URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 19. SEPTEMBER 1984 [1]

Strafverfahren gegen Albert Heijn BV (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Arrondissementsrechtbank Haarlem)

„Verbot von Schädlingsbekämpfungsmitteln für Äpfel — Maßnahmen mit gleicher Wirkung"

Rechtssache 94/83

Leitsätze

Freier Warenverkehr — Ausnahmen — Gesundheitsschutz — Regelung über Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln, die vom Gemeinschaftsrecht nicht erfaßt sind — Zuständigkeit der Mitgliedstaaten — Einfuhrverbot für Äpfel — Zulässiger Höchstgehalt an Vinchlozolin

(EWG-Vertrag, Artikel 30 und 36)

Über die Rückstände solcher Schädlingsbekämpfungsmittel in Lebensmitteln, die von der einschlägigen Gemeinschaftsregelung nicht erfaßt werden, können die Mitgliedstaaten Regelungen treffen, die je nach Land nach Maßgabe der klimatischen Verhältnisse, der Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung sowie deren Gesundheitszustand unterschiedlich sein mögen. Sie können dabei für ein und dasselbe Schädlingsbekämpfungsmittel bei verschiedenen Nahrungsmitteln unterschiedliche Sätze zulassen.

Folglich stehen die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag dem nicht entgegen, daß ein Mitgliedstaat die Einfuhr von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat deswegen verbietet, weil sich auf oder in diesen Äpfeln Vinchlozolin in einer Menge findet, die das nach dem nationalen Recht des ersteren Mitgliedstaats zulässige überschreitet, selbst wenn der im ersteren Mitgliedstaat zugelassene Höchstgehalt an Vinchlozolin von den für andere Eßwaren oder Getränke zugelassenen Gehalten abweicht.

In der Rechtssache 94/83

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem in dem vor diesem anhängigen Strafverfahren gegen

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

ALBERT HEIJN BV, Zaandam, Gemeinde Zaanstad, Ankersmidplein 2,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag im Hinblick auf die nationalen Rechtsvorschriften über Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf Nahrungsmitteln

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter A. O'Keeffe, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Firma Albert Heijn BV ist Inhaberin einer Kette von Supermärkten in den Niederlanden; ihr Auslieferungslager befindet sich in Zaandam. In der Zeit zwischen September 1980 und März 1981 kaufte Heijn in Italien bei der Firma Mazzoni SpA, die Obst und Gemüse erzeugt und mit diesen Waren handelt, einen Posten Äpfel der Sorte Granny Smith, die in den Niederlanden nicht erzeugt werden.

Der Keuringsdienst van Waren (Warenüberwachungsdienst) führte am 16. Januar 1981 im Auslieferungslager von Heijn eine Kontrolle durch, bei der von den Äpfeln eine Probe entnommen wurde und der verfügbare Vorrat wegen des Verdachts von Vinchlozolin auf den Äpfeln beschlagnahmt wurde. Am 30. Januar 1981 wurde der am 16. Januar 1981 beschlagnahmte Posten Äpfel zum Verkauf freigegeben.

Die vom Warenüberwachungsdienst durchgeführte Analyse ergab, daß sich

auf den Äpfeln 1 Milligramm Vinchlozolin pro Kilogramm befand. Nach den einschlägigen niederländischen Rechtsvorschriften ist das Vorhandensein dieser Substanz auf oder in Äpfeln nicht erlaubt.

Der Staatsanwalt für den Gerichtsbezirk Haarlem erhob deshalb gegen die Firma A. Heijn vor dem Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem Anklage wegen Zuwiderhandlung gegen diese Rechtsvorschriften.

2. In der Verhandlung vom 11. April 1983 vor dem Economische Politierechter brachte die Angeklagte vor, die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, auf denen die Anklage beruhe, verstießen gegen die Artikel 30 bis 36 EWG-Vertrag.

3. Der Economische Politierechter stellte fest, daß die Rechtssache eine Frage nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufwarf. Er hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof der EG nach Artikel 117 EWG-Vertrag die nachstehenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Stellt es eine nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, wenn in einem Mitgliedstaat das Verbot besteht, aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte Äpfel in den Verkehr zu bringen, die Rückstände eines — nicht in Anhang II zur Richtlinie des Rates vom 23. November 1976 (76/895 EWG) genannten — Schädlingsbekämpfungsmittels enthalten und deshalb gegen die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften verstoßen, wonach das Inverkehrbringen von Eßwaren und Getränken, die Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln enthalten, verboten ist, sofern diese Rückstände pro Erzeugnis und Schädlingsbekämpfungsmittel nicht unter einer festgesetzten Höchstmenge bleiben?

2. Inwieweit hängt die Beantwortung der ersten Frage von der Antwort auf die Frage ab, ob die genannten Äpfel im Ursprungsland im Einklang mit den dort geltenden gesetzlichen Vorschriften erzeugt und in den Verkehr gebracht worden sind?

3. a) Können bei Bejahung der ersten Frage die dort genannten Rechtsvorschriften als zum Schutze der Volksgesundheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag erforderlich angesehen werden?

   b) Erfordert die Beantwortung der unter 3a gestellten Frage die Feststellung, daß das im konkreten Fall für ein bestimmtes Schädlingsbekämpfungsmittel für Äpfel geltende Verbot als zum Schutze der Volksgesundheit notwendig gerechtfertigt ist, oder kann dieses Verbot auch dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn es im Zuge einer allgemeinen Politik ergangen ist, die darauf gerichtet ist, das Vorhandensein von Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Eßwaren und Getränken soweit als möglich zu bekämpfen, wobei im Rahmen dieser Politik erst dann eine Tolerierung von Rückständen in Betracht kommt, wenn ein bestimmtes Schädlingsbekämpfungsmittel für ein bestimmtes Erzeugnis notwendig ist und aus Gründen der Volksgesundheit — unter Berücksichtigung der nationalen Eßgewohnheiten — keine überwiegenden Bedenken gegen eine solche Tolerierung bestehen?

4. a) Ist es für die Beantwortung der unter 3. gestellten Fragen von Bedeu-

tung, daß die nationalen Rechtsvorschriften des Einfuhrlandes Rückstände eines bestimmten Schädlingsbekämpfungsmittels bei bestimmten Eßwaren und Getränken nicht erlauben, jedoch bei anderen Eßwaren und Getränken eine Höchstgrenze für Rückstände desselben Schädlingsbekämpfungsmittels festsetzen?

b) Oder konkret gefragt: Ist der Umstand erheblich, daß in den Niederlanden Vinchlozolin-Rückstände auf Äpfeln nicht zulässig sind, wohl aber bei anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wobei die Höchstgrenze der zulässigen Vinchlozolin-Rückstände für einige dieser Erzeugnisse sogar über der Menge liegt, die auf den Äpfeln der Angeklagten vorgefunden wurde?

II — Das einschlägige niederländische Recht

1. Die „Bestrijdingsmiddelenwet" von 1962 (Gesetz über Schädlingsbekämpfungsmittel) will das Gesamtproblem der Schädlingsbekämpfungsmittel mit Ausnahme ihrer Herstellung regeln. Das Gesetz enthält Vorschriften, wonach es verboten ist, durch das Gesetz nicht zugelassene Schädlingsbekämpfungsmittel zu verkaufen, zu besitzen, zu lagern und zu verwenden.

Ein Schädlingsbekämpfungsmittel wird erst dann zugelassen, wenn es den vom Minister festgelegten Normen hinsichtlich der Zusammensetzung, Aufmachung usw. entspricht, wenn die Untersuchungen ergeben haben, daß es für die beabsichtigte Verwendung geeignet ist und keine schädlichen Nebenwirkungen hat, und wenn schließlich der Gehalt an Wirkstoff nicht höher ist, als es zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks notwendig ist.

Ein entsprechendes allgemeines Verbot von Schädlingsbekämpfungsmitteln in und/oder auf Lebensmitteln enthält, vorbehaltlich einer vorherigen Zulassung durch die zuständigen Behörden, Artikel 16 desselben Gesetzes.

Diese Vorschrift bestimmt:

„Wenn auf oder in Eßwaren oder Getränken ein oder mehrere Schädlingsbekämpfungsmittel, Bestandteile von Schädlingsbekämpfungsmitteln oder Weiterverarbeitungserzeugnisse von Schädlingsbekämpfungsmitteln in einer Menge enthalten sind, die den durch allgemeine Verwaltungsmaßnahme festgesetzten Gehalt übersteigt, so werden diese Eßwaren oder Getränke in jedem Fall für untauglich im Sinne von Artikel 6 der Warenwet angesehen."

2. Die allgemeine Verwaltungsmaßnahme, von der in Artikel 16 der Bestrijdingsmiddelenwet die Rede ist, ist der Residubesluit (Rückständeverordnung) vom 25. Juli 1964. Dieser Besluit ist in Wirklichkeit nur eine Ermächtigung der zuständigen Minister, die erforderlichen Normen durch Ministerialerlaß festzusetzen. Diese Normen wurden durch die Residubeschikking (Rückständeerlaß) von 1965, zuletzt geändert durch Erlaß vom 9. Februar 1983, festgesetzt.

3. Nach der mit der Residubeschikking eingeführten Systematik ist ein Rückstand eines nicht in ihrer Anlage I Spalte I aufgeführten Schädlingsbekämpfungsmittels (unter anderem auf Obst und Gemüse) nicht zulässig, während für die in Spalte I aufgeführten Schädlingsbekämpfungsmittel die in Spalte II genannten Höchstmengen an Rückständen zugelassen sind, sofern nicht für die in Spalte III ausdrücklich genannten Mittel etwas anderes bestimmt ist.

Der in Spalte II der Anlage allgemein zugelassene Gehalt an Vinchlozolin-Rückständen beträgt Null. In Spalte III sind jedoch folgende Ausnahmen vorgesehen:

Erdbeeren	10
Kiwi-Früchte	10
anderes Obst	0
Endivie	2
Salate	5
Chicorée	5
andere Gemüse	1
Milch und Milcherzeugnisse	0,05
Fleisch und Fleischwaren	0,05

Die Toleranz für Vinchlozolin-Rückstände für die Kategorie „anderes Obst", zu der auch Äpfel gehören, ist ebenfalls Null.

4. Die zulässigen Höchstmengen an Schädlingsbekämpfungsmitteln gelangen auf folgende Weise in die Residubeschikking:

a) durch Zulassung der Schädlingsbekämpfungsmittel, die die Anforderungen nach Artikel 3 der Bestrijdingsmiddelenwet erfüllen;

b) auf Antrag eines Schädlingsbekämpfungsmittelherstellers oder eines Importeurs von Eßwaren oder Getränken, wobei die Zulassung zu einer Anpassung der Residubeschikking führt; die niederländische Regierung hat geltend gemacht, Vinchlozolin-Rückstände auf oder in Äpfeln würden nicht toleriert, weil von den Herstellern oder Importeuren bei den zuständigen Behörden noch nie ein Antrag auf Genehmigung des in Rede stehenden Schädlingsbekämpfungsmittels auf diesen Erzeugnissen gestellt worden sei;

c) im Wege von Maßnahmen, die erlassen werden, damit die Niederlande den einschlägigen Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene (Gemeinschaftsrichtlinien, Vorschläge des Codex alimentarius) nachkommen.

III — Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

Die Richtlinie 76/895/EWG des Rates vom 23. November 1976 (ABl. L 340, S. 26), zuletzt hinsichtlich ihres Anhangs II durch die Richtlinie 81/36/EWG des Rates vom 9. Februar 1981 (ABl. L 46, S. 33) geändert, enthält die Gemeinschaftsregelung über die Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf und in Obst und Gemüse.

Die Richtlinie soll die zwischen den in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede hinsichtlich des zulässigen Höchstgehalts an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln beseitigen. Sie will zudem zwischen den Bedürfnissen der Pflanzenerzeugung und den Erfordernissen des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier ein ausgewogenes Verhältnis herstellen.

Nach ihrer elften Begründungserwägung stellt die Richtlinie nur eine erste Stufe der Harmonisierung auf diesem Gebiete dar. Dort heißt es nämlich, daß zunächst die Höchstgehalte für Rückstände bestimmter Schädlingsbekämpfungsmittel festgesetzt werden müssen. Artikel 5 der Richtlinie sieht ausdrücklich die Erweiterung der eingeführten Regelung durch Änderung ihrer Anhänge vor.

Artikel 3 der Richtlinie bestimmt, daß die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen der von Artikel 1 der Richtlinie erfaßten Erzeugnisse in ihrem Hoheitsgebiet wegen des Vorhandenseins von Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln weder untersagen noch behindern dür-

fen, wenn die Menge dieser Rückstände die in der Richtlinie festgesetzten Höchstgehalte nicht überschreitet. Die Mitgliedstaaten könnten jedoch gegebenenfalls höhere Gehalte zulassen.

Ausweislich des Anhangs I zur Richtlinie gilt diese gerade auch für Äpfel. Anhang II, der das Verzeichnis der Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln und ihrer Höchstgehalte enthält, erwähnt jedoch nur eine begrenzte Zahl von Schädlingsbekämpfungsmitteln, zu denen das Vinchlozolin bis jetzt nicht gehört.

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

Der Vorlagebeschluß ist am 25. Mai 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht: am 25. Juli 1983 die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch den Avvocato dello Stato Oscar Fiumara als Bevollmächtigten, am 26. Juli 1983 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Auke Haagsma, am 22. August 1983 die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Martin Seidel und Peter Rohland als Bevollmächtigte, am 26. August 1983 die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium I. Verkade, und am 27. August 1983 die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma A. Heijn, vertreten durch Rechtsanwalt O. W. Brouwer, Amsterdam.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Im Hinblick auf das Verlangen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat der Gerichtshof beschlossen, über die Vorlage in Vollsitzung zu entscheiden.

V — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten Frage

Mit der ersten Vorabentscheidungsfrage soll im wesentlichen geklärt werden, ob das Verbot, aus einem anderen Mitgliedstaat stammende Äpfel in den Verkehr zu bringen, auf denen sich Rückstände eines in den Gemeinschaftsrechtsvorschriften nicht vorgesehenen Schädlingsbekämpfungsmittels befinden, gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstößt.

Die *Kommission* schlägt vor, die Frage zu bejahen, da das Verbot im Handelsverkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten angewandt werde und so eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag sei.

Die Erklärungen von *Heijn*, der *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* und der *niederländischen Regierung* lauten im gleichen Sinne, obwohl letztere offenbar im allgemeinen von der Vereinbarkeit ihrer Rechtsvorschriften mit den Artikeln 30 bis 36 EWG-Vertrag ausgeht, da sie für den Schutz der Volksgesundheit notwendig seien. Die jeweiligen Argumente werden bei der Prüfung der Antwort auf die dritte Frage dargelegt.

Zur zweiten Frage

Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, welchen Einfluß es auf die Beantwortung der ersten Frage haben könnte, daß die betreffende Ware im Ursprungsmitgliedstaat ordnungsgemäß erzeugt und in den Verkehr gebracht worden ist.

Die *italienische Regierung* führt hierzu aus, die Verwendung von Vinchlozolin als Schädlingsbekämpfungsmittel für Äpfel sei in Italien nicht zugelassen. Folglich erwiesen sich die vom niederländischen Gericht vorgelegten Fragen als gegenstandslos, da sie nur rein theoretisch bedeutsam seien. Im übrigen hat die italienische Regierung keine weiteren Erklärungen abgegeben.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß diese Frage eindeutig vom Urteil „Cassis de Dijon" (Urteil vom 20. 2. 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649) beeinflußt sei, in dem der Gerichtshof für Recht erkannt habe, daß eine bestimmte rechtliche Regelung eines Mitgliedstaats als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzusehen sei, wenn es sich um die Einfuhr eines in einem anderen Mitgliedstaat ordnungsgemäß hergestellten und in den Verkehr gebrachten Erzeugnisses handele.

Nach Auffassung der Kommission läuft die Frage deshalb offensichtlich darauf hinaus, ob das Verbot des Artikels 30 auch gilt, wenn die Erzeugnisse nicht ordnungsgemäß in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind. Obwohl die Kommission allgemein zu der Auffassung neigt, daß ein Mitgliedstaat berechtigt sei, das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses, das im Ursprungsmitgliedstaat weder ordnungsgemäß hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sei noch den auf seinem eigenen Hoheitsgebiet geltenden Vorschriften genüge, zu untersagen, zu verhindern oder zu erschweren, untersucht sie dieses Problem gegebenenfalls bei der dritten Frage.

Die Firma *A. Heijn* schlägt unter Berufung auf die erwähnte Rechtsprechung in dem bereits zitierten Urteil „Cassis de Dijon" und auf die von der Kommission im Anschluß an dieses Urteil formulierten Grundsätze (ABl. L 256 vom 30. 10. 1980, S. 2) vor, die zweite Frage dahin gehend zu beantworten, daß die nach den Vorschriften des Ausfuhrlandes oder nach traditionellem Verfahren in diesem Land erzeugten Waren grundsätzlich auf dem Hoheitsgebiet jedes anderen Mitgliedstaats zuzulassen seien.

Sie fügt jedoch hinzu, man könne nicht im Umkehrschluß davon ausgehen, daß ein Mitgliedstaat von vornherein ein Erzeugnis an seiner Grenze aufhalten könne, das nicht nach den Vorschriften des Herkunftsstaats hergestellt worden sei. In diesem Fall sei auch das Interesse am freien Warenverkehr zu berücksichtigen und abzuwägen, ob die Belange, auf die sich das Bestimmungsland zur Rechtfertigung des Handelshemmnisses berufe, dem freien Warenverkehr vorgingen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* macht hingegen geltend, die Übereinstimmung der eingeführten Erzeugnisse mit der Regelung des Ursprungslandes könne keinen Einfluß auf die Beurteilung der Regelung des Einfuhrmitgliedstaates im Hinblick auf Artikel 30 EWG-Vertrag haben. Dieser Gesichtspunkt könne jedoch bei der Beurteilung der nationalen Regelung des Einfuhrmitgliedstaats im Hinblick auf Artikel 36 EWG-Vertrag von Bedeutung sein.

Die *niederländische Regierung* bezieht sich in ihren Erklärungen nicht speziell auf diese Frage. Sie macht jedoch geltend, der Gerichtshof habe in seinem Urteil in der Rechtssache Biologische Produkten (Urteil vom 17. 12. 1981 in der Rechtssache 272/80, Slg. 1981, 3277) im Rahmen der Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag eingeräumt, daß es einem Mitgliedstaat nicht untersagt sei, eine vorhergehende Genehmigung von Desinfektionsmitteln zu verlangen, selbst wenn diese Erzeugnisse bereits Gegenstand einer Genehmigung in einem

anderen Mitgliedstaat gewesen seien. Die niederländische Regierung schlägt offenbar vor, diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall zu beachten.

Zur dritten Frage

Mit der dritten Frage, die aus zwei Teilfragen besteht, soll im wesentlichen geklärt werden, ob die in Rede stehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Hinblick auf Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sein können (Frage 3a) und ob es im vorliegenden Fall notwendig ist, daß die Festsetzung des zulässigen Gehalts an Rückständen in jedem Fall aus den in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Gründen gerechtfertigt ist oder ob sich die Berechtigung auch aus dem Umstand ergeben kann, daß diese Festsetzung im Rahmen einer allgemeinen Politik erfolgt ist, Rückstände in Eßwaren und Getränken soweit wie möglich zu verhindern, auch wenn aus dem Gesichtspunkt der Volksgesundheit keine überwiegenden Bedenken bestehen (Frage 3b).

Die *Kommission* bemerkt vorab:

— Die Mitgliedstaaten seien grundsätzlich ermächtigt, bei Fehlen einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung Maßnahmen hinsichlich der zulässigen Höchstgehalte an Vinchlozolin-Rückständen zu erlassen; sie seien jedoch verpflichtet, die Artikel 30 bis 36 EWG-Vertrag einzuhalten.

— Der notwendige Schutz der Volksgesundheit vor schädlichen Auswirkungen von Schädlingsbekämpfungsmitteln sei auf Gemeinschaftsebene bei Erlaß der Richtlinie 76/895 bereits eindeutig anerkannt worden; dies erlaube es, grundsätzlich die von den Mitgliedstaaten aus Sorge um den Schutz der Volksgesundheit erlassenen Verbote und beschränkenden Maßnahmen zu rechtfertigen.

Um die Frage genau beantworten zu können, ob die strittigen Maßnahmen tatsächlich gerechtfertigt seien, müsse man zum einen klären, ob Vinchlozolin als solches ein Stoff mit schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit sei, und zum anderen, ob es gerechtfertigt sei, daß die Niederlande den zulässigen Höchstgehalt an Vinchlozolin auf oder in Äpfeln auf Null festgesetzt hätten, wenn man berücksichtige, daß für verschiedene andere Obst- und Gemüsesorten höhere Rückstandsmengen desselben Stoffes zugelassen seien.

Dieser letzte Gesichtspunkt der Prüfung gehört zur vierten Frage des vorlegenden Gerichts, aber die Kommission behandelt die dritte und vierte Frage gemeinsam.

Die Kommission ist der Auffassung, die Sorge um den Schutz der Volksgesundheit rechtfertige eine große Vorsicht bei der Zulassung der Verwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln, vor allem von Vinchlozolin, sowie beim Vorhandensein von Rückständen dieser Schädlingsbekämpfungsmittel auf Obst und Gemüse.

Hinsichtlich der Höhe, in der der zulässige Höchstgehalt an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln festzusetzen sei, erinnert die Kommission daran, daß der Rat bereits in der zehnten Begründungserwägung zur Richtlinie 76/895/EWG darauf hingewiesen habe, daß insoweit „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Bedürfnissen der Pflanzenerzeugung und den Erfordernissen des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier gefunden werden" müsse.

In dieser am 23. November 1976 erlassenen Richtlinie habe dieses Streben nach Ausgewogenheit im allgemeinen zur Festsetzung pauschaler Höchstwerte geführt, die auf alle unter die Richtlinie fallenden Obst- und Gemüsesorten an-

wendbar seien, obwohl bestimmte Ausnahmen vorgesehen seien. Die späteren Änderungen dieser Richtlinie gäben mithin den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnis über Schädlingsbekämpfungsmittel wieder, indem man sich mehr als zuvor bemüht habe, bei Vorliegen stichhaltiger Gründe für die verschiedenen Erzeugnisse unterschiedliche zulässige Höchstgehalte tatsächlich festzulegen.

Nach Angabe der Kommission sind diese Gründe die Gefahren, die von einem Schädlingsbekämpfungsmittel für die Gesundheit ausgehen, und die Notwendigkeit, Schädlinge und Pflanzenkrankheiten zu bekämpfen. Der zulässige Gehalt an Rückständen hänge auch von den Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung ab. Darüber hinaus gebe es keinen Grund, einen Gehalt festzusetzen, der die Untergrenze der Empfindlichkeit überschreite, und dabei ein gewisses Risiko für die Gesundheit einzugehen, wenn dies für den Pflanzenschutz nicht notwendig sei, weil zum Beispiel ein bestimmtes Schädlingsbekämpfungsmittel nicht zur Verwendung auf dieser oder jener Obst- und Gemüsesorte vorgesehen sei.

Die Kommission kommt mithin zu dem Schluß, es könne gute Gründe geben, unterschiedliche Höchstgehalte für unterschiedliche Obst- und Gemüsesorten festzusetzen, wie es die Niederlande für Vinchlozolin getan hätten. Es könne sogar gute Gründe dafür geben, den zulässigen Höchstgehalt auf Null festzusetzen, wenn man zum Beispiel nicht wisse, ob Vinchlozolin für die betreffenden Sorten geeignet sei.

Dies schließe jedoch ein, daß die zuständigen Behörden, wenn sich später gleichwohl herausstelle, daß das fragliche Schädlingsbekämpfungsmittel doch für die Gemüse- und Obstsorten verwendbar sei oder sein könne, für die der zulässige Höchstgehalt bis dahin auf Null (oder auf die Untergrenze der Empfindlichkeit) festgesetzt worden sei, verpflichtet seien, die Frage erneut zu prüfen und festzustellen, ob sich das Gleichgewicht zwischen den beiden oben genannten Belangen geändert habe und ob nicht deshalb der zulässige Höchstgehalt anzupassen sei.

Auf diesem Gebiet müßten die nationalen Behörden die Initiative ergreifen, um sich die notwendigen Informationen über den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse und den Gebrauch von Schädlingsbekämpfungsmitteln zu beschaffen; sie dürften diese Aufgabe nicht den betroffenen Einzelpersonen überlassen. Wenn mit anderen Worten Heijn bei den niederländischen Behörden einen Antrag eingereicht hätte, hätten diese sich weder weigern dürfen, die Akten in Betracht zu ziehen, noch behaupten dürfen, es bestehe kein Grund für eine erneute Prüfung, noch von Heijn die erforderlichen Auskünfte verlangen dürfen. Die niederländischen Behörden hätten in einem solchen Fall tätig werden müssen, indem sie sich zum Beispiel mit der entsprechenden italienischen Behörde in Verbindung gesetzt hätten.

Ein solcher Antrag scheine jedoch im vorliegenden Fall nicht gestellt worden zu sein, so daß man von den niederländischen Behörden nicht habe erwarten können, daß sie den zulässigen Höchstgehalt an Vinchlozolin auf oder in Äpfeln anpaßten.

Zusammengefaßt schlägt die Kommission folgende Antworten auf die vorgelegten Fragen vor:

„Die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag hindern einen Mitgliedstaat nicht daran, die Einfuhr von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat deswegen zu verbieten, weil sich auf oder in diesen Äpfeln eine höhere Menge Vinchlozolin befindet, als

nach dem Recht des erstgenannten Mitgliedstaats vorgeschrieben ist, selbst wenn die betreffenden Äpfel ordnungsgemäß in dem Ursprungsmitgliedstaat erzeugt und in den Verkehr gebracht worden sind und der im erstgenannten Mitgliedstaat vorgeschriebene zulässige Höchstgehalt an Vinchlozolin von den für andere Lebensmittel oder Getränke vorgeschriebenen Gehalten abweicht.

Die Behörden des Einfuhrmitgliedstaats sind jedoch verpflichtet, den vorgeschriebenen Höchstgehalt zu überprüfen, wenn sich ihrer Meinung nach die Gründe für seine Festsetzung geändert haben, zum Beispiel infolge der Entdeckung einer neuen Verwendungsmethode für dieses oder jenes Schädlingsbekämpfungsmittel."

Die Firma *A. Heijn* macht zunächst geltend, die Toxizität der auf den Äpfeln nachgewiesenen Vinchlozolin-Rückstände dürfe kein Grund sein, ihre Einfuhr zu verhindern.

Vinchlozolin sei zum Beispiel weniger giftig als das ebenfalls für Äpfel verwendete Schädlingsbekämpfungsmittel Captan. Nach der Richtlinie 76/895 liege die Toleranz für Captan bei 15 ppm für Äpfel; diese Toleranzgrenze sei auch in die Residubeschikking übernommen worden.

Zudem wiesen die von Heijn eingeführten Äpfel höchstens einen Rückstand von 1,0 ppm auf, mithin erheblich weniger als die für Captan zulässige Menge.

Auch der „geschätzte Verbrauch", der in den Niederlanden ein zweites Merkmal für die Beurteilung der Toleranzgrenze eines Schädlingsbekämpfungsmittels auf den üblicherweise verzehrten Lebensmitteln sei, der in Rede stehenden Äpfel könne keine Gefahr für die Volksgesundheit darstellen und demnach ein Einfuhrverbot nicht rechtfertigen.

Das Kriterium für die Beurteilung des Risikos für die Volksgesundheit, das ein Schädlingsbekämpfungsmittel darstellen könne, sei der „Acceptable Daily Intake" (ADI), nämlich die Menge eines Erzeugnisses, die ein Verbraucher täglich ohne Gefahr für die Gesundheit zu sich nehmen könne. Diese Menge dürfe ausschließlich aus verzehrtem Obst und Gemüse bestehen, da Vinchlozolin ausschließlich bei Obst und Gemüse verwendet werde.

Da der tatsächliche durchschnittliche Verbrauch an Obst und Gemüse in den Niederlanden bei insgesamt ungefähr 400 Gramm pro Tag liege, stehe fest, daß der Verbrauch von italienischen Äpfeln, die 1,0 ppm Vinchlozolin enthielten, in Anbetracht der Toleranzgrenze für sonstiges Obst und Gemüse niemals eine Gefahr für die Gesundheit darstellen könne. Berücksichtige man zum Beispiel die Toleranzgrenze für Erdbeeren, die 10 ppm Vinchlozolin betrage, dann ergebe sich, daß selbst 400 Gramm Erdbeeren pro Tag mit einem solchen Vinchlozolin-Rückstand nicht der Gesundheit schaden könnten. Zudem dürfe man nicht außer acht lassen, daß der Verbraucher in den meisten Fällen den Apfel vor dem Verzehr schäle.

Nach allem sei die nationale Regelung, die den Importeur unter den gegebenen Umständen verpflichte, sich an die nationalen Behörden zu wenden, um die Anpassung dieser Regelung (hier der Residubeschikking) zu erreichen, nicht gerechtfertigt und übertrieben; sie bringe unverhältnismäßige Belastungen mit sich.

Zur Anwendung des Artikels 36 EWG-Vertrag trägt Heijn vor, diese Bestimmung sei keine A-priori-Rechtfertigung für die Behinderung des Handelsverkehrs durch die Mitgliedstaaten, für die einer der Gründe aus Artikel 36 Satz 1 geltend gemacht werden könne. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes habe andere Merkmale herausgearbeitet, denen die Rechtfertigungsmöglichkeiten nach Artikel 36 genügen müßten.

Nach dieser Rechtsprechung (Urteil vom 20. 5. 1976 in der Rechtssache 104/75, De Peijper, Slg. 1976, 613, Randnummer 16 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 8. 11. 1976 in der Rechtssache 216/78, Denkavit, Slg. 1979, 3391, Randnummer 21 der Entscheidungsgründe) müsse die nationale Maßnahme zum Schutz des angeführten Interesses erforderlich sein. So müsse die Beschränkung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs durch die nationale Regelung in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz); sie sei nicht gerechtfertigt, wenn dasselbe Ziel durch den freien Verkehr weniger behindernde Maßnahmen erreicht werden könne (Subsidiaritätsgrundsatz).

Heijn zitiert unter anderem das Urteil vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445, Randnummern 18 und 22 der Entscheidungsgründe), aus dem sich die Antwort auf die dritte Frage wie folgt ergebe:

Ob die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aufgrund von Artikel 36 gerechtfertigt sein könnten, sei in jedem Fall konkret zu beurteilen. Im vorliegenden Fall müsse festgestellt werden, daß das für Äpfel geltende Verbot für den Schutz der Gesundheit von Menschen notwendig sei.

Da nach der niederländischen Regelung die vorherige Zulassung erforderlich sei, obwohl feststehe, daß Vinchlozolin den niederländischen Behörden bereits bekannt sei und seine auf diesen Äpfeln festgestellten Rückstände besonders gering seien, sei die niederländische Regelung unverhältnismäßig und stelle somit eine gegenüber dem angestrebten Ziel unverhältnismäßige Maßnahme und eine verschleierte Behinderung des Handels zwischen Mitgliedstaaten dar. Diese letztgenannte Schlußfolgerung habe der Gerichtshof in dem bereits zitierten Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80 (Biologische Produkte) gezogen.

Die *niederländische Regierung* führt aus, die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen seien gerechtfertigt entweder auf der Grundlage von Artikel 36 EWG-Vertrag oder in Anwendung der Rechtfertigungskriterien, die die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649; Rechtssache 113/80, Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625; Rechtssache 6/81, Industrie Diensten Groep, Slg. 1982, 707) herausgearbeitet habe, da diese Maßnahmen unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Erzeugnisse anwendbar seien. In beiden Rechtfertigungskategorien gehe es um den Schutz der Volksgesundheit; es sei rechtlich unerheblich, welche dieser Kategorien hier anzuwenden sei.

Dieses Vorbringen werde überdies noch dadurch bestätigt, daß eine Gemeinschaftsregelung auf diesem Gebiete fehle und dieses Schädlingsbekämpfungsmittel schädlich sei.

Im übrigen sei ein wirksamer Schutz der Volksgesundheit gegen schädliche Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln nur möglich, wenn man ein Zulassungssystem anwende, das die zuständigen Behörden in die Lage versetze, den Grad der Zulässigkeit des Rückstandes eines Schädlingsbekämpfungsmittels auf einem bestimmten Nahrungsmittel zu beurteilen. Folglich müsse sich ein solches Zulassungssystem notwendigerweise auf ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt stützen.

Dazu stellt die niederländische Regierung auch einen Vergleich mit dem nach den Gemeinschaftsrichtlinien über färbende und konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürften, erlaubten Zulassungssystem an. Der Gerichtshof habe diese Richtlinien in seinem Urteil vom 14. Juli 1983 in der

Rechtssache 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445) ausgelegt. Er habe darin den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei Zusatzstoffen eingeräumt und erklärt, daß ein nationales Verbot, Lebensmittel, denen Vitamine zugesetzt worden seien, ohne vorherige Genehmigung in den Verkehr zu bringen, grundsätzlich gerechtfertigt sei.

Alle diese Erwägungen gälten um so mehr, wenn es sich um Schädlingsbekämpfungsmittel handele. Bei Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln handele es sich um Stoffe, die an sich sehr gefährlich seien und deren Aufnahme durch den Menschen soweit wie möglich eingeschränkt werden müsse. Demzufolge sei es für den angemessenen Schutz der Gesundheit des Verbrauchers notwendig, ein abschließendes Verzeichnis schädlicher Substanzen anzuwenden und die auf Lebensmitteln zulässigen Höchstgehalte anzugeben.

Der zentrale Streitpunkt der Rechtssache sei nicht die Frage, ob Vinchlozolin nach Prüfung durch die zuständigen Behörden in das abschließende Verzeichnis aufzunehmen sei, sondern daß diese Behörden auf Antrag eines Erzeugers oder Importeurs eine entsprechende Prüfung durchführen können müßten. Eine solche Prüfung werde auch für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln verlangt. Der Gerichtshof habe in der bereits genannten Rechtssache 272/80 anerkannt, daß es einem Mitgliedstaat nicht verboten sei, eine vorherige Genehmigung für Desinfektionsmittel zu verlangen, selbst wenn diese Mittel bereits Gegestand einer Genehmigung in einem anderen Mitgliedstaat gewesen seien.

Schließlich sei das von der niederländischen Regierung für Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf Lebensmitteln angewendete Zulassungssystem in seinen Auswirkungen nicht unbillig und rufe keine überflüssigen Handelshemmnisse hervor. Das Zulassungssystem biete nämlich die Möglichkeit, auf die in der Praxis auftauchenden Erfordernisse geschmeidig und wirksam zu reagieren. Die einzige Voraussetzung in der Praxis sei, daß der Erzeuger oder Importeur seine Bedürfnisse den zuständigen Behörden mitteilte.

Aufgrund dieser Ausführungen ist die niederländische Regierung der Auffassung, daß das von ihr auf Schädlingsbekämpfungsmittel und deren Rückstände auf Lebensmittel angewendete Zulassungssystem für den Schutz der Volksgesundheit erforderlich und daher mit Gemeinschaftsbestimmungen für den freien Warenverkehr, insbesondere mit den Artikeln 30 bis 36 EWG-Vertrag, nicht unvereinbar sei.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* trägt vor, soweit die Rechtsvorschriften, die die Festsetzung von Schädlingsbekämpfungsmittelhöchstgehalten in oder auf Lebensmitteln beträfen, nicht harmonisiert seien, sei es Sache der Mitgliedstaaten, zum Schutze der Gesundheit ihrer Angehörigen die erforderlichen nationalen Maßnahmen zu ergreifen.

Da die in den einzelnen Mitgliedstaaten zugelassenen Höchstgehalte auf die Gewohnheiten des Verbrauchers und auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt seien, denen er im eigenen Land ausgesetzt sei, seien Unterschiede in den nationalen Regelungen oft unvermeidlich. Die Schwierigkeiten bei der Festsetzung von Rückstandshöchstmengen in Lebensmitteln im Rahmen der Rechtsangleichung ergäben sich nämlich nicht aus unterschiedlicher toxikologischer Bewertung. Sie entstünden vielmehr unabhängig von der toxikologischen Bewertung des betreffenden Schädlingsbekämpfungsmittels, weil

— das Schädlingsbekämpfungsmittel in den verschiedenen Mitgliedstaaten in anderen Mengen oder bei der Erzeugung anderer Lebensmittel angewendet werde,

— die Rückstände des Schädlingsbekämpfungsmittels in den betreffenden Lebensmitteln deshalb eine andere Höhe aufwiesen,

— die Menge des Verzehrs dieser Lebensmittel in den Mitgliedstaaten verschieden hoch sein könne und

— die Gesamtmenge des Schädlingsbekämpfungsmittels, die der Verbraucher mit der Nahrung aufnehme, aus diesen Gründen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr große Unterschiede aufweisen könne.

Diese Unterschiede, die sich auch bei völliger Übereinstimmung in der gesundheitlichen Beurteilung des betreffenden Schädlingsbekämpfungsmittels ergäben, könnten es notwendig machen, daß ein Mitgliedstaat die zulässige Rückstandsmenge bei einem Lebensmittel oder bei mehreren Lebensmitteln niedriger festsetzen müsse, als dies in anderen Mitgliedstaaten der Fall sei. Damit solle verhindert werden, daß der inländische Verbraucher mehr als die gesundheitlich duldbare Gesamtmenge an Rückständen dieses Schädlingsbekämpfungsmittels zu sich nehme, wenn er die hier verfügbaren Lebensmittel in den hier üblichen Mengen verzehre. Unterschiedliche Höchstmengenregelungen der Mitgliedstaaten für ein und dasselbe Lebensmittel stellten deshalb keine willkürlichen Maßnahmen dar.

Diese Problematik bestehe auch bei denjenigen Schädlingsbekämpfungsmitteln, die von der Richtlinie 76/895/EWG erfaßt würden. Deshalb trage diese Richtlinie den in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung.

Die Höchstmengenregelung des Ursprungslandes für ein bestimmtes Lebensmittel könne aus diesen Gründen nicht als Maßstab für die Notwendigkeit und die Berechtigung der hiervon abweichenden Regelung des Einfuhrlandes dienen.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung der Ansicht, daß das Verbot von Rückständen eines bestimmten Schädlingsbekämpfungsmittels in Äpfeln nicht in jedem Einzelfall aus Gründen der Volksgesundheit gerechtfertigt sein müsse. Maßgeblich für die gesundheitliche Bewertung sei vielmehr die Gesamtmenge der Rückstände des betreffenden Schädlingsbekämpfungsmittels, die der Verbraucher mit der Nahrung, d. h. mit allen von ihm verzehrten Lebensmitteln, aufnehme.

Zur vierten Frage

Die vierte Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob es für die Antwort auf die dritte Frage erheblich ist, daß Vinchlozolin für andere Eßwaren und Getränke zugelassen ist, obwohl es für Äpfel verboten ist.

Da die *Kommission* auf beide Fragen zugleich geantwortet hat, ist insoweit auf ihre oben bei der dritten Frage wiedergegebenen Erklärungen zu verweisen.

Die Firma *A. Hejn* ist unter Bezug auf ihre Antwort auf die dritte Frage der Auffassung, daß der Standpunkt der niederländischen Behörden, sie könnten die ausländischen Toleranzen für Rückstände nicht von vornherein übernehmen, die Lage im vorliegenden Fall überhaupt nicht berücksichtigte.

Es werde nicht verlangt, ohne weiteres eine Rückstandstoleranz zu übernehmen, auch wenn dem nichts entgegenstehe, da nach den italienischen Rechtsvorschriften eine Toleranz von 1,5 ppm für Obst und Gemüse gelte, während die gesetzlichen niederländischen Bestimmungen einen

Vinchlozolin-Rückstand von 5 ppm zum Beispiel auf Salat und Endivien tolerierten, die nicht oder nur in unbedeutenden Mengen eingeführt würden.

Abschließend verlangt Heijn, ein vom niederländischen Verbraucher geschätztes Erzeugnis frei einführen zu können, ohne daß diese Einfuhr unnötigerweise behindert werde.

Die Stellungnahme der *niederländischen Regierung* zu dieser Frage ist bereits bei der dritten Frage wiedergegeben worden. Auf der Grundlage dieser Erklärungen ist sie der Auffassung, daß das von ihr auf Schädlingsbekämpfungsmitteln und deren Rückstände auf Lebensmittel angewendete Zulassungsverfahren für den Schutz der Volksgesundheit notwendig sei und folglich mit den Gemeinschaftsregeln über den freien Warenverkehr vereinbar sei.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist der Auffassung, für die Beantwortung der dritten Frage sei es ohne Bedeutung, daß die Rechtsvorschriften des Einfuhrlandes Rückstände eines bestimmten Schädlingsbekämpfungsmittels in bestimmten Lebensmitteln verböten, derartige Rückstände aber bei anderen Lebensmitteln begrenzt oder sogar in größerem Umfang zuließen.

VI — Mündliche Verhandlung

Die Angeklagte des Ausgangsverfahrens, Heijn, vertreten durch Rechtsanwalt O. W. Brouwer, Amsterdam, die niederländische Regierung, vertreten durch D. J. Keur als Bevollmächtigten, die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato O. Fiumara als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes A. Haagsma, haben in der Sitzung vom 3. April 1984 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Juni 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Economische Politierechter (Richter für Wirtschaftsstrafen) bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem hat mit Urteil vom 25. April 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 25. Mai 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag über den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Strafverfahren gegen die Firma Albert Heijn BV, Zaandam, in dem dieser zur Last gelegt wird, zum menschlichen Verzehr bestimmte Äpfel zum Verkauf oder wenigstens zur Lieferung bereitgehalten zu haben, die wegen eines Gehalts von 1,0 Milligram des Schädlingsbekämpfungsmittels Vinchlozolin je Kilogramm Äpfel gesundheitsschädlich sein könnten.

3 Nach Artikel 16 des niederländischen Gesetzes über Schädlingsbekämpfungsmittel von 1962 (Bestrijdingsmiddelenwet) dürfen Eßwaren oder Getränke nicht vertrieben werden, in denen „ein oder mehrere Schädlingsbekämpfungsmittel ... in einer Menge enthalten sind, die den durch allgemeine Verwaltungsmaßnahme festgesetzten Gehalt überschreitet".

4 Die zulässigen Höchstmengen an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Eßwaren und Getränken wurden im Rückständeerlaß von 1965 (Residubeschikking) festgesetzt, der in Durchführung der Rückständeverordnung von 1964 (Residubesluit) aufgrund der im Gesetz über Schädlingsbekämpfungsmittel von 1962 enthaltenen Ermächtigung ergangen war.

5 Im allgemeinen verbietet der genannte Erlaß jeden Gehalt an Vinchlozolin-Rückständen; für bestimmtes namentlich aufgeführtes Obst und Gemüse, zu dem Äpfel nicht gehören, werden jedoch bezifferte Toleranzgrenzen festgesetzt.

6 Heijn hat vor dem nationalen Gericht vorgebracht, die in seinen Lagern vorgefundenen Äpfel mit Vinchlozolin-Rückständen kämen aus Italien, wo sie ordnungsgemäß in den Verkehr gebracht worden seien; folglich widerspreche das Verbot, sie in den Niederlanden zu vermarkten, den Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr.

7 Der Economische Politierechter stellte fest, daß seine Entscheidung von der Frage abhing, ob die genannte niederländische Regelung mit den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag vereinbar sei, und daß deshalb eine Auslegung dieser Bestimmungen zum Erlaß seines Urteils erforderlich war. Er hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorgelegt:

„1. Stellt es eine nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, wenn in einem Mitgliedstaat das Verbot besteht, aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte Äpfel in den Verkehr zu bringen, die Rückstände eines — nicht in Anhang II zur Richtlinie des Rates vom 23. November 1976 (76/895/EWG) genannten — Schädlingsbekämpfungsmittels enthalten und deshalb gegen die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften verstoßen, wonach das Inverkehrbringen von Eßwaren und Getränken, die Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln enthalten, ver-

boten ist, sofern diese Rückstände pro Erzeugnis und Schädlingsbekämpfungsmittel nicht unter einer festgesetzten Höchstmenge bleiben?

2. Inwieweit hängt die Beantwortung der ersten Frage von der Antwort auf die Frage ab, ob die genannten Äpfel im Ursprungsland im Einklang mit den dort geltenden gesetzlichen Vorschriften erzeugt und in den Verkehr gebracht worden sind?

3. a) Können bei Bejahung der ersten Frage die dort genannten Rechtsvorschriften als zum Schutze der Volksgesundheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag erforderlich angesehen werden?

   b) Erfordert die Beantwortung der unter 3a gestellten Frage die Feststellung, daß das im konkreten Fall für ein bestimmtes Schädlingsbekämpfungsmittel für Äpfel geltende Verbot als zum Schutze der Volksgesundheit notwendig gerechtfertigt ist, oder kann dieses Verbot auch dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn es im Zuge einer allgemeinen Politik ergangen ist, die darauf gerichtet ist, das Vorhandensein von Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Eßwaren und Getränken soweit als möglich zu bekämpfen, wobei im Rahmen dieser Politik erst dann eine Tolerierung von Rückständen in Betracht kommt, wenn ein bestimmtes Schädlingsbekämpfungsmittel für ein bestimmtes Erzeugnis notwendig ist und aus Gründen der Volksgesundheit — unter Berücksichtigung der nationalen Eßgewohnheiten — keine überwiegenden Bedenken gegen eine solche Tolerierung bestehen?

4. a) Ist es für die Beantwortung der unter 3. gestellten Fragen von Bedeutung, daß die nationalen Rechtsvorschriften des Einfuhrlandes Rückstände eines bestimmten Schädlingsbekämpfungsmittels bei bestimmten Eßwaren und Getränken nicht erlauben, jedoch bei anderen Eßwaren und Getränken eine Höchstgrenze für Rückstände desselben Schädlingsbekämpfungsmittels festsetzen?

   b) Oder konkret gefragt: Ist der Umstand erheblich, daß in den Niederlanden Vinchlozolin-Rückstände auf Äpfeln nicht zulässig sind, wohl aber bei anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wobei die Höchstgrenze der zulässigen Vinchlozolin-Rückstände für einige dieser Erzeugnisse sogar über der Menge liegt, die auf den Äpfeln der Angeklagten vorgefunden wurde?

8 Diese Fragen des nationalen Gerichts zielen der Sache nach darauf ab, ob Gesichtspunkte des Gesundheitsschutzes es im Hinblick auf die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag rechtfertigen können, wenn ein Mitgliedstaat die Vermarktung von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat deswegen verbietet, weil sich auf oder in diesen Äpfeln Vinchlozolin in einer Menge findet, die das nach dem nationalen Recht des ersteren Mitgliedstaates Zulässige überschreitet.

9 Im Vorlageurteil wird zu Recht festgestellt, daß die Verwendung des fraglichen Schädlingsbekämpfungsmittels in der Richtlinie 75/895/EWG des Rates vom 23. November 1976 über die Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf und in Obst und Gemüse (ABl. L 340, S. 26) nicht geregelt ist.

10 Zu den vorgelegten Fragen führen die deutsche und niederländische Regierung aus, das Verbot rechtfertige sich aus Gründen des Gesundheitsschutzes, weil Schädlingsbekämpfungsmittel als solche sehr schädlich seien; Schutzmaßnahmen setzten keine Untersuchung darüber voraus, ob Vinchlozolin auf Äpfeln schädlich sei.

11 Nach Ansicht von Heijn steht das fragliche Verbot außer Verhältnis zu dem Ziel des Gesundheitsschutzes, da das fragliche Schädlingsbekämpfungsmittel den nationalen Behörden bekannt sei und auf anderem Obst und Gemüse geduldet werde.

12 Die Kommission möchte die Bedürfnisse der Pflanzenerzeugung mit den Erfordernissen des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier unter Berücksichtigung des Fortschrittes der Wissenschaft auf dem Gebiet der Schädlingsbekämpfungsmittel und der Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung in Einklang bringen; im vorliegenden Fall habe das nationale Gericht die Gründe für das Verbot von Vinchlozolin auf oder in Äpfeln zu ermitteln.

13 Schädlingsbekämpfungsmittel stellen erhebliche Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt dar. Auf Gemeinschaftsebene ist dies insbesondere in der fünften Begründungserwägung zur bereits zitierten Richtlinie 76/895/EWG des Rates anerkannt worden, wonach „Schädlingsbekämpfungsmittel ... nicht nur günstige Auswirkungen auf die Pflanzenerzeugung [haben], da es sich in der Regel um giftige Stoffe oder um Zubereitungen mit gefährlicher Wirkung handelt".

14 Da Vinchlozolin in dieser Richtlinie nicht geregelt ist, sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich befugt, Bestimmungen über den zulässigen Höchstgehalt an Rückständen dieses Schädlingsbekämpfungsmittels zu treffen. Diese Befugnis ist freilich durch den EWG-Vertrag und insbesondere durch Artikel 36 Satz 2 beschränkt.

15 Ergreifen die Mitgliedstaaten solche Maßnahmen, haben sie zu berücksichtigen, daß die Schädlingsbekämpfungsmittel für die Landwirtschaft erforderlich, zugleich aber für die Gesundheit von Mensch und Tier schädlich sind. Da die vom Verbraucher insbesondere in der Form von Rückständen in Nahrungsmitteln aufgenommenen Mengen unvorhersehbar und unkontrollierbar sind, sind strenge Maßnahmen gerechtfertigt, um die vom Verbraucher eingegangenen Gefahren zu beschränken.

16 Über die Rückstände solcher Schädlingsbekämpfungsmittel in Lebensmitteln, die von der einschlägigen Gemeinschaftsregelung nicht erfaßt werden, können die Mitgliedstaaten Regelungen treffen, die je nach Land nach Maßgabe der klimatischen Verhältnisse, der Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung sowie deren Gesundheitszustand unterschiedlich sein mögen. Sie können dabei für ein und dasselbe Schädlingsbekämpfungsmittel bei verschiedenen Nahrungsmitteln unterschiedliche Sätze zulassen.

17 Eine solche nationale Regelung kann also Teil einer allgemeinen Politik zur Verhütung von Rückständen an Schädlingsbekämpfungsmitteln in Nahrungsmitteln sein.

18 Dabei sind die Behörden des Einfuhrmitgliedstaats gehalten, den zulässigen Höchstgehalt zu revidieren, wenn sie den Eindruck gewinnen, daß sich die Gründe für seine Festsetzung geändert haben, beispielsweise infolge der Entdeckung einer neuen Verwendung eines Schädlingsbekämpfungsmittels.

19 Somit ist auf die gestellten Fragen zu antworten, daß die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag dem nicht entgegenstehen, daß ein Mitgliedstaat die Einfuhr von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat deswegen verbietet, weil sich auf oder in diesen Äpfeln Vinchlozolin in einer Menge findet, die das nach dem nationalen Recht des ersteren Mitgliedstaats Zulässige überschreitet, selbst wenn der im ersteren Mitgliedstaat zugelassene Höchstgehalt an Vinchlozolin von den für andere Eßwaren oder Getränke zugelassenen Gehalten abweicht.

Kosten

20 Die Auslagen der italienischen Regierung, der deutschen Regierung, der niederländischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof Teil des bei dem nationalen Gericht anhängigen Strafverfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Haarlem mit Urteil vom 25. April 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag stehen dem nicht entgegen, daß ein Mitgliedstaat die Einfuhr von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat deswegen verbietet, weil sich auf oder in diesen Äpfeln Vinchlozolin in einer Menge findet, die das nach dem nationalen Recht des ersteren Mitgliedstaates Zulässige überschreitet, selbst wenn der im ersteren Mitgliedstaat zugelassene Höchstgehalt an Vinchlozolin von den für andere Eßwaren oder Getränke zugelassenen Gehalten abweicht.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann

Galmot O'Keeffe Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. September 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart