SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN vom 17. März 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In Anwendung des Internationalen Übereinkommens über die Verwendung der Ursprungsbezeichnungen und sonstigen Bezeichnungen für Käse („Übereinkommen von Stresa") vom 1. Juni 1951, dem unter anderem Frankreich und die Niederlande beigetreten sind, nicht jedoch die Bundesrepublik Deutschland, untersagt das französische Recht das Inverkehrbringen von Käse unter der Bezeichnung „Edamer", wenn Trockenmassegehalt und Fettgehalt des Erzeugnisses nicht mindestens 52 % bzw. 40 % betragen. Gérard Deserbais, Geschäftsführer der französischen Firma Fromex SARL, führte aus der Bundesrepublik Deutschland stammenden Käse, der 50,4 % Trockenmasse und 34,3 % Fett enthielt, nach Frankreich ein. Die Ware war fertig abgepackt und wie folgt beschriftet:

„Edam fromage allemand
30 % de matière grasse
importé par Fromex Strasbourg"
(deutscher Edamer-Käse — 30 % Fettgehalt — importiert durch Fromex Straßburg)

Wegen dieser Einfuhr wurde Herr Deserbais strafrechtlich verfolgt und der unbefugten Verwendung einer Bezeichnung beschuldigt, die bei den Käufern Verwirrung hinsichtlich Art und wesentlicher Eigenschaften der betroffenen Ware hervorzurufen geeignet sei. Der Angeklagte legte bei der Cour d'appel Colmar Berufung ein und machte geltend, das Gemeinschaftsrecht gestatte es ihm, den Käse unter der Bezeichnung „Edamer" nach Frankreich einzuführen, da dieser in der Bundesrepublik Deutschland unter dieser Bezeichnung rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werde.

Um in dieser Rechtssache entscheiden zu können, legte die Cour d'appel Colmar dem Gerichtshof mit Urteil vom 30. Oktober 1986 folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Sind die Artikel 30 ff. EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß eine staatliche Regelung zum Schutz einer Verkehrsbezeichnung, die

1) diese Bezeichnung den inländischen Erzeugnissen oder den Erzeugnissen eines anderen Staates vorbehält, während die Erzeugnisse anderer Mitgliedstaaten ausgeschlossen bleiben,

2) das Recht zur Verwendung der Verkehrsbezeichnung eines aus einem Mitgliedstaat eingeführten Käses, der in seinem Ursprungsstaat rechtmäßig und traditionell nach anderen Herstellungs- und Qualitätsnormen hergestellt und in den Verkehr gebracht wird, davon abhängig macht, daß die Ware einen bestimmten Mindestfettgehalt hat,

als mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung anzusehen ist?"

Herr Deserbais stützt sich auf die Auslegung von Artikel 30 durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum freien Warenverkehr, behauptet, daß die Verbraucher durch die Angaben auf dem Etikett angemessen geschützt würden, und trägt vor, die

* Aus dem Englischen übersetzt.

gestellte Frage sei dahin zu beantworten, daß Artikel 30 EWG-Vertrag es einem Mitgliedstaat untersage, auf aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführten Käse des gleichen Typs staatliche Vorschriften anzuwenden, denen zufolge die Verkehrsbezeichnung dieses Käses nur dann verwendet werden dürfe, wenn das Erzeugnis einen Mindestfettgehalt aufweise, und zwar auch dann, wenn der eingeführte Käse im Herkunftsstaat rechtmäßig und traditionell nach anderen Herstellungs- und Qualitätsnormen hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sei und wenn eine angemessene Unterrichtung der Verbraucher gewährleistet sei.

Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist die Bezeichnung „Edamer", obwohl sie heute auch für Käsesorten verwendet werde, die außerhalb des in den Niederlanden gelegenen Gebiets von Edam hergestellt würden, Käse vorzubehalten, der bestimmte technische Normen erfülle und insbesondere einen Mindestfettgehalt von 40 % aufweise. Das Übereinkommen von Stresa und der Codex alimentarius seien der Ausdruck internationaler Bemühungen mit dem Ziel, die Beibehaltung der Beschaffenheit zu gewährleisten, die für einen Käse mit dieser Bezeichnung vorgeschrieben sei. Die Beachtung der auf internationaler Ebene für den „Edamer"-Käse festgelegten und anerkannten Produktionsverfahren mache es notwendig, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft befugt seien, die Einfuhr von aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Käsesorten zu untersagen, die nicht nach diesen Verfahren hergestellt würden, selbst wenn die Verbraucher über die abweichende Zusammensetzung des Erzeugnisses informiert würden. Auf die Frage sei daher zu beantworten, daß das Gemeinschaftsrecht staatlichen Rechtsvorschriften nicht entgegenstehe, die die Erlaubnis zur Verwendung einer bestimmten Bezeichnung für Käse davon abhängig machten, daß dieser eine bestimmte Beschaffenheit aufweise, wie sie namentlich im Übereinkommen von Stresa und im Codex alimentarius angegeben sei.

Die Kommission befürwortet eine ähnliche Auslegung der Vorschriften über den freien Warenverkehr wie Herr Deserbais. Zur Wirkung von internationalen Übereinkommen leitet sie aus Artikel 234 EWG-Vertrag sowie aus den Urteilen in den Rechtssachen 812/79 (Burgoa, Slg. 1980, 2787, 2802) und 121/85 (Conegate, Slg. 1986, 1007, 1024 f.) die Auffassung ab, daß sich die Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander nicht auf vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags geschlossene Übereinkommen berufen könnten, um Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels zu rechtfertigen. Sie ist daher der Meinung, daß niemand sich auf das Übereinkommen von Stresa berufen könne, um die Anwendung von Artikel 30 auszuschließen. Deshalb schlägt sie vor, die Frage in dem Sinne zu beantworten, daß eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung vorliege, wenn dem Schutz einer Verkehrsbezeichnung dienende staatliche Rechtsvorschriften das Inverkehrbringen von Käse verböten, der einen anderen als den vorgeschriebenen Fettgehalt aufweise, jedoch in dem anderen Mitgliedstaat, aus dem er eingeführt worden sei, rechtmäßig und traditionell unter derselben Bezeichnung, wenn auch nach abweichenden Qualitätsnormen, in den Verkehr gebracht worden sei und dessen Etikettierung und Aufmachung seine tatsächliche Zusammensetzung und Herkunft klar angebe.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes kann eine Behinderung des Handels, die sich eher in der Beschränkung der Verwendung einer bestimmten Bezeichnung als in einem unmittelbar das Erzeugnis treffenden Verbot äußert, dennoch eine Beschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag darstellen. Ich verweise hierzu beispielsweise auf die Urteile vom 26. November 1985 in der Rechtssache 182/84 (Miro, Slg. 1985, 3731) und 12. März 1987 in der Rechtssache 178/84 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, „Bier-Sache", Slg. 1987, 1227).

Staatliche Rechtsvorschriften wie die streitigen französischen Bestimmungen behindern tatsächlich den Verkauf von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Waren oder können ihn behindern und stellen daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, so wie der Gerichtshof diesen Begriff in seiner Rechtsprechung insbesondere in der Rechtssache 8/74 (Dassonville, Slg. 1974, 837) näher bestimmt hat. Solche Vorschriften fallen infolgedessen unter das Verbot von Artikel 30 EWG-Vertrag, es sei denn, sie würden von einer der in Artikel 36 vorgesehenen Ausnahmen erfaßt oder es läge gegebenenfalls eines jener „zwingenden Erfordernisse" vor, wie sie der Gerichtshof in der Rechtssache 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649, „Cassis de Dijon") und späteren Rechtssachen anerkannt hat.

Wie die niederländische Regierung einräumt, ist die Bezeichnung „Edamer" schon seit langem nicht mehr dem in der Edamer Gegend der Niederlande hergestellten Käse vorbehalten; sie kann also nicht als Ursprungsbezeichnung angesehen werden. In der Tat führt das Übereinkommen von Stresa den Begriff „Edamer" nicht unter den „Ursprungsbezeichnungen", sondern unter den sonstigen „Bezeichnungen" für Käse an, die einen geringeren Schutz genießen. Es handelt sich heute um die Bezeichnung eines Käses bestimmten Typs, der nicht mehr geographisch an einen bestimmten Herstellungsort gebunden ist.

Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, daß die Mitgliedstaaten nicht befugt sind, eine Gattungsbezeichnung einer einheimischen Warenart zum Nachteil anderer, in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellter Arten vorzubehalten: Rechtssachen 12/74 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1975, 181, „Sekt" und „Weinbrand"), 193/80 (Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019 „Essig"), 182/84 Miro („Gin" und „Genever") sowie die Bier-Sache. Es ist schwer zu sagen, wann eine Bezeichnung, die ursprünglich speziell für eine bestimmte Region galt, zu einer Gattungsbezeichnung wird, aber es ist offensichtlich, daß der Name „Edamer" sich zu einer solchen Bezeichnung entwickelt hat und unter die soeben genannte Regel fällt. Jedenfalls bin ich der Meinung, daß dieser Name nicht von den Bestimmungen des Artikels 36 EWG-Vertrag über den Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums erfaßt wird.

Das Gemeinschaftsrecht enthält bei seinem gegenwärtigen Stand keine Vorschriften über die Bezeichnungen oder Ursprungsbezeichnungen der verschiedenen Käsearten innerhalb der Gemeinschaft. Der Gerichtshof hat unter Randnummer 8 seines Urteils „Cassis de Dijon" festgestellt: „In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung ... ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung und Vermarktung [des Erzeugnisses] betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu erlassen. Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen ... der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes."

Das Übereinkommen von Stresa mit seinen Spezialbestimmungen unter anderem für „Edamer"-Käse ist von Dänemark, Frankreich, Italien und den Niederlanden unterzeichnet worden, nicht jedoch von den übrigen Mitgliedstaaten. Die Regelung, die in der Bundesrepublik Deutschland die Herstellung von „Edamer" mit einem Fettgehalt von nur 30 % gestattet, geht anscheinend auf das Jahr 1934 zurück, besteht also seit 54 Jahren. Außerdem scheint der „Edamer"

mit einem Fettgehalt von 30 % in den letzten Jahren ein Drittel der deutschen Erzeugung von „Edamer" ausgemacht zu haben. Unter diesen Umständen glaube ich nicht, daß ein zwingendes Erfordernis der Lauterkeit des Handelsverkehrs besteht, das es rechtfertigen könnte, daß ein Mitgliedstaat den Verkauf von aus einem anderen Mitgliedstaat stammendem Edamer mit einem Fettgehalt von 30 % verbietet.

Was den Schutz der Verbraucher gegen Täuschungen betrifft, so hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung (etwa in der Bier-Sache) festgestellt, daß ein absolutes Verbot der genannten Art in keinem vernünftigen Verhältnis zu diesem Ziel steht, wenn letzteres auch mit weniger einschränkenden Mitteln, etwa durch die Etikettierung, erreicht werden kann. Ich halte diese Regel auch im vorliegenden Fall für anwendbar; aus dem Vorlageurteil geht hervor, daß der in Rede stehende Käse angemessen etikettiert war. Überdies ist die Notwendigkeit, die Verbraucher vor Täuschungen zu schützen, gegen den Grundsatz abzuwägen, daß das Recht eines Mitgliedstaates „nicht dazu dienen [darf], die gegebenen Verbrauchsgewohnheiten zu zementieren, um einer mit deren Befriedigung befaßten inländischen Industrie einen erworbenen Vorteil zu bewahren": Urteil in der Bier-Sache, Randnummer 32.

Die bloße Etikettierung würde allerdings nicht ausreichen, wenn sich das angebotene Erzeugnis grundlegend von dem im Mitgliedstaat der Einfuhr üblicherweise als „Edamer" bekannten Erzeugnis unterschiede, wie zum Beispiel Blau- oder Weichkäse. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Das Argument, die in der Rechtssache Cassis de Dijon für den freien Warenverkehr aufgestellte Regel könnte die Schleusentore für völlig unangemessen bezeichnete eingeführte Erzeugnisse öffnen, kann leicht überspitzt werden: Erstens hängt die Zulässigkeit der Bezeichnung davon ab, daß die eingeführten Waren im ausführenden Staat „rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht" wurden. Diese Voraussetzung dürfte in der Mehrzahl der Fälle genügen, um zu gewährleisten, daß die Bezeichnung der betroffenen Waren nicht völlig unangemessen ist. Vorliegend trifft dies meiner Meinung nach zu. Zweitens würde, wenn die Rechtsvorschriften eines ausführenden Mitgliedstaates ausnahmsweise Herstellung und Inverkehrbringen eines Erzeugnisses unter einer Bezeichnung gestatteten, die geeignet wäre, die Verbraucher eines anderen Mitgliedstaates ernsthaft zu täuschen, das zwingende Erfordernis des Verbraucherschutzes eingreifen und die Anwendung von stärker einschränkenden Maßnahmen gestatten, als es die bloße Etikettierung ist, immer unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit („notwendig ..., um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden: Randnr. 8 des Urteils „Cassis de Dijon"). Ich bin daher nicht der Auffassung, daß die Anwendung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs im Sinne dieses Urteils wirklich die Gefahr in sich bergen würde, daß die in Rede stehenden Bezeichnungen ihrer Bedeutung beraubt werden.

Man hat sich in diesem Verfahren auf das Kriterium der Beachtung der „lauteren und herkömmlichen Praxis" der einzelnen Mitgliedstaaten bezogen, das in den Rechtssachen 16/83 (Prantl, Slg. 1984, 1299) und Miro zur Anwendung kam. Obwohl ich nicht daran zweifle, daß dieses Kriterium im vorliegenden Fall angesichts der langen Tradition, auf die Erzeugung und Vertrieb von „Edamer" mit einem Fettgehalt mit weniger als 40 % in Deutschland zurückblicken, erfüllt ist, meine ich, daß seine Anwendung vorliegend unangebracht wäre. Sie würde nämlich in einem Fall wie dem, der uns beschäftigt, meiner Ansicht nach die Voraussetzungen für den freien Warenverkehr, wie sie in Artikel 30 dargelegt sind und in der Rechtssache „Cassis de Dijon" weiterent-

wickelt wurden, unnötig einengen. In meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 179/85 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, „Pétillant de raisin" habe ich ausgeführt: „Das Kriterium der ‚lauteren Praxis und herkömmlichen Übung' [mag] in einem Fall wie der Rechtssache Prantl, in der sich die Frage der indirekten Ursprungsbezeichnung stellte, passen, braucht jedoch meines Erachtens nicht in jedem Fall vorzuliegen. Würde es dies, so würde die Entwicklung und Vermarktung neuer Erzeugnisse verhindert. Die geeignete Testfrage in einem Fall wie diesem ist meines Erachtens diejenige, die Sie in dem Urteil in der Rechtssache ‚Cassis de Dijon' gestellt haben, nämlich ob das Erzeugnis in einem Mitgliedstaat ‚rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht' worden ist. Ist dies der Fall, so kann es vorbehaltlich zwingender Erfordernisse der in jenem Urteil genannten Art und vorbehaltlich des Artikels 30 EWG-Vertrag in einem anderen Mitgliedstaat vertrieben werden." Zwar spricht das in dieser Sache ergangene Urteil vom 4. Dezember 1986 wiederum von „lauteren Praktiken und herkömmlichen Übungen", aber in seinem später (am 12. März 1987) erlassenen Urteil in der Bier-Sache hat der Gerichtshof nicht auf dieses Kriterium zurückgegriffen, sondern die einschränkenden Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der ausländischen Biere mit der Begründung beanstandet, diese Biere seien in dem Mitgliedstaat, aus dem sie stammten, rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden. Meiner Meinung nach sollten wir im vorliegenden Fall in gleicher Weise vorgehen.

Aus den genannten Gründen bin ich der Auffassung, daß weder eines der im Urteil „Cassis de Dijon" erwähnten zwingenden Erfordernisse noch eine der einschlägigen Bestimmungen des Artikels 36 auf eine staatliche Maßnahme wie diejenige zutrifft, um die es hier geht. Meines Erachtens darf daher ein Verbot wie das in den französischen Rechtsvorschriften ausgesprochene nicht auf ein Erzeugnis angewendet werden, das wie der deutsche „Edamer" im Mitgliedstaat der Herkunft rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurde.

Zu prüfen bleibt, ob das Bestehen des Übereinkommens von Stresa an diesem Ergebnis etwas ändert. Das ist nach meiner Meinung nicht der Fall.

Die niederländische Regierung hat vorgebracht, das Übereinkommen von Stresa und der Codex Alimentarius setzten international anerkannte Qualitätsnormen fest, die vom Gemeinschaftsrecht geschützt werden sollten. Da jedoch mehrere Mitgliedstaaten, namentlich die Bundesrepublik Deutschland, diese Normen nicht anerkannt haben, läßt sich, wie ich meine, schwerlich sagen, daß es sich um Regeln des Gemeinschaftsrechts handele, die den Bestimmungen von Artikel 30 vorgingen oder deren Tragweite einschränkten.

Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. März 1986 in der Rechtssache 129/85 (Conegate/Customs and Excise, Slg. 1986, 1007, Randnr. 26 und Punkt 2 des Tenors) ausgeführt hat, ist Artikel 234 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf eine vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags geschlossene Übereinkunft berufen kann, um Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels zu rechtfertigen.

Andere Faktoren wären zu berücksichtigen, wenn es sich um eine Ursprungsbezeichnung handelte.

Nach alledem meine ich, daß die dem Gerichtshof vorgelegte Frage etwa wie folgt beantwortet werden sollte:

„Eine staatliche Regelung zum Schutz einer Verkehrsbezeichnung, die

1) diese Bezeichnung den inländischen Erzeugnissen oder den Erzeugnissen eines anderen Staates vorbehält, während die Erzeugnisse anderer Mitgliedstaaten ausgeschlossen bleiben,

2) das Recht zur Verwendung der Verkehrsbezeichnung eines aus einem Mitgliedstaat eingeführten Käses, der in seinem Ursprungsstaat rechtmäßig nach anderen Herstellungs- und Qualitätsnormen hergestellt und in den Verkehr gebracht wird, davon abhängig macht, daß die Ware einen Mindestfettgehalt hat,

stellt eine mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbare Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar."

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, über die Kosten von Herrn Deserbais zu entscheiden. Die Auslagen der Kommission und der niederländischen Regierung sind nicht erstattungsfähig.