den Anzahl befinden, und die zu diesem Zweck die maximal zulässige Anzahl dieser Mikroorganismen am Tage des Verkaufs des Erzeugnisses unter Berücksichtigung der zwischen Verkauf und Verzehr erfolgenden Qualitätsminderung festgelegt,

entspricht den Anforderungen von Artikel 36 EWG-Vertrag.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Juni 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Fünften Kammer
Y. Galmot

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 11. APRIL 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Der Hoge Raad legt Ihnen mit seinen Vorabentscheidungsfragen in der vorliegenden Strafsache gegen den im folgenden als Melkunie bezeichneten Betrieb abermals das Problem vor, inwieweit Bestimmungen der niederländischen Lebensmittelgesetzgebung im Widerspruch zu den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag stehen können. Bevor ich auf den Sachverhalt eingehe, gebe ich zunächst einen Überblick über die anwendbaren niederländischen Rechtsvorschriften für Milch- und Milcherzeugnisse, um die es in dieser Rechtssache geht.

1. Die für Milch- und Milcherzeugnisse geltenden Rechtsvorschriften

Die niederländische Lebensmittelgesetzgebung beruht im wesentlichen auf der Warenwet (Gesetz vom 28. 12. 1935

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

über Vorschriften für die Qualität und die Bezeichnung von Waren; Staatsblad Nr. 793). Aufgrund der Artikel 14, 14a, 16 und 16a dieses Gesetzes ist der Melkbesluit zustande gekommen (Verordnung vom 25. 10. 1974 über Vorschriften für Milch; Staatsblad Nr. 699). Dieser Besluit enthält unter anderem Vorschriften hinsichtlich der Bezeichnung „pasteurisiert" und nennt die Erfordernisse, denen Erzeugnisse mit einer solchen Bezeichnung entsprechen müssen. Nach Artikel 34 Absatz 3 dieses Besluit müssen „pasteurisierte" Waren den nachstehenden Erfordernissen entsprechen:

„a) In einem Milliliter dürfen zur Familie der Kolibakterien gehörende Bakterien, die sich in Reinkultur züchten lassen, nicht nachweisbar sein.

b) Die Anzahl der Mikroorganismen, die sich in Reinkultur züchten lassen, darf höchstens 50 000 pro Milliliter betragen, außer bei Schlagsahne, worin diese Anzahl 200 000 nicht überschreiten darf.

c) Es darf keine Phosphatase vorhanden sein, es sei denn, das Erzeugnis ist anstelle einer keimtötenden Hitzebehandlung einer anderen Behandlung mit gleicher keimtötenden Wirkung unterzogen worden."

Die Verpackung der pasteurisierten Ware muß die Bezeichnung „pasteurisiert" tragen (Artikel 34 Absatz 6). Ferner darf die Temperatur dieser Ware, abgesehen von einigen im vorliegenden Fall nicht erheblichen Ausnahmen, während der Aufbewahrung und Beförderung 10° C nicht überschreiten (Artikel 43 Absatz 1). Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen stellen eine Wirtschaftsstraftat im Sinne des Gesetzes über Wirtschaftsstraftaten vom 22. Juni 1950 (Staatsblad Nr. 258) dar.

Die Überwachung der Einhaltung der mit und aufgrund der Warenwet erlassenen Vorschriften geschieht dezentralisiert durch die kommunalen Überwachungsbehörden. Dazu erlassen die Gemeinden nach einem bestimmten Muster Überwachungsverordnungen, die übrigens von den inhaltlichen Anforderungen der Warenwet nicht abweichen dürfen (Artikel 6 Warenwet).

2. Der wesentliche Sachverhalt und die vorgelegten Fragen

Die Firma Melkunie führte aus der Bundesrepublik Deutschland Milcherzeugnisse ein, um sie in den Niederlanden zu vertreiben; diese waren auf der Verpackung als „gepasteuriseerde magere vanillevla" (pasteurisierte Magercreme mit Vanillegeschmack) und als „caramelvla met geslagen room" (Karamelcreme mit Schlagsahne) ausgezeichnet. Durch eine Analyse von Proben wurden an dem oder unmittelbar vor dem auf der Verpackung angegebenen *letztmöglichen Verkaufszeitpunkt* Zuwiderhandlungen gegen den ebengenannten Artikel 34 Absatz 3 Melkbesluit festgestellt. Nachdem die Firma Melkunie vom Economische Politierechter freigesprochen, auf die Berufung der Staatsanwaltschaft aber vom Gerechtshof verurteilt worden war, erhob sie Kassationsbeschwerde, mit der sie hauptsächlich rügte, daß die genannten Vorschriften des Melkbesluit nicht im Einklang mit Artikel 30 EWG-Vertrag stünden. Dazu trug sie vor, die betroffenen Erzeugnisse genügten den Vorschriften des Ausfuhrlandes, der Bundesrepublik Deutschland, die den entsprechenden niederländischen Vorschriften gleichstünden. Dieses Vorbringen veranlaßte den Hoge Raad, die nachstehenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„I. Sind die Bestimmungen des Melkbesluit (Warenwet) 1974, vor allem

die in seinem Artikel 34 Absatz 3 für die als ‚pasteurisiert' bezeichneten Waren festgesetzten Erfordernisse, nämlich daß

a) in einem Milliliter zur Familie der Kolibakterien gehörende Bakterien, die sich in Reinkultur züchten lassen, nicht nachweisbar sein dürfen,

b) die Anzahl der Mikroorganismen, die sich in Reinkultur züchten lassen, höchstens 50 000 pro Milliliter betragen darf, außer bei Schlagsahne, worin diese Anzahl 200 000 nicht überschreiten darf,

als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag anzusehen, wenn sie im Zusammenhang mit den unter 6 genannten Vorschriften auf Waren angewendet werden, die aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften eingeführt worden sind?

II. Sind bei Bejahung von Frage I die Festsetzung der dort genannten Erfordernisse und ihre Anwendung auf Waren, die aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften eingeführt worden sind, trotzdem aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag aus einem der dort genannten Gründe, insbesondere zum Schutze ‚der Gesundheit ... von Menschen', gerechtfertigt?"

Die Verweisung auf die in Punkt 6 des Urteils genannten Vorschriften betrifft die maßgeblichen Regeln der kommunalen Überwachungsverordnung.

3. Die erste Frage

Die Beantwortung der ersten Frage dürfte dem Gerichtshof meiner Ansicht nach wenig Probleme bereiten. Nach ständiger Rechtsprechung ist „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" (Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837) eine Maßnahme mit gleicher Wirkung. Rechtsvorschriften wie die vorliegenden über die Pasteurisierung von Milch, die sowohl für im Inland hergestellte wie auch für eingeführte Erzeugnisse gelten, erfüllen diese Merkmale, da die eingeführten Erzeugnisse den Vorschriften des Ausfuhrmitgliedstaats und außerdem noch den Vorschriften des Einfuhrmitgliedstaats entsprechen müssen. Gegenüber den inländischen Erzeugnissen werden die eingeführten Erzeugnisse dadurch tatsächlich doppelt „belastet" und somit unmittelbar diskriminiert. Sowohl die Kommission und die Firma Melkunie als auch die niederländische Regierung räumen gleichermaßen ein, daß die genannten Vorschriften Maßnahmen mit gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag darstellen. Dazu ergänze ich hier noch, daß auch einzelstaatliche Maßnahmen der obenerwähnten Art, die nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sind (zweite Frage), trotzdem als Maßnahmen mit gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag anzusehen sind. Abgesehen davon, daß sich dies bereits aus dem Wortlaut und der Systematik der betreffenden Bestimmungen ergibt, haben Sie dies ausdrücklich in Randnummer 48 des Urteils in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis, Slg. 1977, 5) und in Randnummer 12 des Urteils in der Rechtssache 34/79 (Henn und Darby, Slg. 1979, 3795) anerkannt.

4. Die zweite Frage

4.1. Die eigentliche Bedeutung der vorliegenden Rechtssache liegt denn auch in der zweiten Frage des Hoge Raad, in der die Anwendbarkeit von Artikel 36

EWG-Vertrag zur Diskussion gestellt wird. Nach der Begründung, die der Hoge Raad zu den vorgelegten Fragen gegeben hat, hat dieses Gericht auch an die Möglichkeit einer Rechtfertigung dieser nationalen Regelung anhand der im Cassis-de-Dijon-Urteil (Rechtssache 120/78, Slg. 1979, 649) fortentwickelten Klausel von den „sinnvollen Maßnahmen" gedacht. Auch die niederländische Regierung hat insoweit eher subsidiäre Ausführungen gemacht, während sich das Vorbringen der Firma Melkunie im wesentlichen auf diese Auslegung des Artikels 30 EWG-Vertrag stützt. Dieser Zusammenhang ergibt sich unmittelbar aus den mit und aufgrund der Warenwet erlassenen Vorschriften selbst, die nämlich nicht nur die Gesundheit des Verbrauchers schützen, sondern ihm auf breiterer Ebene Schutz bieten sollen und außerdem auch die Lauterkeit des Handelsverkehrs betreffen. Es muß betont werden, daß das moderne Lebensmittelrecht allgemein dadurch gekennzeichnet ist, daß mit zusammenhängenden und eine Einheit bildenden Rechtsvorschriften verschiedene Zielsetzungen meist zugleich verfolgt werden, ohne daß jedesmal im konkreten Fall festgestellt werden kann, welche Zielsetzung überwiegt. Sicher können sich bei Qualitätsnormen die Belange der Volksgesundheit, des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handels einander zum Teil überschneiden und gegenseitig verstärken. Dieser Zusammenhang wird auch von Ihrer Rechtsprechung anerkannt. In dem ebengenannten Urteil haben Sie bei der Aufzählung der „sinnvollen Maßnahmen" außer von den Belangen des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit im Handel auch von denen der Volksgesundheit gesprochen, die in Artikel 36 EWG-Vertrag erwähnt sind. Vor allem bei diesen Aspekten der Lebensmittelgesetzgebung, in der sich diese Belange überschneiden und ergänzen, ist es nicht immer erheblich, nach welcher Klausel sie zu rechtfertigen sind. Da es dann immer um Vorschriften gehen wird, die unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Waren gelten, ist vor allem bei Bestimmungen, bei denen Belange der Volksgesundheit und Verbraucherschutzgesichtspunkte miteinander vermengt werden, eine Rechtfertigung nach beiden Klauseln denkbar. In diesem Fall kommt es dann vor allem auf die Frage an, ob die einzelstaatlichen Vorschriften dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, der beiden Klauseln zugrunde liegt, wobei ebenfalls feststehen muß, daß dieses Sachgebiet nicht bereits durch Gemeinschaftsvorschriften erschöpfend geregelt ist. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen will ich die zweite Frage des Hoge Raad untersuchen. Ich richte dabei mein Augenmerk in erster Linie auf Artikel 36 EWG-Vertrag, da sich die vorgelegte Frage ausdrücklich nur über diese Bestimmung ausläßt. Ich beginne meine Ausführung mit einigen Bemerkungen über die Art der betreffenden gesundheitsbehördlichen Vorschriften; danach untersuche ich, ob insoweit Gemeinschaftsvorschriften vorhanden sind. Anschließend beschäftige ich micht mit der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

4.2. Grundprinzip in allen modernen gesundheitsbehördlichen Vorschriften über Milch ist, daß dieses äußerst wichtige Grundnahrungsmittel wegen seiner sehr schnellen Verderblichkeit nur zum Verzehr geeignet ist, wenn es eine Wärmebehandlung erfahren hat. Dies kann eine Pasteurisierung, Sterilisierung oder die Ihnen gutbekannte Ultrahocherhitzung (UHT-Verfahren) sein. Dieser Mindestgrundsatz ist auch in die Verordnung Nr. 1411/71 (Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 5) aufgenommen worden, in der ein Ansatz zu einer gemeinsamen Konsummilchpolitik gemacht wird (ABl.

L 148, 1971, S. 4). Auch einige andere von der Kommission aufgeführte Regelungen, die sich auf bestimmte Gesichtspunkte des Milchzyklus beziehen, gehen von dieser Grunderfordernis aus. Das Ziel dieser Wärmebehandlung kann so umschrieben werden, daß die Gefahren für die Volksgesundheit, die das Vorhandensein pathogener Mikroorganismen in roher Milch bedeutet, auf ein Mindestmaß gesenkt werden sollen. Als solches ist die Pasteurisierung eine für die Volksgesundheit notwendige Maßnahme und damit nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt. Dies wird übrigens von keinem der Beteiligten des Ausgangsverfahrens verkannt.

Für die Pasteurisierung gilt, daß nicht alle Mikroorganismen in der Milch abgetötet werden. Die Haltbarkeit pasteurisierter Milch ist deshalb begrenzt, kann aber durch eine abgeschlossene Verpackung und eine niedrige Lagertemperatur gesichert und verlängert werden. Abgesehen von den Vorschriften über die Pasteurisierungstechnik enthalten die Rechtsvorschriften deshalb auch eine Reihe mikrobiologischer Kriterien, denen die pasteurisierte Milch entsprechen muß. Die Einhaltung dieser Kriterien garantiert nicht allein, daß die Pasteurisierung als solche erfolgreich ist, sondern auch, daß das pasteurisierte Erzeugnis während des Haltbarkeitszeitraums zum Verzehr geeignet bleibt. Wie auch die Kommission in ihrem Schriftsatz ausführlich erläutert hat, gibt es hinsichtlich dieser Kriterien noch keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften.

Zu diesen Kriterien gehört in erster Linie der in dieser Sache nicht erhebliche negative Phosphatase-Test. Dieser Test zeigt an, daß die Pasteurisierung unter Einhaltung der richtigen Dauer und Temperatur stattgefunden hat. Ein zweites Erfordernis ist, daß in einer bestimmten Menge des pasteurisierten Erzeugnisses keine Kolibakterien vorhanden sind. Angesichts der Gefahren, die das Vorhandensein dieses Bakterienstammes für die Gesundheit der Verbraucher mit sich bringt, ist auch dieses Erfordernis kaum umstritten. Ein anderes Erfordernis, um das es in dieser Rechtssache im wesentlichen geht, ist ein quantitativer Grenzwert für den Höchstgehalt von Mikroorganismen, die sich in Reinkultur züchten lassen; dieser Grenzwert darf in einer bestimmten Menge Milch nicht überschritten werden. Wo hier unter dem Gesichtspunkt der Volksgesundheit die richtige Grenze liegt, ist anscheinend nicht genau zu ermitteln. Doch ergibt sich aus den von der Kommission beigebrachten Angaben und wird von den Beteiligten auch nicht bestritten, daß zum *Zeitpunkt des Verzehrs* echte Gesundheitsrisiken entstehen, wenn Konzentrationen von 1 bis 2 Millionen Mikroorganismen pro Milliliter erreicht werden. Weil sich diese Mikroorganismen schnell vermehren, wozu die niederländische Regierung während der mündlichen Verhandlung nähere Einzelheiten vorgetragen hat, ist es verständlich, daß die zulässige Höchstgrenze unmittelbar mit der Haltbarkeitsdauer zusammenhängt; auch dies ist als solches unstreitig. Diese Höchstgrenze muß deshalb im Handel viel niedriger sein, ist aber auch dann nicht genau zu ermitteln. In diesem Punkt gehen die Rechtsordnungen denn auch auseinander; die Kommission hat dazu Beispiele vorgelegt. Jedenfalls steht fest, daß der Grenzwert so beschaffen sein muß, daß der Verbraucher das Erzeugnis am Ende der Haltbarkeitsdauer — am besten mit einer gewissen Sicherheitsmarge — ohne Bedenken für seine Gesundheit verzehren kann.

Bei der rechtlichen Beurteilung dieses letzten Gesichtspunktes hinsichtlich der mikrobiologischen Kriterien in den Rechtsvorschriften für Milch kann dann

auf den Grundsatz zurückgegriffen werden, den Sie in Ihrem Urteil in der Rechtssache 272/80 (Biologische Produkten, Slg. 1981, 3277) formuliert haben. Wenn es an einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften fehlt und beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Forschung noch Unsicherheiten bestehen, steht es den Mitgliedstaaten in bestimmtem Maße frei, in welchem Umfang sie die Belange des Artikels 36 EWG-Vertrag gewährleisten. In Ihren Urteilen in den Rechtssachen 53/80 (Eyssen, Slg. 1981, 409) und 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445) wird diese Freiheit der Mitgliedstaaten, wenn es um Maßnahmen geht, die keinen Unterschied zwischen einheimischen und eingeführten Waren machen, vor allem unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewürdigt.

4.3. Eine einzelstaatliche Vorschrift wie die in Artikel 34 Absatz 3 Melkbesluit muß meiner Ansicht nach auf dem Hintergrund dieser technischen und rechtlichen Bemerkungen untersucht werden. Wie gesagt ist es bei der Beurteilung eines quantitativen Grenzwerts für das Vorhandensein von Mikroorganismen in Milch von großer Bedeutung, auf welchen Zeitpunkt diese Norm abstellt: auf den Zeitpunkt unmittelbar nach der Pasteurisierung, auf den Zeitpunkt des Verkaufs an den Verbraucher oder auf den Zeitpunkt des Verbrauchs selbst. Während der mündlichen Verhandlung hat sich gezeigt, daß die niederländische Regierung einerseits und die Kommission andererseits hinsichtlich dieser Frage unterschiedlicher Auffassung sind. Nach der niederländischen Regierung muß das genannte Erfordernis zum letztmöglichen Verkaufszeitpunkt erfüllt sein, wie sich aus den auszugsweise wiedergegebenen Anschuldigungen gegen die Firma Melkunie ergibt, nach denen die Grenzwerte des Melkbesluit zu diesem Zeitpunkt weit überschritten waren. Nach Auffassung der Kommission geht es jedoch um den äußersten Haltbarkeitszeitpunkt. Diese Auffassung beruht auf Artikel 10 des Algemeen Aanduidingenbesluit (Warenwet) vom 10. Dezember 1981 (Stb. Nr. 621), nach dem vorverpackte Lebensmittel und Getränke die Angabe „mindestens haltbar bis", gefolgt von einem Datum, enthalten müssen. Hängt diese Mindeshaltbarkeit von einer besonderen Aufbewahrungsweise ab, muß diese angegeben werden. Diese Bestimmungen beruhen auf den Artikeln 3 und 9 der Richtlinie 79/112 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABL. L 33, 1979, S. 1).

Der Unterschied zwischen beiden Stichtagen ist jedoch meiner Ansicht nach für die Beurteilung der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit dieser mikrobiologischen Normen von großer Bedeutung. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, steht hinter dem genannten Richtlinienerfordernis die Überlegung, daß am äußersten Haltbarkeitszeitpunkt das Erzeugnis noch seine charakteristischen Eigenschaften besitzen muß (sofern es in entsprechender Weise aufbewahrt wird). Dies bedeutet, daß es zu diesem Zeitpunkt noch möglich sein muß, die Milch ohne Gesundheitsrisiken zu verzehren; deshalb muß der Keimgehalt ausreichend niedrig sein. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob der verlangte Höchstgehalt von 50 000 Mikroorganismen pro Milliliter tatsächlich gegenüber dem zu schützenden Interesse verhältnismäßig ist. Fest steht jedoch, daß auch höhere Grenzwerte, z. B. 100 000 pro Milliliter, als solche für die Volksgesundheit nicht schädlich sind. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, daß der Melkbesluit bei Schlagsahne von einem Grenz-

wert von 200 000 Mikroorganismen pro Milliliter ausgeht. Wenn feststeht, daß nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats (auch) am äußersten Haltbarkeitszeitpunkt ein höherer Grenzwert für zulässig gehalten wird, steht es meiner Ansicht nach nicht im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn für eingeführte Erzeugnisse eine niedrigere Keimzahl verlangt wird. Der Einfuhrmitgliedstaat muß in diesem Fall eine Rechtfertigung dafür geben, warum er einen niedrigeren Grenzwert für wesentlich hält, da feststeht, daß der höhere Grenzwert im Ausfuhrmitgliedstaat die Belange der Volksgesundheit auch hinreichend gewährleistet.

Wenn es jedoch um den letztmöglichen Verkaufszeitpunkt geht, ist meiner Ansicht nach die Lage anders zu beurteilen. Wie die niederländische Regierung ausgeführt hat und die übrigen Beteiligten nicht in Abrede gestellt haben, steht hinter der Technik des letztmöglichen Verkaufszeitpunkts der Gedanke, daß die Milch auch noch nach diesem Zeitpunkt ohne Risiko verzehrt werden können muß. Der Vertreter der niederländischen Regierung sprach von einer Frist von zwei Tagen. Nach dieser Auffassung liegt deshalb der letztmögliche Verkaufszeitpunkt vor dem Zeitpunkt der äußersten Haltbarkeit. Dies bedeutet, daß die zulässigen Grenzwerte, die zu diesem Zeitpunkt eingehalten sein müssen, angesichts der Geschwindigkeit, mit der sich die Mikroorganismen vermehren, niedriger sein müssen oder sein können. Wenn nicht feststeht, daß die Rechtsvorschriften des Ausfuhrmitgliedstaats eine ähnliche Regelung enthalten, kann ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht angenommen werden. Aufgrund dieser Ausführung halte ich es deshalb sehr wohl für vereinbar mit Artikel 36, daß unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Technik des äußersten Haltbarkeitsdatums höhere Grenzwerte für den Gehalt an vorhandenen Mikroorganismen und bei der Technik des äußersten Verkaufsdatums niedrigere Grenzwerte festgesetzt werden.

Die in den niederländischen Rechtsvorschriften verwendete Methode ist nicht ganz klar. Es ist zu bedauern, daß insbesondere die niederländische Regierung nicht imstande war, Klarheit hinsichtlich der Rechtsgrundlage des Erfordernisses des letztmöglichen Verkaufszeitpunkts zu schaffen. Meine eigenen Nachforschungen haben ergeben, daß das Erfordernis des auf der Verpackung anzugebenden letztmöglichen Verkaufszeitpunkts auf Artikel 4 Buchstabe a der Zuivelverordening Consumptiemelk (Molkereiverordnung Konsummilch) 1958 der Produktschap voor Zuivel beruht. Dieses Erfordernis ist in Verbindung mit der bereits genannten Bestimmung der Warenwet zu sehen, die die Gemeinden verpflichtet, Überwachungsverordnungen zu erlassen. Diese nahezu gleichlautenden Verordnungen enthalten das Verbot, Waren zu *verkaufen*, die sich nicht in ordnungsgemäßem Zustand befinden oder deren Zusammensetzung (nach den Kriterien der Warenwet) nicht ordnungsgemäß ist. Ferner stellen diese Überwachungsverordnungen eine Reihe anderer Handlungen dem Verkaufen gleich. Dieser komplizierte Zusammenhang zwischen den Vorschriften ist unter anderem vom Hoge Raad selbst in seinem Urteil vom 17. Juli 1977 (Nederlandse Jurisprudentie 1978, Nr. 498, S. 1666) angesprochen worden. Da Sie im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 EWG-Vertrag nicht konkret über einzelstaatliche Rechtsvorschriften urteilen können, braucht diese Komplikation Sie bei der Formulierung der Antwort auf die zweite

Frage des Hoge Raad nicht zu stören. Ich füge hier jedoch noch hinzu, daß nicht eindeutig ist, inwieweit das niederländische Erfordernis des letztmöglichen Verkaufszeitpunkts gegen das Erfordernis der obengenannten Richtlinie verstößt oder ob es unter die dort vorgesehenen Ausnahmen fällt. Dazu halte ich in Ihrer Antwort einen Vorbehalt für erforderlich.

Da die maximalen Grenzwerte auf den letztmöglichen Verkaufszeitpunkt abstellen, bleibt noch die Frage offen, ob die Anzahl von 50 000 Mikroorganismen pro Milliliter, die sich in Reinkultur züchten lassen, nicht selbst unverhältnismäßig niedrig ist. Da ein genauer Grenzwert nicht ermittelt werden kann, wird allein ein Vergleich mit Rechtsvorschriften, die von einer entsprechenden Regelung ausgehen, diese Frage erhellen können. Der Hinweis der Firma Melkunie auf das deutsche Recht bietet jedoch keine Hilfe, da diese Rechtsvorschriften, wie die Kommission auf Ihre Fragen ausgeführt hat, nicht vom Keimgehalt ausgehen, um die Haltbarkeit von Milch und Milcherzeugnissen zu bestimmen. Soweit die Kommission Beispiele für Regelungen vorgelegt hat, die von Keimgehalten ausgehen (Schweiz: bei Abgabe an den Verbraucher 50 000 pro Milliliter; für eingeführte Milch in der Bundesrepublik Deutschland: 100 000 pro Milliliter; Bayern: 75 000 pro Milliliter) ist nicht ersichtlich, daß das in der niederländischen Regelung vorgesehene Erfordernis von 50 000 pro Milliliter übertrieben niedrig wäre.

5. Zusammenfassung

Abschließend schlage ich Ihnen vor, die Fragen des Hoge Raad wie folgt zu beantworten:

1. Wendet ein Mitgliedstaat nationale Rechtsvorschriften, nach denen als „pasteurisiert" auszuzeichnende Milch und Milcherzeugnisse bestimmte mikrobiologische Anforderungen hinsichtlich des Nichtvorhandenseins von zur Familie der Kolibakterien gehörenden Bakterien, die sich in Reinkultur züchten lassen, und hinsichtlich der maximal zulässigen Anzahl an Mikroorganismen pro Volumeneinheit erfüllen müssen, auf Erzeugnisse an, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, so ist dies eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag.

2. Die Anwendung dieser Rechtsvorschriften auf den in der ersten Frage genannten Fall kann — sofern diese Vorschriften nicht Gemeinschafts-

richtlinien zur Harmonisierung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen — nicht als eine mit Artikel 36 EWG-Vertrag unvereinbare Maßnahme angesehen werden, wenn der Einfuhrmitgliedstaat in seinen Rechtsvorschriften von einer maximal zulässigen Anzahl an Mikroorganismen pro Volumeneinheit, die sich in Reinkultur züchten lassen, im letztmöglichen Verkaufszeitpunkt ausgeht und dieser Grenzwert das Ziel verfolgt, daß Milch und Milcherzeugnisse auch noch einige Zeit nach diesem Zeitpunkt ohne Beeinträchtigung der Volksgesundheit verzehrt werden können.