

Assoz. Univ.-Prof. Dr.

Franz Leidenmühler

Vorstand des Instituts für Eu-
roparecht

T +43 732 2468 3541

franz.leidenmuehler@jku.at

Institutsreferat:

ARⁱⁿ Angela Kostner

T +43 732 2468 3540

F +43 732 2468 23540

europarecht@jku.at

RECHTSGUTACHTEN



Freigelände- und Weidepflicht für Pflanzenfresser – Unionsrechtliche Grundlagen

RECHTSGUTACHTEN

Freigelände- und Weidepflicht für Pflanzenfresser – Unionsrechtliche Grundlagen

Inhaltsübersicht

I. Gutachtensauftrag und rechtliche Fragestellungen	3
II. Rechtliche Grundlagen	4
A. Primärrecht.....	4
B. Sekundärrecht	6
III. Konkrete Fragestellungen	14
A. Fragen, Auslegungsgrundsätze und Begriffsbestimmungen	14
B. Besteht aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben eine grundsätzliche Weidepflicht?	22
C. Gibt es für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit von strukturellen oder temporären Ausnahmen?	28
IV. Zwischenergebnisse	36
V. Grundrechts- und Gültigkeitsfragen	37
VI. Ergebnisse.....	40

I. Gutachtensauftrag und rechtliche Fragestellungen

Aus dem nach Abschluss eines Auditverfahrens zur Bewertung der Systeme zur Kontrolle der biologischen Erzeugung und der Kennzeichnung biologischer Erzeugnisse übermittelten Abschlussbericht vom 01.02.2018 sowie aus einem – als Vorstufe zu einem Vertragsverletzungsverfahren anzusehenden – Auskunftersuchen vom 02.09.2019 zu den Vorschriften für die biologische Erzeugung in Österreich geht hervor, dass nach Auffassung der Europäischen Kommission ua die **unionsrechtlichen Vorgaben über den Zugang von Pflanzenfressern zu Freigelände und Weiden** von Österreich nicht umgesetzt bzw nicht eingehalten werden.

Vgl DG(SANTE) 2017-6075: Bericht über ein Audit in Österreich vom 06.-16.06.2017 zur Bewertung der Kontrollsysteme für die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (Ares[2018]622452 vom 01.02.2018), 3; weiters Auskunftersuchen über THE-MIS EU-Pilot vom 02.09.2019, EUP(2019) 9491.

Insbesondere wird der Republik Österreich vorgeworfen, dass nationale Durchführungsbestimmungen zum einschlägigen Sekundärrecht (in den sog „kommentierten Fassungen“ zu den betreffenden Verordnungen) eine zu extensive (und mithin von der unionsrechtlichen Vorgabe nicht mehr gedeckte) Auslegung der Ausnahmebestimmungen von den Freigeländeregelungen und der Weidepflicht vorsehen, sodass dadurch den Unternehmern gestattet wird, – aus Sicht der unionsrechtlichen Vorgaben unzulässigerweise – Ausnahmeregelungen anzuwenden.

Siehe die vom *Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK)* herausgegebenen – und mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzten – „Kommentierten Fassungen“ der Verordnung (EG) 834/2007 sowie der Verordnung (EG) 889/2008 unter https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/bio/komm_fassungen.html.

Seitens der „*Interessengemeinschaft der Kontrollstellen Österreich*“ (*IG Bio-kontrollstellen*) wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, welches die Frage einer Weidepflicht erörtert und – verkürzt dargestellt – zum Ergebnis gelangt, dass die bisherige österreichische (Umsetzungs-)Praxis zur Weidepflicht den unionsrechtlichen Vorgaben entspricht, sofern diese im Lichte des Grundrechtsschutzes sowie des Prinzips der Verhältnismäßigkeit interpretiert werden.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019 (im Folgenden: *Schmidt-Gutachten*).

Vor diesem Hintergrund wird der unterfertigte Gutachter vom *Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK)* der Republik Österreich beauftragt, ein Rechtsgutachten dazu zu erstellen, wie die unionsrechtlichen Vorgaben über die Freigeländeregelungen, im Speziellen zu Weide und Auslauf für Pflanzenfresser, zu interpretieren sind.

Im Einzelnen werden dabei folgende Fragestellungen erörtert:

- Wie sind die unionsrechtlichen Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände und Weide auszulegen bzw in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?
- Besteht aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben eine grundsätzliche Weidepflicht?
- Gibt es davon strukturelle oder temporäre Ausnahmen?

Bevor auf diese Fragenkomplexe im Einzelnen eingegangen wird, soll ein Überblick über die unionalen (primär- und sekundärrechtlichen) Rahmenbedingungen gegeben werden.

II. Rechtliche Grundlagen

A. Primärrecht

a. Die im Bereich des Titels über die Landwirtschaft (Art 38-44 AEUV; vormals Art 32-38 EGV) erlassenen sekundärrechtlichen Normen über die ökologische bzw biologische Produktion sind aufgrund der Normenhierarchie der Unionsrechtsordnung eingerahmt und determiniert durch die Vorgaben des Primärrechts.

b. Hier ist für den gegebenen Fall insbesondere der mit dem Vertrag von Lissabon neu aufgenommene **Art 13 AEUV** von Relevanz, welcher den **Tierschutz als Querschnittsklausel** etabliert. Nach dieser Bestimmung tragen „[b]ei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen

Landwirtschaft [...] die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung“ (erster Satz). Dabei sind die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe zu berücksichtigen (zweiter Satz).

Die dieserart vorgenommene Verankerung des Tierschutzes als Querschnittsklausel bedeutet, dass die Vorgaben des Art 13 AEUV bei allem Tätigwerden der Union (der Bereich der Landwirtschaft ist ohnehin explizit angeführt) zu berücksichtigen sind.

c. Dabei knüpft der Begriff der „*Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen*“ an die Gewährleistung eines **artgerechten Zustandes** an. Damit steht die körperliche und mentale Befindlichkeit des einzelnen Tieres, welchem ein Eigenwert zuerkannt wird, im Vordergrund. Erfasst sind nicht nur wildlebende Tiere, sondern auch und gerade Haus- und Nutztiere.

Vgl *Calliess*, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar⁵ (2016), Art 13 AEUV, Rn 3; *Streinz*, in *Streinz* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar³ (2018), Art 13 AEUV, Rn 6f.

d. Nach hM stellt Art 13 AEUV ein **Rechtsgebot** im Sinne eines verbindlichen Handlungsauftrags an **Union und Mitgliedstaaten** (die schon nach dem Wortlaut der Bestimmung explizit auch in die Pflicht genommen werden) dar. Dadurch erlangen Tierschutzbelange zwar keinen absoluten Vorrang, müssen aber bei der Abwägung mit kollidierenden Belangen entsprechend („*in vollem Umfang*“) berücksichtigt werden. Diesbezüglich besteht auch eine Kontrollbefugnis des EuGH.

Vgl *Calliess*, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar⁵ (2016), Art 13 AEUV, Rn 7.

Die im zweiten Satz vorgenommene Relativierung schafft keinen umfassenden mitgliedstaatlichen Regelungsvorbehalt, allfällige kulturelle Traditionen uä sind lediglich zu berücksichtigen, gehen jedoch nicht automatisch vor.

Vgl *Calliess*, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar⁵ (2016), Art 13 AEUV, Rn 9.

e. Neben ihrer Bedeutung als Rechtsgebot dient die Querschnittsklausel des Tierschutzes in Art 13 AEUV vor allem als **Auslegungshilfe** für andere Normen des (primären und vor allem sekundären) Unionsrechts. Dies betrifft insbesondere die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe sowie die Determinierung von Ermessensentscheidungen.

Vgl *Calliess*, in *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar⁵ (2016), Art 13 AEUV, Rn 10; *Schmidt*, in *Schwarze* ua (Hrsg), EU-Kommentar⁴ (2019), Art 13 AEUV, Rn 6.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass die **Verordnungen über die ökologische bzw biologische Produktion** als Akte des sekundären Unionsrechts jedenfalls **im Lichte der primärrechtlichen Vorgabe aus der Querschnittsklausel des Tierschutzes in Art 13 AEUV zu interpretieren** sind. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Inanspruchnahme von den Mitgliedstaaten im Vollzug eingeräumten Spielräumen sind an den „*Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen*“ als Auslegungstütze auszurichten.

Als Beispiel für eine interpretationsunterstützende Heranziehung des Art 13 AEUV bei der Auslegung des Sekundärrechts siehe EuGH, Rs C-355/11, *Brouwer*, Rn 43.

B. Sekundärrecht

a. Relevante Sekundärrechtsakte

aa. Verordnung (EWG) 2092/91 [außer Kraft]

Erstmals wurden auf Unionsebene Rahmenvorschriften über Erzeugung, Etikettierung und Kontrolle von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln aus ökologischem Landbau mit der **Verordnung (EWG) 2092/91** im Jahr 1991 erlassen.

Vgl *Verordnung (EWG) 2092/91 des Rates vom 24.06.1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel*, ABI 1991 L 198, 1; mit zahlreichen Novellierungen.

Eine Harmonisierung wurde „zum Schutz des ökologischen Landbaus“ für erforderlich erachtet, da nur dadurch der lautere Wettbewerb zwischen den Herstellern derart gekennzeichnete Erzeugnisse sichergestellt werden könne und

dem Markt für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus durch stärkere Transparenz mehr Verbrauchervertrauen entgegengebracht werden würde.

Vgl Erwägungsgründe der VO 2092/91.

Nachdem in der Ausgangsfassung der VO 2092/91 lediglich Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse produzierende Betriebe erfasst wurden, wurde sie in der Folge durch entsprechende Regelungen über tierische Erzeugung ergänzt.

Vgl Verordnung (EG) 1804/1999 des Rates vom 19.07.1999 zur Einbeziehung der tierischen Erzeugung in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABI 1999 L 222, 1.

Nach den Erzeugungsvorschriften (insb in Art 6 leg cit) schließt ökologischer Landbau ein, dass ua (wenigstens) die Vorschriften des Anhangs I eingehalten werden müssen. Besagter Anhang I (Grundregeln des ökologischen Landbaus für Agrarbetriebe) legt dann gewisse Auslauf- und Weidepflichten im Detail fest.

Siehe insb Abschnitt B: 1.4.-1.8. (allgemeine Grundregeln); 4.7. (Futter); 5.1. (Krankheitsvorsorge); 8. (Ausläufe). Dies wird teils gespiegelt in den Mindestkontrollanforderungen im Rahmen des Kontrollverfahrens, welche in Anhang III festgelegt sind: A.2. (Kontrolle der Tierproduktion).

Anhang VIII wiederum sieht im Detail Mindeststall- und -freiflächen und andere Merkmale der Unterbringung für verschiedene Tierarten vor.

Die VO 2092/91 ist **am 31.12.2008 außer Kraft getreten**.

bb. Verordnung (EG) 834/2007

Ersetzt wurde die VO 2092/91 **ab 01.01.2009** durch die VO (EG) 834/2007.

Vgl Verordnung (EG) 834/2007 des Rates vom 28.06.2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 2092/91, ABI 2007 L 189, 1.

In der VO 834/2007 wird als ein allgemeines Ziel der ökologischen/biologischen Produktion die „*Errichtung eines nachhaltigen Bewirtschaftungssystems für die Landwirtschaft*“ normiert, das „*hohe Tierschutzstandards beachtet und insbesondere tierartspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnissen nachkommt*“.

Vgl Art 3 lit a Z iv VO 834/2007.

Unter den „spezifischen Grundsätzen für die landwirtschaftliche Erzeugung“ (Art 5 leg cit) findet sich in der Folge die *„Anwendung von Tierhaltungspraktiken, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden; dazu gehören insbesondere regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideland“*.

Vgl Art 5 lit I VO 834/2007.

Dementsprechend werden für die ökologische/biologische Produktion – neben den allgemeinen Vorschriften für die landwirtschaftliche Erzeugung des Art 11 leg cit – in Art 14 spezifische Vorschriften für die tierische Erzeugung festgelegt, wovon eine ganze Reihe auch die hier interessierenden Auslauf- und Weidepflichten betreffen.

Siehe insbesondere Art 14 Abs 1 lit b (Haltungspraktiken und Unterbringung der Tiere), lit d (Futtermittel) und lit e (Krankheitsvorsorge).

Diese Bestimmungen tragen ganz dem ErwGr 16 der VO 834/2007 Rechnung, wonach vor dem Hintergrund, dass *„die ökologische/biologische Tierhaltung eine an das Land gebundene Wirtschaftstätigkeit darstellt, [...] die Tiere so oft als möglich Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen haben“* sollten.

cc. (Durchführungs-)Verordnung (EG) 889/2008

Mit der VO 889/2008 wurden von der Kommission **Durchführungsbestimmungen** zu den allgemeinen Vorschriften der VO 834/2007 für die Produktion, die Kennzeichnung und die Kontrolle ökologischer/biologischer Erzeugnisse erlassen.

Vgl Verordnung (EG) 889/2008 der Kommission vom 05.09.2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABI 2008 L 250, 1.

Art 14 der (Durchführungs-)VO 889/2008 enthält Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände; Art 20 leg cit spricht den Zugang zu Weiden im Zusammenhang mit den Futtermitteln und Art 39 im Zusammenhang mit der Anbindehaltung von Tieren an.

Der Charakter der VO 889/2008 als Durchführungsverordnung wird übrigens im *Schmidt*-Gutachten verkannt, wenn dort kritisch bemerkt wird, dass in einer Bestimmung der VO 889/2008 eine Regelung aus der VO 834/2007 „ohne eigenen Regelungsgehalt (nur nachrichtlich)“ genannt werde. Vgl RA Hanspeter Schmidt, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 5.

dd. Verordnung (EU) 2018/848 [Geltung ab 01.01.2021]

Das derzeit geltende Regime der VO 834/2007 iVm der (Durchführungs-)VO 889/2008 wird mit **01.01.2021** durch die VO 2018/848 außer Kraft gesetzt werden.

Vgl Art 61 der *Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates*, ABI 2018 L 150, 1.

Auch in der VO 2018/848 findet sich wieder eine ganze Reihe von Regelungen, die die Frage des Auslaufs im Freien und des Zugangs zu Weideflächen tangieren.

Zum einen finden sich vielfach allgemeine Bezugnahmen auf **hohe Tierschutzstandards** und die Notwendigkeit der Erfüllung der artspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnisse der Tiere.

Siehe nur Erwägungsgründe 1, 2 und 44; Art 4 lit e; Art 5 lit j.

Zum anderen finden sich recht allgemeine Forderungen nach regelmäßiger Bewegung und Zugang zu Freigelände und Weideland.

Vgl ErwGr 44 und Art 6 lit I der VO 2018/848.

Und schließlich gibt es auch ganz **konkrete Vorgaben, was den Zugang der Tiere zu Freigelände und Weideland betrifft**. Diese finden sich insb in den detaillierten Produktionsvorschriften des Anhangs II, der gem Art 14 Abs 1 VO 2018/848 für verbindlich erklärt wird.

Siehe insb in Teil II (Vorschriften für die Tierproduktion): 1.4. (Ernährung); 1.5.1. (Krankheitsvorsorge); 1.6. (Unterbringung und Haltungspraktiken); 1.7. (Tierschutz); 1.9.1.1. (Ernährung für Rinder, Schafe, Ziegen und Equiden).

b. Rechtsgrundlagen

Das derzeit geltende Rechtsregime der VO 834/2007 iVm der (Durchführungs-)VO 889/2008 wurde noch auf Grundlage des (alten) Art 37 EGV erlassen. Auf

Grundlage dieser Bestimmung war der Rat (alleine) ermächtigt, im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen (heute: Beschlüsse) zu erlassen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde Art 37 EGV von **43 Abs 2 AEUV** als neuer Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden der Union im Bereich der Landwirtschaft abgelöst. Demnach legen nunmehr „[d]as Europäische Parlament und der Rat [...] gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nach Artikel 40 Absatz 1 sowie die anderen Bestimmungen fest, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind“.

Dementsprechend ist die neue VO 2018/848 nunmehr auf Art 43 Abs 2 AEUV gestützt erlassen worden.

Sowohl nach dem (alten) Art 37 EGV als auch nach dem nunmehrigen Art 43 AEUV ist die Rechtssatzform, in der das auf diese Bestimmungen gestützte Sekundärrecht zu ergehen hat, nicht näher determiniert. Nach dem Wortlaut des (alten) Art 37 EGV stand es dem Rat offen, „Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen [heute: Beschlüsse]“ zu erlassen. Im neuen Art 43 AEUV ist überhaupt keine Rechtssatzform erwähnt; da aber dort auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren rekurriert wird und dieses Verfahren gem Art 289 Abs 1 AEUV die „gemeinsame Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses“ durch das Parlament vorsieht, steht auch hier den Organen die Wahl der Rechtssatzform innerhalb des vorgegebenen Formenkataloges frei.

Vgl *Leidenmühler*, Europarecht³ (2017), 96f.

Die Praxis der Rechtserzeugung im Bereich der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte im Allgemeinen und der Regelungen über die ökologische/biologische Produktion im Besonderen erweist, dass **überwiegend bis ausschließlich auf die Rechtssatzform der Verordnung** zurückgegriffen wird, was aufgrund des Charakters der Verordnung als unmittelbar anwendbarer

unionaler Akt ohne innerstaatliches Umsetzungserfordernis auf der legislativen Ebene zu einer strikten Rechtsvereinheitlichung in den Mitgliedstaaten führt.

Anders als andere Kompetenzbestimmungen bzw -titel enthalten zudem weder die konkrete Kompetenzgrundlage des Art 43 Abs 2 AEUV noch der Titel über die Landwirtschaft insgesamt eine sog **Schutzverstärkungsklausel**, die es einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen würde, von einer unionsweit vorgekommenen Rechtsvereinheitlichung abzuweichen.

Derartige Schutzverstärkungsklauseln, die sog „nationale Alleingänge“ ermöglichen, finden sich etwa im Bereich der Harmonisierung für den Binnenmarkt (Art 114 Abs 4-6 AEUV) oder im Titel über die Umweltpolitik (Art 193 AEUV).

c. Die Rechtssatzform der Verordnung

Nach Art 288 Abs 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Verordnung ist somit eine generell-abstrakte Rechtssatzform mit unmittelbarer Anwendbarkeit in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung. Sie ist damit das Instrument zur **vollständigen Rechtsvereinheitlichung** auf einem bestimmten Gebiet in der gesamten EU („uniformes Einheitsrecht“).

Aufgrund der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit der Verordnung ist sie im Kollisionsfall in der Lage, Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem mitgliedstaatlichen Recht zu entfalten.

Die **legislative Umsetzung von Verordnungen in nationales Recht** ist nicht erforderlich bzw – abgesehen von den Fällen, in denen eine Verordnung selbst ausdrücklich mitgliedstaatliche Durchführungs- oder Ergänzungsnormen anordnet – gar **nicht zulässig**. Die Verordnung wirkt als solche in der nationalen Rechtsordnung. Selbst nationale Rechtsakte, die lediglich die Interpretation von Verordnungen bezwecken, sind (wegen des diesbezüglichen Monopols des EuGH) unionsrechtswidrig: *„Wenn auch eine einzelstaatliche Verwaltung im Falle von Auslegungsschwierigkeiten sich veranlasst sehen kann, Maßnahmen zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung zu ergreifen und bei dieser Gelegenheit entstandene Zweifel zu beheben, so ist sie dazu doch nur unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen berechtigt, ohne dass die*

einzelstaatlichen Behörden Auslegungsregeln mit bindender Wirkung erlassen könnten.“

Vgl EuGH, Rs 94/77, *Fratelli Zerbone*, Rn 22/27; dahingehend ebenso EuGH, Rs 74/69, *Hauptzollamt Bremen/Krohn*, Rn 4f. Zum Umsetzungsverbot siehe insb EuGH, Rs 34/73, *Variola*, Rn 10f. Diese Rechtsprechung des EuGH tangiert aber nicht die Zulässigkeit innerstaatlicher – nicht im Wege verbindlicher Rechtsakte erlassener – „Handreichungen“ für die Verwaltung für den Vollzug der betreffenden Verordnungen, so wie sie etwa mit den – mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzten – „Kommentierten Fassungen“ der Verordnung (EG) 834/2007 sowie der Verordnung (EG) 889/2008 vorgelegen haben (https://www.verbrauchergesund-heit.gv.at/lebensmittel/bio/komm_fassungen.html). Es darf dabei freilich nicht übersehen werden, dass die Letztauslegungskompetenz für die einzelnen Verordnungsbestimmungen beim EuGH liegt.

Da mit der Rechtssatzform der Verordnung somit vom Unionsgesetzgeber eine unmittelbar geltende und anwendbare Vollregelung getroffen wird, ist seitens der Mitgliedstaaten, was allfällige Schutzstandards anbelangt, grundsätzlich **weder eine Abweichung nach oben noch nach unten zulässig**, da ja gar keine mitgliedstaatliche Umsetzung erfolgen darf. Eine solche Möglichkeit könnte lediglich dann bestehen, wenn in einer Verordnung ausdrücklich ein mitgliedstaatlicher Spielraum eingeräumt wird.

Dies ist etwa der Fall in verschiedenen Bestimmungen der sog Datenschutz-Grundverordnung (*Verordnung [EU] 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG*; ABI 2016 L 119, 1).

d. Verpflichtungscharakter – Zur Frage der „Vollharmonisierung“

Wie ausgeführt, wird durch die Verwendung der Rechtssatzform der Verordnung vom Unionsgesetzgeber eine **Rechtsvereinheitlichung** angestrebt, sodass im Gegensatz zur Richtlinie – jedenfalls sofern diese als sog „Mindestharmonisierung“ ausgestaltet ist – seitens der Mitgliedstaaten ein Abweichen zugunsten höherer Schutzstandards (im gegebenen Bereich etwa des Tiereschutzes oder des Verbraucherschutzes) grundsätzlich nicht zulässig ist.

Ein solcher Mindeststandard-Charakter würde auch strukturell nicht für eine Verordnung passen, da diese von den Mitgliedstaaten ja gar nicht umgesetzt (mit der Möglichkeit der Standarderhöhung), sondern lediglich angewendet, mithin vollzogen wird.

Wie schon ausgeführt, lässt die im gegebenen Fall relevante Kompetenzgrundlage **Art 43 Abs 2 AEUV** (bzw der alte Art 37 EGV) über die Landwirtschaftspolitik anders als etwa im Bereich der Binnenmarktharmonisierung (Art 114 Abs 4-6 AEUV), des Verbraucherschutzes (Art 169 Abs 4 AEUV) oder des Umweltschutzes (Art 193 AEUV) auch **keine nationalen Alleingänge** (nach oben) zu. Vor diesem Hintergrund ist den Mitgliedstaaten ein „Hinausgehen“ über die in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen Standards grundsätzlich nicht gestattet.

Dies ist wohl im *Schmidt*-Gutachten gemeint, wenn der Gutachter ausführt, dass die VO 834/2007 und die VO 889/2008 die Anforderungen an die Bio-Tierhaltung „*unionsrechtlich voll harmonisiert*“ hätten und diese Anforderungen national nicht verschärft werden dürften. Demnach würde, so das *Schmidt*-Gutachten weiter, Österreich das Unionsrecht verletzen, „*wenn die nationale Umsetzung [...] eine Verschärfung der Anforderungen an die biologische Tierhaltung über die Vorschriften des EU-Bio-Rechts nach sich zöge*“, etwa wenn verlangt werden würde, dass jedes Tier während der gesamten Vegetationsperiode auf die Weide müsse.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 2.

Im *Schmidt*-Gutachten wird dabei aber übersehen, dass ein **Anheben von Standards auch im Falle von Verordnungen** dann sehr wohl **zulässig** – ja möglicherweise sogar **geboten** – ist, wenn die betreffende Bestimmung dies zulässt oder gar fordert. Dies ist jedenfalls dort der Fall, wo der Verordnungstext Spielraum (hinsichtlich der Durchführung) lässt bzw sogar Optimierung wünscht.

Im gegebenen Fall lässt schon der **Wortlaut** der einschlägigen Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände und Weiden erkennen, dass es sich dabei um **Optimierungs- bzw Maximierungsgebote** handelt. So wird beispielsweise (je nach Verfügbarkeit) „*ein Maximum an Weidegang*“ gefordert (Art 20 Abs 2 VO 889/2008), bzw „*wann immer die Umstände dies gestatten*“ (Art 14 Abs 2 VO 889/2008). In den Erwägungsgründen zur VO 834/2007 wiederum wird verlangt, dass die Tiere „*so oft als möglich*“ Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen haben sollen (ErwGr 16).

Auf nähere Details wird dann unten unter III. bei der Behandlung der einzelnen konkreten Fragestellungen eingegangen.

Kommt hinzu, dass aufgrund der oben schon erörterten primärrechtlich verankerten **Querschnittsklausel des Tierschutzes** (Art 13 AEUV) die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Inanspruchnahme von den Mitgliedstaaten im Vollzug eingeräumten Spielräumen an den „*Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen*“ als Auslegungstütze auszurichten sind.

Vor diesem Hintergrund ist von den Mitgliedstaaten sowohl aufgrund der primärrechtlichen Vorgabe des Art 13 AEUV als auch aufgrund der relevanten Verordnungsvorschriften verlangt, die Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände und Weiden als Optimierungs- bzw Maximierungsgebote anzusehen und entsprechend zu vollziehen. Eine allfällige „überschießende Umsetzung“ im Sinne eines sog „gold plating“, wie im *Schmidt*-Gutachten angedeutet, ist daher im gegebenen Falle gar nicht möglich.

III. Konkrete Fragestellungen

A. Fragen, Auslegungsgrundsätze und Begriffsbestimmungen

a. Fragen

Von Seiten des *Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK)* der Republik Österreich wurde vom Gutachter die Beantwortung insbesondere der folgenden Fragen erbeten:

- Wie sind die unionsrechtlichen Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände und Weide auszulegen bzw in welchem Verhältnis stehen sie zu einander?
- Besteht aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben eine grundsätzliche Weidepflicht?
- Gibt es davon strukturelle oder temporäre Ausnahmen?

Die Auslegung bzw Abgrenzung von Freigelände- und Weidezugang ist zweckmäßigerweise vor der Behandlung der Fragen nach einer Weidepflicht bzw der Ausnahmen hiervon zu behandeln. Dies soll nachstehend unter den „Begriffsbestimmungen“ vorgenommen werden.

Vgl unten, c.

Vorangestellt werden zudem noch „Auslegungsgrundsätze“, welche die Interpretation der gesamten Bestimmungen der betreffenden Sekundärrechtsakte über Freigelände- und Weidezugang einrahmen und leiten.

Vgl gleich im Anschluss unter b.

b. Auslegungsgrundsätze

aa. Die Auslegung des (primären und sekundären) Unionsrechts hat sich nach ständiger Rsp des EuGH nicht nur am Wortlaut, sondern auch und vor allem am Zweck der Bestimmung, ausgerichtet am sog „*effet utile*“, mithin der nützlichen Wirksamkeit der Unionsrechtsordnung zu orientieren.

Vgl EuGH, Rs C-253/00, *Muñoz*, Rn 30; EuGH, Rs C-551/16, *Klein Schiphorst*, Rn 34.

bb. Bei der Auslegung des Sekundärrechts sind dabei zu allererst **interpretationsleitende Vorgaben des Primärrechts** zu berücksichtigen. Im gegebenen Falle ist dabei zuvorderst – wie oben dargestellt – die **Querschnittsklausel des Tierschutzes (Art 13 AEUV)** maßgeblich, welche als Auslegungshilfe für die Normen des sekundären Unionsrechts heranzuziehen ist.

Vgl oben, II.A.e.

Alleine daraus geht schon hervor, dass auch der mitgliedstaatliche Vollzug von sekundärrechtlichen Vorgaben aufgrund der Querschnittsklausel des Art 13 AEUV und der dort verankerten Vorgaben den „*Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere [...] in vollem Umfang Rechnung*“ zu tragen hat. So wird in den einschlägigen Kommentierungen schon aus der primärrechtlichen Vorgabe – ganz ungeachtet jeglicher sekundärrechtlicher Präzisierung, wie sie im gegebenen Fall zudem vorliegt – abgeleitet, dass die „**Erfordernisse des Wohler-**

gehens der Tiere als fühlende Wesen“ die Gewährleistung eines artgerechten Zustandes vorschreiben, was hinsichtlich landwirtschaftlicher Nutztiere etwa hinreichende Bewegungsfreiheit bedeutet.

Vgl *Streinz*, in *Streinz* (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar³ (2018), Art 13 AEUV, Rn 7.

cc. **Weitere Auslegungsvorgaben** lassen sich den – insofern interpretationsleitenden – **Erwägungsgründen der einschlägigen Verordnungen** selbst entnehmen.

So definiert die im gegebenen Fall zentrale VO 834/2007 gleich im ersten Erwägungsgrund die ökologische/biologische Produktion als ein System mit Anwendung **hoher Tierschutzstandards**.

Vgl ErwGr 1 und ErwGr 17 der VO 834/2007; ebenso ErwGr 10 der (Durchführungs-)VO 889/2008, wo anerkannt wird, dass der Tierschutz „*bei der ökologischen/biologischen Tierhaltung Priorität hat*“. Art 3 lit a Z iv und lit c der VO 834/2007 bestimmen ebenfalls, dass die ökologische/biologische Produktion ua das Ziel der „*Errichtung eines nachhaltigen Bewirtschaftungssystems für die Landwirtschaft, das [...] hohe Tierschutzstandards beachtet*“, und der „*Herstellung einer reichen Vielfalt an Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die der Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen entsprechen, die durch Verfahren hergestellt wurden, die [...] dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich sind*“, verfolgt. Art 5 lit h dieser Verordnung sieht schließlich vor, dass der ökologische/biologische Landbau auf die „*Beachtung eines hohen Tierschutzniveaus unter Berücksichtigung tierartspezifischer Bedürfnisse*“ abzielt. Künftig weist auch die ab 01.01.2021 geltende (Nachfolge-)VO 2018/848 im ersten ErwGr auf die „*Anwendung hoher Tierschutzstandards*“ hin.

Der EuGH hat in einem ganz aktuellen Urteil in einer Zusammenschau dieser auslegungsrelevanten Bestimmungen erschlossen, dass „*dadurch, dass der Unionsgesetzgeber mehrfach die Absicht betont, im Rahmen des ökologischen/biologischen Landbaus ein hohes Tierschutzniveau sicherzustellen, [dieser] besonders hervorheben [wollte], dass sich diese landwirtschaftliche Produktionsmethode durch die Beachtung strengerer Tierschutznormen an allen Orten und in allen Stadien dieser Produktion, in denen es möglich ist, das Tierwohl noch weiter zu verbessern, auszeichnet*“.

EuGH, Rs C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, Rn 38.

Neben dem hohen Tierschutzniveau prägt mit dem Motiv des **Schutzes des Verbrauchervertrauens** noch ein weiterer Interpretationsgrundsatz die Verordnun-

gen zur ökologischen bzw biologischen Erzeugung. So beschreibt der dritte Erwägungsgrund der VO 834/2007 das Ziel, „*das Vertrauen der Verbraucher in als ökologisch/biologisch gekennzeichnete Erzeugnisse zu wahren und zu rechtfertigen*“.

Vgl ErwGr 3 und ErwGr 23 der VO 834/2007. Auch in der neuen VO 2018/848 findet sich in ErwGr 67: „*sowie das Vertrauen der Verbraucher in diese Produktionsmethode zu gewährleisten [...]*“.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher kaufen bewusst Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion, weil sie ua wollen, dass höchste Tierschutzstandards eingehalten und die Tiere artgerecht gehalten werden, mithin beispielsweise ein Maximum an Auslauf haben. Aufgrund dieses Motivs des Schutzes des Verbrauchervertrauens ist es nach ganz aktueller Rsp des EuGH „*wichtig, darauf zu achten, dass die Verbraucher die Sicherheit haben, dass die Erzeugnisse, die das EU-Bio-Logo tragen, tatsächlich unter Beachtung der höchsten Normen, ua im Bereich des Tierschutzes, erzeugt wurden*“.

EuGH, Rs C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, Rn 51.

Eine Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher, die kein „Fake-Bio“ wollen, soll auf alle Fälle vermieden werden.

Vgl ErwGr 23 und ErwGr 25 der VO 834/2007.

Auch aufgrund der Interessen des Verbraucherschutzes wird somit das Anstreben „höchster Normen“ im Bereich des Tierschutzes als Interpretationsmaxime verankert.

Und zuletzt sollen die engen Rahmenbedingungen für den ökologischen/biologischen Produktionssektor, ua was das (hohe) Niveau des Tierschutzes angeht, auch dem Ziel eines **fairen Wettbewerbes** dienen.

Vgl ErwGr 3 und ErwGr 23 der VO 834/2007.

dd. Mit diesen Auslegungsstützen, gleichzeitig aber auch Auslegungsvorgaben im Hintergrund ist klar, dass die Bestimmungen der Verordnungen über die ökologische bzw biologische Produktion über den Zugang zu Freigelände und Weide auf Grundlage der Rahmenvorgabe des „**Erfordernisses des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen**“ (Art 13 AEUV) am Maßstab

eines **hohen Tierschutzniveaus** sowie des **Schutzes des Verbrauchervertrauens** in die Beachtung dieser höchsten Normen im Bereich des Tierschutzes (Erwägungsgründe der betreffenden Verordnungen) zu interpretieren sind.

c. Begriffsbestimmungen

aa. Die einschlägigen Verordnungen zur ökologischen/biologischen Produktion sehen für die Tierhaltung unterschiedliche Formen der Unterbringung vor, die mit verschiedenen Begriffen bezeichnet werden. So wird der „Stallunterbringung“ mit der „Außenfläche“, der „Frei(land)fläche“, dem „Auslauf im Freien“, dem „Zugang zu Freigelände“ oder dem „Zugang zu Weideland“ eine Reihe von Alternativen gegenübergestellt, welche interessanterweise in den Begriffsbestimmungen weder der VO 834/2007 (Art 2) noch der (Durchführungs-)VO 889/2008 (Art 2) – und im Übrigen auch nicht in der neuen VO 2018/848 (Art 3) trotz der dort sehr umfassenden Bestimmungen – näher definiert werden.

bb. Art 10 Abs 4 der VO 889/2008 iVm Anhang III über die Aufschlüsselung der Unterbringungs-Mindestflächen lässt sich jedoch als erste Abgrenzung entnehmen, dass der **Stallfläche** die **Außenfläche/Freifläche/Freilandfläche** (alle drei Begriffe werden dabei synonym, mithin deckungsgleich verwendet) gegenüberzustellen ist.

So stellt Art 10 Abs 4 der VO 889/2008 den „Mindeststallflächen“ die „Mindestfreilandflächen“ gegenüber, letztere werden im Anhang III dann als „Mindestfreiflächen“ (Überschrift) bzw als „Außenfläche“ (Tabelle) bezeichnet.

cc. Innerhalb der **Außenfläche/Freifläche/Freilandfläche** als Oberbegriff wird dann wiederum zwischen dem **Weideland** einerseits und dem sonstigen **Freigelände bzw Auslauf im Freien** (welche wiederum synonym verwendet werden) andererseits unterschieden.

Siehe zur Abgrenzung von „Weideland“ und „Freigelände“ zB Art 14 Abs 4 VO 889/2008: „*Zugang zu Weideland oder Freigelände*“ oder ErwGr 16 der VO 834/2007: „*Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen*“. Zur Deckungsgleichheit von „Freigelände“ und „Auslauf im Freien“ wiederum siehe ErwGr 11 der VO 889/2008: „*Zugang zu Freigelände (Auslauf im Freien)*“.

Da in den betreffenden Verordnungen hinsichtlich des Zugangs zu Freige-lände und des Weidezugangs Pflichten in unterschiedlicher Intensität auferlegt werden, ist eine Abgrenzung der beiden Termini erforderlich.

dd. Der Begriff der „**Weide**“ ist zwar in den Begriffsbestimmungen der Verordnungen über die ökologische/biologische Produktion nicht definiert, es finden sich aber Definitionen in anderen Sekundärrechtsakten, die zur Herstellung der Widerspruchsfreiheit der unionalen Gesamtrechtsordnung auch nach der Auslegungspraxis des EuGH im Sinne einer systematischen Interpretation heranzuziehen sind.

Vgl nur EuGH, Rs C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, Rn 42ff.

So werden nach der VO 1200/2009 (im Zusammenhang mit Statistiken über die Struktur landwirtschaftlicher Betriebe) eine Reihe von Flächen (zB „Dauergrünland“, „Ackerwiesen und -weiden“, „normale Winterkulturen“, ...) dadurch definiert, dass sie „abgeweidet“ werden können, mithin unter den Begriff der „Weide“ fallen.

Vgl *Verordnung (EG) 1200/2009 der Kommission vom 30.11.2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebsstrukturerhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden im Hinblick auf die Koeffizienten für Großvieheinheiten und die Definitionen der Merkmale*, ABI 2009 L 329, 1.

Nach der VO 1307/2013 (über Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik) wiederum sind unter „Dauerweideland“ auch Flächen zu verstehen, auf denen neben Gras oder anderen Grünfütterpflanzen „*auch andere Pflanzenarten wachsen wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können, sofern Gras und andere Grünpflanzen weiterhin vorherrschen*“. Die Mitgliedstaaten können sogar beschließen, auch Flächen, auf denen Gras und andere Grünfütterpflanzen nicht dominieren, als Weideland anzusehen, wenn diese dort traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen und einen Teil einer etablierten lokalen Praktik darstellen, vorausgesetzt die Fläche kann abgeweidet werden.

Vgl Art 4 Abs 1 lit h der *Verordnung (EU) 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik*, ABI 2013 L 347, 608.

Der **Definitionsspielraum für die Mitgliedstaaten** wird durch diese Begriffsbestimmung zwar nicht vollends beseitigt, aber im Gegensatz zur (außer Kraft getretenen) Vorgänger-Verordnung 1782/2003, in der noch vorgesehen war, dass „*die Mitgliedstaaten bestimmen, was unter ‚Weideland‘ zu verstehen ist*“, doch wesentlich eingeengt.

Vgl Art 132 Abs 3 der *Verordnung (EG) 1782/2003 des Rates vom 29.09.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe*, ABI 2003 L 270, 1. Auch dort war aber zumindest vorgesehen, dass in die Begriffsbestimmung von „Weideland“ jedenfalls das Kriterium einzubeziehen ist, dass „*Weideland Grünland ist, das gemäß der örtlichen Landwirtschaftspraxis als Weide für Rinder und/oder Schafe anerkannt ist*“. Siehe dazu auch EuGH, Rs C-341/17P, *Griechenland/Kommission*, Rn 47ff.

Damit lässt sich als Definitionskern des „Weidelandes“ herauschälen, dass dieses zum einen **im Freien** (was sich aus der Einordnung als Unterkategorie der Außenfläche/Freifläche/Freilandfläche ergibt) zu liegen hat und zum anderen **zum „Abweiden“ geeignet** sein muss (in der Regel zum „Grasen“, was sich auch aus den verschiedenen Sprachfassungen ergibt), was mithin **naturbelassenen Boden** voraussetzt.

So wird etwa in ErwGr 16 der VO 834/2007 für den deutschen Begriff der „*Weidefläche*“ in der englischen Sprachfassung der Begriff der „*grazing area*“ verwendet.

Vor dem Hintergrund des Kriteriums der Eignung zum Abweiden sowie aufgrund des erwähnten und mangels abschließender unionsrechtlicher Definition verbliebenen Definitionsspielraums der Mitgliedstaaten ist es durchaus zulässig, dass seitens eines Mitgliedstaates bestimmte Grünlandflächen als nicht weidefähig eingestuft werden.

Siehe insofern zulässig in der „Kommentierten Fassung“ der VO 889/2008 die Kommentierung zu Art 14 Abs 2, wonach Flächen grundsätzlich nicht als weidefähig eingestuft werden, wenn es sich zB um „*Grünlandflächen steiler als 25% [...], oder um stauunasse Grünlandböden oder um Naturschutzflächen mit entsprechenden behördlichen Auflagen [...]*“ handelt; „Kommentierte Fassung“ der Verordnung (EG) 889/2008, 17; ebenso die Kommentierung zu Art 14 Abs 1 lit b Z iii in der „Kommentierten Fassung“ der Verordnung (EG) 834/2007, 13 (beide unter https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/bio/komm_fassung.html; mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzt).

ee. Sonstiges **Freigelände** bzw **Auslauf im Freien** wiederum ist schlicht dadurch definiert, dass **Zugang zum Freien** gegeben ist, **unabhängig von**

der Bodenbeschaffenheit. Mithin wären hier auch künstliche Bodenbeschaffungen (zB Betonierung) möglich.

Ein Vergleich verschiedener Sprachfassungen erweist, dass unter Freigelände bzw Auslauf im Freien jedenfalls grundsätzlich eine **nicht überdachte Fläche** gemeint ist, ja der Zugang zum Freien geradezu begrifflich dadurch definiert wird. So wird der Begriff „Freigelände“ in Art 14 der VO 889/2008 in der englischen Fassung als „*open air areas*“ und französisch als „*accès aux espaces de plein air*“ bezeichnet, also als Zugang zu „freiem Himmel“. Ähnliche Begrifflichkeiten finden sich in ErwGr 16 der VO 834/2007:

(16) | Da die ökologische/biologische Tierhaltung eine an das Land gebundene Wirtschaftstätigkeit darstellt, sollten die Tiere so oft als möglich **Zugang zu Auslauf im Freien** oder zu Weideflächen haben.

(16) | As organic stock farming is a land-related activity animals should have, whenever possible, access **to open air** or **grazing areas**.

(16) | Étant donné que l'élevage biologique est une activité liée au sol, les animaux devraient, aussi souvent que possible, pouvoir **accéder à des espaces de plein air** ou à des pâturages.

Ungeachtet der Definition des „Freigeländes“ bzw des „Auslaufs im Freien“ als nicht überdachte Fläche, sieht **Art 14 Abs 1 der VO 889/2008** – gleichsam als (demnach eng zu interpretierende) Ausnahme – vor, dass **Freigelände teilweise überdacht** sein kann.

Selbiges findet sich auch wieder in der ab 01.01.2021 geltenden VO 2018/848, mit der Präzisierung, dass Veranden (bzw nach einer Berichtigung nunmehr „Kalt-scharräume“) nicht als Freigelände gelten (Anhang II, Teil II, 1.6.5).

Der insofern klare Wortlaut („*teilweise überdacht*“) und der Charakter als eng zu interpretierende Ausnahme vom Definiens des „*freien Himmels*“ („*open air area*“ „*espaces de plein air*“) schließt selbstredend eine vollständige Überdachung eines „Freigeländes“ bzw eines „Auslaufs im Freien“ aus.

Eine vollständige Überdachung eines „Auslaufs“ – selbst unter der Formulierung von Bedingungen –, wie sie etwa nach einer früheren, mittlerweile korrigierten „Kommentierten Fassung“ der VO 889/2008 zulässig war, würde der betreffenden Fläche die Eigenschaft als „Freigelände“ bzw „Auslauf im Freien“ nehmen.

Siehe die frühere Kommentierung zu Art 14 Abs 2 (für Kälber/Lämmer/Kitze): „*Eine vollständige Überdachung des Auslaufes ist aus Gründen des Witterungsschutzes und der Tiergesundheit unter folgenden Bedingungen zulässig [...]*“;

„Kommentierte Fassung“ der Verordnung (EG) 889/2008, 15 (unter https://www.verbrauchergesundheits.at/lebensmittel/bio/komm_fassung_gen.html; mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzt). Als Reaktion auf die Kritik der Kommission im laufenden Vorverfahren zu einem Vertragsverletzungsverfahren wurde in einem Runderlass „Biologische Produktion; Auslaufüberdachung“ des BMASGK vom 21.01.2020 (Gz 2020-0.030.111) durch die Obsoleterklärung der entsprechenden Durchführungsvorgabe diesbezüglich eine unionsrechtskonforme Situation hergestellt: „Eine vollständige Überdachung des Freigeländes für Kälber, Lämmer und Kitze ist daher nicht zulässig.“

B. Besteht aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben eine grundsätzliche Weidepflicht?

a. Analyse

aa. In der derzeit geltenden **VO 834/2007** wird schon in **ErwGr 16** gefordert, dass „*die Tiere so oft als möglich Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen haben*“ sollen.

Zu den Definitionen der beiden Termini siehe oben, A.c.dd. und ee.

In den **spezifischen Grundsätzen für die landwirtschaftliche Erzeugung des Art 5** werden in der Folge bezüglich der Tierhaltungspraktik „*insbesondere regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideland*“ gefordert.

Siehe Art 5 lit I VO 834/2007.

bb. Diese Vorgaben werden bei der Regelung der **Haltungspraktiken und Unterbringung** der Tiere operationalisiert und konkretisiert: **Nach Art 14 Abs 1 lit b Z iii** müssen die Tiere „*ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, wann immer die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier*“.

Während also in ErwGr 16 sowie in den Grundsätzen des Art 5 lit I der Zugang zu Freigelände und zu Weideland noch als gleichberechtigt nebeneinandergestellt und lediglich im Sinne eines Maximierungsgebotes („*so oft als möglich*“) gefordert wurde, sieht die konkrete, operationalisierbare Bestimmung des Art

14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007 ganz unzweideutig einerseits den „**ständigen Zugang**“ zu **Außenfläche/Freifläche/Freilandfläche** vor (von dem lediglich unter näher bestimmten Ausnahmegründen abgewichen werden kann, dazu unten unter C.), wobei dem **Weideland** wiederum unzweideutig der **Vorzug gegenüber Freigelände** eingeräumt wird („*vorzugsweise*“).

Die Verwendung des Begriffs „**vorzugsweise**“ (nach Duden: hauptsächlich, in erster Linie, bevorzugt) drückt dabei ein **Maximierungsgebot** aus. Diesen Begriff so wie im *Schmidt*-Gutachten praktiziert, als synonym mit „insbesondere“ oder „namentlich“ verstehen zu wollen, ist sprachlich falsch und trägt der Intention des Unionsgesetzgebers nicht Rechnung.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 5.

Der Unionsgesetzgeber wollte den Betrieben hier **keine Wahlfreiheit nach Belieben** geben, sondern räumt dem **Zugang zu Weideland eindeutig den Vorzug vor dem Zugang zu Freigelände** ein.

Dass der Unionsgesetzgeber, dann, wenn er kein Maximierungsgebot etablieren, sondern echte Wahlfreiheit gewähren will, das auch sprachlich auszudrücken vermag, zeigt sich zB an der Bestimmung über die Tierernährung in Art 14 Abs 1 lit d Z iii der VO 834/2007, wo tatsächlich ein „entweder-oder“ verwendet wird. Vgl dazu unten, cc.

Diese Weidepflicht erfährt eine Präzisierung und Bekräftigung in der (Durchführungs-)VO 889/2008. Art 14 Abs 2 der VO 889/2008 sieht dazu vor, dass „[g]emäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr 834/2007 [...] Pflanzenfresser **Zugang zu Weideland** haben [müssen], **wann immer die Umstände dies gestatten**“.

Unten unter C. wird gezeigt werden, dass durch die Formulierung „*wann immer die Umstände dies gestatten*“ in einer Auslegung im Lichte der Basis-VO 834/2007 (14 Abs 1 lit b Z iii) sowie der allgemeinen Auslegungsgrundsätze (oben, A.b.) niemals strukturelle, sondern immer nur temporäre Ausnahmen vom Gebot des ständigen Zugangs zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, zugelassen werden.

Hier erfolgt übrigens im *Schmidt*-Gutachten eine **(fehlerhafte) Vermengung bzw Verwechslung der Bestimmungen über die Haltung und jener über die Futtermittel**. So wird im *Schmidt*-Gutachten ausgeführt, dass der in Art 14 Abs 2 der VO 889/2008 zitierte Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007 jene Bestimmung sei, „*welche alternativ den ständigen Zugang zu Weideland oder*

zu Raufutter gleichwertig nebeneinander“ stelle und daraus gefolgert, dass an dieser Stelle kein Weidezwang begründet werde.

Vgl RA Hanspeter Schmidt, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 5.

Dies ist aber **falsch**, der besagte Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007, auf den verweisen wird, regelt die „*Haltungspraktiken und Unterbringung der Tiere*“ und sieht vor, dass „*ständiger Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland*“ gegeben sein muss (also keineswegs eine Alternative), was dann in der Durchführungsverordnung als „*Zugang zu Weideland [...], wann immer die Umstände dies gestatten*“ präzisiert wird.

Aus alledem geht hervor, dass die Vorschriften über die **Haltungspraktiken und Unterbringung** der Tiere (Art 14 Abs 1 lit b Z iii VO 834/2007 und Art 14 Abs 2 VO 889/2008) von eng umschriebenen (später zu behandelnden) Ausnahmen abgesehen, **ständigen Zugang der Tiere zu Freigelände** (welches wie oben dargelegt per definitionem nicht vollständig überdacht sein darf) **mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland** vorschreiben.

cc. Was die Regelung der **Tierernährung** anbelangt, so sieht **Art 14 Abs 1 lit d Z iii der VO 834/2007** vor, dass die Tiere „*ständigen Zugang zu Weideland oder Raufutter*“ haben müssen. Aus dieser Bestimmung über die Futtermittel geht durch die dem Wortlaut zu entnehmende echte Alternative („entweder-oder“) zumindest *prima facie* kein Weidezwang hervor.

Doch in **Art 20 Abs 2 der (Durchführungs-)VO 889/2008** ist auch hinsichtlich der Fütterung vorgesehen, dass „*Aufzuchtssysteme für Pflanzenfresser [...], je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein **Maximum an Weidegang** gewährleisten [sollten]*“.

Das in der deutschen Sprachfassung verwendete „*sollten*“ ist nun aber nicht als bloßer Ausdruck einer wünschenswerten Situation zu verstehen. Ein Blick auf die Formulierungen in anderen Sprachen (in der englischen Fassung: „*are to be based*“; in der französischen Fassung: „*doivent reposer*“) macht deutlich, dass dieses „*sollten*“ definitiv als ein „**müssen**“ zu verstehen ist.

Die beigefügte Einschränkung „*je nach Verfügbarkeit von Weiden*“ ist dabei keinesfalls, wie im *Schmidt*-Gutachten insinuiert, als generelle Ausnahmemöglichkeit (auch im Hinblick auf strukturelle Gegebenheiten) anzusehen.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 6.

Vielmehr ist diese ganz eindeutig schon dem Wortlaut nach auf den Aspekt der Verfügbarkeit „*zu verschiedenen Zeiten des Jahres*“ reduziert.

b. Ergebnis

Vor dem Hintergrund des eben ausgeführten ist davon auszugehen, dass nach dem derzeit geltenden Regime der VO 834/2007 sowie der (Durchführungs-)VO 889/2008 der **ständige Zugang der Tiere zu Freigelände** (von dem lediglich ausnahmsweise unter näher bestimmten – und wie zu zeigen sein wird lediglich temporären und niemals strukturellen – Ausnahmegründen abgewichen werden kann, dazu unten unter C.), **verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland**, vorgeschrieben ist.

Würde mithin ein Mitgliedstaat in Durchführung der einschlägigen Verordnungen vorgeben, dass Pflanzenfresser ganzjährig oder während der gesamten Vegetationsperiode auf der Weide sein müssen (außer das Wetter oder der Bodenzustand lassen dies nicht zu), so würde es sich dabei **keinesfalls um sog „gold plating“**, sondern um eine mustergültige Verwirklichung des in der VO 834/2007 und der (Durchführungs-)VO 889/2008 (bzw künftig in der VO 2018/848, wie gleich zu zeigen ist) angelegten Maximierungsgebots handeln.

Im Übrigen erfordert gerade die gemäß dem *Schmidt*-Gutachten als vorrangig anzuwendende Methode der **teleologischen Interpretation** der einschlägigen Verordnungsbestimmungen (vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 4) vor dem Hintergrund der Zwecke des hohen Tierschutzniveaus und des Schutzes des Verbrauchervertrauens eine Maximierung des Weidezugangs.

c. Änderungen ab 01.01.2021 aufgrund der VO 2018/848?

Die **Intention des Unionsgesetzgebers, für die ökologische/biologische Erzeugung eine Maximierung des Zugangs der Tiere zu Weideland vorzuschreiben**, tritt in der ab 01.01.2021 geltenden VO 2018/848 **noch deutlicher** hervor.

So müssen nach der Regelung über den „Tierschutz“ in den gem Art 14 Abs 1 der VO 2018/848 für verbindlich erklärten detaillierten Produktionsvorschriften des Anhangs II – gestützt durch den Gedanken des „*hohen Tierschutzniveaus*“ (vgl insb ErwGr 44) – die Tiere „**ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland**, haben, auf dem sie sich bewegen können, wann immer die Witterungsbedingungen und jahreszeitlichen Bedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Unionsrecht im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier“.

Anhang II, Teil II, 1.7.3.

Weiters wird fortan in den spezifischen Grundsätzen für die landwirtschaftliche Erzeugung des **Art 6** leg cit bezüglich der Tierhaltungspraktik „**Zugang zu Freigelände und Weideland**“ gefordert, während im korrespondierenden Art 5 der VO 834/2007 dagegen derzeit bloß „Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideland“ verlangt ist.

Siehe Art 6 lit I VO 2018/848.

Damit muss, von den unten näher zu behandelnden Ausnahmen abgesehen, **jedenfalls** ab 01.01.2021 neben Zugang zu Freigelände **auch Zugang zu Weideland** gewährt werden.

Zu den möglichen Ausnahmen vgl unten, unter C.

Interessanterweise war auch im Entwurf der Kommission zur VO 2018/848 noch die Formulierung „Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideland“ vorgesehen, was dann aber von Rat und Parlament als Gesetzgeber entsprechend **verschärft** wurde.

Vgl Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) XXX/XXX des Europäischen Parlaments und des Rates [Verordnung über amtliche Kontrollen] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates*; COM(2014) 180 final vom 24.03.2014, Art 5 lit e.

Damit erweist sich aus der Streichung bzw Präzisierung unklarer Formulierungen ganz klar die Intention des Unionsgesetzgebers, die Weidepflicht verstärkt herauszuheben.

Weiters ist in Anhang II, Teil II, 1.9.1.1. lit b bezüglich der „Ernährung“ ganz unzweideutig vorgesehen: **„Die Tiere müssen Zugang zu Weideland haben, wann immer die Umstände dies gestatten“**.

Wiederum sei darauf hingewiesen, dass unten unter C. gezeigt werden wird, dass durch die Formulierung „*wann immer die Umstände dies gestatten*“ in einer Auslegung im Lichte der Basis-VO 834/2007 (14 Abs 1 lit b Z iii) sowie der allgemeinen Auslegungsgrundsätze (oben, A.b.) niemals strukturelle, sondern immer nur temporäre Ausnahmen vom Gebot des ständigen Zugangs zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland zugelassen werden.

Schließlich legt Anhang II, Teil II, 1.9.1.1. lit e für Aufzuchtssysteme fest, dass diese **„je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten [sollten]“**. Das hier verwendete „sollten“ ist definitiv als ein „müssen“ zu verstehen, wie auch der Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen zeigt.

e) | Aufzuchtssysteme **sollten** je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten;

(e) | rearing systems **shall** be based on maximum use of grazing pasturage, by reference to the availability of pastures in the different periods of the year;

e) | les systèmes d'élevage **reposent** sur une utilisation maximale des pâturages, selon la disponibilité des pacages pendant les différentes périodes de l'année;

Die vorangestellte Einschränkung „*je nach Verfügbarkeit von Weiden*“ ist dabei wieder nicht als generelle Ausnahmemöglichkeit (auch im Hinblick auf strukturelle Gegebenheiten) anzusehen. Vielmehr ist diese ganz eindeutig schon dem Wortlaut nach auf den Aspekt der Verfügbarkeit „*zu verschiedenen Zeiten des Jahres*“ reduziert.

Die Lesart des „sollten“ als ein „müssen“ wurde im Übrigen erst jüngst durch eine **Berichtigung der VO 2018/848** klargestellt.

Siehe die *Berichtigung der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates*, ABI 2019 L 305, 59.

Mithin ist über das derzeit schon bestehende Maximierungsgebot hinausgehend spätestens ab 01.01.2021 nicht mehr nur „*gegebenenfalls*“ bzw. „*vorzugsweise*“, sondern **jedenfalls** auch Zugang zu Weideland (wann immer die Umstände dies gestatten) zu gewähren (wieder von bestimmten Ausnahmen – näher unten unter C. – abgesehen).

Im Übrigen wird gem Anhang II, Teil II, 1.4.2.1. aufgetragen, dass ökologische/biologische Tiere auf ökologisch/biologisch bewirtschafteten Flächen weiden müssen.

C. Gibt es für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit von strukturellen oder temporären Ausnahmen?

a. Analyse

aa. Nach dem derzeit geltenden Regime der VO 834/2007 sowie der (Durchführungs-)VO 889/2008 ist im Grundsatz der **ständige Zugang der Tiere zu Freigelände, verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland**, vorgeschrieben.

Siehe oben, B.b.

bb. **Ausnahmen** davon (etwa um eine Anpassung der ökologischen/biologischen Standards und Anforderungen an die lokalen klimatischen und geografischen Gegebenheiten, spezifische Tierhaltungspraktiken und den örtlichen Entwicklungsstand zu ermöglichen), sind gem **ErwGr 21 der VO 834/2007** „[...] *nur in den Grenzen der im Gemeinschaftsrecht genau festgelegten Bedingungen*“ möglich. Damit steht fest, dass allfällige **Ausnahmen** zum einen in den einschlägigen Unionsrechtsakten **abschließend aufgeführt** und zum anderen **restriktiv zu interpretieren** sind.

Diese enge Auslegung der Ausnahmebestimmungen ist vor allem auch vor dem Hintergrund der oben im Detail dargestellten – aus dem Primärrecht sowie aus den Erwägungsgründen der einschlägigen Sekundärrechtsakte abgeleiteten – **Interpretationsgrundsätze** zu verstehen.

Siehe oben, III.A.b.

Demgemäß sind die Bestimmungen über den Zugang zu Freigelände und Weide in den Verordnungen über die ökologische bzw biologische Produktion auf Grundlage der Rahmenvorgabe des „*Erfordernisses des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen*“ (Art 13 AEUV) am Maßstab eines **hohen Tierschutzniveaus** sowie des **Schutzes des Verbrauchervertrauens** auszulegen, was enge Abweichungsmöglichkeiten zwingend erfordert.

Die Notwendigkeit einer sehr strikten Interpretation der Ausnahmen, um der Intention des Unionsgesetzgebers Rechnung zu tragen, zeigt sich schließlich auch aus der Verschärfung des grundsätzlichen Verständnisses der Ausnahmen durch die VO 2018/48: Nach deren ErwGr 60 sollten „*Ausnahmen von den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion [...] nur in Katastrophenfällen zulässig sein*“, was dann in Art 22 leg cit näher spezifiziert wird.

cc. Nach der zentralen Bestimmung über den Zugang zu Freigelände und Weide des Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007 müssen die Tiere „ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, **wann immer die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier**“. Die Formulierung dieser Bestimmung lässt **zwei Ausnahmen** von der Verpflichtung zum ständigen Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) erkennen: Zum einen die „mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden **Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier**“; zum anderen die Situation, dass es „**die Witterungsbedingungen [oder] der Zustand des Bodens [nicht] erlauben**“. Eine dritte Ausnahme (von der Verpflichtung des ständigen Zugangs zu Freigelände, betreffend die Wintermonate) ergibt sich schließlich aus Art 14 Abs 3 der (Durchführungs-)VO 889/2008.

dd. Erste Ausnahme: Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier

Die Verpflichtung zum ständigen Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) kann ausnahmsweise aufgrund von „mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden **Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier**“ entfallen. Als Auslegungshilfe hierfür kann hier die Neuregelung der Ausnahmen von den Produktionsvorschriften in Art 22 Abs 1 lit a und b der VO 2018/848 herangezogen werden, wo etwa „Tierseuchen“, „Umweltvorfälle“, „Naturkatastrophen“ oder „Katastrophenereignisse“ iSd Art 2 Abs 1 lit h, i, j, k bzw l der VO 1305/2013 oder ähnliche Situationen angeführt werden.

Alle diese genannten Situationen, die Ausnahmen zu rechtfertigen vermögen, haben gemeinsam, dass es sich dabei **um bloß temporäre Vorfälle** und nicht um strukturelle Gegebenheiten handelt, sodass **Ausnahmen lediglich zeitlich beschränkt** zugestanden werden.

Im Übrigen zeigt selbst diese Ausnahmebestimmung die prioritäre Bedeutung des Tierschutzes („zum Schutz der Gesundheit der Tiere“).

ee. Zweite Ausnahme: Witterungsbedingungen oder Zustand des Bodens erlauben den Zugang zu Freigelände oder Weideland nicht

Da gemäß Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007 die Tiere „ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben [müssen], wann immer die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben“, lässt sich einem **Umkehrschluss** entnehmen, dass eine zulässige Ausnahme von der Verpflichtung der Gewährung von ständigem Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) dann gegeben ist, wenn die Witterungsbedingungen oder der Zustand des Bodens es eben nicht gestatten (zB wegen Schneelage).

Ein **Vergleich verschiedener Sprachfassungen** erweist, dass die Konjunktion „wann immer“ in Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007 im gegebenen Zusammenhang **temporal verwendet** wird.

iii) | Die Tiere müssen ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, **wann immer** die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier.

(iii) | the livestock shall have permanent access to open air areas, preferably pasture, **whenever** weather conditions and the state of the ground allow this unless restrictions and obligations related to the protection of human and animal health are imposed on the basis of Community legislation;

iii) | les animaux d'élevage bénéficient d'un accès permanent à des espaces de plein air, de préférence à des pâturages, **chaque fois que** les conditions climatiques et l'état du sol le permettent, sauf si des restrictions et des obligations relatives à la protection de la santé humaine et animale sont imposées en vertu de la législation communautaire;

Schon im Falle der (alten) VO 2092/91 war davon auszugehen, dass die Formulierung (im damaligen Fall „wenn“) im Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen eben nicht als Konditionalsatz („wenn die Bedingungen es erlauben, ist Weide zu gewähren“), sondern als Temporalsatz: „whenever“, „à chaque fois“ (= jedes Mal) zu verstehen ist, sodass das „wenn“ der VO 2092/91 (und inzwischen das noch deutlichere „wann immer“ [= so oft] der VO 834/2007) als temporales Bindewort zu verstehen ist. Diese Auslegung gebietet nicht zuletzt auch die **Rsp des EuGH**, wonach dann, **wenn verschiedene Sprachfassungen** eines unionsrechtlichen Textes voneinander abweichen, „die fragliche Vorschrift nach dem Zusammenhang und nach dem Zweck der Regelung ausgelegt werden [muss], zu der sie gehört“ (aktuell EuGH, Rs C-554/16, *EP Agrarhandel GmbH*, Rn 36). Dabei sind insb die Erwägungsgründe heranzuziehen, aus welchen im gegebenen Zusammenhang hervorgeht, dass durch die Bestimmung ein hohes Maß an Tiererschutz und der Schutz des Verbrauchervertrauens gestärkt werden sollen – was eine Maximierung des Weidezugangs und damit ein temporales Verständnis der Vorschrift gebietet.

Damit sind **lediglich temporäre Umstände** gemeint, wie beispielsweise Wetter oder ein zeitlich begrenzter Zustand des Bodens nach Regen, **nicht aber permanente strukturelle Umstände** wie zB eine zu weite Entfernung der Weidefläche oder fehlende Weidefläche im Verhältnis zum Viehbestand.

Diese Auffassung wird (zutreffenderweise) auch von der Kommission eingenommen.

*„The Commission services are of the opinion that the terms ‚whenever weather conditions and the state of the ground allow‘ in Article 14(1)(b)(iii) of Regulation (EC) No 834/2007 and ‚whenever conditions allow‘ in Article 14 of Regulation (EC) No 889/2008 refer to **temporary conditions linked for example to the weather, the temporary state of the ground following rains, etc, and not to permanent structural conditions** in particular a structural lack of sufficient grazing areas as compared to the quantity of livestock.“ (Kommission, Request for additional information through THEMIS EU-Pilot vom 13.12.2019, EUP[2019] 9491; Hvhbg durch den Gutachter).*

Eine Bestätigung bzw Präzisierung liefert die **(Durchführungs-)VO 889/2008**, nach deren **Art 14 Abs 2** Pflanzenfressern Zugang zu Weideland zu gewähren ist, *„wann immer die Umstände dies gestatten“*.

(2) Gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 müssen Pflanzenfresser Zugang zu Weideland haben, **wann immer** die Umstände dies gestatten.

2. In accordance with Article 14(1)(b)(iii) of Regulation (EC) No 834/2007 herbivores shall have access to pasturage for grazing **whenever** conditions allow.

2. Conformément à l'article 14, paragraphe 1, point b) iii), du règlement (CE) no 834/2007, les herbivores ont accès aux pâturages pour brouter à **chaque fois que** les conditions le permettent.

Auch hier zeigt sich im Vergleich der Sprachfassungen wieder die temporale Verwendung der Konjunktion.

Bleibt noch zu untersuchen, ob der **Begriff der „Umstände“**, der in der Durchführung-)VO 889/2008 verwendet wird (während die VO 834/2007 die *„Witterungsbedingungen“* und den *„Zustand des Bodens“* anspricht), eine andere Interpretation als eine auf zeitlich begrenzt auftretende Phänomene beschränkte nahelegt.

Auch hier verschafft wieder ein Vergleich verschiedener sprachlicher Fassungen des **Art 14 Abs 2 der VO 889/2008** Klarheit:

(2) Gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 müssen Pflanzenfresser Zugang zu Weideland haben, wann immer die **Umstände** dies gestatten.

2. In accordance with Article 14(1)(b)(iii) of Regulation (EC) No 834/2007 herbivores shall have access to pasturage for grazing whenever **conditions** allow.

2. Conformément à l'article 14, paragraphe 1, point b) iii), du règlement (CE) no 834/2007, les herbivores ont accès aux pâturages pour brouter à chaque fois que **les conditions** le permettent.

Das im deutschen verwendete „Umstände“ wird im englischen und französischen Text als „*conditions*“ gebraucht. Während bei den „Umständen“ noch offen bliebe, ob neben temporären möglicherweise doch auch strukturelle Gegebenheiten erfasst sind (und genau diese missverständliche Wortwahl hat einen gewissen – auch genutzten – Interpretationsspielraum für die Mitgliedstaaten eröffnet, der aber nicht der Intention des Unionsgesetzgebers entspricht), ist es bei „*conditions*“ (welche im deutschen besser mit „Verhältnisse“ zu übersetzen wären, während „*Umstände*“ eigentlich die Übersetzung von „*circumstances*“ wäre) klar, dass es sich dabei um **kurzfristige Verhältnisse** handelt. Diese **enge Auslegung des Begriffs der „Umstände“** in Art 14 Abs 2 der VO 889/2008 ist schließlich auch vor dem Hintergrund erforderlich, dass wegen der (aufgrund der oben dargestellten Interpretationsgrundsätze des „Tierwohls“ usw) gebotenen engen Auslegung der Ausnahmebestimmungen diese **Durchführungsverordnung nicht weitere Ausnahmen als die Grundverordnung 834/2007** schaffen kann. Da in der Grundverordnung in diesem Kontext lediglich die die „*Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens*“ aufgelistet werden (Art 14 Abs 1 lit b Z iii), sind die „*Umstände*“ iSd (Durchführungs-)VO 889/2008 unter systematischen Gesichtspunkten zwingend auch in diesem Rahmen zu verstehen.

Verfehlt RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 5 und 8: („*Umstände aller Art*“ ...).

ff. Ausnahme vom ständigen Zugang zu Freigelände gem Art 14 Abs 3 der (Durchführungs-)VO 889/2008 (hinsichtlich der Wintermonate)

Art 14 Abs 3 der (Durchführungs-)VO 889/2008 sieht vor, dass dann, wenn Pflanzenfresser „*während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die*

*Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, [...] der **Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden**“ muss.*

gg. Ausnahmen von den Produktionsvorschriften durch die Kommission

Lediglich der Vollständigkeit halber, da für unseren Fall nicht von Relevanz, sei darauf hingewiesen, dass unter bestimmten Bedingungen gemäß den Voraussetzungen der „Flexibilitätsklausel“ des **Art 22 der VO 834/2007** die Kommission **zeitlich begrenzte** und **auf ein Mindestmaß beschränkte** Ausnahmen von den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion gewähren darf.

b. Ergebnis

Die Auslegung der relevanten Ausnahmebestimmungen der VO 834/2007 sowie der (Durchführungs-)VO 889/2008 ergibt, dass sowohl im Falle von Ausnahmen zum Schutze der Gesundheit von Mensch und Tier, als auch dann, wenn die Witterungsbedingungen oder der Zustand des Bodens (oder andere „Umstände“) es nicht erlauben, immer nur temporär von der Verpflichtung der Einräumung des Zugangs zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, abgewichen werden darf.

Strukturelle – mithin permanente – Gründe (beispielsweise erforderliche Straßenüberquerung, zu große Entfernung des Weidelandes für das tägliche Austreiben, zu geringe zur Verfügung stehende Weidefläche im Verhältnis zum Viehbestand) erlauben **keine Ausnahme** von der Weideverpflichtung für Pflanzenfresser.

So aber noch in der – **mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzten** – österreichischen Kommentierung zu Art 14 Abs 1 lit b Z iii der VO 834/2007:

„1. tägliches Austreiben: Grünlandflächen gelten aufgrund erschwelter Erreichbarkeit der Weideflächen als nicht weidefähig, wenn

- die **Entfernung zum Stall größer als 200 m** ist (= „stallfern“) oder
 - **gefährliche Verkehrswege überquert/benutzt werden müssen**. Dies sind:
 - + öffentlich zugängliche asphaltierte Wege (ausgenommen Hofzufahrten)
 - + Überquerung von Bahnübergängen nicht stillgelegter Bahnstrecken
- oder

- Triebwege durch bewohntes Gebiet erforderlich sind (zB durch Wohnstraßen mit Hausgärten, Einfahrten).“

Siehe die – mit 15.01.2020 außer Kraft gesetzte – „Kommentierte Fassung“ der Verordnung (EG) 834/2007, 13; gleichlautend die Kommentierung zu Art 14 Abs 2 der VO 889/2008, „Kommentierte Fassung“ der Verordnung (EG) 889/2008, 17 (beide unter https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/bio/komm_fassungen.html); Hvhbg durch den Gutachter.

Dies wurde von der Kommission in ihrem Audit-Bericht mit Recht als nicht unionsrechtskonform kritisiert: „*Bestimmungen, nach denen Unternehmer Tiere ständig im Stall halten dürfen, wenn sich zum Beispiel in der Nähe eine Straße befindet oder die Entfernung zum Weideland mehr als 200 Meter beträgt. [...] Diese Bestimmungen stehen nicht im Einklang mit Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr 834/2007 sowie Artikel 14 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr 889/2008*“. Siehe DG(SANTE) 2017-6075: Bericht über ein Audit in Österreich vom 06.-16.06.2017 zur Bewertung der Kontrollsysteme für die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (Ares[2018]622452 vom 01.02.2018), 3. Nach den dem Gutachter vorliegenden Unterlagen hat die Republik Österreich der Kommission im laufenden Vorverfahren zu einem Vertragsverletzungsverfahren (EUP[2019] 9491) zur Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustandes korrekterweise zugesagt, **ab 2020** folgende **Ausnahmegründe vollständig zu streichen**: „*Grünlandflächen, die nur durch Überquerung von Straßen und Bahnübergängen zu erreichen sind; Grünlandflächen, deren Entfernung zum Stall größer als 200 Meter ist; Ackerflächenregelung*“ (Antwortschreiben Österreich vom 28.10.2019; vgl hinsichtlich der Streichung dieser drei strukturellen Gründe die zustimmende Reaktion der Kommission in Request for additional information through THEMIS EU-Pilot vom 13.12.2019, EUP[2019] 9491). Dies wurde mittlerweile durch den Runderlass „Biologische Produktion; Weide 2020“ des BMASGK vom 21.01.2020 (Gz 2020-0.030.115) und der Aufhebung der „Kommentierten Fassungen“ mit 15.01.2020 **umgesetzt**.

Denn im Gegensatz zur den Mitgliedstaaten (in engen Grenzen) überlassenen Definition der „Weideflächen“ (dazu oben A.c.dd – mit den Beispielen der Grünlandflächen steiler als 25% oder der staunassen Grünlandböden usw) handelt es sich dabei **nicht um eine Definition der weidefähigen Flächen, sondern um Ausnahmen von der Weidepflicht**, welche nur in den engen hier angeführten Grenzen – und immer nur temporär befristet – möglich und in derartiger struktureller Form unzulässig sind.

Es ist daher nicht möglich, Betriebe – aus welchen Gründen auch immer – generell von der Weideverpflichtung auszunehmen.

c. Änderungen ab 01.01.2021 aufgrund der VO 2018/848?

Die in den Regelungen über den „Tierschutz“ in den detaillierten Produktionsvorschriften der **VO 2018/848** enthaltenen Vorgaben bezüglich des ständigen

Zugangs zu Freigelände (mit der Maximierungspflicht hinsichtlich des Weidezugangs) beinhalten **Ausnahmemöglichkeiten**, die mit **jenen der VO 834/2007 vergleichbar** sind.

1.7.3. Die Tiere müssen ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, auf dem sie sich bewegen können, **wann immer** die Witterungsbedingungen und jahreszeitlichen Bedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Unionsrecht im Einklang stehende **Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier**.

1.7.3. Livestock shall have permanent access to open air areas that allow the animals to exercise, preferably pasture, **when-ever** weather and seasonal conditions and the state of the ground allow, except where **restrictions and obligations related to the protection of human and animal health** have been imposed on the basis of Union legislation.

1.7.3. Les animaux d'élevage bénéficient d'un accès permanent à des espaces de plein air leur permettant de prendre de l'exercice, de préférence des pâturages, **chaque fois que** les conditions climatiques et saisonnières et l'état du sol le permettent, sauf si des **restrictions et des obligations relatives à la protection de la santé humaine et animale** sont imposées en vertu de la législation de l'Union.

Anhang II, Teil II, 1.7.3.

Stark verschärft wird die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Ausnahmebestimmungen ab 01.01.2021 dadurch, dass nach ErwGr 60 der VO 2018/848 „*Ausnahmen von den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion [...] **nur in Katastrophenfällen** zulässig sein*“ sollten, was dann in Art 22 leg cit näher spezifiziert wird.

Gem Art 22 der VO 2018/848 kann die Kommission den Mitgliedstaaten nur unter – im Gegensatz zur bisherigen Regelung des Art 22 der VO 834/2007 – sehr eng begrenzten Voraussetzungen Ausnahmen von den Produktionsvorschriften gewähren, nämlich dann, wenn eine Situation als Katastrophenfall infolge „widriger Witterungsverhältnisse“, „Tierseuchen“, eines „Umweltvorfalls“, einer „Naturkatastrophe“ oder eines „Katastrophenereignisses“ oder von ähnlichen Situationen einzustufen ist.

Die einzelnen Umstände werden in Art 2 Abs 1 lit h, i, j, k und l der VO 1305/2013 näher definiert. Zudem ist in Art 22 Abs 1 der VO 2018/848 vorgesehen, dass der Kommission die Befugnis übertragen wird, gem Artikel 54 leg cit delegierte Rechtsakte zur Ergänzung der vorliegenden Verordnung zu erlassen.

Zudem sind die Ausnahmen explizit nur „für einen begrenzten Zeitraum“ möglich.

Siehe Art 22 Abs 2 VO 2018/848.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der VO 2018/848 damit, dass der von der Kommission in ihrem Vorschlag explizit angesprochenen Intention, „**durch die Abschaffung von Ausnahmen die Tierschutzbedingungen zu verbessern**“, im Rechtsakte Rechnung getragen wird. Insbesondere sollen dabei die „Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, Ausnahmen von den Vorschriften zu gewähren“, eingeschränkt werden: „Die Produktionsvorschriften werden verschärft und harmonisiert, indem Ausnahmen abgeschafft werden, es sei denn es werden zeitlich befristete Maßnahmen benötigt, damit die ökologische/biologische Produktion in Katastrophenfällen fortgeführt bzw wieder aufgenommen werden kann [...]“. Damit wird „der derzeitige Spielraum für die Mitgliedstaaten, Ausnahmen von den Vorschriften zu gewähren, der zu unfairem Wettbewerb zwischen Unternehmern [und] dem Risiko des Verlusts an Verbrauchervertrauen [...] führt, [...] eingeschränkt“.

Vgl Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) XXX/XXX des Europäischen Parlaments und des Rates [Verordnung über amtliche Kontrollen] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates*; COM(2014) 180 final vom 24.03.2014, 6ff.

IV. Zwischenergebnisse

a. Nach dem derzeit geltenden Regime der VO 834/2007 sowie der (Durchführungs-)VO 889/2008 ist der **ständige Zugang von Pflanzenfressern zu Freigelände** (von dem lediglich unter engen Ausnahmen abgewichen werden kann), **verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland**, vorgeschrieben.

b. Gemäß der neuen VO 2018/848 ist ab dem **01.01.2021** über das derzeit schon bestehende Maximierungsgebot hinausgehend nicht mehr nur „gegebenenfalls“ bzw „vorzugsweise“, sondern **jedenfalls** auch Zugang zu Weideland zu gewähren (wann immer die Umstände dies gestatten, wieder von bestimmten Ausnahmen abgesehen).

c. Ausnahmen vom ständigen Zugang von Pflanzenfressern zu Freigelände, verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland, sind in den einschlägigen Unionsrechtsakten **abschließend aufgeführt und restriktiv zu interpretieren**.

d. So kann die Verpflichtung zum ständigen Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) ausnahmsweise aufgrund von **Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier** (zB im Falle von Tierseuchen) entfallen. Dabei handelt es sich aber immer um bloß temporäre Vorfälle und nicht um strukturelle Gegebenheiten, sodass diese Ausnahmen lediglich zeitlich beschränkt zugestanden werden.

e. Weiters liegt eine zulässige Ausnahme von der Verpflichtung der Gewährung von ständigem Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) dann vor, wenn die **Witterungsbedingungen oder der Zustand des Bodens** es nicht gestatten. Auch in diesem Fall sind **lediglich temporäre Umstände** gemeint, wie beispielsweise Wetter oder ein temporärer Zustand des Bodens nach Regen oder Schneelage, **nicht aber permanente strukturelle Umstände**.

f. Strukturelle – mithin permanente – Gründe (beispielsweise erforderliche Straßenüberquerung, zu große Entfernung des Weidelandes für das tägliche Austreiben, zu geringe zur Verfügung stehende Weidefläche im Verhältnis zum Viehbestand) erlauben **keine Ausnahme** von der Weideverpflichtung für Pflanzenfresser.

V. Grundrechts- und Gültigkeitsfragen

a. Abschließend sei auch noch auf die im *Schmidt*-Gutachten aufgeworfenen **Grundrechtsfragen** eingegangen. Eine Fortführung der bisherigen – wie dargestellt in einzelnen Bereichen nicht mit den Verordnungsvorgaben in Einklang zu bringenden – österreichischen Durchführungspraxis zu den VO 834/2007 und VO 889/2008 wird mit dem Argument des Schutzes der Grundrechte der

betroffenen Landwirte eingefordert. Ein Abweichen von der bislang gegebenen Auslegungspraxis würde die Landwirte, die sich auf diese eingestellt haben, in ihren Grundrechten (insb Vertrauensschutz, Übermaßverbot, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) verletzen.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 10.

Diesem Vorwurf ist ein strukturelles Argument entgegenzuhalten. Wenn ein Mitgliedstaat seine Vollzugspraxis auf eine verordnungskonforme Weise einrichtet, so kann dieses Vollzugshandeln nicht (mehr) an innerstaatlichen Grundrechten gemessen werden. In solch einem Falle kann **Gegenstand einer grundrechtlichen Überprüfung nur mehr der unmittelbar anwendbare Unionsrechtsakt** (der ja vom Mitgliedstaat lediglich rechtskonform vollzogen wird) sein, im gegebenen Falle also die VO 834/2007 und die VO 889/2008 (bzw in Zukunft die VO 2018/848). Diese Verordnungen können – als Akte des sekundären Unionsrechts mit Vorrangwirkung gegenüber sämtlichen Schichten der innerstaatlichen Rechtsordnungen, mithin auch den nationalen Grundrechtskatalogen – auch nicht an den Grundrechten der Verfassung gemessen werden, sondern ausschließlich an den **in der Unionsrechtsordnung verankerten Grundrechten**, mithin an den Bestimmungen der Europäischen Grundrechte-Charta sowie an den vom EuGH in seiner Rechtsprechung als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelten ungeschriebenen Grundrechten des Primärrechts.

Eine derartige Prüfung von Akten des Sekundärrechts am Maßstab der unionalen Grundrechte darf nun aber nicht von den innerstaatlichen Behörden und Gerichten vorgenommen werden, sondern liegt **ausschließlich in den Händen des EuGH**, bei dem insofern eine Letztverwerfungskompetenz von sekundärem Unionsrecht monopolisiert ist.

Vgl EuGH, Rs 314/85, *Foto-Frost*, Rn 15; EuGH, Rs C-399/11, *Melloni*, Rn 56ff.

Nach der ständigen Rsp des EuGH wird dem Unionsgesetzgeber (übrigens ganz besonders in der Agrarpolitik) ein **weiter Ermessensspielraum** hinsichtlich grundrechtsrelevanter Eingriffe aus wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Gründen zugbilligt und es werden nur Fälle des offensichtlichen Missbrauchs beanstandet.

Vgl EuGH, Rs C-280/93, *Deutschland/Rat*, Rn 89f.

Solange somit vom EuGH nicht die Unvereinbarkeit der unionalen Regelungen zur ökologischen bzw biologischen Produktion mit den Grundrechten der Unionsrechtsordnung festgestellt wird – was aufgrund des besprochenen weiten Ermessensspielraums des Unionsgesetzgebers auch äußerst unwahrscheinlich ist –, ist ein verordnungskonformer Vollzug durch die Behörden der Republik Österreich nicht mit grundrechtlichen Problemen behaftet.

b. Zuletzt wird im *Schmidt*-Gutachten auch noch die **Gültigkeit** der VO 834/2007 und der VO 889/2008 (sowie mit ähnlicher Begründung auch der VO 2018/848) in Frage gestellt, weil sich darin **keine Begründung für eine Weidepflicht** finden würde („weder in den Erwägungsgründen noch in den Prinzipien und Grundsätzen“). Unter Verweis auf Art 296 AEUV werden diese in der Konsequenz als „nicht wirksam“ angesehen.

Vgl RA *Hanspeter Schmidt*, „Weidepflicht“ in der Biotierhaltung, 19.12.2019, 9, dahingehend auch 6.

Abgesehen davon, dass es **ausschließlich dem EuGH** zukommt, über die (Un-)Wirksamkeit von Akten des sekundären Unionsrechts zu befinden (zur fehlenden dahingehenden Kompetenz einzelstaatlicher Gerichte und Behörden siehe eben unter a.), ist im gegebenen Fall **keineswegs von einem Begründungsmangel auszugehen**. Nach der ständigen Rsp des EuGH muss eine Begründung für einen Rechtsakt als solchen (!) die **wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen** erkennen lassen, die zur Beschlussfassung geführt haben (insb im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Es müssen allerdings **nicht sämtliche tatsächlich oder rechtlich erheblichen Gesichtspunkte** enthalten sein. Ob die Begründung eines Rechtsaktes diesen Erfordernissen genügt, ist jedenfalls nicht nur im Hinblick auf seinen Wortlaut zu beurteilen.

Vgl *Schoo/Görlitz*, in *Schwarze* ua (Hrsg), EU-Kommentar⁴ (2019), Art 296 AEUV, Rn 11.

Die Begründungspflicht dient damit vor allem der Darlegung der Kompetenz der Union zur Regelung des betreffenden Bereiches (vor dem Hintergrund des

Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung) sowie der Zulässigkeit der betreffenden Eingriffsintensität (vor dem Hintergrund der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Keineswegs muss dabei aber jede einzelne Bestimmung eines Rechtsaktes begründet werden.

Vgl. Schoo/Görlitz, in Schwarze ua (Hrsg), EU-Kommentar⁴ (2019), Art 296 AEUV, Rn 4ff, 17.

VI. Ergebnisse

- Die sekundärrechtlichen Regelungen des Unionsrechts über die ökologische bzw biologische Produktion sind insb in der **VO 834/2007** sowie der **(Durchführungs-)VO 889/2008**, welche mit Geltung ab dem 01.01.2021 durch die **VO 2018/848** abgelöst werden, grundgelegt.
- Aufgrund der **primärrechtlich verankerten Querschnittsklausel des Tierschutzes** (Art 13 AEUV) sowie aufgrund der **interpretationsleitenden Erwägungsgründe** der Verordnungen über die ökologische bzw biologische Produktion sind die hier interessierenden Regeln über den Zugang zu Freigelände und Weide am Maßstab eines **hohen Tierschutzniveaus** sowie des **Schutzes des Verbrauchervertrauens** in die Beachtung dieser höchsten Normen im Bereich des Tierschutzes auszulegen.
- Vor diesem Hintergrund ist nach dem derzeit geltenden Regime der VO 834/2007 sowie der (Durchführungs-)VO 889/2008 der **ständige Zugang von Pflanzenfressern zu Freigelände** (von dem lediglich unter engen Ausnahmen abgewichen werden kann), **verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland**, vorgeschrieben (Optimierungs- bzw Maximierungsgebot).
- Würde mithin ein Mitgliedstaat in Durchführung dieser Regelungen vorgeben, dass Pflanzenfresser ganzjährig oder während der gesamten Vegetationsperiode auf der Weide sein müssen (außer das Wetter oder der Bodenzustand lassen dies nicht zu), so würde es sich dabei **keinesfalls um**

sog „gold plating“, sondern um eine mustergültige Verwirklichung des in der VO 834/2007 und der (Durchführungs-)VO 889/2008 angelegten Maximierungsgebots handeln.

- Gemäß der neuen VO 2018/848 ist ab dem **01.01.2021** über das derzeit schon bestehende Maximierungsgebot hinausgehend nicht mehr nur „gegebenenfalls“ bzw „vorzugsweise“, sondern **jedenfalls** auch Zugang zu Weideland zu gewähren (wann immer die Umstände dies gestatten, wieder von bestimmten Ausnahmen abgesehen).
- **Ausnahmen** vom ständigen Zugang von Pflanzenfressern zu Freigelände, verbunden mit dem Gebot der Maximierung des Zugangs zu Weideland, sind in den einschlägigen Unionsrechtsakten **abschließend aufgeführt und restriktiv zu interpretieren**.
- So kann die Verpflichtung zum ständigen Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) ausnahmsweise aufgrund von **Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier** (zB im Falle von Tierseuchen) entfallen. Dabei handelt es sich aber immer um **bloß temporäre Vorfälle** und nicht um strukturelle Gegebenheiten, sodass diese Ausnahmen lediglich zeitlich beschränkt zugestanden werden.
- Weiters liegt eine zulässige Ausnahme von der Verpflichtung der Gewährung von ständigem Zugang zu Freigelände (unter gleichzeitiger Maximierung des Weidezugangs) dann vor, wenn die **Witterungsbedingungen oder der Zustand des Bodens** es nicht gestatten. Auch in diesem Fall sind **lediglich temporäre Umstände** gemeint, wie beispielsweise das Wetter oder ein temporärer Zustand des Bodens nach Regen oder Schneelage, **nicht aber permanente strukturelle Umstände**.
- **Strukturelle – mithin permanente – Gründe** (beispielsweise erforderliche Straßenüberquerung, zu große Entfernung des Weidelandes für das tägliche Austreiben, zu geringe zur Verfügung stehende Weidefläche im

Verhältnis zum Viehbestand) erlauben **keine Ausnahme** von der Weideverpflichtung für Pflanzenfresser.

- Eine allfällige **grundrechtliche Überprüfung der sekundärrechtlichen Vorgaben** für die ökologische/biologische Produktion kann nur an den in der Unionsrechtsordnung verankerten Grundrechten erfolgen und nicht von den innerstaatlichen Behörden und Gerichten vorgenommen werden, sondern liegt ausschließlich in den Händen des **EuGH**. Solange somit vom EuGH nicht die Unvereinbarkeit der betreffenden Verordnungen mit den Grundrechten der Unionsrechtsordnung festgestellt wird – was aufgrund des weiten Ermessensspielraums des Unionsgesetzgebers äußerst unwahrscheinlich ist –, ist ein verordnungskonformer Vollzug durch die Behörden der Republik Österreich nicht mit grundrechtlichen Problemen behaftet.
- Vielmehr würde eine unionsrechtswidrige Handhabung des Vollzugs der VO 834/2007 und der (Durchführungs-)VO 889/2008 (bzw ab 01.01.2021 der VO 2018/848) – etwa durch Gewährung unzulässiger, da im Sekundärrecht nicht vorgesehener, Ausnahmen von der Freigelände- und Weidepflicht – die Gefahr der Einleitung (bzw Fortführung) eines **Vertragsverletzungsverfahrens** durch die Kommission mit dem Risiko einer Verurteilung durch den EuGH (mit allen in Art 260 AEUV vorgesehenen Konsequenzen) nach sich ziehen.

Linz, am 24. Jänner 2020

