SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON

vom 30. Januar 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren wirft die Frage der Vereinbarkeit der Trade Descriptions (origin marking) (miscellaneous goods) Order vom 2. Februar 1981 (Verordnung über die Warenbeschreibung [Kennzeichnung des Ursprungs] für verschiedene Waren; im weiteren: die Verordnung) mit den Bestimmungen des Artikels 30 EWG-Vertrag auf.

Für die vier Warenkategorien

— Textil- und Bekleidungswaren,

— elektrische Haushaltsgeräte,

— Schuhe,

— Schneidwaren und Tafelbestecke

verlangt diese allgemein anwendbare Verordnung für den Einzelhandelsverkauf eine Ursprungsangabe, d. h. die Angabe des Landes der Herstellung oder Anfertigung [1]. Diese Angabe „muß auf den Waren angebracht oder diesen beigefügt sein" [2]. Diese Verpflichtung wird dem Einzelhändler auferlegt. Dem Lieferanten obliegt es, dem Erwerber spätestens im Zeitpunkt der Übergabe eine schriftliche Angabe des Ursprungs der Waren auszuhändigen [3], außer, wenn diese selbst mit einer solchen Angabe versehen oder von einer solchen begleitet sind [4]; in diesem Falle braucht der Einzelhändler natürlich eine Verpflichtung, der schon der Lieferant nachgekommen ist, selbst nicht mehr zu erfüllen.

2. Die Kommission schließt hieraus, daß die Verordnung dem Einzelhändler eine alternative Lösung eröffne, die es ihm erlaube, sich von seiner Verpflichtung zu befreien, indem er diese auf die vorausgehenden Vermarktungsstufen abwälze. Diese Belastung treffe in Wirklichkeit nicht den Einzelhändler, sondern die anderen Wirtschaftsteilnehmer und letztlich den Hersteller selbst.

Die Verordnung erlege den Exporteuren beim Export in das Vereinigte Königreich zusätzliche Kosten auf, die sich aus der Kennzeichnung selbst und aus der Notwendigkeit, besondere Warenserien und -bestände vorzusehen, ergäben. Die britische Regelung stelle also, auch wenn sie unterschiedslos auf einheimische und auf importierte Waren anwendbar sei, tatsächlich gegenüber den letzteren eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar.

Das Vereinigte Königreich erwidert hierauf im wesentlichen, daß die Verordnung nicht die Einfuhren betreffe, sondern nur den Einzelhandelsverkauf auf dem britischen Markt. Es bestreitet die von der Kommission behauptete Abwälzungswirkung, also den beschränkenden Charakter der Verordnung. Das Vereinigte Königreich macht hierzu insbesondere geltend, die Ursprungsbezeichnung sei ebenso wie die Schaffung besonderer Warenserien und -bestände auf der Herstellungsstufe eine gängige Handelspraxis, und die damit verbundenen Kosten seien jedenfalls unbedeutend.

Hilfsweise — falls die Bestimmungen des Artikels 30 im vorliegenden Fall grundsätzlich anwendbar seien — trägt das Vereinigte

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — Artikel 1 Absatz 3.

2 — Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a.

3 — Artikel 3 Absatz 2.

4 — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a.

Königreich vor, die Verordnung sei durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt. Unter Bezugnahme auf Ihr Urteil „Cassis de Dijon" [5] vertritt das Vereinigte Königreich die Auffassung, die Verordnung sei notwendig, um dieses Ziel zu erreichen, das ein zwingendes Erfordernis des öffentlichen Interesses sei und damit eine Ausnahme von den Bestimmungen des Artikels 30 EWG-Vertrag zulasse.

Da es sich um eine Ausnahme vom grundlegenden Prinzip des freien Warenverkehrs handelt, muß nach Ansicht der Kommission der Begriff des Verbraucherschutzes restriktiv ausgelegt werden. Er erlaube also nur Maßnahmen, die verhindern sollten, daß der Verbraucher irrgeführt werde. Unter diesem Gesichtspunkt könne die Ursprungsangabe nicht als eine Voraussetzung dieses Schutzes angesehen werden.

3. Die vorliegende Rechtssache wirft somit zwei Fragen auf, die ich nacheinander untersuchen werde:

— Hat die Verordnung zur Folge, daß die Einfuhr der von ihr erfaßten Waren in das Vereinigte Königreich behindert wird?

— Wenn ja, ist die durch sie auferlegte Verpflichtung durch ein zwingendes Erfordernis, im vorliegenden Fall des Verbraucherschutzes, gerechtfertigt?

I — Zur Behinderung des Handels

4. Nach ständiger Rechtsprechung ist „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ... als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen" [6]. Der Begriff der Behinderung ist also von Ihnen weit verstanden worden. Es ist hierbei gleichgültig, ob die Behinderung durch eine diskriminierende Maßnahme erfolgt oder durch eine Regelung, die, wie im vorliegenden Fall, unterschiedslos auf inländische und eingeführte Erzeugnisse anwendbar ist [7].

Jedoch muß, wie Generalanwalt Reischl nach einer Untersuchung Ihrer Rechtsprechung betont hat, die kritisierte innerstaatliche Maßnahme „*spezifische Handelsbeschränkungen*" bewirken, damit von einer Behinderung gesprochen werden kann [8]. Dieses Kriterium scheint mir in Ihrem Urteil Blesgen [9] aufgestellt und in Ihrem Urteil Prantl bestätigt worden zu sein. Sie haben nämlich entschieden, daß „auch nationale Rechtsvorschriften über die Vermarktung eines Erzeugnisses, die unterschiedslos für inländische wie für eingeführte Erzeugnisse gelten, unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fallen, wenn sie in der *Praxis* Schutzwirkungen entfalten, indem sie eine typische inländische Produktion begünstigen und gewisse Arten von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten entsprechend benachteiligen" [10].

Eine unterschiedslos anwendbare nationale Maßnahme muß also die Vermarktung der eingeführten Erzeugnisse gegenüber derjenigen der Inlandserzeugnisse benachteiligen und eine Schutzwirkung zugunsten der letzteren entfalten, um eine Behinderung des Handels im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag darzustellen. Diese konkrete Betrachtungsweise zeigt Ihre Absicht, die *tatsächliche* Wirkung der — unmittelbaren oder mittelbaren, tatsächlichen oder potentiellen

5 — Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649).

6 — Rechtssache 8/74 (Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe).

7 — Schlußanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache 75/81 (Blesgen, Slg. 1982, 1211, 1235).

8 — Schlußanträge des Generalanwalts Reischl, a. a. O., 1238 (Hervorhebung durch mich).

9 — Rechtssache 75/81, a. a. O., Randnrn. 8-10 der Entscheidungsgründe; Rechtssache 163/80 (Italien, Slg. 1981, 3019, Randnr. 20 der Entscheidungsgründe); siehe auch Rechtssache 286/81 (Oosthoek, Slg. 1982, 4575, Randnr. 15 der Entscheidungsgründe).

10 — Urteil vom 13. März 1984 in der Rechtssache 16/83 (Prantl, Randnr. 21 der Entscheidungsgründe) (Hervorhebung durch mich).

— Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels zu berücksichtigen.

5. Da die Kommission Sie um die Anwendung des Artikels 30 auf eine unterschiedslos anwendbare innerstaatliche Maßnahme ersucht, muß sie also nachweisen, daß die Maßnahme eine *spezifische Handelsbeschränkung* verursacht. Beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens ist dieser Beweis nicht erbracht.

Zur Unterstützung ihrer Klage beruft sich die Kommission nämlich hauptsächlich auf Ihr Urteil „Irlandsouvenirs", auf zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich, die jedoch gestrichen wurden, da Frankreich der begründeten Stellungnahme der Kommission nachgekommen war, sowie auf zwei Schreiben eines britischen Einzelverkäufers von elektrischen Haushaltsgeräten und des „Groupement des industries françaises des appareils d'équipement ménager".

Die Bezugnahme auf die Rechtssache „Irlandsouvenirs" scheint mir hier nicht passend. Diese Rechtssache betraf nämlich eine diskriminierende Maßnahme, da diese *nur* für die eingeführten Erzeugnisse eine Ursprungsangabe durch Anbringen der Bezeichnung „foreign" vorschrieb. Außerdem hatten Sie in Ihrem Urteil ausdrücklich das von der Kommission aufgeworfene Problem ausgespart, die der Ansicht war, es genüge nicht, wenn eine Ursprungsangabe auch für die einheimischen Erzeugnisse vorgeschrieben werde [11], damit die streitige Verordnung die Voraussetzungen des Artikels 30 EWG-Vertrag erfülle. Aus dem gleichen Grund kann meines Erachtens aus den beiden „französischen Rechtssachen" für den vorliegenden Fall keine Lehre gezogen werden, da sie ebenfalls ausschließlich eingeführte Waren betrafen.

Zu den von der Kommission vorgelegten Schreiben ist folgendes zu bemerken: Sie betreffen die Waren eines *einzigen* der vier in der Verordnung genannten Bereiche — elektrische Haushaltsgeräte —, die aus einem *einzigen* Mitgliedstaat, Frankreich, eingeführt werden. Zudem enthält das Schreiben des französischen Berufsverbands hinsichtlich der Folgen der Verordnung nur Behauptungen, die durch keinerlei Beweise für das tatsächliche Bestehen der von den britischen Händlern ausgeübten „Pressionen" und für die „allen Herstellern" auferlegten Änderungen belegt sind. Das zweite von der Kommission auf Ihr ausdrückliches Ersuchen vorgelegte Schreiben sagt noch weniger aus, da es nur von einem einzigen Einzelhändler stammt.

Die Argumente, die zu Ihrer Meinungsbildung vorgebracht werden, sind tatsächlich nicht sehr stichhaltig. Sprechen wir es deutlich aus. Ich sage nicht, daß die Verordnung keinerlei beschränkende Wirkung gehabt hat oder haben kann. Ich sage nur, daß beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens die Kommission weder die behauptete Auswirkung auf den Handel noch, a fortiori, deren beschränkenden Charakter bewiesen hat.

Aus diesem Grund ist die Klage meines Erachtens abzuweisen. Stimmen Sie mit meine Analyse nicht überein, so müssen Sie das Hilfsvorbringen des Vereinigten Königsreich prüfen.

II — Zum Verbraucherschutz

6. Nach Ihrer Rechtsprechung „[müssen] Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, ... hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen ... des Verbraucherschutzes" [12].

11 — Rechtssache 113/80 (Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, Randnr. 16 der Entscheidungsgründe).

12 — Rechtssache 120/78 (Rewe, a. a. O., Randnr. 8 der Entscheidungsgründe).

Es stellt sich somit die Frage, ob die hier auferlegte Verpflichtung zur Ursprungskennzeichnung notwendig ist, um dem Erfordernis des Verbraucherschutzes gerecht zu werden.

7. Das Vereinigte Königreich behauptet dies und trägt vor, eine solche Notwendigkeit sei ausschließlich vom betroffenen Mitgliedstaat zu beurteilen und im vorliegenden Fall hätten Meinungsumfragen gezeigt, daß bei den britischen Verbrauchern das Bedürfnis bestehe, vor jedem Einkauf den Ursprung der betreffenden Waren zu erfahren. Außerdem bestehe unbestreitbar eine Beziehung zwischen dem geographischen Ursprung einer Ware und ihren typischen Eigenschaften (z. B. Schuhe aus Italien, Parfums aus Frankreich). Schließlich stelle die obligatorische Ursprungskennzeichnung das den Handel am wenigsten beschränkende Mittel dar und entspreche also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Kommission macht geltend, der Begriff des Verbraucherschutzes sei geeignet, eine Ausnahme von dem grundlegenden Prinzip des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen und müsse also restriktiv ausgelegt werden. Als solcher könne er nicht der Beurteilung durch den einzelnen Mitgliedstaat überlassen werden. Der Verbraucherschutz könne nur Maßnahmen rechtfertigen, die eine Irreführung des Verbrauchers verhindern sollten. Die Kommission verweist hierzu auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ursprungskennzeichnung bei bestimmten Textil- und Bekleidungswaren, in der der Ausschuß die Ansicht vertreten habe, mit einer solchen Angabe werde keinem echten Informationsbedürfnis des Verbrauchers entsprochen [13].

13 — Stellungnahme veröffentlicht im ABl. C 185 vom 27. Juli 1981, S. 32.

8. Wie ich unter Hinweis auf Ihr Urteil „Cassis de Dijon" erwähnt habe, sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung auf diesem Gebiet berechtigt, die Bedingungen für die Vermarktung der inländischen und eingeführten Waren für ihr Hoheitsgebiet zu regeln. Die sich hieraus möglicherweise ergebenden Handelshemmnisse dürfen jedoch nicht dem Beurteilungsermessen der einzelnen Staaten überlassen werden. Ihre Rechtsprechung hierzu ist nämlich eindeutig. Solche Hemmnisse sind nur gerechtfertigt, wenn sie „*notwendig* sind, um *zwingenden Erfordernissen* gerecht zu werden" [14], worunter der Verbraucherschutz fällt.

Da es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs handelt, haben Sie sich die Befugnis vorbehalten, die Anwendung dieser Ausnahme zu kontrollieren. So haben Sie in der Rechtssache 113/80 entschieden, daß die Verpflichtung, die Angabe „foreign" anzubringen, nicht durch das „Interesse der Verbraucher" gerechtfertigt werden kann und daß diesem Interesse „und der Lauterkeit des Handelsverkehrs *ausreichend Rechnung getragen wäre*, wenn es den einheimischen Herstellern überlassen sein würde, geeignete Maßnahmen zu treffen, wie etwa dadurch, daß sie ihre eigenen Erzeugnisse oder Verpakkungen, sofern sie es wünschen, mit ihrem Ursprungszeichen versehen" [15]. Damit haben Sie gleichzeitig entschieden, daß die Notwendigkeit der innerstaatlichen Maßnahme für den Verbraucherschutz Ihrer Überprüfung nicht entzogen ist und daß die Ursprungsangabe als solche, zumindest wenn sie der Initiative der Wirtschaftsteilnehmer überlassen wird, nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.

9. Es geht also im vorliegenden Fall darum, festzustellen, ob der Schutz der britischen

14 — Rechtssache 120/78, a. a. O., Randnr. 8 der Entscheidungsgründe (Hervorhebung durch mich).

15 — Rechtssache 113/80, a. a. O., Randnr. 16 der Entscheidungsgründe (Hervorhebung durch mich).

Verbraucher eine innerstaatliche Maßnahme *notwendig* macht, die für *alle* betroffenen Waren, unabhängig von ihrer Herkunft, die Angabe des Herstellungs- oder Anfertigungslandes *vorschreibt.* Sie haben aber entschieden: „Was insbesondere die Herkunftsangaben anbelangt, so muß der geographische Ursprung eines Erzeugnisses diesem eine Qualität und besondere Wesensmerkmale verleihen, die geeignet sind, es zu individualisieren" [16].

Es muß sich also, wie Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen zu der Rechtssache „Irlandsouvenirs" ausführte, um „typische Erzeugnisse" handeln, bei denen der Käufer, wenn eine Ursprungskennzeichnung fehlt, bei seiner Kaufentscheidung irregeführt werden könnte. In diesem Fall sei „daher ein entsprechender Schutz des Verbrauchers zweifellos notwendig und damit nach Gemeinschaftsrecht rechtmäßig" [17].

Das Kriterium des typischen, durch seine Herkunft individualisierten Erzeugnisses scheint mir die Garantie zu bieten, die für die Rechtfertigung einer auf den Verbraucherschutz gestützten Ausnahme unabdingbar ist. Wegen ihres besonders weiten Anwendungsbereichs entspricht die Verordnung nicht diesem Kriterium. So wird — und der Beispiele gäbe es noch viele — in der Rubrik „Textil- und Bekleidungserzeugnisse" eine ganze Reihe von Artikeln aufgeführt, darunter „Kleidungsstücke aus jedem Material, Textilien oder nicht". Ebenso fallen alle Schuhe unter derselben Rubrik in diesen Anwendungsbereich.

Da es sich um eine Bestimmung mit einer so weiten Bedeutung handelt, erscheint mir die gesetzliche Verpflichtung, auf Waren, die nicht notwendigerweise die soeben genannten Eigenschaften haben, den britischen Ursprung oder den Ursprung in einem anderen Mitgliedstaat anzugeben, durch den Verbraucherschutz nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus kann der zusammengesetzte Ursprung einer Anzahl betroffener Erzeugnisse die Ursprungsangabe für diejenigen, die man schützen will, überflüssig oder sogar irreführend werden lassen. Ich bezweifele also, daß eine Maßnahme, deren Wirkungen so vom Zufall abhängig sind, als zu diesem Schutz notwendig angesehen werden kann.

Sollten Sie also annehmen, daß die Verordnung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt, wäre die vom Vereinigten Königreich vorgebrachte Rechtfertigung zu verwerfen.

10. Aufgrund all dieser Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— in der Hauptsache, die Vertragsverletzungsklage der Kommission dagegen, daß das Vereinigte Königreich eine Verordnung aufrechterhält, die die britischen Einzelhändler verpflichtet, den Ursprung der von ihnen vermarkteten Waren anzugeben, abzuweisen,

— hilfsweise, falls Sie der Ansicht sind, daß diese Verpflichtung eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt, die Rechtfertigung, die die Regierung des Vereinigten Königreichs auf die Notwendigkeit stützt, dem Verbraucherschutz Rechnung zu tragen, zu verwerfen.

16 — Rechtssache 12/74 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1975, 181, Randnr. 7 der Entscheidungsgründe).

17 — Rechtssache 113/80, a. a. O., Schlußanträge, 1646.