die dänische Regierung hat hierzu in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, nach ihrer Erfahrung seien die auf dem Etikett zu machenden Angaben, auch wenn eine Toleranzspanne vorgesehen sei, geeignet, die kontaminierten Bestandteile eines Futtermittels schnell gemäß den vorerwähnten Modalitäten festzustellen.

98. Dieser Auffassung kann ich beipflichten, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Beurteilung, die die Tierhalter und die Behörden vorzunehmen haben, nur Näherungscharakter hat und keine grammmgenaue Angabe erfordert. Wie das Ergebnis der mündlichen Verhandlung zeigt, genügt es nämlich im Rahmen dieser Beurteilung, zu wissen, ob ein Bestandteil in einem Futtermittel in hoher oder niedriger Konzentration vorkommt, um schnell zu erkennen, ob die festgestellte erhebliche oder geringe Kontaminierung hierauf zurückgeführt werden kann.

99. Wenn dies aber so ist, d. h., wenn — wie ich gesagt habe — bereits die flexible quantitative Angabe als solche genügt, um diesen beschränkten Beitrag zu der von der Richtlinie bezweckten Rückverfolgung zu leisten, muss gefragt werden, ob auch die spätere, gegenüber den Kunden zu machende genaue Angabe wirklich für diesen Zweck unerlässlich ist oder ob sie vielmehr über das tatsächlich Erforderliche hinausgeht.

100. Diese Bewertung fällt allerdings in den Bereich der Erforderlichkeit der streitigen Vorschriften, so dass ich die weitere Prüfung in Zusammenhang hiermit vornehmen werde.

b) Zur Erforderlichkeit der quantitativen Angaben

101. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, insoweit unterstützt durch die Regierungen Spaniens und des Vereinigten Königreichs, tragen vor allem vor, durch die Verpflichtung, den Tierhaltern detaillierte quantitative Angaben über die Zusammensetzung der Futtermittel zu machen, entstehe für sie ein großer Schaden. Diese Verpflichtung zwingt sie nämlich, ihren eigenen Kunden die Formeln der Futtermittel offen zu legen, die sie unter Aufwendung erheblicher Mittel für die wissenschaftliche Forschung entwickelt hätten und die sie daher bis heute streng geheim gehalten hätten. Nur dank diesen Forschungen, die durch die streitigen Vorschriften wertlos würden, seien sie in der Lage, immer bessere Futtermittel zu liefern und deren Zusammensetzung regelmäßig entsprechend den auf dem Markt erhältlichen Ausgangserzeugnissen und den speziellen Anforderungen der Tierhalter anzupassen.

102. Die Klägerinnen machen dementsprechend, mit auch von den nationalen Gerichten wiedergegebenen Argumenten, geltend, die fraglichen Maßnahmen gingen über das zum Schutz der öffentlichen Gesundheit Erforderliche insoweit hinaus, als

i) sie auch auf Futtermittel auf pflanzlicher Grundlage Anwendung fänden, die, wie

insbesondere das italienische Gericht ausführt, anerkanntermaßen für die menschliche Gesundheit unbedenklich seien;

Spannen, d. h. mit einem Mindest- und einem Höchstwert²⁸.

ii) der mit ihnen verfolgte Zweck, die Wiederholung von mit Lebensmitteln verbundenen Krisen wie der BSE- und der Dioxinkrise abzuwenden, bereits durch die Vorschriften gewährleistet sei, die die Beimischung von Stoffen, die kontaminiert seien oder als für die tierische Ernährung ungeeignet angesehen würden, wie Tiermehl (ein potenzieller BSE-Träger) oder Erzeugnisse mit hohem Dioxingehalt, zu Futtermitteln verbieten²⁷;

103. Im Hinblick auf diese Argumente ist Folgendes festzustellen:

iii) ganz allgemein das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit mit weniger restriktiven Maßnahmen erreicht werden könne, wie z. B. die einfache Aufzählung der Ausgangserzeugnisse in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtshundertteils, die vertrauliche Mitteilung der quantitativen Angaben ausschließlich an die Kontrollbehörden oder die Mitteilung dieser Angaben auch an die Tierhalter, aber im Rahmen von

104. i) Was die behauptete Unbedenklichkeit pflanzlicher Futtermittel angeht, bin ich mit dem Rat einig, wenn dieser vorträgt, dies sei sachlich unzutreffend. Viele in Futtermitteln unerwünschte Stoffe²⁹ sind nämlich pflanzlichen Ursprungs und finden sich oder bilden sich gerade in Futtermitteln pflanzlichen Ursprungs.

105. Insoweit hat der Rat — von den anderen Beteiligten unwidersprochen — darauf hingewiesen, dass einer der bekanntesten Risikofaktoren für die Tierernährung Aflatoxine seien, hoch kanzerogene Toxine, die von einigen Pilzarten gebildet würden, die sich speziell auf Pflanzen, insbesondere

27 — Insoweit nennt Nevedí: die Entscheidung 2000/766/EG des Rates vom 4. Dezember 2000 über Schutzmaßnahmen in Bezug auf die transmissiblen spongiformen Enzephalopathien und die Verfütterung von tierischem Protein (ABl. L 306, S. 32), die Verordnung (EG) Nr. 1234/2003 der Kommission vom 10. Juli 2003 zur Änderung der Anhänge I, IV und XI der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1326/2001 in Bezug auf transmissible spongiforme Enzephalopathien und Tierernährung (ABl. L 173, S. 6), die Richtlinie 2001/102/EG des Rates vom 27. November 2001 zur Änderung der Richtlinie 1999/29/EG des Rates über unerwünschte Stoffe und Erzeugnisse in der Tierernährung (ABl. L 6, S. 45), die Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Mai 2002 über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung — Erklärung des Rates (ABl. L 140, S. 10) und die Richtlinie 2003/57/EG der Kommission vom 17. Juni 2003 zur Änderung der Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung (ABl. L 151, S. 38).

28 — Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Rat ein derartiges System vorgeschlagen, das den für die Etikettierung Verantwortlichen verpflichtete, die Ausgangserzeugnisse der Mischfuttermittel in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtshundertteils innerhalb von fünf „Spannen“ (erste Spanne: > 30 %; zweite Spanne: > 15–30 %; dritte Spanne: > 5–15 %; vierte Spanne: > 2–5 %; fünfte Spanne: < 2 %) anzugeben. Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, vom Rat festgelegt am 19. Dezember 2000 (ABl. 2001, C 36, S. 35).

29 — Vgl. hierzu Richtlinie 2003/100/EG der Kommission vom 31. Oktober 2003 zur Änderung von Anhang I zur Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung (ABl. L 285, S. 33).

Getreide und Nüssen, entwickelten. Im Übrigen seien gerade die Toxine Ursache für die im Sommer 2004 in Dänemark eingetretene Kontaminierung von biologischem Mais (siehe oben Nr. 91) gewesen.

106. Angesichts dessen kann gewiss nicht behauptet werden, pflanzliche Futtermittel seien zwangsläufig sicherer, und es sei daher unverhältnismäßig, die Etikettierungspflichten der Richtlinie 2002/2 auf sie zu erstrecken.

107. ii) Was die Vorschriften angeht, die die Verwendung potenziell gefährlicher Stoffe in Futtermitteln verbieten, ist festzustellen, dass diese nicht konkret verhindern können, dass unerwünschte Stoffe zumindest zufällig in Futtermittel gelangen können. Wenn dies geschieht, treffen diese Vorschriften im Unterschied zu den Etikettierungsregeln keine Regelung darüber, wie einer Lebensmittelkrise zu begegnen ist. Insbesondere leisten sie keinen Beitrag zur Rückverfolgung des kontaminierten Materials, wie dies demgegenüber Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie tun. Auch bei Beschränkungen der Verwendung bestimmter Stoffe in Futtermitteln werden die genannten Vorschriften daher nicht überflüssig, sondern behalten vielmehr einen spezifischen eigenen Zweck.

108. iii) Was schließlich die von mir soeben (siehe oben Nr. 102) angesprochenen weniger einschränkenden Maßnahmen angeht, möchte ich insbesondere darauf hinweisen, dass der Gesetzgeber nur dann verpflichtet ist, hierauf zurückzugreifen, wenn „mehrere“ gleich „geeignete Maßnahmen“ zur Auswahl stehen³⁰.

109. Dies trifft zunächst einmal nicht auf die einfache Aufzählung der Ausgangsergebnisse in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtshundertteils zu. Diese bereits in der Richtlinie 90/44 vorgesehene und vom Gesetzgeber selbst unverändert (vgl. die vierte Begründungserwägung der Richtlinie 2002/2; siehe oben Nrn. 8 bis 10) beibehaltene Aufzählung kann nämlich insoweit, als sie jede quantitative Angabe ausschließt, nicht den Beitrag zur Rückverfolgung leisten, den demgegenüber die angefochtenen Vorschriften ermöglichen, und ist daher nicht geeignet, die öffentliche Gesundheit in gleicher Weise wie diese zu schützen.

110. Auch die vertrauliche Mitteilung der quantitativen Angaben nur an die öffentlichen Kontrollbehörden vermag die Gesundheit meines Erachtens nicht in gleicher Weise zu schützen wie eine auch den Tierhaltern zur Verfügung gestellte Information. Im Falle einer Kontaminierung können nämlich gerade die Tierhalter die kontaminierten Erzeugnisse am schnellsten kontrollieren und zurückziehen, da sie die unmittel-

30 — Urteil Schröder, Randnr. 21. Vgl. auch Urteil vom 12. September 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-254/94, C-255/94 und C-269/94 (Fattoria autonoma tabacchi u. a., Slg. 1996, I-4235, Randnr. 55).

bare Verfügungsgewalt über die Tiere besitzen; es sind auch die Tierhalter, die die Kontrollbehörden sofort alarmieren können.

111. Es wäre daher meiner Ansicht nach unlogisch und verstieße gegen das Ziel, ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten, von Informationen über Futtermittel denjenigen auszuschließen, der die Tiere hält und vermarktet und der daher der an ihrer Sicherheit sowie derjenigen der Endverbraucher in erster Linie Interessierte und hierfür Verantwortliche ist.

112. Was schließlich die Möglichkeit einer Angabe im Rahmen von „Spannen“ angeht, d. h. einer Angabe der prozentualen Anteile der Bestandteile mit einem Mindest- und einem Höchstwert, stimme ich der vom Rat vertretenen Auffassung zu, dass das in Artikel 1 Nummer 4 der Richtlinie eingeführte System genau ein solches System sei und daher nicht als unverhältnismäßig angesehen werden könne.

113. Nach dieser Vorschrift müssen die Futtermittelhersteller auf dem Etikett nämlich den Gewichtshundertteil der verwendeten Ausgangserzeugnisse mit einer Toleranzspanne von ± 15 % angeben. Konkret bedeutet dies, dass bei einem Futtermittel, das 80 % Weizen enthält, die entsprechende Angabe eine Spanne von 68 % bis 92 % nennen muss.

114. Dies schließt meines Erachtens, unter Berücksichtigung auch der erwähnten Praxis der Hersteller, die Zusammensetzung der Futtermittel geringfügig, aber fortlaufend zu ändern, die Möglichkeit aus, dass der schwere Schaden eintritt, der sich ihrer Behauptung nach aus der Verpflichtung ergibt, die genaue Formel ihrer eigenen Erzeugnisse anzugeben.

115. Etwas anderes gilt allerdings für die andere in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b aufgestellte Verpflichtung, wonach die Hersteller den Kunden, die dies begehren, die *genaue* mengenmäßige Zusammensetzung ihrer Futtermittel mitteilen müssen, d. h. die Formel, die die nationalen Gerichte als „essenziell“ für den Fortbestand der betreffenden Unternehmen bezeichnet haben.

116. Meiner Ansicht nach geht diese zweite Verpflichtung eindeutig über das zum Schutz der öffentlichen Gesundheit Erforderliche hinaus.

117. Zunächst einmal ist sie allgemein gehalten. Aufgrund eines einfachen Antrags der Kunden, also auch in einem Fall, in dem keinerlei Kontaminierungsrisiko besteht, sind die Futtermittelhersteller gehalten, ihre geheimen Formeln offen zu legen. Außerdem müssen sie dies gegenüber ihren eigenen Kunden tun, die häufig über mo-

derne Agrarstrukturen verfügen und daher unter Verwendung der erlangten Informationen mögliche Konkurrenten werden könnten, die für den Eigenbedarf oder sogar für den Verkauf an Dritte produzieren.

118. Dies ist nicht alles. Wie bereits ausgeführt (siehe oben Nrn. 97 bis 99), kommt diese Verpflichtung überflüssigerweise zu derjenigen aus Artikel 1 Nummer 4 hinzu, die bereits genügt, um diesen vom Gesetzgeber bezweckten beschränkten Beitrag zur Rückverfolgung zu leisten. Diese Vorschrift ermöglicht nämlich dadurch, dass sie eine Toleranzspanne von 15 % vorsieht, eine schnelle und globale Bestimmung der kontaminierten Bestandteile und eine gezieltere Beseitigung der Futtermittel, in denen sie enthalten sind.

119. Daher ist nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Beitrag die strengere Vorschrift des Artikels 1 Nummer 1 Buchstabe b insoweit leisten will und kann. Vielmehr fallen gegenüber dem geringen Grad an Neuheit und Zweckmäßigkeit, den sie für den Schutz der öffentlichen Gesundheit mit sich bringt, die erheblichen Nachteile für die Futtermittelhersteller ins Gewicht.

120. Diese Vorschrift ist deshalb meiner Ansicht nach als offensichtlich unverhältnismäßig anzusehen.

121. Aufgrund der bisherigen Untersuchung betreffend die Gesichtspunkte der Rechtsgrundlage und der Verhältnismäßigkeit gelange ich zu folgendem Ergebnis.

122. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat das ihm auf dem Gebiet der Agrar- und Gesundheitspolitik zustehende Ermessen nicht offensichtlich fehlerhaft ausgeübt, indem er detaillierte quantitative Angaben als zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geeignet angesehen und die Richtlinie 2002/2, insbesondere Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4, auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützt hat. Da der Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit jedoch durch die bloße Verpflichtung erreicht werden kann, auf dem Etikett die verwendeten Futtermittel-Ausgangserzeugnisse mit Angabe ihres Gewichtshundertteils in den Mischfuttermitteln mit einer Toleranzspanne von mehr oder weniger 15 % des angegebenen Wertes aufzuführen (Artikel 1 Nr. 4), ist die zusätzliche Verpflichtung, den Kunden, die dies beantragen, auch den genauen Gewichtshundertteil dieser Ausgangserzeugnisse mitzuteilen (Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b) offensichtlich unverhältnismäßig und somit ungültig.

3. Zum Vorsorgeprinzip

123. Der erste Teil der zweiten Frage des italienischen Gerichts in den verbundenen

Rechtssachen C-11/04 und C-12/04 geht im Wesentlichen dahin, ob die Richtlinie 2002/2, soweit sie die Verpflichtung zur *genauen* Angabe der in Mischfuttermitteln enthaltenen Ausgangserzeugnisse aufstellt, gegen das Vorsorgeprinzip verstößt.

124. Nun habe ich soeben festgestellt, dass die Richtlinie 2002/2 wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insoweit für ungültig erklärt werden sollte, als sie eine *genaue* mengenmäßige Angabe verlangt. Es erscheint daher im Grunde überflüssig, festzustellen, ob sie insoweit auch gegen das Vorsorgeprinzip verstößt. Der Vollständigkeit halber prüfe ich jedoch auch diesen Ungültigkeitsgrund.

125. Dem italienischen Gericht zufolge ist gegen dieses Prinzip dadurch verstoßen worden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht vor Erlass der Richtlinie eine Untersuchung vorgenommen habe, die den Nutzen genauer mengenmäßiger Angaben zur Vermeidung von Lebensmittelkrisen wissenschaftlich nachgewiesen hätte.

126. Hierzu möchte ich vorab daran erinnern, dass das Vorsorgeprinzip es den Organen, „[w]enn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist“, erlaubt, „Schutzmaßnahmen [zu] treffen, ohne abwarten zu

müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind“³¹.

127. Ich erinnere ferner daran, dass dieses Prinzip nunmehr eine gesetzliche Grundlage und genauere Formulierung in Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 178/2002 gefunden hat, in dem es heißt: „*In bestimmten Fällen*, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, können *vorläufige Risikomanagementmaßnahmen* zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen.“³²

128. Wie der Rat zutreffend ausgeführt und auch Fratelli Martini schließlich eingeräumt hat, findet das Vorsorgeprinzip im vorliegenden Fall keine Anwendung.

129. Die Richtlinie 2002/2 ist nämlich keine spezifische Risikomanagementmaßnahme, die bestimmte Erzeugnisse oder Praktiken verbietet, deren Gefährlichkeit wissenschaftlich umstritten ist. Es handelt sich vielmehr um einen allgemein anwendbaren normati-

31 — Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96 (National Farmers' Union u. a., Stg. 1998, I-2211, Randnr. 63).

ven Akt, der die Anforderungen an die Etikettierung von Futtermitteln gegenüber der Vergangenheit in restriktiver Weise harmonisiert, um den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu verbessern (vgl. die fünfte und sechste Begründungserwägung).

4. Zum Gleichheitssatz

130. Dagegen findet auf diese Richtlinie der — vom Gerichtshof bereits anerkannte — allgemeinere Grundsatz Anwendung, dem zufolge „die Rechtsetzung der Gemeinschaft ... nicht auf die Fälle beschränkt werden [darf], die wissenschaftlich gerechtfertigt sind“³³. Die Entwicklung der „wissenschaftlichen Erkenntnisse“ ist nämlich nicht „der einzige Grund, aus dem der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften beschließen kann“. Bei der Ausübung des Ermessens, über das er insbesondere auf dem Gebiet der Agrar- und Gesundheitspolitik verfügt, kann er daher „auch andere Erwägungen ... berücksichtigen“³⁴, wie die zunehmende politische und soziale Bedeutung der Lebensmittelsicherheit, die durch die Lebensmittelkrisen hervorgerufene Beunruhigung in der Gesellschaft und das darauf zurückgehende Misstrauen der Verbraucher gegenüber bestimmten Wirtschaftsteilnehmern und den Behörden, die diese kontrollieren sollten.

131. Nach alledem bin ich daher der Auffassung, dass das Vorsorgeprinzip im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung gelangt.

132. Die vierte Frage des italienischen Gerichts in der Rechtssache C-12/04 geht dahin, ob Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie dadurch, dass er den Futtermittelherstellern strengere Etikettierungspflichten auferlegt, als sie für Lebensmittelhersteller gelten, gegen den Gleichheitssatz verstößt.

133. Ferrari Mangimi trägt, unterstützt durch die spanische Regierung, vor, die Richtlinie nehme eine nicht gerechtfertigte unterschiedliche Behandlung dieser Marktteilnehmer vor, indem sie die Futtermittelhersteller verpflichte, quantitative Angaben zu den verwendeten Ausgangserzeugnissen zu machen, während eine solche Verpflichtung für die Lebensmittelhersteller nicht bestehe; diese müssten auf den Etiketten lediglich die verwendeten Zutaten in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils aufzählen und sie mit ihrem Namen oder, in einigen Fällen, mit dem Namen ihrer Klasse bezeichnen, jedoch ohne jegliche quantitative Angabe (Artikel 6 Absätze 5 und 6 der Richtlinie 2000/13³⁵).

33 — Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 39).

34 — Urteil British American Tobacco, Randnr. 80.

35 — Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. L 109, S. 29).

134. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes verlangt der allgemeine Gleichheitssatz, „dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, sofern eine Differenzierung nicht objektiv gerechtfertigt ist“³⁶. Um festzustellen, ob eine etwaige Ungleichbehandlung eine verbotene Diskriminierung darstellt, muss also geprüft werden, ob die beiden Sachverhalte vergleichbar sind, und, wenn ja, ob es für ihre unterschiedliche Behandlung eine objektive Rechtfertigung gibt.

135. Was den ersten Punkt angeht, kann ich mich der Auffassung von Ferrari Mangimi anschließen, wonach es sich im Fall der Futtermittel für Nutztiere und im Fall der Lebensmittel um vergleichbare Sachverhalte handelt, da es in beiden Fällen um Erzeugnisse geht, die unmittelbar oder mittelbar zum menschlichen Verzehr bestimmt und damit potenziell für die menschliche Gesundheit gefährlich sind.

136. Diese Auffassung steht meines Erachtens überdies im Einklang mit der bereits mehrfach zitierten Verordnung Nr. 178/2002, die — in der Erwägung, dass die mit Futtermitteln ernährten Nutztiere

jedenfalls „der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere“ sind (siebte Begründungserwägung) — die Grundsätze und allgemeinen Anforderungen des Lebensmittelrechts festlegt, die eben sowohl für Futtermittel als auch für Lebensmittel gelten.

137. Indessen kann ich Ferrari Mangimi nicht folgen, wenn sie vorträgt, die streitige Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt.

138. Wie nämlich das Europäische Parlament und die Kommission, insoweit unterstützt durch die griechische Regierung, zutreffend ausgeführt haben, war es gerade der Futtermittelbereich, auf den die jüngsten Gesundheitskrisen wie die BSE- und die Dioxinkrise zurückgingen.

139. Überdies stehen die Futtermittel im Unterschied zu den Lebensmitteln am Anfang der Nahrungskette. Während also die Kontaminierung der von einem Unternehmen hergestellten oder vermarkteten Lebensmittel die Gesundheit seines unmittelbaren Kundenkreises gefährden kann, kann eine Krise im Futtermittelbereich sich exponentiell auf alle damit gefütterten Tiere und anschließend auf alle aus diesen hergestellten

36 — Vgl. u. a. Urteile vom 29. Juni 1995 in der Rechtssache C-56/94 (SCAC, Slg. 1995, I-1769, Randnr. 27), vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-15/95 (EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnr. 35), vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnr. 61) und vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 39).

Produkte ausweiten, mit potenziellen schädlichen Folgen für eine sehr große Zahl von Endverbrauchern.

C — Zur Anwendbarkeit der Richtlinie in Ermangelung einer Positivliste der in Futtermitteln verwendbaren Ausgangserzeugnisse

140. Dies führt mich daher zu der Auffassung, dass eine strengere Regelung für Futtermittel objektiv gerechtfertigt ist und dass somit in einem solchen Fall nicht von einer Diskriminierung gesprochen werden kann.

141. Folglich verstößt Artikel 1 Nummern 1 Buchstabe b und 4 der Richtlinie meiner Ansicht nach nicht gegen den Gleichheitssatz.

142. Als Ergebnis der Prüfung der Gültigkeit der Richtlinie schlage ich daher vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

— Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 2002/2 ist ungültig;

— im Übrigen hat die Prüfung der Frage keine Umstände ergeben, die die Gültigkeit dieser Richtlinie beeinträchtigen könnten.

143. Die dritte Frage des italienischen Gerichts in der Rechtssache C-12/04 geht im Wesentlichen dahin, ob die Anwendung der Richtlinie 2002/2 von der Verabschiedung einer Positivliste abhängig ist, in der die im Tierfutter verwendeten Ausgangserzeugnisse mit ihren spezifischen Namen angegeben sind, und ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie in Ermangelung einer solchen Liste in der Weise umsetzen können, dass sie auf eine Aufstellung dieser Erzeugnisse mit den allgemeinen Bezeichnungen ihrer Warenkategorien zurückgreifen.

144. Bei dieser Frage geht das italienische Gericht offensichtlich davon aus, dass die zehnte Begründungserwägung der Richtlinie 2002/2 ihre Anwendung tatsächlich von der Aufstellung einer solchen Positivliste abhängig macht, deren Fehlen objektiv zur Unanwendbarkeit der neuen Regelung führen würde. Diese Auffassung wird von Ferrari Mangimi und von der spanischen Regierung geteilt.

145. Das italienische Gericht führt weiter aus, bei der Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung, die auf dem Etikett angegebenen Ausgangserzeugnisse mit ihren spezifischen Namen zu bezeichnen, hätten die italienischen Behörden es den Herstellern erlaubt, die in Anhang VII Teil A des Gesetzes Nr. 281/63 enthaltenen Bezeichnungen und, soweit darin nicht aufge-

führt, die Bezeichnungen in Teil B dieses Anhangs, die den durch die Richtlinie 91/357 — inzwischen aufgehoben durch die Richtlinie 2002/2 — festgelegten allgemeinen Kategorien von Ausgangserzeugnissen entsprechen, zu verwenden. Auch Ferrari Mangimi hat auf diese von ihr als fehlerhaft erachtete Art und Weise der Umsetzung der Richtlinie in die italienische Rechtsordnung hingewiesen.

146. Insoweit ist zunächst auf einige Gesichtspunkte zu verweisen, die bereits im Abschnitt betreffend den rechtlichen Rahmen (siehe oben Nrn. 8 bis 16) dargelegt wurden.

147. Dort wurde gezeigt, dass die Etikettierungsanforderungen für Mischfuttermittel, die für Nutztiere bestimmt sind, zunächst durch die Richtlinie 90/44 entsprechend dem System der „flexiblen Angabeformel“ harmonisiert worden waren, dem zufolge der für die Etikettierung Verantwortliche u. a. die Wahl hatte, die verwendeten Ausgangserzeugnisse mit ihrem spezifischen Namen oder mit der allgemeinen Bezeichnung der Warenkategorie, zu der sie gehören, zu bezeichnen (Artikel 1 Nr. 5).

148. Nach der BSE-Krise und der Dioxin-krise erließ der Gesetzgeber mit der Richtlinie 2002/2 eine striktere Regelung, die neben den bereits erörterten quantitativen Angaben zwingend die Angabe dieser Erzeugnisse mit ihren *spezifischen Namen* verlangt (Artikel 1 Nr. 4, der Artikel 5c der Richtlinie 79/373 ändert).

149. Als logische Folge dieser Vorschrift wurde die Richtlinie 91/357 der Kommission, mit der die *Kategorien* von Ausgangserzeugnissen festgelegt wurden, die zur Kennzeichnung von Mischfuttermitteln verwendet werden durften, durch die Richtlinie 2002/2 aufgehoben (vgl. zwölfte Begründungserwägung und Artikel 2)³⁷.

150. Ferner ist daran zu erinnern, dass die zehnte Begründungserwägung der Richtlinie 2002/2 die Kommission aufforderte, dem Europäischen Parlament und dem Rat „auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie ... spätestens am 31. Dezember 2002 einen Bericht mit einem geeigneten Vorschlag für eine Positivliste vor[zulegen], wobei der Vorschlag den Schlussfolgerungen aus dem Bericht Rechnung trägt“.

151. Auf diese Aufforderung hin legte die Kommission am 24. April 2003 einen Bericht vor, in dem sie allerdings feststellte, dass die Aufstellung einer „Positivliste“, d. h. einer „ausschließliche[n] Liste von Ausgangserzeugnissen, die nach Bewertung als sicher für die Gesundheit von Mensch und Tier gelten und deshalb in Tierfutter verwendet werden dürfen“, „für die Gewährleistung der Futtermittelsicherheit nicht maßgebend“ sei. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis beschloss die Kommission, keinen derartigen Vorschlag zu unterbreiten.

37 — Richtlinie 91/357/EWG der Kommission vom 13. Juni 1991 zur Festlegung der Kategorien von Ausgangserzeugnissen, die zur Kennzeichnung von Mischfuttermitteln für andere Tiere als Heimtiere verwendet werden dürfen (ABl. L 193, S. 34).

152. Aus alledem ergibt sich für mich deutlich, dass die Umsetzung und Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung, die verwendeten Ausgangserzeugnisse mit ihren spezifischen Namen anzugeben, nicht von der Aufstellung der genannten „Positivliste“ abhängig ist und dass die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nicht dadurch nachkommen können, dass sie es erlauben, diese Angabe durch Verwendung allgemeiner Kategoriebezeichnungen vorzunehmen.

153. Überdies ergibt sich — anders als offensichtlich vom italienischen Gericht angenommen und wie von der Kommission zutreffend ausgeführt — weder aus den Vorschriften der Richtlinie noch gar aus ihren Begründungserwägungen und dem Bericht der Kommission, dass die Umsetzung oder Anwendung der Richtlinie selbst von der Aufstellung dieser Liste abhängig wäre.

154. Wie auch das Europäische Parlament hervorgehoben hat, wird dies durch eine chronologische Betrachtung der von der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen bestätigt.

155. Die zehnte Begründungserwägung, die als solche keine verbindliche Wirkung entfaltet, forderte die Kommission, wie erwähnt, auf, bis zum *31. Dezember 2002* auf der Grundlage einer Durchführbarkeitsstudie einen Bericht mit einem geeigneten Vorschlag für die „Liste“ vorzulegen. Artikel 3 Absatz 1 legte dann als Endtermin für die Umsetzung

der Richtlinie den *6. März 2003* fest. Die nationalen Durchführungsvorschriften mussten schließlich ab dem *6. November 2003* angewandt werden.

156. Es erschiene mir unlogisch, anzunehmen, dass der Gesetzgeber die Durchführung der Richtlinie bis zum *6. März 2003* vorgeschrieben habe, ihre Anwendung jedoch von einer späteren Maßnahme abhängig gemacht habe, für die das Gesetzgebungsverfahren, *wenn sie überhaupt durchführbar wäre*, knapp zwei Monate früher begonnen hätte und die sich daher aller Wahrscheinlichkeit nach weit über dieses Datum hinaus verzögert hätte. Mit anderen Worten wäre es unlogisch, anzunehmen, dass der Gesetzgeber selbst einen eigenen Rechtsakt von einer Bedingung hätte abhängig machen wollen, die seine Durchführung in der Praxis vereitelt hätte und automatisch zu seiner Nichtanwendbarkeit geführt hätte.

157. Es darf nicht vergessen werden, dass die Richtlinie 2002/2, so detailliert sie auch sein mag, sich als solche darauf beschränkt, eine Erfolgspflicht aufzustellen, für deren Erfüllung die Mitgliedstaaten die angemessenen Mittel und die angemessene Form zu wählen haben.

158. Aus dieser Sicht heraus hat sie die Verpflichtung aufgestellt, die in Futtermitteln verwendeten Ausgangserzeugnisse mit ihren spezifischen Namen anzugeben. Es obliegt dann den Mitgliedstaaten, zu bestimmen, in welcher Weise dies in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zu geschehen hat.

159. Gewiss wäre diese Aufgabe erleichtert worden, wenn auf Gemeinschaftsebene eine Standardisierung der spezifischen Namen erfolgt wäre, auf die die Mitgliedstaaten hätten verweisen können. Überdies wäre eine solche Standardisierung, wie von der Kommission selbst eingeräumt, auch wenn sie nicht notwendigerweise zu einer verbindlichen Liste der verwendbaren Materialien geführt hätte, weiterhin wünschenswert, um einen besseren Schutz der Kunden zu gewährleisten. Die Kommission sollte daher bereits im Rahmen des neuen Berichts über die Durchführung der Richtlinie, der bis zum 6. November 2006 vorzulegen ist (vgl. Artikel 1 Nr. 6), darüber nachdenken, ob dies nicht sinnvoll wäre.

160. Solange diese Standardisierung nicht erfolgt ist, müssen jedoch die Mitgliedstaaten selbst die für die Umsetzung am besten geeigneten Mittel bestimmen und gegebenenfalls auf die von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagenen Mittel (Aufstellung unverbindlicher nationaler Listen oder Verwendung der geläufigen spezifischen Bezeichnungen der Ausgangserzeugnisse) zurückgreifen.

161. Jedenfalls ist es nicht Sache des Gerichtshofes, anzugeben, welches dieser Mittel das beste oder das am leichtesten verwendbare ist. Der Gerichtshof kann jedoch ohne weiteres ausschließen, dass die Umsetzung der Verpflichtung zur Angabe einer spezifischen Bezeichnung durch Verwendung (wie dies offensichtlich der italienische Gesetzgeber getan hat) einer Liste dieser Erzeug-

nisse mit den allgemeinen Bezeichnungen ihrer Warenkategorien erfolgen kann, also eines Systems, das der Gemeinschaftsgesetzgeber durch die Aufhebung der Richtlinie 91/357 ausdrücklich ausschließen wollte.

162. Aufgrund dessen bin ich der Auffassung, dass die Umsetzung und die Anwendung der Richtlinie 2002/2, insbesondere der in ihrem Artikel 1 Nummer 4 enthaltenen Verpflichtung, die Ausgangserzeugnisse der Mischfuttermittel mit ihren spezifischen Namen anzugeben, nicht von der Aufstellung einer Liste der in Futtermitteln verwendbaren Ausgangserzeugnisse abhängig ist.

163. Diese Verpflichtung kann von den Mitgliedstaaten nicht durch die Verwendung einer Liste dieser Erzeugnisse mit den allgemeinen Bezeichnungen ihrer Warenkategorien erfüllt werden.

D — Zur Ausdehnung der Befugnis zur vorläufigen Aussetzung des Vollzugs innerstaatlicher Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinschaftsrechtsakten, deren Gültigkeit zweifelhaft ist, auf Verwaltungsbehörden

164. Die zweite Frage des niederländischen Gerichts geht schließlich dahin, ob die Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats,

die zweifellos nicht als Gerichte im Sinne von Artikel 234 EG anzusehen sind, befugt sind, den Vollzug nationaler Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften, über deren Gültigkeit gestritten wird, vorläufig auszusetzen, wenn das Gericht eines anderen Mitgliedstaats den Gerichtshof bereits ersucht hat, über die Gültigkeit dieser Vorschriften zu entscheiden.

165. Nach Auffassung von Nevedi ist diese Frage zu bejahen. Im Urteil Fratelli Costanzo³⁸ habe der Gerichtshof nämlich bereits anerkannt, dass die nationalen Behörden ebenso wie die Gerichte nationale Rechtsvorschriften, die gegen Richtlinien mit unmittelbarer Wirkung verstießen, unangewendet lassen müssten, ohne dass die Einzelnen also unnötig die Gerichte bemühen müssten. Diese Lösung könne auch auf den vorliegenden Fall übertragen werden: Wenn die Voraussetzungen erfüllt seien, müssten auch die nationalen Behörden zu Maßnahmen die Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften, deren Gültigkeit zweifelhaft sei, vorläufig aussetzen können, um den Einzelnen eine unnötige Anrufung der Gerichte und die damit verbundenen erheblichen Kosten zu ersparen.

166. Dieser Auffassung kann jedoch meines Erachtens nicht gefolgt werden.

167. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Ratio der Verpflichtung der nationalen Behörden, solche Vorschriften unangewendet zu lassen, nicht auf Erwägungen der Verfahrensökonomie beruht, sondern darauf, dass „die Verpflichtungen, die sich aus ... [unmittelbar anwendbaren] Bestimmungen [des Gemeinschaftsrechts] ergeben, für alle Behörden der Mitgliedstaaten gelten“³⁹, unabhängig davon, ob es sich um gerichtliche Stellen oder Verwaltungsbehörden handelt.

168. Davon abgesehen halte ich das Urteil Fratelli Costanzo im vorliegenden Fall jedoch auch nicht für einschlägig. In jener Rechtsache ging es nämlich darum, ob die nationalen Behörden nationale Rechtsvorschriften unangewendet lassen durften, die gegen unstreitig *gültige Gemeinschaftsvorschriften* verstießen. Hier dagegen stellt sich die Frage, ob die nationalen Behörden den Vollzug nationaler Vorschriften zur Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften, die *vermutlich ungültig* sind, vorläufig aussetzen können.

169. In der vorliegenden Rechtssache besteht daher offensichtlich nicht das Erfordernis des Schutzes der vollständigen und einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, wie es dem Urteil Fratelli Costanzo zugrunde lag.

38 — Urteil vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839).

39 — Urteil Fratelli Costanzo, Randnr. 30.

170. Bei der Beantwortung der Frage des niederländischen Gerichts ist daher nicht von diesem Urteil auszugehen, sondern vielmehr von denjenigen Urteilen, in denen der Gerichtshof den nationalen gerichtlichen Stellen die Befugnis zum Erlass vorläufiger Maßnahmen zuerkannt hat, die nunmehr auch auf die Verwaltungsbehörden ausgelehnt werden soll⁴⁰; diesen Urteilen werde ich mich nunmehr zuwenden.

171. Wie die niederländische Regierung und die Kommission zutreffend ausgeführt haben, ergibt sich aus diesen Urteilen vor allem, dass die Anerkennung dieser Befugnis der nationalen Gerichte eine „Lockerung“ des Monopols des Gerichtshofes für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane sowie des Grundsatzes der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellt⁴¹. Tatsächlich gibt diese Befugnis dem Gericht eines Mitgliedstaats die Möglichkeit zur vorläufigen Überprüfung der Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts, der im Fall der Aussetzung in diesem Staat — wenn auch nur vorläufig — nicht angewandt wird.

172. Diese „Lockerung“ ist jedoch, wie die griechische Regierung und die Kommission hervorgehoben haben, durch zwei Erfordernisse gerechtfertigt, die beide von grundlegender Bedeutung sind.

173. Das erste ist der uneingeschränkte „Rechtsschutz“ des Einzelnen, der verlangt, dass es dem Betroffenen ermöglicht wird, im Falle „des Vorliegens bestimmter Voraussetzungen ... eine Aussetzung der Vollziehung zu erreichen und damit für sich ... [dem Gemeinschaftsrechtsakt, dessen Gültigkeit er bestreitet] einstweilen die Wirksamkeit zu nehmen“⁴².

174. Das zweite ist die „Kohärenz“ des gemeinschaftlichen Rechtsprechungssystems, insbesondere des „Systems des vorläufigen Rechtsschutzes“, die verlangt, dass „der vorläufige Rechtsschutz, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern vor den nationalen Gerichten sicher“, nicht unterschiedlich ist, je nachdem, ob diese einen Gemeinschaftsrechtsakt unmittelbar vor dem Gerichtshof anfechten (in diesem Fall ist dieser Schutz ausdrücklich in Artikel 242 EG vorgesehen) oder ob sie seine Gültigkeit vor den nationalen Gerichten in Frage stellen, und — im letztgenannten Fall — je nachdem, „ob sie die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht oder die Gültigkeit abgeleiteten Gemeinschaftsrechts rügen“⁴³.

175. Auch wenn die Aussetzung des Vollzugs einer aufgrund eines Gemeinschaftsrechtsakts erlassenen nationalen Maßnahme durch diese Erfordernisse gerechtfertigt ist, kann sie — gerade weil sie die angespro-

40 — Vgl. insbesondere Urteile vom 21. Februar 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415) und vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-465/93 (Atlanta Fruchthandels-gesellschaft u. a., Slg. 1995, I-3761).

41 — Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Randnr. 17, und Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85 (Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 19).

42 — Urteil vom Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Randnrn. 16 f.

43 — Ebenda, Randnrn. 18 bis 20.

chenen fundamentalen Grundsätze berührt — von einem nationalen Gericht nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden. Insbesondere

- muss das Gericht selbst erhebliche Zweifel an der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts haben und die Frage dieser Gültigkeit, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befasst ist, diesem selbst vorlegen,
- muss die Entscheidung dringlich sein, und dem Antragsteller muss ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden drohen,
- und schließlich muss das Gericht das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigen und, soweit erforderlich, vom Antragsteller hinreichende Sicherheiten, etwa eine Kaution oder eine Hinterlegung, verlangen⁴⁴.

176. Meines Erachtens sind die in der erwähnten Rechtsprechung aufgestellten Erfordernisse und Voraussetzungen nicht erfüllt, wenn die betreffende Stelle eine Verwaltungsbehörde ist.

177. Insbesondere gibt es kein Erfordernis, die Kohärenz des gemeinschaftlichen Rechtssprechungssystems zu wahren, das die Anerkennung der Befugnis auch der nationalen Gerichte zum Erlass vorläufiger Maßnahmen rechtfertigt. Anders als diese treffen die Verwaltungsbehörden nämlich nicht in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit Entscheidungen, die die Wahrung von Rechten gemeinschaftlichen Ursprungs gewährleisten sollen und in Zusammenhang mit denen dem Gerichtshof eine Frage vorgelegt werden kann. Diese Behörden sind somit nicht Teil dieses Systems, das der Vertrag mit dem Nebeneinander von direkten Klagen und Vorabentscheidungsverfahren aufgebaut hat und dessen Kohärenz der Gerichtshof dadurch wahren wollte, dass er für diesen zweiten Weg die Befugnis zum Erlass vorläufiger Maßnahmen eröffnete, die in den Vorschriften nur für den ersten Weg vorgesehen war.

178. Im Übrigen sind die erwähnten Voraussetzungen für die Aussetzung nationaler Vorschriften zur Durchführung eines Gemeinschaftsrechtsakts, wie die niederländische und die italienische Regierung sowie die Kommission vorgetragen haben, nur schlecht mit der Stellung und den Befugnissen dieser Behörden zu vereinbaren.

179. Insbesondere erfordert die Aussetzung eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens meines Erachtens eine Beurteilung durch eine dritte Stelle, die unabhängig und unparteilich ist, und kann nicht von derselben Behörde ausgeübt werden, die — wie im vorliegenden Fall — die aussetzende Maßnahme erlassen hat und daher auch an ihrer weiteren Anwendung interessiert sein könnte.

44 — Ebenda, Randnrn. 22 bis 33.

180. Auch die zum Schutz der Interessen der Gemeinschaft zu erlassenden Maßnahmen, insbesondere die Hinterlegung von Gegenständen, sind typische gerichtliche Handlungen, die sich auf die subjektiven Rechte des Einzelnen auswirken und daher gewöhnlich den Gerichten vorbehalten sind. Mangels derartiger Maßnahmen könnten diese Interessen nicht in der erforderlichen Weise gewahrt werden, und die Gemeinschaft wäre unakzeptablen Risiken auch finanzieller Art ausgesetzt.

181. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats auch dann nicht befugt sind, den Vollzug nationaler Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften, über deren Gültigkeit gestritten wird, vorläufig auszusetzen, wenn ein Gericht eines anderen Mitgliedstaats den Gerichtshof bereits ersucht hat, über die Gültigkeit dieser Vorschriften zu entscheiden.

V — Ergebnis

182. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

— In den Rechtssachen C-453/03, C-11/04 (erste, zweite und dritte Frage) und C-12/04 (erste, zweite und vierte Frage) sowie C-194/04 (erste Frage):

1. Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 2002/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG des Rates über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 91/357/EWG der Kommission ist ungültig.

2. Im Übrigen hat die Prüfung der Frage keine Umstände ergeben, die die Gültigkeit der Richtlinie 2002/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Änderung der Richtlinie 79/373/EWG des Rates über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 91/357/EWG der Kommission beeinträchtigen könnten.

— In der Rechtssache C-12/04 (dritte Frage):

Die Umsetzung und die Anwendung der Richtlinie 2002/2, insbesondere der in ihrem Artikel 1 Nummer 4 enthaltenen Verpflichtung, die Ausgangserzeugnisse der Mischfuttermittel mit ihren spezifischen Namen anzugeben, ist nicht von der Aufstellung einer Liste der in Futtermitteln verwendbaren Ausgangserzeugnisse abhängig.

Diese Verpflichtung kann von den Mitgliedstaaten nicht durch die Verwendung einer Liste dieser Erzeugnisse mit den allgemeinen Bezeichnungen ihrer Warenkategorien erfüllt werden.

— In der Rechtssache C-194/04 (zweite Frage):

Die Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats sind auch dann nicht befugt, den Vollzug nationaler Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften, über deren Gültigkeit gestritten wird, vorläufig auszusetzen, wenn ein Gericht eines anderen Mitgliedstaats den Gerichtshof bereits ersucht hat, über die Gültigkeit dieser Vorschriften zu entscheiden.