SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 15. Juli 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache geht es um ein von der Arrondissementsrechtbank Leeuwarden vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Regelung mit der sogenannten „Etikettierungsrichtlinie", d. h. der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (im folgenden: Etikettierungsrichtlinie oder die Richtlinie) [1].

Das Ausgangsverfahren ist ein Strafverfahren gegen die Coöperatieve Zuivelindustrie Twee Provinciën W. A. (im folgenden: Twee Provinciën), die u. a. Goudakäse herstellt. Zu dem Verfahren kam es, weil die Angeklagte von ihr hergestellten Käse nicht, wie es das holländische Recht vorschreibt, mit der nationalen Käsemarke versah. Twee Provinciën vertritt vor der Arrondissementsrechtbank Leeuwarden den Standpunkt, die niederländische Regelung sei insofern mit der Etikettierungsrichtlinie nicht vereinbar, als sie über die Anbringung der nationalen Käsemarke hinaus die Anbringung von regional unterschiedlichen Buchstaben vorschreibe. Deshalb hat das befaßte Gericht folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist eine innerstaatliche Regelung, die den Hersteller von Käse zum Anbringen einer Käsemarke verpflichtet, die nicht nur eine Angabe des Herstellungslandes und der Käsesorte, sondern auch eine Buchstabenangabe enthält, die sich nach der Herstellungsregion richtet, ohne daß von nennenswerten regionalen Qualitätsunterschieden die Rede wäre, in bezug auf die letztgenannte Angabe mit der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, insbesondere mit ihrem Artikel 15, vereinbar?

Das innerstaatliche Recht und das Gemeinschaftsrecht

2. Das einschlägige innerstaatliche Recht — mit dem es der Gerichtshof schon in der Rechtssache Jongeneel Kaas [2] zu tun hatte — läßt sich wie folgt zusammenfassen. Für die Herstellung und den Verkauf von Käse gelten in den Niederlanden eine Reihe von

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. 1979, L 33, S. 1. Die Etikettierungsrichtlinie wurde wiederholt geändert, nämlich durch die Richtlinie 85/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1984, ABl. 1984, L 2, S. 22; die Richtlinie 86/197/EWG des Rates vom 26. Mai 1986, ABl. 1986, L 144, S. 38; die Richtlinie 89/395/EWG des Rates vom 14. Juni 1989, ABl. 1989, L 186, S. 17; die Richtlinie 91/72/EWG des Rates vom 16. Januar 1991, ABl. 1991, L 42, S. 42. Der Umgang mit der Richtlinie würde sicherlich durch eine kodifizierte Fassung erleichtert.

2 — Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82 (Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483).

Vorschriften, deren Rechtsgrundlage die *Landbouwkwaliteitswet* vom 8. April 1971 ist [3]. Nach Artikel 2 dieses Gesetzes können zur Absatzförderung Vorschriften über die Qualität der Erzeugnisse erlassen werden, die sich auf den Ursprung, die Eigenschaften, die Klassifizierung, die Aufmachung, die Verpackung, die Form, die Fertigstellung, die Kennzeichnung, die Abmessungen und das Gewicht der Erzeugnisse beziehen.

Aufgrund dieser Bestimmung erging der *Landbouwkwaliteitsbesluit* vom 2. Dezember 1981 [4], dessen Artikel 8 auch die Rechtsgrundlage der *Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten* vom 28. Dezember 1981 [5] bildet.

Aufgrund des Artikels 14 der Landbouwkwaliteitsbeschikking sind die Käsehersteller verpflichtet, bei der Erzeugung von Käsesorten, für die eine nationale Käsemarke geschaffen wurde, auf dem Käse die im Keuringsreglement vorgesehene Marke anzubringen. Die zu verwendenden nationalen Käsemarken und die Käsesorten, auf denen diese Marken anzubringen sind, sind in Anhang 2 der Beschikking aufgeführt. Gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Landbouwkwaliteitsbeschikking werden auf den nationalen Käsemarken nach Maßgabe der Bestimmungen des Keuringsreglement regional unterschiedliche Zeichen angebracht. Artikel 12 bestimmt, daß die nationale Käsemarke als Kontrollzeichen dient, mit dem bestätigt wird, daß der Käse den allgemeinen und besonderen Anforderungen genügt, die für die fragliche Käsesorte im Landbouwkwaliteitsbesluit oder in der Landbouwkwaliteitsbeschikking festgelegt wurden.

Schließlich ist noch das am 14. April 1982 von der Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole erlassene *Keuringsreglement* [6] zu erwähnen. Sein Artikel 2 sieht vor, daß auf den nationalen Käsemarken unter dem Wort „Holland" eine fortlaufende, von 00001 bis 99999 gehende Nummer aufgedruckt wird und daß unter dieser Nummer eine aus mindestens zwei Buchstaben bestehende Kombination von Buchstaben oder von Buchstaben und Zahlen angebracht wird, der unmittelbar vorangestellt wird a) der Buchstabe F bei nationalen Käsemarken, die für in den Provinzen Groningen, Friesland, Drenthe und Overijssel industriell hergestellten Käse bestimmt sind, b) die Buchstaben HB bei nationalen Käsemarken, die für in den Provinzen Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Limburg, Nord-Brabant und Zeeland industriell hergestellten Käse bestimmt sind, c) die Buchstaben NH bei nationalen Käsemarken, die für in der Provinz Noord-Holland industriell hergestellten Käse bestimmt sind, und d) der Buchstabe Z bei nationalen Käsemarken, die für Käse vom Bauernhof bestimmt sind.

3. Die mit der Richtlinie geschaffene Etikettierungsregelung läßt sich wie folgt zusammenfassen. Die Richtlinie enthält allgemeine Vorschriften über die Etikettierung, die Aufmachung und die Werbung, die für alle Lebensmittel gelten, die ohne weitere Verarbeitung an den Endverbraucher abgegeben werden sollen (Artikel 1 Absatz 1) [7]. Sie gilt auch für Lebensmittel, die an Gaststättenbetriebe, Krankenhäuser, Kantinen und

3 — Stb. 371.

4 — Stb. 726.

5 — Beschikking Nr. J 7974, Stcrt. 251.

6 — Gemäß Artikel 13 des Landbouwkwaliteitsbesluit ist diese Stiftung — eine vollrechtsfähige juristische Person des Privatrechts — damit betraut, die Einhaltung der im Landbouwkwaliteitsbesluit oder auf seiner Grundlage festgelegten Vorschriften durch ihre Mitglieder zu überwachen, Käseerzeugnisse zu kontrollieren und Marken, Zeichen oder Kontrolldokumente auszugeben.

7 — Vgl. auch die dritte Begründungserwägung der Richtlinie.

ähnliche gemeinschaftliche Einrichtungen abgegeben werden sollen [8]. Gemäß Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie bedeutet „Etikettierung"

„alle Angaben, Kennzeichnungen, Hersteller- oder Handelsmarken, Abbildungen oder Zeichen, die sich auf ein Lebensmittel beziehen und auf jeglicher Art von Verpackung, Schriftstück, Tafel, Etikett, Ring oder Verschluß angebracht sind und dieses Lebensmittel begleiten oder sich auf dieses Lebensmittel beziehen ..."

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Etikettierungsrichtlinie darf die Etikettierung nicht geeignet sein, den Käufer irrezuführen, und zwar insbesondere nicht

„i) über die Eigenschaften des Lebensmittels, namentlich über Art, Identität, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Gewinnungsart;

ii) durch Angabe von Wirkungen oder Eigenschaften, die das Lebensmittel nicht besitzt;

iii) indem zu verstehen gegeben wird, daß das Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen."

Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie enthält eine *erschöpfende* Aufzählung der Angaben, die auf der Etikettierung von Lebensmitteln anzubringen sind. Eine davon ist — gemäß Nummer 7 dieser Aufzählung — folgende:

„[der] Ursprungs- oder Herkunftsort, falls ohne diese Angabe ein Irrtum des Verbrauchers über den tatsächlichen Ursprung oder die wahre Herkunft des Lebensmittels möglich wäre."

In Abweichung von Artikel 3 bestimmt Artikel 4 der Etikettierungsrichtlinie, daß die Gemeinschaftsvorschriften, die nur für einzelne Lebensmittel (und nicht für Lebensmittel im allgemeinen) gelten, ausnahmsweise andere zwingende Angaben vorsehen können. Solche Gemeinschaftsvorschriften gibt es nicht für Käseerzeugnisse [9].

Schließlich dürfen die Mitgliedstaaten nach Artikel 15 Absatz 1 der Etikettierungsrichtlinie nicht „den Verkehr mit Lebensmitteln, die den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen, ... durch die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften verbieten, die die Etikettierung und Aufmachung einzelner Lebensmittel oder der Lebensmittel im allgemeinen regeln". Gemäß Absatz 2 des Artikels 15 findet jedoch Absatz 1

„keine Anwendung auf nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschriften, die gerechtfertigt sind zum Schutz

8 — Artikel 1 Absatz 2 der Etikettierungsrichtlinie in der Fassung der Richtlinie 89/395/EWG.

9 — Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten bei Fehlen von Gemeinschaftsvorschriften über die in Artikel 3 genannten andere zwingende Angaben gemäß dem Verfahren des Artikels 16 vorschreiben können. Artikel 16 unterscheidet zwischen innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die schon vor Erlaß der Richtlinie in Kraft waren, und solchen, die danach erlassen wurden: i) Wollte ein Mitgliedstaat die an erster Stelle genannten Vorschriften *beibehalten*, so mußte er hiervon die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie unterrichten; ii) will ein Mitgliedstaat *neue Vorschriften* erlassen, so gilt dafür ein besonderes Gemeinschaftsverfahren.

— der Gesundheit,

— vor Täuschung, sofern sie nicht bewirken, daß die Anwendung der in dieser Richtlinie vorgesehenen Definitionen und Bestimmungen beeinträchtigt wird,

— des gewerblichen und kommerziellen Eigentums, der Herkunftsbezeichnungen und Ursprungsangaben sowie vor unlauterem Wettbewerb".

Zur Beantwortung der gestellten Frage

4. *Die Ansichten der am Verfahren Beteiligten.* Zwei entgegengesetzte Meinungen wurden vorgetragen, nämlich die von Twee Provinciën einerseits sowie die von der niederländischen Regierung und der Kommission vertretene andererseits. Ich will sie kurz zusammenfassen.

Twee Provinciën macht vorweg geltend, die zwingend vorgeschriebene Anbringung der Marke „F" trage zur Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen bei [10], und sie ist der Meinung, die streitige Regelung werde von der Etikettierungsrichtlinie erfaßt und sei mit dieser nicht vereinbar. Ihre Argumentation zerfällt in drei Abschnitte. In erster Linie steht sie auf dem Standpunkt, der von ihr hergestellte Käse sei ein Lebensmittel im Sinne der Richtlinie. Sie ist weiter der Ansicht, die nationale Käsemarke sei, obwohl sie vom Staat ausgegeben werde und ihre Anbringung auf dem Käse durch die Hersteller zwingend vorgeschrieben sei, im Sinne des Artikels 1 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie eine „Angabe, Kennzeichnung oder Zeichen", das „sich auf Lebensmittel bezieht" oder das zumindest „dieses Lebensmittel begleitet". Schließlich stelle die zwingend vorgeschriebene Anbringung eines für die Herstellungsregionen unterschiedlichen Buchstabens keinen der in Artikel 15 Absatz 2 der Etikettierungsrichtlinie in bezug auf die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften erschöpfend aufgeführten Rechtfertigungsgründe dar. Für die Herstellung von Käse in den Niederlanden gebe es nämlich im allgemeinen nur ein und dieselbe Produktionsmethode. Da es keine besonderen Eigenschaften gebe, die den Käse nach seiner Ursprungsregion individualisieren könne, hätten die im niederländischen Recht vorgeschriebenen Ursprungsangaben keine besondere Funktion und verstießen damit nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gegen Artikel 30 EWG-Vertrag.

Die *niederländische Regierung* und die *Kommission* dagegen sind der Meinung, die Etikettierungsrichtlinie greife im vorliegenden Fall nicht ein. Die Verpflichtung zur Anbringung eines regional unterschiedlichen Buchstabens stelle nämlich keine Etikettierung im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 der Richtlinie dar. Die dazu vorgebrachten Argumente sind so unterschiedlich, daß man sie getrennt wiedergeben kann.

10 — Twee Provinciën zufolge ist der Preis für in der Region „F" (also auch von ihr) hergestellten Käse mindestens 0,50 HFL je Kilo niedriger als der Preis für in anderen Regionen der Niederlande hergestellten, in bezug auf Geschmack, Geruch und Aussehen vergleichbaren Käse. Die Marke „F" stelle für diesen Käse ein sehr wichtiges Zeichen dar, mit dessen Hilfe er von in anderen Regionen der Niederlande hergestelltem Käse unterschieden werden könne; die zwingend vorgeschriebene Anwendung dieser Marke trage also zur Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen bei, was sich u. a. dahin auswirke, daß in der Region „F" der niedrigere Käsepreis einen niedrigeren Handelspreis für Milch nach sich ziehe. Diese Bemerkungen berücksichtige ich in meinen Schlußanträgen nicht, denn Twee Provinciën führt keinen Beweis für die Richtigkeit ihrer Ansicht an (mit ihren schriftlichen Erklärungen hat sie lediglich einen Vermerk vorgelegt, der die im Februar 1992 für Käse geltenden Notierungen enthalten soll), und auch die von ihr in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten Argumente haben es nicht erlaubt, festzustellen, ob und inwieweit die Marke „F" den Wettbewerb verfälscht. Außerdem ist dieses Problem von der *Rechts*frage, um die es im vorliegenden Fall geht, zu unterscheiden, nämlich der Frage, ob es sich bei der betreffenden Marke um eine nach der Etikettierungsrichtlinie verbotene Etikettierung handelt.

Die niederländische Regierung ist der Auffassung, die nationale Käsemarke stelle kein Etikett, sondern ein Kontrollzeichen dar, das auf dem (ganzen), unverpackten Käse angebracht werde. Die Käsemarke sei eine farblose und durchlöcherte Kaseinplakette mit einem Durchmesser von 5 bis 7 cm, die auf den (ganzen) Käse gepreßt werde. Diese Marke, zu der die regional unterschiedliche Buchstabenkombination gehöre, erlaube es, bei einem bestimmten (ganzen) Käse den Hersteller, den Herstellungszeitpunkt und sogar zu bestimmen, von welcher Partie oder Ladung er stamme. Da Käse vor dem Verkauf an den Endverbraucher im allgemeinen (in einem Betrieb, der die Aufmachung besorge, oder im Laden) in Scheiben geschnitten werde, sei es bloßer Zufall, wenn der Blick des Endverbrauchers von der nationalen Käsemarke oder einen Teil davon angezogen werde. Aber auch wenn dies geschehe, sei der durchschnittliche Endverbraucher nicht in der Lage, die verwendete Buchstabenkombination zu deuten. Daraus folge, daß die Marke keineswegs die Funktion eines Etiketts habe, d. h. der Unterrichtung des Endverbrauchers diene; auf diese Weise werde vielmehr bestätigt, daß der Käse vorschriftsgemäß hergestellt worden sei und bestimmten Qualitätsanforderungen genüge. Die Buchstabenkombination erlaube es, bei (stichprobenweise vorgenommenen) Kontrollen den Herstellungsort zu bestimmen.

Die Kommission geht bei ihrer Argumentation hauptsächlich von einer teleologischen Auslegung der Etikettierungsrichtlinie aus. Zweck der Richtlinie sei es, den Verbraucher zu unterrichten und zu schützen, und im Lichte dieses Zweckes sei das Wort „Etikettierung" in Artikel 1 Absatz 1 auszulegen. Die Etikettierung beziehe sich also auf Angaben, die im Interesse des Endverbrauchers angebracht würden und zu seiner Unterrichtung sowie zur Beeinflussung seines Verhaltens bestimmt seien. Zu dieser Gruppe gehörten nicht diejenigen Angaben auf der Etikettierung von Lebensmitteln, die für den Endverbraucher nicht unmittelbar von Bedeutung seien, wie etwa Angaben, die die steuerliche Kontrolle, den Gesundheitsschutz oder die Qualitätsüberwachung beträfen. Ein Verbot dieser Angaben liege keineswegs im Interesse des Endverbrauchers, und auf diese Weise werde die Kontrollmöglichkeit der Verwaltung ernsthaft beeinträchtigt. Daß dies nicht die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers gewesen sein könne, ergebe sich eindeutig aus einer vom Rat und der Kommission bei Erlaß der Richtlinie im Rat abgegebenen Auslegungserklärung, der zufolge „die vorliegende Richtlinie nicht die Angaben auf der Etikettierung betrifft, die sich auf Preise, die steuerliche Kontrolle, die Identifizierung bestimmter Partien, den Gesundheitsschutz oder die Kontrolle von Qualitätsnormen beziehen". Der vorliegende Fall sei Anschauungsmaterial für diese Erklärung: Der Verbraucher verstehe sofort, daß die laufende Nummer sowie die Kombination von Buchstaben oder von Buchstaben und Zahlen, die Bestandteil der nationalen Käsemarke seien, mit den Eigenschaften des Käses nichts zu tun hätten, daß es sich dabei vielmehr um ein Kontrollzeichen handele [11].

5. *Meine Ansicht.* Ich schließe mich der Schlußfolgerung an, zu der die beiden zuletzt

11 — Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen auch einige Ausführungen zu den anderen Angaben, die die nationale Käsemarke enthält, gemacht, nämlich zu den Angaben „Gouda", „volvet 48+" und „Holland", sowie zu der Vereinbarkeit dieser Angaben mit der Etikettierungsrichtlinie. Sie meint, es sei nicht auszuschließen, daß sich in einem späteren Stadium des Verfahrens vor dem innerstaatlichen Gericht noch eine Frage stelle. Hierzu verweise ich auf den Sitzungsbericht: Ich werde auf diese Problematik jetzt nicht eingehen, denn die vorgelegte Frage bezieht sich — wie die Kommission selbst einräumt — nicht auf diese anderen Angaben. Außerdem hat Twee Provinciën in der mündlichen Verhandlung zu verstehen gegeben, daß sie nicht beabsichtige, diese Frage in einem späteren Stadium des Verfahrens vor dem innerstaatlichen Gericht noch aufzuwerfen.

genannten Verfahrensbeteiligten gekommen sind: Auch ich bin der Auffassung, daß die vorgeschriebene Anbringung einer nach der Herstellungsregion unterschiedlichen Buchstabenkombination, um die es jetzt geht, keine Etikettierung im Sinne der Etikettierungsrichtlinie darstellt. Wie der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache Smanor ausgeführt hat, müssen die „genaue Bedeutung und Tragweite" der Vorschriften der Etikettierungsrichtlinie unter Berücksichtigung des Zusammenhangs beurteilt werden, in den sie sich einfügen, „insbesondere der allgemeinen Ziele und des Aufbaues der Richtlinie" [12]. Es ist also davon auszugehen, daß die Bestimmungen der Etikettierungsrichtlinie im Lichte des damit verfolgten Zweckes und des Systems dieser Regelung auszulegen sind. Hierzu hat der Gerichtshof gleichfalls im Urteil in der Rechtssache Smanor ausgeführt:

„Nach ihrer Begründung und ihrem Artikel 2 soll die Richtlinie der Unterrichtung und dem Schutz des Endverbrauchers dienen, vor allem was Art, Identität, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Gewinnungsart dieser Erzeugnisse betrifft." [13]

So gesehen kann ich mich — ohne insofern die von der Kommission zitierte Auslegungserklärung des Rates und der Kommission heranzuziehen [14] — der von der Kommission für richtig gehaltenen Auslegung des der Richtlinie zugrunde liegenden Etikettierungskonzepts anschließen. Die Etikettierung im Sinne des Artikels 1 Absätze 1 und 3 Buchstabe a hat es also mit Angaben, Hinweisen, Zeichen usw. zu tun, die sich auf das *Lebensmittel selbst*, d. h. seine eigentlichen Besonderheiten, beziehen. Gerade zur Unterrichtung und zum Schutz des Endverbrauchers umschreibt Artikel 2 der Richtlinie — wie der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache SARPP ausgeführt hat — „den Grundsatz, an dem sich jede Regelung über Etikettierung und Werbung auszurichten hat" [15]. Ein wesentliches Element dieses Grundsatzes ist das in Artikel 2 verankerte Verbot, den Käufer durch die Etikettierung, Aufmachung oder Werbung „über die *Eigenschaften* des Lebensmittels" einschließlich seiner „*Wirkungen*" irrezuführen (vgl. oben, Nr. 3).

6. Meines Erachtens betrifft die streitige Regelung offensichtlich nicht die „Eigenschaften" oder „Wirkungen" des betreffenden Lebensmittels, nämlich des Käses. Wie sich Artikel 2 des Keuringsreglement (vgl. oben, Nr. 2) entnehmen läßt, ist die Buchstabenkombination, deren Anbringung zwingend vorgeschrieben ist und die je nach Herstellungsregion unterschiedlich ausgestaltet ist, nur ein Element einer umfangreicheren Kombination, die im übrigen aus einer

12 — Urteil vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 298/87 (Smanor, Slg. 1988, 4489, Randnr. 29).

13 — Randnr. 30 des Urteils in der Rechtssache Smanor. In der sechsten Begründungserwägung heißt es ganz deutlich, daß „jede Regelung der Etikettierung von Lebensmitteln ... vor allem der Unterrichtung und dem Schutz der Verbraucher dienen [soll]".

14 — Der Gerichtshof hat bereits mehrfach ausgeführt, daß er nicht bereit sei, seine Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift von solchen (nicht veröffentlichten und vertraulichen) Erklärungen beeinflussen zu lassen, insbesondere nicht, wenn eine solche Erklärung zur Rechtfertigung einer Auslegung herangezogen wird, die vom Wortlaut der betreffenden Vorschrift abweicht; vgl. u. a. Urteile vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 429/85 (Kommission/Italien, Slg. 1988, 843, Randnr. 9) und vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89 (Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnr. 18). Es ist übrigens fraglich, ob diese Praxis wünschenswert ist, berücksichtigt man das Erfordernis der Transparenz der Tätigkeiten und des Rechtsetzungsprozesses der Gemeinschaft.

15 — Urteil vom 12. Dezember 1990 in der Rechtssache C-241/89 (SARPP, Slg. 1990, I-4713, Randnr. 12).

fortlaufenden Nummer und einer Kombination von Buchstaben oder von Buchstaben und Zahlen besteht, die mindestens zwei Buchstaben enthält. Es ist offensichtlich, daß diese Bezeichnung auf die Notwendigkeit einer wirksamen Kontrolle zurückgeht. Wie die niederländische Regierung erklärt hat — und zwar übrigens schon in der Rechtssache Jongeneel Kaas [16] —, erlaubt sie es, stichprobenweise zu kontrollieren, ob die Qualitätsanforderungen und die gesetzlichen Vorschriften eingehalten worden sind sowie gegebenenfalls den betreffenden Hersteller festzustellen.

Da der Endverbraucher — wie die niederländische Regierung ausführt — im Hinblick darauf, daß der Käse in Scheiben geschnitten wird, die ganze Buchstabenkombination nur selten, wenn überhaupt einmal sieht, hat diese Buchstabenkombination also für den Endverbraucher in bezug auf das ihm gelieferte Erzeugnis einschließlich des Herkunfts- oder Ursprungsorts keinerlei informatorischen Wert. Sie ist somit nicht als Etikettierung im Sinne der Etikettierungsrichtlinie anzusehen, und deshalb kann auch die fragliche innerstaatliche Vorschrift nicht als eine die Etikettierung betreffende Bestimmung angesehen werden, die in Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie verboten ist. Im Gegenteil: Sie stellt ein nach niederländischem Recht vorgeschriebenes Kontrollzeichen dar (vgl. Artikel 12 der oben unter Nr. 2 zitierten Landbouwkwaliteitsbeschikking), die den niederländischen Behörden die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, d. h. der Vorschriften erlauben soll, die — wie es im Urteil in der Rechtssache Jongeneel Kaas heißt — „eine Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung bezwecken, um sie so für die Verbraucher anziehender zu machen" [17].

7. Danach ist es mir auch möglich, den Unterschied zwischen dem Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-32/90 (Kommission/Italien) [18], das Twee Provinciën in ihren schriftlichen Erklärungen erwähnt hat, und der vorliegenden Rechtssache aufzuzeigen. In dem genannten Urteil ging es um eine nicht bestrittene Vertragsverletzung, d. h., die Kommission hatte Italien vorgeworfen, die Etikettierungsrichtlinie nicht beachtet zu haben, und der Gerichtshof ist dem gefolgt. Diese Rechtssache betraf ein italienisches Gesetz über die Herstellungsbedingungen faseriger Käseerzeugnisse, nach dem auf dem Etikett der Herstellungszeitpunkt und der Ursprungs- oder Herkunftsort des Erzeugnisses anzugeben waren. Die an erster Stelle genannte Angabe wird von der erschöpfenden Aufzählung in Artikel 3 Absatz 1 der Etikettierungsrichtlinie nicht erfaßt (vgl. oben, Nr. 3), während die an zweiter Stelle genannte Angabe gemäß Nummer 7 dieser Liste nur unter Bedingungen vorgeschrieben werden kann, nämlich falls ohne diese Angabe ein Irrtum des Verbrauchers möglich wäre (vgl. ebenfalls Nr. 3).

Da es sich in jener Rechtssache um ein die Etikettierung betreffendes Erfordernis handelte und nicht wie im vorliegenden Fall um ein Kontrollzeichen, das mit Angaben auf einem Etikett nichts zu tun hat, hat das Urteil vom 25. Juli 1991 für den vorliegenden Fall keine präjudizierende Wirkung.

8. Weil keine Etikettierung im Sinne der Etikettierungsrichtlinie vorliegt, braucht nicht geprüft zu werden, ob Artikel 15 Absatz 2 der Etikettierungsrichtlinie die Verpflichtung zur Anbringung der Buchstabenkombination rechtfertigen könnte. Im Hinblick darauf, daß die Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nicht eingreifen, ist aber der Frage nachzugehen, ob

16 — Urteil Jongeneel Kaas, Randnr. 24.

17 — Urteil Jongeneel Kaas, zitiert in Fußnote 2, Randnr. 20.

18 — Slg. 1991, I-4189 (abgekürzte Veröffentlichung).

die Vorschrift, um die es im vorliegenden Fall geht, mit den *Vertragsbestimmungen* über den freien Warenverkehr vereinbar ist. Insofern genügt es allerdings, auf das Urteil Jongeneel Kaas zu verweisen, in dem der Gerichtshof zu der niederländischen Regelung über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse entschieden hat, daß

„Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen sind, daß die Mitgliedstaaten zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung treffen können, die, ohne Importwaren zu berühren, eine Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung bezweckt, um sie so für Verbraucher anziehender zu machen, und die Vorschriften über die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren enthält, sofern diese Regelung keinen Unterschied zwischen für den Binnenmarkt bestimmtem und für die Ausfuhr bestimmtem Käse macht" [19].

Von einer Unvereinbarkeit mit den Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr kann also keine Rede sein. Im übrigen ist es sehr zweifelhaft, ob sich Twee Provinciën auf eine solche Unvereinbarkeit berufen könnte, geht es doch im vorliegenden Fall nicht um einen innergemeinschaftlichen Warenverkehr.

Schlußfolgerung

9. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, folgende Antwort zu geben:

Eine nationale Vorschrift, die die Hersteller von Käse verpflichtet, auf dem von ihnen hergestellten Käse außer der Angabe des Herstellungslandes und der Käsesorte einen Buchstaben, der sich nach der Herstellungsregion richtet, sowie eine Ordnungsnummer und eine Kombination von Buchstaben oder von Buchstaben und Zahlen anzubringen, kann nicht als Vorschrift über die Etikettierung im Sinne der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür angesehen werden.

19 — Urteil Jongeneel Kaas, Randnr. 28.