SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO SAGGIO

vom 27. Januar 2000 *

1. Mit Beschluß vom 17. Juli 1998 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Niederlande) dem Gerichtshof vier Fragen zur Richtlinie 88/407/EWG des Rates vom 14. Juni 1988 zur Festlegung der tierseuchenrechtlichen Anforderungen an den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern und an dessen Einfuhr [1] und zur Richtlinie 93/60/EWG des Rates vom 30. Juni 1993 zur Änderung der Richtlinie 88/407 [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die durch das niederländische Gericht vorgelegten Fragen betreffen die Klage der KVS International BV (im folgenden: KVS) gegen die Weigerung des Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Minister für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei, im folgenden: Landwirtschaftsminister der Niederlande), eine Bescheinigung für die Ausfuhr gefrorenen Samens des Stieres If de Focant in andere Mitgliedstaaten zu erteilen.

Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen

2. Die Richtlinie 88/407 vom 14. Juni 1988 legt die tierseuchenrechtlichen Bedingungen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern und für dessen Einfuhr fest.

3. Die vierte Begründungserwägung der Richtlinie lautet: „... Beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Samen muß der Mitgliedstaat, in dem der Samen entnommen wurde, sicherstellen, daß dieser in zugelassenen und kontrollierten Besamungsstationen entnommen und aufbereitet wurde, daß er von Tieren stammt, deren Gesundheitszustand so beschaffen ist, daß die Gefahr einer Verbreitung von Tierkrankheiten ausgeschlossen ist, daß er nach Vorschriften entnommen, behandelt, gelagert und befördert wurde, die eine Bewahrung seines Zustandes in tiergesundheitlicher Hinsicht ermöglichen, und ferner, daß er auf seinem Transport in das Bestimmungsland von einer Gesundheitsbescheinigung begleitet wird, durch die die Einhaltung dieser Garantien sichergestellt ist."

4. Artikel 3 der Richtlinie bestimmt: „Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, daß aus seinem Gebiet nur Samen in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates versandt wird, der folgenden allgemeinen Anforderungen entspricht:... b) Er muß Rindern entnommen worden sein, deren Gesundheitszustand dem Anhang B entspricht ..."

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 194, S. 10.

2 — ABl. L 186, S. 28.

5. Anhang B der genannten Richtlinie legt die Bedingungen für die Aufnahme der Tiere in zugelassene Besamungsstationen sowie die Routineuntersuchungen und -behandlungen, denen alle Rinder in einer zugelassenen Besamungsstation zu unterziehen sind, fest. Gemäß Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b müssen „[a]lle in der Besamungsstation ankommenden Rinder

...

b) vor ihrer Aufnahme in die unter Buchstabe a) beschriebenen Räumlichkeiten Beständen angehört haben, die

i) amtlich anerkannt tuberkulosefrei sind;

ii) amtlich anerkannt brucellosefrei bzw. brucellosefrei sind.

Die Tiere dürfen sich vorher nicht in anderen Beständen mit geringerem Gesundheitszustand aufgehalten haben."

6. Schließlich sieht Artikel 6 Satz 1 vor, daß „[d]ie Mitgliedstaaten... die Zulassung des Verbringens von Samen von der Vorlage einer von einem amtlichen Tierarzt des Entnahmemitgliedstaates ausgestellten und Anhang D entsprechenden Tiergesundheitsbescheinigung abhängig [machen]".

7. Die soeben dargestellten Bestimmungen treten mit einer Übergangsfrist in Kraft. Die dreizehnte Begründungserwägung lautet: „Diese Richtlinie berührt nicht den Handelsverkehr mit Samen, der vor dem Zeitpunkt erzeugt wurde, ab dem die Mitgliedstaaten diese Richtlinie anwenden müssen." Hierzu bestimmt Artikel 20: „Diese Richtlinie ist nicht auf Samen anwendbar, der vor dem 1. Januar 1990 in einem Mitgliedstaat entnommen und aufbereitet worden ist."

8. Die Richtlinie 88/407 wurde 1993 durch die Richtlinie 93/60/EWG [3] geändert. Die vierte Begründungserwägung der zuletzt genannten Richtlinie besagt, es sei „angebracht, die... Richtlinie [88/407/EWG] in weiteren Punkten zu klären und dem technischen Fortschritt bei der Behandlung von männlichen Rindern gegen Leptospirose Rechnung zu tragen sowie die Bestimmungen über Brucellose, Tuberkulose und Leukose mit denjenigen der Richtlinie 64/432/EWG [4] in Einklang zu bringen".

3 — Ebenda.

4 — Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. Nr. 121, S. 64), zuletzt geändert durch die Richtlinie 92/102/EWG (ABl. L 355, S. 32).

9. Die Änderung der Bedingungen für die Aufnahme von Tieren in zugelassene Besamungsstationen aufgrund der Richtlinie 93/60 findet sich in Artikel 1 Nummer 8, der bestimmt: „Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b) erhält folgende Fassung: b) vor ihrer Aufnahme in die unter Buchstabe a) beschriebenen Räumlichkeiten Beständen angehört haben, die gemäß der Richtlinie 64/432/EWG amtlich anerkannt tuberkulosefrei und amtlich anerkannt brucellosefrei sind." [5]

Besonders wichtig für den vorliegenden Fall ist der neue Wortlaut von Buchstabe b letzter Satz: „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in einem oder mehreren Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben."

10. Die Richtlinie 93/60 enthält keine Übergangsfrist. Artikel 3 der Richtlinie bestimmt lediglich, daß die Mitgliedstaaten die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Vorschriften vor dem 1. Juli 1994 zu erlassen haben.

5 — Die Richtlinie 64/432/EWG, a. a. O., sieht in Anlage A unter anderem Definitionen für „amtlich anerkannt brucellosefreie" und „brucellosefreie" Rinderbestände vor. Gemäß Teil II Buchstabe A Ziffer 2 gilt ein Bestand als amtlich anerkannt brucellosefrei, in dem „a) sich keine mit einem Lebendimpfstoff gegen Brucellose schutzgeimpften Rinder befinden; b) alle Rinder seit mindestens 6 Monaten keine klinischen Brucelloserscheinungen aufgewiesen haben; c) alle über 12 Monate alten Rinder aa) bei zwei im Abstand von 6 Monaten nach den Bestimmungen der Anlage C amtlich durchgeführten Blutserumagglutinationen einen Titer von weniger als 30 IE/ml aufgewiesen haben; die erste Blutserumagglutination kann durch drei im Abstand von 3 Monaten durchgeführte Kannenmilch-Ringteste unter der Voraussetzung ersetzt werden, daß die zweite Blutserumagglutination frühestens 6 Wochen nach den dritten Kannenmilch-Ringtest durchgeführt wird; bb) jährlich auf Brucellosefreiheit durch drei im Abstand von mindestens 3 Monaten durchgeführte Kannenmilch-Ringteste oder durch zwei Milch-Ringteste und eine Blutserumagglutination im Abstand von mindestens 3 Monaten überprüft werden; läßt sich ein Kannenmilch-Ringtest nicht durchführen, so sind jährlich zwei Blutserumagglutinationen im Abstand von 6 Monaten vorzunehmen; in Mitgliedsstaaten, in denen sämtliche Rinderbestände unter amtstierärztlicher Kontrolle stehen und der Brucellose-Infektionssatz dieser Rinderbestände 1 % nicht übersteigt, genügen jährlich zwei Milchringteste; lassen sich diese nicht durchführen, so ist eine Blutserumagglutination vorzunehmen; d) sich keine Rinder befinden, die ohne Vorlage einer amtstierärztlichen Bescheinigung aufgenommen worden sind, aus der hervorgeht, daß sie bei einer frühestens 30 Tage vor ihrer Aufnahme in diesen Bestand durchgeführten Blutserumagglutination einen Titer von weniger als 30 IE/ml aufgewiesen haben und darüber hinaus aus einem amtlich anerkannten brucellosefreien Rinderbereichbestand stammen." Gemäß Nummer 3 gilt hingegen ein Bestand als brucellosefrei, in dem „a) in Abweichung von Nummer 2 Buchstabe a) die Rinder im Alter zwischen 5 und 8 Monaten schutzgeimpft werden, jedoch ausschließlich mit dem Lebendimpfstoff Buck 19; b) alle Rinder die unter Nummer 2 Buchstabe b), c) und d) vorgesehenen Bedingungen erfüllen, wobei jedoch unter 30 Monate alte Rinder bei negativer Komplementbindungsreaktion einen Agglutinationstiter von 30 IE/ml oder mehr, jedoch weniger als 80 IE/ml aufweisen können".

Bestimmungen des nationalen Rechts

11. Die für den vorliegenden Fall maßgeblichen nationalen Bestimmungen ergeben sich im wesentlichen aus drei Quellen: dem niederländischen Gesetz über Gesundheit und Wohlbefinden von Tieren (Gezondheids- en welzijnswet voon dieren), der Verordnung über die Ausfuhr von Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs (Besluit uitvoer dieren en producten van dierlijke oorsprong) und der Regelung über den Handel mit lebenden Tieren und lebenden Erzeugnissen (Regeling handel levende dieren en levende producten). Nach diesen Bestimmungen ist für die Ausfuhr von Rindersamen in andere Mitgliedstaaten eine Bescheinigung erforderlich, die aufgrund einer auf Ersuchen der staatlichen Stellen durchgeführten Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen von Artikel 3 Buchstaben b und c der Richtlinie 88/407 erteilt wird.

Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und die Vorabentscheidungsfragen

12. KVS, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, betreibt in den Niederlanden ein Zentrum für künstliche Befruchtung, das seit 16. Mai 1992 von der Europäischen Union amtlich als Besamungsstation zugelassen ist. Vor diesem Zeitpunkt bestand die Zulassung nur auf nationaler Ebene.

13. KVS führte 1991 den Zuchtstier If de Focant aus Belgien zur Aufnahme in ihre Besamungsstation ein. Der Stier stammte aus dem Bestand von Herrn Eugène Detal, in dem er 1988 geboren wurde und bis zu seiner Aufnahme in die Besamungsstation verblieb.

Im Zeitpunkt der Geburt des Stieres If de Focant wurde der Bestand von Herrn Detal von den belgischen Behörden als Brucelloseherd angesehen, weil er sich in einem Gebiet befand, in dem Brucellose herrschte. Am 1. Januar 1990 erhielt der Bestand aber den Gesundheitsstatus „amtlich anerkannt brucellosefrei", der auch im Zeitpunkt der Einfuhr des Stieres in die Niederlande galt.

14. Die Aufnahme des belgischen Stieres in die niederländische Besamungsstation war Gegenstand einer Kontroverse zwischen den zuständigen Behörden beider Staaten. Am 16. Dezember 1991 übersandte die belgische Veterinärinspektion der niederländischen Behörde für die Prüfung von Vieh und Fleisch (RVV – Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees) ein Schreiben, in dem sie der Aufnahme mit der Begründung widersprach, daß der Bestand, in dem der Stier geboren wurde und in dem er sich aufgehalten habe, für einen gewissen Zeitraum ein Brucelloseherd gewesen sei. If de Focant erfülle daher nicht die in der Richtlinie 88/407 festgelegten Bedingungen für die Aufnahme in eine von der Europäischen Union amtlich anerkannte Besamungsstation. Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der genannten Richtlinie sei nämlich dahin auszulegen, daß jedes Gesundheitsrisiko ausgeschlossen werden solle, insbesondere das potentielle Risiko, das von einem Zuchtstier ausgehe, der die Erfordernisse der Gemeinschaftsnorm nicht erfülle, weil er sich für einen gewissen Zeitraum seines Lebens in einem nicht qualifizierten Bestand aufgehalten habe.

15. Die Direktion für rechtliche und gewerbliche Angelegenheiten des niederländischen Landwirtschaftsministeriums schloß sich dieser Auslegung nicht an. Sie erkannte im März 1992 die Rechtmäßigkeit der Aufnahme von If de Focant in die Besamungsstation an, da nach ihrer Ansicht die Bedingungen der Gemeinschaftsnorm, insbesondere Anhang B der Richtlinie 88/407, vollständig erfüllt waren. Es reiche aus, daß der Stier im Zeitpunkt seiner Aufnahme in die Besamungsstation aus einem Bestand stamme, der den Status „amtlich anerkannt brucellosefrei" besitze. Jeder mögliche andere Status des betreffenden Bestandes in der Vergangenheit sei hingegen unerheblich.

16. Die belgischen Veterinärbehörden wandten sich angesichts dieser Haltung an die Europäische Kommission. Diese teilte allerdings in ihrem Schreiben vom 23. November 1992 die Auslegung der niederländischen Behörden und erklärte, daß auch nach ihrer Auffassung die Bedingungen des Anhangs B der Richtlinie 88/407 erfüllt seien. Im übrigen wies sie darauf hin, daß If de Focant während des Verfahrens der amtlichen Zulassung der Besamungsstation im Jahre 1992 mehrfach mit jeweils negativem Ergebnis auf Brucellose untersucht worden sei. Hieraus sei zu schließen, daß bei dem Stier keine Gefahr der Übertragung dieser Krankheit bestehe und seine Aufnahme in die Station daher rechtmäßig erfolgt sei.

Am 28. Juni 1993, zwei Tage vor Erlaß der Richtlinie 93/60, änderte die Kommission ihren Standpunkt. In einem Schreiben an die ständige belgische Vertretung in Brüssel vertrat sie die Auffassung, daß der Samen eines Stieres, der in einem Brucelloseherd geboren sei, nicht Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handels sein könne.

17. Aufgrund des genannten Schreibens wandte sich die Veterinärinspektion des belgischen Landwirtschaftsministeriums am 2. August 1993 erneut mit dem Verlangen an die entsprechende niederländische Behörde, den Stier aus der Besamungsstation zu entfernen und die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit sein Samen nicht mehr in den innergemeinschaftlichen Handel gelange.

18. If de Focant wurde im November 1993 nach einer Hüftluxation geschlachtet. Am 7. Juni 1996 beantragte die KVS bei der niederländischen Behörde für die Untersuchung von Vieh und Fleisch eine Bescheinigung zur Ausfuhr des vor dem 1. Juli 1994, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie 93/60, entnommenen Samens nach Belgien und Frankreich.

19. Mit Bescheid vom 10. Juni 1996 lehnte die niederländische Behörde gegenüber KVS die Erteilung der beantragten Bescheinigung mit der Begründung ab, If de Focant erfülle nicht die Bedingungen der geltenden Fassung der Richtlinie 88/407 Anhang B, da er in einer Herde geboren sei und sich aufgehalten habe, die einen geringeren Status als „amtlich anerkannt brucellosefrei" besessen habe.

20. Gegen diese Entscheidung legte KVS beim Landwirtschaftsminister der Niederlande Widerspruch ein, der zurückgewiesen wurde. Gegen die Zurückweisung ihres Widerspruches erhob KVS Klage beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

KVS vertrat im Ausgangsverfahren u. a. die Auffassung, die Ablehnung der Erteilung einer Ausfuhrbescheinigung durch den niederländischen Landwirtschaftsminister beruhe ausschließlich darauf, daß der Landwirtschaftsminister zu Unrecht Anhang B Kapitel I Buchstabe b der Richtlinie 88/407 in der durch die Richtlinie 93/60 geänderten Fassung angewandt habe. Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens unterliegt der Samen von If de Focant

ausschließlich den im Zeitpunkt seiner Entnahme geltenden Rechtsnormen, mithin den Bestimmungen der Richtlinie 88/407 in der ursprünglichen Fassung; die 1993 eingeführten Änderungen, mit denen die Bedingungen für die Aufnahme von Stieren in Besamungsstationen verschärft worden seien, seien nämlich nicht auf Samen anzuwenden, der vor ihrem Inkrafttreten entnommen worden sei.

21. Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat, da der Ausgang des Rechtsstreits seiner Meinung nach von der Auslegung und Gültigkeit der mehrfach genannten Richtlinien abhing, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist Artikel 3 Buchstabe b der Richtlinie 88/407/EWG dahin auszulegen, daß der Samen eines Stiers, der bereits vor Erlaß der Änderungsrichtlinie 93/60/EWG in einer zugelassenen Besamungsstation aufgenommen worden war, weil er die bis zu dieser Zeit geltenden Aufnahmebedingungen erfüllte, die in Artikel 3 Buchstabe b der Richtlinie genannten Bedingungen nicht (mehr) erfüllt, wenn das betreffende Tier zu dem Zeitpunkt, in dem die Zertifizierung des Samens beantragt wird, die geänderte Bedingung für die Aufnahme in einer Besamungsstation, so wie sie in Anhang B Kapitel I Nummer b der Richtlinie 88/407/EWG geregelt ist, nicht erfüllt?

Bei Bejahung der Frage 1:

2. Ist die in Artikel 20 der Richtlinie 88/407/EWG enthaltene Übergangsregelung dahin auszulegen, daß sie entsprechende Anwendung auf Samen findet, der vor dem 1. Juli 1994 entnommen und aufbereitet worden ist?

Bei Bejahung der Frage 1 und Verneinung der Frage 2:

3. Ist die Richtlinie 93/60/EWG wegen Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, insbesondere den Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insoweit nichtig, als diese Richtlinie keine Übergangsregelungen vorsieht, mit denen Behinderungen im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Samen von Stieren begegnet wird, die bereits im Einklang mit den geltenden Vorschriften vor dem Erlass der genannten Richtlinie in einer zugelassenen Besamungsstation aufgenommen worden waren?

Bei Verneinung der Frage 1:

4. Durch Artikel 1 Nummer 8 der Richtlinie 93/60/EWG ist der zweite Satz der Nummer 1 Buchstabe b des Kapitels I des Anhangs B der Richtlinie 88/407/EWG mit dem Wortlaut „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in anderen Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben" in „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in einem oder mehreren Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben" geändert worden. Ist diese Änderung ausschließlich als Verdeutlichung oder als eine materielle Änderung der für die Aufnahme von Rindern in einer zugelassenen Besamungsstation geltenden Bedingungen auszulegen?

Zur vierten Vorabentscheidungsfrage

22. Ich schicke voraus, daß ich bei der Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts nach einer teilweise anderen Reihenfolge als derjenigen im Vorlagebeschluß vorgehen werde.

23. Mit seiner ersten Frage an den Gerichtshof will das vorlegende Gericht wissen, ob zur Entscheidung darüber, ob der Samen von If de Focant Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handels sein kann, die im Zeitpunkt der Entnahme des Samens geltende Rechtsvorschrift, nämlich Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407 in der ursprünglichen Fassung anzuwenden ist oder die im Zeitpunkt der Vermarktung des genannten Produktes geltende Rechtsvorschrift, mithin dieselbe Rechtsvorschrift in der durch die Richtlinie 93/60 geänderten Fassung. Aus der Formulierung der Frage ergibt sich ohne weiteres, daß das vorlegende Gericht der Auffassung ist, durch die zuletzt genannte Richtlinie sei die frühere Bestimmung inhaltlich geändert worden. Die vierte Frage des vorlegenden Gerichts zielt demgegenüber gerade darauf ab, ob die erfolgte Änderung inhaltlicher oder rein formaler Natur war. Es erscheint mir daher notwendig, die zuletzt genannte Frage als erste zu beantworten. Ich darf ergänzen, daß von der Beantwortung dieser Frage die Entscheidung des gesamten vorliegenden Verfahrens abhängen könnte. Gelangte man nämlich zu der Auffassung, daß die Richtlinie aus dem Jahr 1993 die ursprüngliche Fassung inhaltlich nicht berührt, sondern nur ihrer Klarstellung dient, verlören die übrigen Fragen ihre Bedeutung. Aus diesen Gründen werde ich mich also zunächst mit der vierten Frage befassen.

24. Die Frage des vorlegenden Gerichts an den Gerichtshof geht dahin, ob die mit der Richtlinie 93/60 in Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407 erfolgte Änderung des Wortlauts von „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in anderen Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben" in „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in einem oder mehreren Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben", eine inhaltliche Änderung der für die Aufnahme eines Stiers in eine Besamungsstation gel-

tenden Bedingungen darstellt oder ob hiermit nur der Inhalt der vorher geltenden Bestimmung verdeutlicht und präzisiert wurde.

25. Zunächst weise ich darauf hin, daß die Worte „einem oder mehreren Beständen" der Richtlinie 93/60 unbestritten so auszulegen sind, daß sich ein Stier, soll er in eine Besamungsstation aufgenommen werden können, nie in einem Bestand mit einem geringeren Gesundheitsstatus als „amtlich anerkannt brucellosefrei" aufgehalten haben darf. Diese Einschränkung betrifft demnach sowohl den Bestand, aus dem der Stier im Zeitpunkt seiner Aufnahme in die Besamungsstation kommt, als auch andere Bestände, in denen er sich sonst möglicherweise aufgehalten hat. Im ersten Fall besagt das Verbot nicht nur, daß der Bestand den Gesundheitsstatus „amtlich anerkannt brucellosefrei" im Zeitpunkt der Aufnahme des Stieres in die Station aufweisen muß, sondern auch, daß sein Status vorher nicht geringer gewesen sein darf. Dies gilt für die gesamte Aufenthaltsdauer des Stieres in diesem Bestand.

26. Demnach hängt die Beantwortung der vom vorlegenden Gericht gestellten Frage von der Auslegung des Satzes in der ursprünglichen Fassung des Anhangs B der Richtlinie 88/407 ab. Es gilt insbesondere festzustellen, welche Bedeutung der Ausdruck „andere Bestände" hat und ob er dasselbe bedeutet wie der Ausdruck „ein oder mehrere Bestände" in der geänderten Fassung.

27. KVS und die niederländische Regierung sind der Ansicht, daß beiden Ausdrücken nicht dieselbe Bedeutung zukomme. Die niederländische Regierung vertritt die Auffassung, daß durch den Ausdruck „andere Bestände" eine Unterscheidung zwischen dem Bestand, aus dem der Stier bei seiner Aufnahme in die Besamungsstation kommt und möglichen anderen Beständen, in denen sich der Stier vorher aufgehalten hat, getroffen wird. Der niederländischen Regierung zufolge betrifft das Verbot, Stiere in Besamungsstationen aufzunehmen, die sich in Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus aufgehalten haben, nur die zuletzt genannten Fälle, nicht aber den ersten Fall. Der letzte Bestand, dem der Stier angehört habe, müsse daher ausschließlich die Voraussetzungen des Anhangs B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b Ziffern i) und ii) erfüllen. Der Bestand brauchte mit anderen Worten nur im Zeitpunkt der Aufnahme des Stieres in die Besamungsstation „amtlich anerkannt brucellosefrei" zu sein, während der frühere Gesundheitsstatus des Bestandes unerheblich sei.

28. Kommission, Rat und französische Regierung sind hingegen der Auffassung, daß der Ausdruck „andere Bestände" umfassender und daher im Sinne des Ausdrucks „ein oder mehrere Bestände" auszulegen sei. Zur Erreichung des Zieles des Gesundheitsschutzes für den Menschen sei es nämlich notwendig, daß der letzte Satz der in Rede stehenden Bestimmung unterschiedslos auf alle Bestände Anwendung finde, in denen sich der Stier aufgehalten habe.

29. Dieser letztgenannten Auffassung ist zu folgen. Bekanntlich erfolgt die Wahl zwischen mehreren dem Wortlaut nach mögli-

chen Auslegungen einer Vorschrift nach dem Zusammenhang, in dem die Vorschrift steht, und anhand der „Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden" [6]. Nach der Rechtsprechung ist also diejenige Auslegung zu bevorzugen, die mit den Zielen der jeweiligen Vorschrift am besten übereinstimmt [7].

30. Diese Kriterien müssen vorliegend bei der Auslegung der Vorschrift in Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407 herangezogen werden. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ist der von Kommission und französischer Regierung vorgeschlagenen umfassenderen Auslegung der Vorzug zu geben.

31. Dabei ist zu beachten, daß die Richtlinie 88/407, wie aus ihrer vierten Begründungserwägung hervorgeht, u. a. das Ziel verfolgt, die Gefahr der Verbreitung von Tierkrankheiten, die durch die Entnahme, die Aufbereitung und den innergemeinschaftlichen Handel mit Rindersamen entstehen kann, auszuschließen [8].

32. Diese Zielsetzung erhält gerade im Zusammenhang mit der Brucellose ein besonderes Gewicht. Bei ihr handelt es sich, wie Kommission und Rat in ihren Erklärungen betonen, um eine besonders schwerwiegende und ansteckende Krankheit. Insbesondere die Übertragbarkeit auf den Menschen durch unmittelbaren Kontakt oder durch den Genuß von Milch oder Milchprodukten stellt eine schwere Gefahr für die menschliche Gesundheit dar.

33. Zu bedenken ist weiterhin, daß sich der Schutz der menschlichen Gesundheit in diesem Bereich als außergewöhnlich schwierig erweist. Wie aus der im Vorlagebeschluß wiedergegebenen Stellungnahme eines medizinischen Sachverständigen hervorgeht, besteht keine sichere Methode für die Ausmerzung einer einmal in einem Bestand aufgetretenen Brucelloseinfektion. In Deutschland sind Fälle aufgetreten, in denen die Krankheit, trotz Durchführung aller möglichen Maßnahmen, wie Evakuierung des Stalles, Desinfizierung und Zuführung von gesunden Tieren, nach 16 Monaten wieder ausgebrochen ist. Wie der Rat in seiner Erklärung betont, läßt es sich bei dem derzeitigen Stand der Wissenschaft auch anhand bakteriologischer Untersuchungen nicht mit Sicherheit ausschließen, daß sich Brucellosebakterien in Rindersamen befinden.

34. In Anbetracht der durch die Richtlinie verfolgten Ziele darf sich die Auslegung des Ausdrucks „andere Bestände" somit offensichtlich nicht nur auf andere Bestände als denjenigen beziehen, dem das Tier angehört. Die Gefahr der Verbreitung der Krankheit, der mit der Richtlinie begegnet werden soll, ergibt sich nämlich daraus, daß sich ein Stier irgendwann einmal in einem Bestand mit einem geringeren Gesundheitsstatus als „amtlich anerkannt

6 — Urteil vom 17. November 1983 in der Rechtssache 292/82 (Merck, Slg. 1983, 3781, Randnr. 12). Vgl. auch Urteile vom 22. September 1998 in der Rechtssache 187/87 (Saarland u. a., Slg. 1988, 5013, Randnr. 19) und vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-355/95 P (TWD/Kommission, Slg. 1997, I-2549, Randnr. 21).

7 — Vgl. insbesondere nochmals Urteil in der Rechtssache Merck, Randnr. 12. Vgl. auch Urteile vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70 (Grad, Slg. 1970, 825, Randnrn. 12 und 13), vom 21. Oktober 1970 in der Rechtssache 23/70 (Haselhorst, Slg. 1970, 881, Randnrn. 13 und 14) und in der Rechtssache 20/70 (Transports Lesage, Slg. 1970, 861, Randnrn. 13 und 14) und vom 28. Februar 1980 in der Rechtssache 67/79 (Fellinger, Slg. 1980, 535 Randnrn. 6 und 7).

8 — Vgl. hierzu Nr. 4 dieser Schlußanträge.

brucellosefrei" aufgehalten hat; diese Gefahr ist gleich groß, ob sie sich nun daraus ergibt, daß sich der Stier in einem anderen Bestand als demjenigen aufgehalten hat, dem er jetzt angehört, oder aber aus seinem Aufenthalt zwar in nach wie vor demselben Bestand, aber zu einem früheren Zeitpunkt. Eine Auslegung, die nur die zuletzt genannte Ansteckungsgefahr, nicht aber die zuerst genannte berücksichtigt, würde demzufolge die Wirksamkeit der Richtlinie einschränken, indem sie die Erreichung der Ziele der Richtlinie verhindert oder zumindest erschwert.

35. Ich bin daher der Auffassung, daß der Ausdruck „andere Bestände" in Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407, so auszulegen ist, daß er sich auf alle Bestände bezieht, in denen sich der Stier vor seiner Aufnahme in die Besamungsstation aufgehalten hat. Da somit Artikel 1 Nummer 8 der Richtlinie 93/60 nur eine Bestätigung des bereits in der früheren Regelung enthaltenen Begriffs darstellt, bewirkt er keine inhaltliche Änderung der Bedingungen für die Aufnahme von Rindern in Besamungsstationen.

36. Bestätigt werden diese Überlegungen auch durch die vierte Begründungserwägung der Richtlinie 93/60. Dort wird ausgeführt, daß die Änderung des ursprünglichen Wortlauts der Richtlinie u. a. erforderlich war, um sie in einigen Punkten zu klären. Wie sich aus den Vorarbeiten zu der Richtlinie eindeutig ergibt, betrifft diese Klärung insbesondere die Bestimmungen über Brucellose. Tatsächlich geht aus den Vorarbeiten hervor, daß einer der wesentlichen Gründe für die Abänderung der Richtlinie 88/407 die Präzisierung der Anforderungen an den Gesundheitsstatus bei Aufnahme des Stieres in eine Besamungsstation in bezug auf Brucellose war [9].

37. Die vierte Frage des nationalen Richters ist deshalb dahin zu beantworten, daß die 1993 erfolgte Änderung des Wortlauts von Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407 eine bloße Präzisierung des ursprünglichen Wortlauts dieser Richtlinie darstellt.

38. Sollte sich der Gerichtshof der vorgeschlagenen Lösung anschließen, könnte die Beantwortung der übrigen Fragen des vorlegenden Gerichts dahinstehen. Sofern nämlich feststeht, daß auch die ursprüngliche Fassung der Richtlinie 88/407 vorsah, ein Rind nur dann in eine Besamungsstation aufzunehmen, wenn es sich nie in einem Bestand mit einem geringeren Gesundheitsstatus als „amtlich garantiert brucellosefrei" aufgehalten hat, folgt daraus, daß If de Focant unrechtmäßig in die niederländische Besamungsstation aufgenommen wurde und sein Samen daher nicht

9 — Dokument der Kommission KOM(92) 462 endg. vom 12. November 1992.

Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs sein kann.

Zur ersten Vorabentscheidungsfrage

39. Sollte der Gerichtshof hingegen zu der Auffassung gelangen, daß die Richtlinie 93/60 die bis dahin geltende Regelung durch Einführung schärferer Aufnahmebedingungen abgeändert hat, wären auch die übrigen Vorlagefragen für den Ausgangsrechtsstreit entscheidungsrelevant. Ich halte es daher für angebracht, auch die drei übrigen Fragen des vorlegenden Gerichts zu beantworten.

40. Die erste Vorabentscheidungsfrage geht, wie bereits erwähnt [10], dahin, ob der Samen eines Stieres, der rechtmäßig in eine Besamungsstation aufgenommen wurde — also im Zeitpunkt der Aufnahme die Bedingungen des geltenden Gemeinschaftsrecht erfüllte —, deshalb einem innergemeinschaftlichen Handelsverbot unterliegt, weil er im Zeitpunkt der Beantragung der Ausfuhrbescheinigung die genannten Bedingungen aufgrund ihrer inzwischen erfolgten Änderung nicht mehr erfüllt. Der Gerichtshof wird mit anderen Worten gefragt, ob die Erteilung einer Ausfuhrbescheinigung der im Zeitpunkt der Aufnahme des Stieres in die Besamungsstation geltenden Regelung oder der im Zeitpunkt der Antragstellung geltenden Regelung unterliegt, wenn zwischen dem Zeitpunkt der Entnahme des Samens und dem Zeitpunkt seiner Vermarktung eine inhaltliche Änderung der gesetzlichen Bedingungen für die Aufnahme von Stieren in Besamungsstationen erfolgt ist.

41. Nach Auffassung des Rates und der Kommission ist diese Frage unter dem Gesichtspunkt des Rückwirkungsverbots von Rechtsakten der Gemeinschaft zu beantworten. Beide Organe verweisen in diesem Zusammenhang auf das Urteil in der Rechtssache Salumi [11], wonach „bei Verfahrensvorschriften... davon auszugehen [ist], daß sie auf alle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängigen Rechtsstreitigkeiten anwendbar sind, dies... jedoch nicht für materiellrechtliche Vorschriften [gilt]". Dies deshalb, weil letztere „im allgemeinen so ausgelegt [werden], daß sie für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte nur gelten, wenn aus ihrem Wortlaut, ihrer *Zielsetzung* oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, daß ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist", und weil „der Grundsatz der Rechtssicherheit es... verbietet, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen" [12]. Unter Hinweis auf diese Rechtsprechung vertreten beide Organe die Auffassung, daß weder aus dem Wortlaut noch aus den Zielen der Richtlinie 93/60 die Absicht des Gesetzgebers hervorgehe, den geänderten Bestimmungen über die Aufnahme von Stieren in Besamungsstationen Rückwirkung beizulegen. Die genannte Richtlinie finde daher auf Samen, der vor ihrem Inkrafttreten entnommen worden sei, keine Anwendung. Beide Organe gelangen daher im vor-

10 — Nr. 23 dieser Schlußanträge.

11 — Urteil vom 12. November 1981 in den verbundenen Rechtssachen 212/80 bis 217/80 (Salumi, Slg. 1981, 2735).

12 — Urteil in der Rechtssache Salumi, Randnrn. 9 und 10.

liegenden Fall zu dem Ergebnis, daß für die Erteilung der Ausfuhrbescheinigung die Regelung maßgebend sei, die im Zeitpunkt der Aufnahme von If de Focant in die Besamungsstation gegolten habe, also die Richtlinie 88/407 in ihrer ursprünglichen Fassung.

42. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts hängt, obwohl sie den Anwendungsbereich der fraglichen Rechtsnorm betrifft, nicht davon ab, ob der neuen Regelung Rückwirkung zukommt oder nicht, sondern von der Beachtung des durch den Gerichtshof aufgestellten Grundsatzes, daß „Gesetzesänderungen, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht eingetretener Sachverhalte anwendbar [sind]" [13].

43. Dieser Grundsatz entspricht der Besonderheit des vorliegenden Falles, bei dem es sich um die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt handelt [14]. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die neue Gesetzeslage Anwendung findet. Sie sind daher aufgrund der zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofes von den Fällen der Rückwirkung im eigentlichen Sinn zu unterscheiden. Während nämlich bei der echten Rückwirkung eine Gesetzesänderung in Sachverhalte eingreift, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits abgeschlossen sind, betrifft die Anwendung einer Gesetzesänderung auf nicht abgeschlossene Sachverhalte den Fall, daß ein Sachverhalt zwar im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmung bereits in Gang ist, aber noch nicht die Wirkungen hervorgebracht hat, deren Regelung die Bestimmung gerade bezweckt und die daher ihre Anwendung sachdienlich erscheinen lassen.

44. Die vorstehende Rechtsprechung des Gerichtshofes geht zurück auf das Urteil in der Rechtssache Butterfly Music [15]. Dort ging es um die Auslegung der Richtlinie 93/98/EWG des Rates zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte [16]. In Italien hatte die Umsetzung dieser Richtlinie die Verlängerung der Schutzfrist für Werk- und Aufführungsrechte von 30 auf 50 Jahre bewirkt, so daß in einigen Fällen Schutzrechte für Aufführungen, die nach der früheren Regelung Allgemeingut geworden waren, nach Einführung der neuen Regelung wiederauflebten. Zur Auslegung dieser Richtlinie hat der Gerichtshof ausgeführt: „Wenn sich das Wiederaufleben des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte... nicht auf Verwertungshandlungen auswirkt, die ein Dritter vor dem Zeitpunkt des Wiederauflebens abgeschlossen hat, kann es nicht als rückwirkend angesehen

13 — Urteil vom 14. April 1970 in der Rechtssache 68/69 (Brock, Slg. 1970, 171, Randnr. 7). Vgl. auch Urteile vom 5. Dezember 1973 in der Rechtssache 143/73 (Sopad, Slg. 1973, 1433, Randnr. 8), vom 15. Februar 1978 in der Rechtssache 96/77 (Bauche, Slg. 1978, 383, Randnr. 48), vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig, Slg. 1978, 1991, Randnr. 37), vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 40/79 (Frau P., Slg. 1981, 361, Randnr. 12) und vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19).

14 — Vgl. hierzu die Schlußanträge des Generalanwalts Cosmas vom 19. Januar 1999 in der Rechtssache C-321/97 (Anderson, Slg. 1999, I-3551, I-3553) und die Schlußanträge des Generalanwalts Roemer vom 6. Juni 1973 in der Rechtssache 1/73 (Westzucker, Slg. 1973, 723, 733).

15 — Urteil vom 29. Juni 1999 in der Rechtssache C-60/98 (Butterfly, Slg. 1999, I-3939).

16 — ABl. L 290, S. 9.

werden." Weiter führt der Gerichtshof aus: „Die Anwendung des Grundsatzes des Wiederauflebens der Rechte auf die künftigen Folgen von noch nicht endgültig abgeschlossenen Sachverhalten bedeutet dagegen, daß dies sich auf die Rechte eines Dritten auswirkt, einen Tonträger weiter zu verwerten, der zu diesem Zeitpunkt zwar vervielfältigt, dessen Exemplare aber noch nicht in den Verkehr gebracht und verkauft worden sind." [17]

45. Aus allem bisher Gesagten folgt daher, daß immer dann, wenn ein zeitlicher Unterschied zwischen der Entstehung eines rechtlich relevanten Sachverhaltes und der Beurteilung seiner Wirkungen besteht, die Änderungen der Rechtslage, die zwischen der Entstehung und dem Eintritt der Wirkungen des zu regelnden Sachverhaltes eingetreten sind, Anwendung finden müssen.

46. Der vorliegende Fall erfüllt diese Voraussetzungen. Die Richtlinie 88/407 regelt nämlich insbesondere den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit gefrorenem Samen von Rindern und bezweckt den Schutz der menschlichen Gesundheit vor der Verbreitung von Tierkrankheiten durch diesen Handelsverkehr [18]. Artikel 3 der Richtlinie bestimmt daher, daß die Versendung von Samen von einem Mitgliedstaat in den anderen nur zulässig ist, wenn der Gesundheitszustand der Spendertiere den Bestimmungen nach Anhang B entspricht.

17 — Urteil in der Rechtssache Butterfly Music, Randnr. 24.

18 — Vgl. vierte Begründungserwägung.

47. Es erscheint mir daher nicht zweifelhaft, daß die Aufnahme von Tieren in eine Besamungsstation und die Vermarktung des Samens zwei Aspekte desselben Sachverhalts sind, die nur durch den Zeitraum, in dem der entnommene Samen in der Besamungsstation gelagert wird, voneinander getrennt sind. Der erste Aspekt stellt daher nichts anderes als die Voraussetzung für den Eintritt des zweiten dar, der seinerseits den durch die Richtlinie geregelten Sachverhalt vervollständigt.

48. Demgemäß halte ich fest, daß die erste Vorlagefrage dahin zu beantworten ist, daß für die Erteilung einer Bescheinigung zur Zulassung des Samens von If de Focant zum innergemeinschaftlichen Handel die Richtlinie 88/407 in der durch die Richtlinie 93/60 geänderten Fassung maßgebend ist.

Zur zweiten Vorabentscheidungsfrage

49. Die zweite Frage des nationalen Gerichts an den Gerichtshof geht dahin, ob die Übergangsregelung in der Richtlinie 88/407, durch die vor dem 1. Januar 1990 entnommener Samen aus deren Anwendungsbereich ausgeschlossen wird, auf die Richtlinie 93/60 analog angewendet werden kann, so daß Samen, der vor dem 1. Juli 1994 erzeugt worden ist, aus dem Anwendungsbereich der durch diese Richtlinie bewirkten Änderung ausgenommen wird. Es sei daran erinnert, daß die Mitgliedstaaten die Richtlinie bis zu dem zuletzt genannten Datum umsetzen mußten.

50. Die Frage ist zu verneinen. Für eine analoge Anwendung, wie sie das vorlegende Gericht erwägt, fehlen sämtliche Voraussetzungen. Es ist nämlich davon auszugehen, daß mit einer Analogie eine Regelungslücke durch Anwendung einer Regelung für gleichartige Fälle geschlossen werden soll. Die analoge Anwendung setzt daher eine Regelungslücke voraus.

Im vorliegenden Fall ist indessen keine Regelungslücke ersichtlich. Daß es in der Richtlinie 93/60 an einer Regelung wie der in Richtlinie 88/407 enthaltenen Übergangsregelung fehlt, entspricht vielmehr der Absicht des Gesetzgebers, die neue Regelung sofort ihre Wirkungen entfalten zu lassen und so die öffentliche Gesundheit wirkungsvoller zu schützen.

Zur dritten Vorabentscheidungsfrage

51. Die dritte Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die Richtlinie 93/60 aufgrund des Fehlens von Übergangsvorschriften wegen Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit nichtig ist.

52. Was den Vertrauensschutz anbelangt, so genügt im Hinblick auf die obigen Ausführungen zur ersten Frage der Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß „der Grundsatz des Vertrauensschutzes zwar zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft gehört, ... jedoch nicht so weit ausgedehnt werden darf, daß er die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen eines Sachverhalts, der unter der Geltung der früheren Regelung entstanden ist, schlechthin ausschließt“ [19].

53. Dies ist so zu verstehen, daß in diesen Fällen kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, weil der geregelte Sachverhalt noch nicht abgeschlossen ist und daher noch keine geschützten subjektiven Rechtspositionen hervorgebracht hat [20].

54. Dem ist hinzuzufügen, daß sich KVS ohnehin hinsichtlich der Vermarktung des Samens von If de Focant nicht auf das Vorliegen eines berechtigten Vertrauens berufen könnte. Wie bereits dargestellt [21], hatte sich schon im Zeitpunkt der Aufnahme in die Besamungsstation die Frage erhoben, ob der Stier die maßgeblichen Voraussetzungen der damals geltenden Regelung erfüllte. KVS hätte daher bei der Einfuhr auf jeden Fall erkennen müssen, daß das Tier in einem Bestand geboren war,

19 — Urteil in der Rechtssache Butterfly Music, Randnr. 25. Vgl. auch Urteil vom 14. Januar 1987 in der Rechtssache 278/84 (Deutschland/Kommission, Slg. 1987, 1, Randnr. 36), Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19) und Urteil vom 22. Februar 1990 in der Rechtssache C-221/88 (Busseni, Slg. 1990, I-495, Randnr. 35).

20 — In diesem Sinn Schlußanträge des Generalanwalts Capotorti vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 96/77 (Bauche, Slg. 1978, 402, Randnr. 8).

21 — Nrn. 14 bis 17 dieser Schlußanträge.

der hinsichtlich seines Gesundheitsstatus am Rande der Legalität stand, und daß daher eine auch nur geringfügige Verschärfung der Bestimmungen mit Sicherheit zu einem Handelsverbot für den Samen führen würde.

55. Was sodann die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anbelangt, kommt meiner Meinung nach dem Urteil in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Kommission [22] aus dem Jahr 1998 hier besondere Bedeutung zu. In diesem Verfahren hatte das Vereinigte Königreich beim Gerichtshof die Aufhebung des durch die Kommission verhängten vorläufigen Ausfuhrverbots für Rindfleisch und Rindfleischprodukte britischer Herkunft beantragt. Ziel der Maßnahme war die Bekämpfung der 1996 im Vereinigten Königreich ausgebrochenen Seuche bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE, sogenannter „Rinderwahnsinn"). In seinem Urteil stellt der Gerichtshof fest: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrecht gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen ..." Weiter stellt der Gerichtshof fest: „Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit dieser Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen Spielraum, der seiner politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 EG-Vertrag übertragen, entspricht. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist." Der Gerichtshof erklärt sodann: „Bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung war völlig ungewiß, welche Gefahren von den lebenden Tieren, dem Rindfleisch oder den Folgeerzeugnissen ausgehen könnten. Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiß ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, daß das Vorliegen und die Größe dieser Gefahr klar dargelegt sind." [23]

56. Meiner Ansicht nach ergibt sich aus diesem Urteil eine eindeutige Antwort auf die hier untersuchte Frage. Die wichtigste Feststellung des Urteils besagt nämlich, daß der Erlaß besonders einschneidender gesetzgeberischer Maßnahmen gerechtfertigt ist, wenn abschließende wissenschaftliche Erkenntnisse nicht vorliegen und gleichzeitig schwerwiegende Gesundheitsgefahren für den Menschen bestehen [24].

57. Diese Rechtfertigung gilt auch im vorliegenden Fall. Wie bereits ausgeführt [25], besteht bei der Bekämpfung der Brucellose,

22 — Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265). Vgl. auch das Urteil vom selben Tag in der Rechtssache C-157/96 (The National Farmers' Union u. a., Slg. 1998, I-2211).

23 — Urteil in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnrn. 96 bis 99.

24 — In diesem Sinn auch Beschluß vom 13. Juli 1996 in der Rechtssache T-76/96 R (The National Farmers' Union u. a., Slg. 1996, II-815, Randnr. 88) und Urteil vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache T-199/96 (Bergaderm, Slg. 1998, II-2804, Randnrn. 64 bis 67).

25 — Nr. 33 dieser Schlußanträge.

insbesondere was die Erkennung infizierter Tiere anbelangt, eine große Ungewißheit. Unter Berücksichtigung der Gefahren, die von einer möglichen Übertragung der Krankheit auf den Menschen ausgehen, erweist sich daher die Entscheidung des Gesetzgebers nicht als im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit unverhältnismäßig, in der Richtlinie 93/60 keine Übergangsregelung vorzusehen und so die neuen und schärferen Bedingungen für die Aufnahme von Stieren in Besamungsstationen sofort und allgemein wirksam werden zu lassen.

58. Die dritte Vorabentscheidungsfrage ist daher dahin zu beantworten, daß die Richtlinie 93/60/EWG nicht aufgrund des Fehlens von Übergangsmaßnahmen wegen Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit nichtig ist.

Ergebnis

59. Ich schlage daher vor, die vierte Vorabentscheidungsfrage des College van Beroep vor het Bedrijfsleven wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 1 Nummer 8 der Richtlinie 93/60/EWG, durch den der Wortlaut von Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b Satz 2 der Richtlinie 88/407/EWG von „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in anderen Beständen mit geringerem Gesundheitszustand aufgehalten haben" in „Die Tiere dürfen sich vorher nicht in einem oder mehreren Beständen mit geringerem Gesundheitsstatus

aufgehalten haben" geändert worden ist, ist dahin auszulegen, daß damit die früheren Aufenthalte in allen Beständen, einschließlich des letzten Bestandes, erfaßt werden.

Sollte der Gerichtshof gegenteilig entscheiden, schlage ich folgende Beantwortung der ersten, der zweiten und der dritten Vorabentscheidungsfrage vor:

2. Artikel 3 Buchstabe b der Richtlinie 88/407/EWG ist dahin auszulegen, daß der Samen eines Stieres, der vor Erlaß der Änderungsrichtlinie 93/60/EWG in Übereinstimmung mit den damals geltenden Aufnahmebedingungen in eine Besamungsstation aufgenommen worden ist, nicht mehr den in Artikel 3 Buchstabe b enthaltenen Bedingungen entspricht, sofern das betreffende Tier im Zeitpunkt der Beantragung der Zertifizierung des Samens nicht die geänderten Bedingungen für die Aufnahme in eine Besamungsstation gemäß Anhang B Kapitel I Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 88/407/EWG erfüllt.

3. Die in Artikel 20 der Richtlinie 88/407/EWG enthaltene Übergangsregelung ist nicht analog auf Samen anzuwenden, der vor dem 1. Juli 1994 entnommen und aufbereitet worden ist.

4. Die Richtlinie 93/60/EWG ist nicht mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit, unvereinbar.