SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 29. Juni 2000 *

1. Die vorliegende Verletzungsklage betrifft die Vereinbarkeit einer Etikettierungspflicht des belgischen Rechts mit den Artikeln 28 EG und 30 EG, der zufolge Nährstoffe und Lebensmittel, denen Nährstoffe zugesetzt wurden, auf ihrem Etikett eine nationale Anmeldenummer tragen müssen.

I — Rechtlicher und tatsächlicher Zusammenhang

2. Die belgische Königliche Verordnung vom 3. März 1992 über das Inverkehrbringen von Nährstoffen und Lebensmitteln, denen Nährstoffe zugesetzt wurden (im Folgenden: Verordnung von 1992) [1], richtet ein System der vorherigen Anmeldung solcher Erzeugnisse beim Dienst für Lebensmittelüberwachung des Ministeriums für Gesundheit und Umwelt ein (im Folgenden: Dienst für Lebensmittelüberwachung).

3. Artikel 4 der Verordnung von 1992 führt die Voraussetzungen der Anmeldung im Einzelnen auf. Die Anmeldeunterlagen sind in doppelter Ausführung einzureichen und müssen mindestens folgende Informationen enthalten: die Produktart; ein qualitatives und quantitatives Verzeichnis der Bestandteile des Produkts; einen ernährungswissenschaftlichen Untersuchungsbericht; das geplante Etikett; die erforderlichen Angaben, um die Durchführung einer ordnungsgemäßen Prüfung des Nährwerts zu ermöglichen; die Verpflichtungserklärung, häufig Untersuchungen durchzuführen und den Dienst über deren Ergebnisse zu informieren. Binnen eines Monats nach Eingang der Anmeldeunterlagen übersendet der Dienst für Lebensmittelüberwachung dem Anmeldenden eine Empfangsbestätigung. Die Empfangsbestätigung enthält eine Anmeldenummer.

4. Nach Artikel 4 kann der Dienst für Lebensmittelüberwachung Stellungnahmen und Empfehlungen u. a. zu Änderungen des Etiketts abgeben und insbesondere die Aufnahme von Warnhinweisen verlangen.

5. Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung von 1992 bestimmt, dass auf dem Etikett des Produkts die gemäß Artikel 4 vorgesehene Anmeldenummer sowie die Mindestdauer anzugeben sind, für die der angegebene Nährstoffgehalt garantiert wird.

* — Originalsprache: Englisch.

1 — *Moniteur Belge* vom 15. April 1992, S. 8467.

II – Vorgeschichte des Rechtsstreits

6. Nachdem die Kommission einige Beschwerden über die Auswirkungen der Verordnung von 1992 auf die Warenverkehrsfreiheit erhalten hatte, wandte sie sich erstmals am 3. August 1993 an die belgischen Behörden. Im Zuge des nachfolgenden Schriftwechsels konnten die meisten der von der Kommission geäußerten Bedenken zerstreut werden, mit Ausnahme der in Artikel 6 Absatz 1 Nummer 1 der Königlichen Verordnung normierten Verpflichtung (im Folgenden: Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer).

7. Aufgrund dessen schickte die Kommission am 28. Juni 1996 ein förmliches Mahnschreiben an Belgien, in dem sie ihren Standpunkt darlegte, dass zwar das Anmeldeverfahren selbst durch die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden könne, die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer gemäß Artikel 6 jedoch eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit darstelle, die gegen Artikel 28 EG verstoße. Die Kommission äußerte die Ansicht, dass die Verpflichtung nicht durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sei und jedenfalls gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße.

8. Belgien antwortete am 31. Oktober 1996 auf dieses Schreiben, dass die Verordnung von 1992 nicht zwischen belgischen und ausländischen Erzeugnissen unterscheide und dass sie ein liberales Regelwerk errichte.

9. Am 4. Februar 1998 richtete die Kommission an Belgien eine mit Gründen versehen Stellungnahme, in der sie ihre Auffassung aufrechterhielt, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer gegen Artikel 28 EG verstoße.

10. Belgien antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 29. Juli 1998. Darin bezog es sich auf die Königliche Verordnung vom 20. Mai 1998 [2], mit der die Verordnung vom 3. März 1992 geändert worden sei und die den vermeintlichen Verstoß auf jeden Fall beseitigt habe.

11. Die Kommission teilte diese Ansicht nicht und beantragte gemäß Artikel 226 EG beim Gerichtshof mit Klageschrift vom 8. Juni 1999, festzustellen, dass Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es in Artikel 6 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung von 1992 über das Inverkehrbringen von Nährstoffen und von Lebensmitteln, denen Nährstoffe zugesetzt wurden, die Verpflichtung geschaffen hat, auf dem Eti-

2 — *Moniteur belge* vom 17. Juli 1998, S. 23576.

kett der betroffenen Erzeugnisse die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehene Anmeldenummer anzugeben. Sie beantragte auch, Belgien die Kosten aufzuerlegen.

III — Zusammenfassung der Rechtsausführungen

12. Das schriftliche Verfahren hat sich auf drei Rechtsfragen konzentriert. Erstens macht die Kommission geltend, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle und demzufolge gegen Artikel 28 EG verstoße. Belgien bestreitet dies. Zweitens macht die Kommission geltend, dass die Verpflichtung kein vom Gerichtshof anerkanntes, im öffentlichen Interesse stehendes Ziel verfolge. Belgien hält dem entgegen, dass die Verpflichtung sowohl dem Schutz der öffentlichen Gesundheit als auch dem Verbraucherschutz diene. Schließlich trägt die Kommission vor, dass die Verpflichtung jedenfalls unverhältnismäßig hinsichtlich des von Belgien verfolgten Zieles sei. Dies wird von dem beklagten Mitgliedstaat ebenfalls bestritten.

a) *Zum Vorliegen einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung*

13. Die Kommission erinnert daran, dass nach ständiger Rechtsprechung bei fehlender Harmonisierung der Rechtsvorschriften als Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 28 EG solche Hemmnisse für den freien Warenverkehr anzusehen seien, die darauf beruhten, dass auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden seien, Vorschriften angewandt würden, nach denen solche Waren bestimmten Anforderungen genügen müssten (etwa hinsichtlich Bezeichnung, Form, Größe, Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung, Etikettierung oder Verpackung)[3]. Dies sei auch dann der Fall, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gälten, außer wenn ihre Anwendung durch ein Ziel gerechtfertigt sei, das im öffentlichem Interesse liege und Vorrang vor der Warenverkehrsfreiheit habe.

14. Belgien trägt vor, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer deswegen keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr von Waren sei, weil sie kein Einfuhrhindernis darstelle. Obwohl das Etikett für das Inverkehrbringen in Belgien bestimmt sei, könne es ebenso für das Inverkehrbringen in anderen Staaten der Gemeinschaft verwendet werden. Die Möglichkeit, dass die Nummer in anderen Mitgliedstaaten nicht von Nutzen sei, könne nicht mit dem Bestehen eines Hemmnisses für die Warenverkehrsfreiheit gleichgesetzt werden.

3 — Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649), vom 24. November 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-267/91 und C-268/91 (Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 15), vom 26. Juni 1997 in der Rechtssache C-368/95 (Familiapress, Slg. 1997, I-3689, Randnr. 8) und vom 9. Februar 1999 in der Rechtssache C-383/97 (Van der Laan, Slg. 1999, I-731, Randnr. 19).

15. Belgien verweist zudem auf die besondere Natur der unter die Verordnung von 1992 fallenden Erzeugnisse und auf die Bedingungen, unter denen ihr Inverkehrbringen in der Gemeinschaft gestattet sei. In der Praxis sei, etwa wegen der obligatorischen Etikettierung in verschiedenen Sprachen, ohnehin ein gesondertes Etikett für die meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft notwendig. Die praktische Konsequenz der unterschiedlichen nationalen Anforderungen an Nährstoffe sei, dass eine allgemein akzeptierte Etikettierung nicht erreichbar sei und dass demzufolge die hier in Rede stehende spezielle Verpflichtung schwerlich als gleichbedeutend mit einem Handelshemmnis angesehen werden könne.

16. Schließlich ist Belgien der Ansicht, dass durch die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer entstehende Mehrkosten bereitwillig von den belgischen Verbrauchern getragen würden und auf diese abgewälzt werden könnten, wobei allerdings schon zu bezweifeln sei, dass die Verpflichtung überhaupt zwingend Mehrkosten nach sich ziehen würde.

b) *Zu einer möglichen Rechtfertigung der nationalen Maßnahme*

17. Nach Ansicht der Kommission enthält das System, das durch die Verordnung von 1992 eingerichtet wurde, insgesamt angemessene Mechanismen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zum Verbraucherschutz. Die darüber hinaus gehende Verpflichtung, die Anmeldenummer auf dem Etikett anzugeben, sei in keiner Weise geeignet, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit oder dem Verbraucherschutz zu dienen. Es sei nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Informationen über Produkteigenschaften oder Produktzusammensetzung oder welche zusätzliche Garantie durch die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer gegeben werde.

18. Die Kommission trägt vor, der eigentliche Zweck der Verpflichtung sei es, Kontrollen der unter die Verordnung fallenden Erzeugnisse zu erleichtern und zu überprüfen, ob die Anmeldung auch tatsächlich erfolgt sei. Belange dieser Art, wie das Interesse an Erleichterungen für die Verwaltung, würden vom Gerichtshof nicht als im öffentlichen Interesse liegende Ziele anerkannt, die Vorrang vor der Warenverkehrsfreiheit hätten [4].

19. Hilfsweise tritt Belgien der Ansicht der Kommission entgegen, dass die in Artikel 6 Absatz 1 Nummer 1 enthaltene Verpflichtung nicht gerechtfertigt sei. Es beruft sich hierbei auf eine Entscheidung des belgischen Staatsrats vom 15. Februar 1994, in der dieser festgestellt habe, dass die in der Königlichen Verordnung vom 25. April 1990 enthaltenen Verpflichtungen in Bezug auf Etikettierung und Werbung, darunter

4 — Urteile vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (De Peijper, Slg. 1976, 613, Randnrn. 18 und 26) und vom 26. Januar 1999 in der Rechtssache C-18/95 (Terhoeve, Slg. 1999, I-345, Randnr. 45).

die gleiche Verpflichtung, wie sie die Kommission hier beanstande, zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zum Verbraucherschutz geschaffen worden seien [5].

20. Die Kommission bestreitet in ihrer Entgegnung die Relevanz dieser Staatsratsentscheidung. Der Staatsrat sei nicht mit der Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer sondern mit anderen Etikettierungspflichten befasst gewesen. In seiner Erwiderung widerspricht Belgien dieser Ansicht.

21. Der belgische Staat trägt weiter vor, dass Verwaltungsbelange schon deswegen zweitrangig seien, weil der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Verbraucherschutz die Hauptziele der Verordnung von 1992 seien. Es bezieht sich auf die besonderen Eigenschaften der unter die Verordnung fallenden Erzeugnisse, von denen einige für als schutzbedürftig geltende Verbrauchergruppen (wie beispielsweise schwangere Frauen, junge und alte Menschen), andere dagegen für den allgemeinen Verbrauch bestimmt seien. Die vorherige Anmeldung sei notwendig, um das Inverkehrbringen von Erzeugnissen zu verhindern, die schädlich für solche schutzbedürftigen Verbrauchergruppen seien. Das Ziel der öffentlichen Gesundheit zeige sich insbesondere in Artikel 11 der Verordnung von 1992. Demnach seien Verstöße gegen die Verordnung nach dem Gesetz vom 24. Januar 1977 zum Schutz der Gesundheit von Verbrauchern im Zusammenhang mit Lebensmitteln und anderen Erzeugnissen zu bestrafen.

c) *Zur Verhältnismäßigkeit der nationalen Maßnahme*

22. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer nicht im rechten Verhältnis zu ihrem angeblichen Ziel stehe. Erstens dienten bereits andere Bestandteile des durch die Verordnung von 1992 eingerichteten Systems dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und dem Verbraucherschutz. Zweitens würden weniger einschneidende Maßnahmen dasselbe angebliche Ziel erreichen. Die Anmeldenummer könne ebenso durch einen Blick in die Liste der Anmeldungen selbst oder durch die Beiziehung der dem Erzeugnis beigefügten Dokumente, wie beispielsweise Rechnungen, gefunden werden. Drittens bestreitet die Kommission ein allgemeines Recht von Behörden, das geeignetste Kontrollmittel selbst zu bestimmen, wie es in der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung enthalten sei [6]. Diese Richtlinie bezwecke die Einrichtung eines allgemeinen Marktüberwachungsmechanismus, während es bei

5 — Urteil vom 15. Februar 1994 (Goffart Healthcrafts u. a./Königreich Belgien, CE Nr. 46108).

6 — ABl. L 186, S. 23.

dem belgischen Anmeldesystem um etwas anderes gehe, nämlich um die Kontrolle dessen, was auf einem Produktetikett zu erscheinen habe. Zudem sehe die Richtlinie selbst, anders als die Verordnung von 1992, weniger einschneidende Maßnahmen vor, um den Zweck der Verpflichtung zu erreichen, wie beispielsweise die Beiziehung anderer Unterlagen.

23. Belgien trägt, wiederum hilfsweise, vor, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer verhältnismäßig in Bezug auf das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit sei. Die beiden Verpflichtungen, d. h., die Anmeldeverpflichtung und die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer auf dem Etikett seien nur unbedeutende Beschränkungen für den, der die betreffenden Erzeugnisse auf den Markt bringen wolle. Die bloße Möglichkeit, dass der Dienst für Lebensmittelüberwachung reagieren und Zwangsmaßnahmen ergreifen könne, seien für sich genommen keine zusätzlichen Verpflichtungen.

24. Das Abdrucken der Anmeldenummer auf dem Etikett ergänze die anderen Bestandteile der Verordnung von 1992, da der Verbraucher hierdurch eine Nummer erhalte, auf die er Bezug nehmen könne.

25. Der Regelungszweck könne nicht durch eine weniger einschneidende Maßnahme erreicht werden.

IV — Würdigung

26. Zunächst bedarf es einer Klarstellung zum Kontext, in dem ich diese Rechtsausführungen würdigen werde. Nährstoffe sind Substanzen, die der menschliche Körper benötigt, aber nicht selbst herstellen kann und die ihm deswegen durch Nahrungsmittel zugeführt werden müssen. Es geht also hier um die menschliche Gesundheit. Allerdings handelt es sich bei den Erzeugnissen, die von der Verordnung von 1992 betroffen sind, nicht um „medizinische Erzeugnisse", und die Richtlinie 65/65/EWG des Rates vom 26. Januar 1965 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneispezialitäten [7] ist auf sie nicht anwendbar. Belgien hat kein Zulassungsverfahren für die von der Verordnung betroffenen Erzeugnisse eingerichtet. Es hätte dies tun können [8], da tatsächlich einige der Erzeugnisse, um die es hier geht, früher in Belgien als Arzneimittel klassifiziert waren, später jedoch wieder aus dieser Kategorie herausgenommen wurden. Desgleichen waren früher einige von ihnen nur auf Rezept erhältlich. Anstatt diese Systeme beizubehalten oder auszubauen, hat Belgien das Anmeldeverfahren eingerichtet, in dem, wie es behauptet, der Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer eine zentrale Bedeutung zukomme.

7 — ABl. 1965, S. 369.

8 — Tatsächlich hat der Gerichtshof eine nationale Regelung als mit Artikel 28 EG vereinbar angesehen, die es verbietet, Lebensmittel, denen Vitamine zugesetzt wurden und die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßigerweise hergestellt wurden, ohne vorherige Einholung einer Genehmigung in den Verkehr zu bringen, sofern das Inverkehrbringen dann genehmigt wird, wenn der Zusatz von Vitaminen tatsächlich, etwa aus technischen Gründen oder aus Gründen der Ernährung, notwendig ist: Urteil vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445). Vgl. eine ähnliche Entscheidung betreffend den Fall von Zusatzstoffen, Urteil vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84 (Muller u. a., Slg. 1986, 1511).

a) *Zum Vorliegen einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung*

27. Sowohl in seinen Schriftsätzen als auch in der mündlichen Verhandlung hat Belgien die Ansicht vertreten, dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle und somit nicht gegen Artikel 28 EG verstoße. Ich stimme jedoch den Ausführungen der Kommission, dass dies unzutreffend sei, in vollem Umfang zu.

28. Unzweifelhaft können die von der Verordnung von 1992 betroffenen Erzeugnisse ohne die Erwähnung irgendeiner Anmeldenummer in den anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden. Daher stellt nach ständiger Rechtsprechung eine solche Maßnahme, die eine Bedingung aufstellt, die von dem Erzeugnis selbst erfüllt werden muss, dem ersten Anschein nach sogar dann eine Verletzung von Artikel 28 EG dar, wenn sie unterschiedslos für inländische und eingeführte Güter gilt [9].

29. Die Bedingung, dass ein Erzeugnis in einer bestimmten Weise beschriftet oder verpackt werden muss, ist zweifellos eher ein Produktmerkmal als eine Verkaufsmodalität im Sinne von Randnummer 16 des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Keck und Mithouard [10]. Die strittige Bedingung zwingt Personen, die diese Erzeugnisse in Belgien in den Verkehr bringen möchten, ein besonderes Etikett für die Verwendung auf dem belgischen Markt herzustellen. Dies zieht zusätzliche Verpackungskosten nach sich und könnte abschreckend in Bezug auf die Vermarktung des Produkts in Belgien wirken [11].

30. Das Argument Belgiens, dass die Anmeldenummer deswegen in anderen Mitgliedstaaten von Nutzen sein könne, weil die Gesetzgebung nicht harmonisiert sei, entbehrt jeglicher Grundlage. Wie die Kommission bereits dargelegt hat, ist der mögliche Nutzen der Anmeldenummer in anderen Mitgliedstaaten im Zusammenhang des Artikel 28 EG ohne jede Bedeutung, da Artikel 28 EG die Einfuhr von Gütern auf den nationalen Markt betrifft.

31. Auch das Argument Belgiens, dass es in anderen Mitgliedstaaten ähnliche Verpflichtungen gebe, vermag mich nicht zu überzeugen. Wenn es so sein sollte, dass

9 — Urteil Cassis de Dijon, zitiert in Fußnote 3, und Urteil vom 10. November 1982 in der Rechtssache 261/81 (Walter Rau Lebensmittelwerke, Slg. 1982, 3961, Randnr. 12).

10 — Urteil zitiert in Fußnote 3, Randnr. 15, und Urteil vom 13. Januar 2000 in der Rechtssache C-254/98 (TK-Heimdienst, Slg. 2000, I-1051, Randnr. 23 ff).

11 — Urteile vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-51/93 (Meyhui, Slg. 1994, I-3879, Randnr. 13), vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-470/93 (Mars, Slg. 1995, I-1923, Randnr. 13) und vom 3. Juni 1999 in der Rechtssache C-33/97 (Colim, Slg. 1999, I-3175, Randnr. 36 ff.).

andere Mitgliedstaaten ihren vertraglichen Pflichten nicht nachkommen, so ist dies keine Rechtfertigung gegenüber dem Vorwurf der Verletzung einer Vertragspflicht [12].

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gibt es, anders als in den Fällen der Artikel 81 EG und 82 EG, keine Ausnahme von Artikel 28 EG für Bagatellfälle [14].

b) *Zur Existenz einer Rechtfertigung der Maßnahme und zu ihrer Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*

32. Schließlich hat Belgien vorgetragen, dass eventuelle zusätzliche Verpackungskosten bereitwillig von den belgischen Verbrauchern getragen würden. Hierzu ist einiges zu sagen. Erstens könnte die Aussicht zusätzlicher Kosten im Vorfeld (selbst unter der Annahme, dass diese Kosten vollständig abgewälzt werden könnten) diejenigen, die in Belgien Güter in den Verkehr bringen wollen, davon abhalten. Zweitens würde das eingeführte Erzeugnis auch dann, wenn die zusätzlichen Kosten auf die Verbraucher abgewälzt werden könnten, hierdurch einen Wettbewerbsvorteil verlieren, den es sonst auf dem belgischen Markt gehabt hätte. Dieser Vorteil würde auf die gleiche Weise verloren gehen wie durch die Festsetzung eines Mindestladenpreises [13]. Drittens ist Artikel 28 EG selbst dann noch anwendbar, wenn die zusätzliche Kostenbelastung minimal und die Verpflichtung relativ harmlos sein sollte.

33. Ich komme nun zu der Frage, ob die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, das die in Artikel 28 EG normierte Grundfreiheit zu überwiegen vermag.

34. Belgien trägt vor, dass das Anmeldesystem im Ganzen den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecke, ein in Artikel 30 EG anerkanntes öffentliches Interesse. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, gewährleistet das System, dass die belgischen Behörden über neue nährstoffhaltige Erzeugnisse informiert werden und dass sie zusätzliche Informationen zu den Erzeugnissen erhalten und bezüglich deren Etikettierung Bemerkungen machen und Empfehlungen abgeben können. Die übermäßige Einnahme von Nährstoffen stellt

12 — Urteile vom 16. Juni 1966 in den Rechtssachen 52/65 und 55/65 (Deutschland/Kommission, Slg. 1966, 227, insbesondere 244 f.), und vom 9. Dezember 1997 in der Rechtssache C-265/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-6959, Randnr. 63).

13 — Urteile vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77 (Van Tiggele, Slg. 1978, 25, Randnrn. 14 und 18) und vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-287/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-2233, Randnr. 17). Wird ein Mindestpreis auf einen über dem Einkaufspreis der eingeführten Güter liegenden Betrag festgesetzt, so kann er sogar dann beschränkend auf Importe wirken, wenn er ausnahmslos anwendbar ist, da sich seinetwegen der niedrigere Einkaufspreis nicht in einem niedrigeren Verkaufspreis niederschlagen kann.

14 — Urteile vom 5. April 1984 in den Rechtssachen 177/82 und 178/82 (Van de Haar und Kaveka de Meern, Slg. 1984, 1797, Randnr. 14) und vom 3. Dezember 1998 in der Rechtssache C-67/97 (Bluhme, Slg. 1998, I-8033, Randnrn. 20 ff.) sowie meine Schlussanträge vom 15. Juni 1998 in letzterer Sache (Slg. 1998, I-8033, Nrn. 18 und 19) und meine Schlussanträge vom 15. Juni 2000 in den Rechtssachen C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat) sowie C-74/99 (Imperial Tobacco u. a., Slg. 2000, I-8419, Nr. 103).

zweifellos eine Gefahr dar, gegen die die Mitgliedstaaten legitime Maßnahmen ergreifen können [15]. In ihrem förmlichen Mahnschreiben vom 28. Juni 1996 hat die Kommission anerkannt, dass die Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung durch das Interesse des Schutzes der menschlichen Gesundheit gedeckt sei, ein Interesse, das ausdrücklich in Artikel 30 EG anerkannt ist und das nach der Rechtsprechung dieses Gerichtshofes das Gemeinschaftsinteresse an der Warenverkehrsfreiheit überwiegen kann [16]. Ob aber die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer gleichermaßen gerechtfertigt ist oder nicht, ist eine andere Frage. In jedem Fall muss diese zusätzliche Verpflichtung stets im rechten Verhältnis zu dem verfolgten Ziel der öffentlichen Gesundheit stehen.

35. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts, dessen Beachtung der Gerichtshof gewährleisten muss [17]. Er ist nur unter drei Voraussetzungen gewahrt, die kumulativ erfüllt sein müssen: Erstens muss die Maßnahme notwendig und geeignet sein, ihr Ziel zu erreichen, zweitens darf dieses Ziel nicht auf weniger einschränkende oder einschneidende Weise erreichbar sein, und drittens müssen die angestrebten Vorteile im rechten Verhältnis zu den nachteiligen Folgen der Maßnahme stehen [18].

36. Wie Belgien in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, will der Verbraucher, der Nährstoffe oder Lebensmittel, denen Nährstoffe zugesetzt wurden, kaufen möchte, vor allem Folgendes wissen: Brauche ich dieses Erzeugnis, und wird es mir gut tun? Aus diesem Grunde führt die Verordnung von 1992 die Pflicht zur vorherigen Anmeldung, die Verpflichtung zur Durchführung weiterer Tests, die Möglichkeit für den Dienst für Lebensmittelüberwachung, Bemerkungen zu machen und Empfehlungen auszusprechen, sowie Sanktionsmöglichkeiten für den Fall eines Verstoßes gegen ihre Bestimmungen ein.

37. Es ist wichtig, sich genau zu vergegenwärtigen, wie die Anmeldenummer auf einem Erzeugnis erscheint. In der mündlichen Verhandlung wurde erläutert, dass zusammen mit den Buchstaben „NUT NR" (Nährstoff Nummer) zuerst die Nummer des Nährstoffes selbst und dann die der Firma erscheint.

15 — Urteil Sandoz, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 17, betreffend Vitamine.

16 — Vgl. z. B. Urteil Sandoz, zitiert in Fußnote 8, Urteile vom 28. Januar 1986 in der Rechtssache 188/84 (Kommission/Frankreich, Slg. 1986, 419) und vom 25. Mai 1993 in der Rechtssache C-271/91 (LPO, Slg. 1993, I-2899).

17 — Urteil vom 26. November 1085 in der Rechtssache 182/84 (Miro, Slg. 1985, 3731, Randnr. 14).

18 — Vgl. zum Handeln der Gemeinschaft u. a. Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13), vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 96) sowie, zum Handeln eines Mitgliedstaats, Schlussanträge des Generalanwalts van Gerven vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-159/90 (The Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Slg. 1991, I-4685, Nr. 35) und Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 26. Januar 1995 in der Rechtssache C-384/93 (Alpine Investments, Slg. 1995, I-1141, Nr. 80). Diese Meinung wird auch von der Lehre vertreten, vgl. z. B. T. Trimidas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999, S. 91, und G. De Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, YEL 1993 (Bd. 13), S. 105, 113.

38. Belgien macht geltend, es bestehe zwischen dem Anmeldeverfahren selbst und der Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer eine enge Verbindung. Die Angabe der Nummer auf dem Etikett garantiere den Verbrauchern, dass die Anmeldung erfolgt sei, und ermögliche ihnen zudem, Informationen über das Erzeugnis anzufordern. Das gesamte Anmeldeverfahren verlöre seinen Sinn, wenn es keine Möglichkeit gäbe, nachzuprüfen, ob eine Anmeldung stattgefunden hat oder nicht.

39. Dennoch ist für mich nicht ersichtlich, wie die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer wesentlich zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher beitragen soll. Wenn die Verbraucher die Anmeldenummer auf dem Etikett sehen, wissen sie höchstens, dass das Erzeugnis beim Dienst für Lebensmittelüberwachung angemeldet worden ist. Diese Nummer übermittelt keinerlei zusätzliche Information über die Menge des speziellen Nährstoffs, der in dem Erzeugnis enthalten ist, über irgendwelche Tests, denen das Produkt vielleicht unterzogen worden ist, oder darüber, ob der Dienst für Lebensmittelüberwachung zu dem Produkt irgendwelche Bemerkungen gemacht oder Empfehlungen abgegeben hat. Möglicherweise wissen Verbraucher, dass der übermäßige Verzehr bestimmter Nährstoffe schädlich ist. Die zusätzliche Angabe der Anmeldenummer hilft ihnen aber nicht bei der Entscheidung, ob und gegebenenfalls in welchen Mengen sie das mit dem Etikett versehene Erzeugnis verzehren sollten. Die Angabe der Anmeldenummer zeugt lediglich von der Einhaltung bestimmter Normen, ohne jedoch den Verbrauchern in ihrer Gesamtheit, geschweige denn den von Belgien angeführten besonders schutzbedürftigen Gruppen zusätzliche Informationen geben zu können. Es ist äußerst zweifelhaft, ob sie zur Erreichung des mit der Anmeldeverpflichtung selbst verfolgten Zieles beiträgt.

40. Ohnehin kann die Anmeldenummer nur dann von Nutzen sein, wenn die Verbraucher genau wissen, was sie bedeutet. Die Angabe der Anmeldenummer hat nur dann eine eigenständige Bedeutung, wenn die Verbraucher überhaupt wissen, dass es ein Anmeldeverfahren gibt. Dies ist keineswegs sicher, da sogar Belgien selbst eingeräumt hat, dass Verbraucher in solchen Fragen oft „unqualifiziert" sind. Hinzu kommt, dass diejenigen, die dieses hohe Verbraucherbewusstsein haben, *schon wissen*, dass es ein Anmeldeverfahren gibt, und deswegen auch wissen, dass ein Erzeugnis ohne vorherige Anmeldung nicht verkauft werden darf.

41. Aus diesem Grund geht das Argument, dass die Verbraucher das Vertrauen in das Anmeldesystem verlören, wenn die Anmeldenummer nicht angegeben sei, schlicht fehl. Die meisten Verbraucher können nicht einschätzen, was die Nummer bedeutet, und diejenigen, die es können, erhalten hierdurch keinerlei neue Informationen. Die Verpflichtung ist, mit anderen Worten, nicht nur belastend, sondern auch wirkungslos und ungeeignet, ihr selbst gestecktes Ziel zu erreichen. Somit erfüllt sie die erste Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit nicht.

42. Belgien führt dennoch Beispiele für Kennzeichnungspflichten des Gemein-

schaftsrechts in den Bereichen der Tiermedizin, Milchprodukte [19], Spielzeuge [20], Sprays [21] und Medikamente an, um zu zeigen, dass das Gemeinschaftsrecht selbst ähnliche Verpflichtungen schaffe. Diese Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts haben jedoch, wie die Kommission vorträgt, die doppelte Zielsetzung, den freien Warenverkehr zu ermöglichen und die Einhaltung des anwendbaren Rechts anzuzeigen. Ohne Nummer oder Symbol könnten die betreffenden Erzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft nicht frei im Umlauf sein. Die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer hingegen steht lediglich für die Einhaltung einer speziellen nationalen Vorschrift, und kein Mitgliedstaat kann für sich beanspruchen, für die gesamte Gemeinschaft gesetzgebend tätig zu sein.

43. Belgien behauptet auch, dass die Anmeldenummer es erleichtere, den Weg von Erzeugnissen zurückzuverfolgen, über die die Verbraucher zusätzliche Informationen wünschten. Die Verbraucher hätten keinen Zugang zu den anderen von der Kommission erwähnten Dokumenten, so dass die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer die einzige Möglichkeit sei, sie zu schützen.

44. Es trifft zu, dass das Vorhandensein einer Referenznummer es den Verbrauchern leichter macht, doch müssen sie trotzdem zuerst einmal Informationen anfordern. Die Verbraucher verfügen aber schon über andere das Erzeugnis betreffende Angaben, wie etwa dessen Name, Informationen zum Hersteller oder Vertriebshändler, das Datum, bis zu dem der Nährstoffgehalt garantiert wird, die ihnen von Nutzen sein werden, wenn sie Informationen anfordern. Die meisten dieser Informationen werden auf der Verpackung des Erzeugnisses abgedruckt sein, und zusätzliche Informationen können in anderen den Erzeugnissen beigefügten Papieren enthalten sein. Somit gibt es andere, weitaus weniger einschneidende Mittel, um Informationen zu erhalten, so dass die zweite Voraussetzung für die Verhältnismäßigkeit nicht erfüllt ist [22].

45. Folglich ist auch die dritte Voraussetzung nicht erfüllt, da die Nachteile für den freien Warenverkehr, die die Verpflichtung zur Angabe der Anmeldenummer nach sich zieht, ganz offensichtlich die Vorteile für den Schutz der öffentlichen Gesundheit oder den Verbraucherschutz, soweit es solche überhaupt gibt, bei weitem überwiegen.

19 — Richtlinie 92/46/EWG des Rates vom 16. Juni 1992 mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis, ABl. L 268, S. 1.

20 — Richtlinie 88/378/EWG des Rates vom 3. Mai 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. L 187, S. 1.

21 — Richtlinie 75/324/EWG des Rates vom 20. Mai 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aerosolpackungen, ABl. L 147, S. 40.

22 — Vgl. meine Schlussanträge vom 6. April 2000 in der Rechtssache C-55/99 (Kommission/Frankreich, Nr. 47, Urteil vom 14. Dezember 2000, Slg. 2000, I-11499).

V — Ergebnis

46. Aufgrund der vorstehenden Würdigung empfehle ich dem Gerichtshof,

1. festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es in Artikel 6 Absatz 1 Nummer 1 der Königlichen Verordnung vom 3. März 1992 über das Inverkehrbringen von Nährstoffen und von Lebensmitteln, denen Nährstoffe zugesetzt wurden, festgelegt hat, dass auf dem Etikett der Erzeugnisse, die unter die Verordnung fallen, die in deren Artikel 4 vorgesehene Anmeldenummer anzugeben ist;

2. dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.