SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 5. Juli 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache beantragt die Kommission, festzustellen, daß die Italienische Republik ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, indem sie die Vermarktung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten pflanzlichen Speiseölen außer Olivenöl sowie von Margarine und von festen tierischen und pflanzlichen Speisefetten außer Butter und Schweinefetten vom Zusatz von Sesamöl mit färbender Wirkung abhängig macht.

2. Es ist darauf hinzuweisen, daß sowohl für Fette [1] als auch für Milch und Milcherzeugnisse [2] eine gemeinsame Marktordnung besteht. Die Kommission begehrt vom Gerichtshof jedoch nicht die Feststellung, daß die Italienische Republik irgendeine Bestimmung dieser gemeinsamen Marktordnungen verletzt habe. Ihr Begehren beruht vielmehr ausschließlich auf Artikel 30 EWG-Vertrag, wobei es zutrifft, daß das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen Bestandteil beider Marktorganisationen ist [3].

3. Die italienische Regierung stellt nicht in Abrede, daß die Verpflichtung, den betreffenden Erzeugnissen Sesamöl zuzusetzen, grundsätzlich als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Urteils Dassonville [4] anzusehen ist.

Die Parteien sind sich darüber hinaus darin einig, daß diese Maßnahme unterschiedslos auf die betreffenden einheimischen und eingeführten Waren anwendbar ist.

Schließlich stimmen die Parteien darin überein, daß der Rechtsstreit nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe in erster Linie das Urteil Cassis de Dijon [5]) zu beurteilen ist, wonach in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung Hemmnisse für den freien Warenverkehr infolge auseinandergehender nationaler Regelungen hingenommen werden müssen, soweit diese Regelungen unterschiedslos für einheimische und eingeführte Waren gelten und sie notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen, darunter den Erfordernissen des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs, gerecht zu werden, und soweit das durch sie verursachte Hemmnis für den freien Warenverkehr zu dem mit diesem angestrebten Ziel und dessen konkreter Verwirklichung in keinem unangemessenen Verhältnis steht.

4. In der vorliegenden Sache ist die Voraussetzung, daß die nationale Maßnahme *not-*

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. L 66, S. 3025).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13).

3 — Siehe Artikel 3 Absatz 1 der Grundverordnung im Fettsektor und Artikel 22 Absatz 1 der Grundverordnung im Milchsektor.

4 — Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5.

5 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649.

wendig ist, um den vorgenannten zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, von besonderer Bedeutung. Wie ich bereits in anderen Schlußanträgen [6] (unter Nummer 8) dargelegt habe, weist diese Voraussetzung zwei Gesichtspunkte auf: Die betreffende Maßnahme muß sachdienlich sein, d. h. geeignet, das angestrebte Ziel zu verwirklichen, und sie muß unerläßlich sein, weil es für sie eine Alternative, mit der das angestrebte Ziel ebenfalls, jedoch in einer den freien Warenverkehr weniger beschränkenden Weise, verwirklicht wird, nicht gibt.

Auch die Voraussetzung, daß die nationale Maßnahme zu dem angestrebten Ziel in einem *angemessenen Verhältnis* stehen muß, ist hier gewiß von Bedeutung. Danach sind die Mitgliedstaten verpflichtet, gegebenenfalls von einer Maßnahme abzusehen, die im obengenannten Sinn „notwendig" ist, oder sich mit einer weniger wirksamen Maßnahme zu begnügen, wenn die beschränkende Wirkung der erstgenannten Maßnahme dem angestrebten Ziel nicht angemessen ist (Nummer 10 der genannten Schlußanträge).

5. Nach Ansicht der italienischen Regierung ist die streitige Maßnahme rechtsgültig, da sie den Zweck habe, die Verbraucher zu schützen und die Lauterkeit des Handelsverkehrs zu gewährleisten. Am deutlichsten wird die Argumentation der Beklagten, was die pflanzlichen Speiseöle mit Ausnahme des Olivenöls angeht. Ende der 20er Jahre habe der italienische Gesetzgeber das Mischen von Olivenöl mit anderen pflanzlichen Speiseölen verboten in der Hoffnung, damit einer betrügerischen Praxis, nämlich derartige Mischungen — die mit den damals zur Verfügung stehenden Analysemethoden nur schwer als solche erkennbar gewesen seien — als reines Olivenöl zu verkaufen, ein Ende zu setzen. Zur Unterstützung dieses Verbots sei die Verpflichtung eingeführt worden, anderen pflanzlichen Speiseölen als Olivenöl Sesamöl zuzufügen. Werde anderen pflanzlichen Ölen genug Sesamöl zugesetzt, so stelle sich nämlich eine Verfärbung ein. Hierdurch könne Olivenöl mit bloßem Auge von einer Mischung aus Olivenöl und anderen pflanzlichen Ölen unterschieden werden. Die streitige Maßnahme sei daher notwendig, um betrügerische, den Verbraucher irreführende Praktiken im Olivenölsektor zu bekämpfen. Dieses Ziel könne nicht mit einer geeigneten Kennzeichnung erreicht werden. Außerdem mache die Maßnahme Laboranalysen überflüssig, deren Zuverlässigkeit die italienische Regierung in ihren Schriftsätzen beim heutigen Stand der Technik bezweifelt. Schließlich diene sie dem Interesse der Gemeinschaft, da der Verbrauch von Olivenöl mit aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten Beihilfen unterstützt werde.

Was Margarine und feste tierische und pflanzliche Speisefette mit Ausnahme der Butter und der Schweinefette angeht, so beschränkt sich die Argumentation der italienischen Regierung auf einen summarischen Rechtfertigungsgrund: Verhinderung der Vermarktung dieser Waren unter der Bezeichnung „Butter".

6. Ich stimme mit der Kommission darin überein, daß die Verpflichtung, anderen pflanzlichen Speiseölen Sesamöl zuzusetzen, keinen wirklich wirksamen Schutz vor dem betrügerischen Vermischen von Olivenöl mit anderen Ölen bietet. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, können nicht mit Sesamöl vermischte pflanzliche Öle ohne Schwierigkeit gekauft werden. Die Verpflichtung, Sesamöl zuzufügen, besteht nämlich nur in bezug auf pflanzliche Öle, die zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt sind, das entspricht rund 50 % der erzeugten Menge, wobei die Kommission hinzu-

6 — Schlußanträge vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-169/89, Strafverfahren gegen Gourmetterie Van den Burg BV (Urteil vom 23. Mai 1990, Slg. 1990, I-2143).

fügt, daß hinsichtlich derartiger zum Verbrauch bestimmter Öle die Einhaltung der Zusetzungsverpflichtung nicht kontrolliert wird. Zudem können nicht mit Sesamöl verschnittene andere Öle in den anderen Mitgliedstaaten frei gekauft werden.

Unter diesen Umständen ist es wenig wahrscheinlich, daß derjenige, der sich über das Mischverbot hinwegsetzen will, so naiv oder unwissend ist, daß er für Olivenölmischungen pflanzliche Öle verwendet, denen Sesamöl zugesetzt ist, anstatt nicht mit Sesamöl vermischte und im Handel frei erhältliche pflanzliche Öle zu verwenden. Die Zusetzungsverpflichtung bietet daher keine Gewähr dafür, daß ein unverfärbtes Öl, das als Olivenöl auf den Markt gebracht wurde, tatsächlich reines Olivenöl ist. Gegenüber einem ehrlichen Kaufmann stellt sie deshalb ein ernstliches Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr dar, da sie die Einfuhr von Waren, die in anderen Mitgliedstaaten frei gehandelt werden können, nach Italien von einer Änderung der Zusammensetzung dieser Waren abhängig macht.

Hieraus wird deutlich, daß die streitige Maßnahme *nicht* geeignet ist, das angestrebte Ziel (Verhinderung der Irreführung von Verbrauchern) auf wirksame — d. h. *sachdienliche,* mit diesem Ziel in hinreichendem Kausalzusammenhang stehende — Art und Weise zu verwirklichen. Daher ist die Maßnahme auch nicht schon aus diesen Gründen „notwendig" (siehe oben Nummer 4).

7. Überdies ist es der italienischen Regierung in meinen Augen ebensowenig gelungen, überzeugend darzutun, daß die Zusetzungsverpflichtung notwendig im Sinne von unerläßlich — weil das gesetzte Ziel nicht auf anderem, den Handelsverkehr weniger beschränkendem Wege erreicht werden kann — ist und ferner in einem angemessenen Verhältnis zu dem gesetzten Ziel steht.

In diesem Zusammenhang möchte ich im übrigen hervorheben, daß ich die Zweifel der italienischen Regierung an der Möglichkeit, mit den heutigen Analyseverfahren die Zusammensetzung einer Mischung aus Olivenöl und anderen pflanzlichen Ölen in wissenschaftlich unanfechtbarer Weise festzustellen, nur schwer teilen kann, da diese Verfahren in einer EWG-Verordnung festgeschrieben sind, um das Vorhandensein von anderen Ölen als Olivenöl nachzuweisen[7]. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der italienischen Regierung dieses Argument übrigens nicht mehr zur Sprache gebracht. Er behauptet allerdings, daß die italienische Maßnahme Laboranalysen überflüssig mache.

Letzteres halte ich für angreifbar. Mit der italienischen Zusetzungsverpflichtung kann in dieser Hinsicht nur erreicht werden, daß in bezug auf Öle, denen Sesamöl zugesetzt wurde, keine Stichproben mehr nötig sind, da anhand der Färbung dieser Öle bereits festgestellt werden kann, daß es sich nicht um reines Olivenöl handelt. In diesem Fall haben wir es aber, wie vorhin dargelegt wurde, mit einem ehrlichen Kaufmann zu tun, der der Zusetzungsverpflichtung nachgekommen ist und von dem angenommen werden kann, daß er auch in Ermangelung einer solchen Verpflichtung die betreffenden Erzeugnisse nicht als reines Olivenöl, sondern unter ihrer richtigen Bezeichnung zum Kauf angeboten hätte. In diesem Fall sind jedoch sowohl die Zusetzungsverpflichtung als auch eine stichprobenartige Analyse

7 — Siehe Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1058/77 der Kommission vom 18. Mai 1977 über Merkmale von Olivenöl und einigen Olivenöl enthaltenden Erzeugnissen sowie zur Änderung des Schemas des Gemeinsamen Zolltarifs in bezug auf Olivenöl (ABl. L 128, S. 6).

überflüssig, und zur Verhinderung der Irreführung des Verbrauchers genügt eine einwandfreie Kennzeichnung[8].

Damit gelange ich zu der weiteren Schlußfolgerung, daß, selbst für den Fall, daß die streitige nationale Maßnahme sachdienlich wäre, was nicht der Fall ist, die italienische Regierung *nicht* dargetan hat, daß sie auch *unerläßlich* ist.

8. Vollständigkeitshalber füge ich hinzu, daß ebensowenig bewiesen ist, daß die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr tatsächlich ernstlich beeinträchtigende nationale Maßnahme dem angestrebten Ziel, hier: Verbraucher vor dem betrügerischen Vermischen von Nahrungsmitteln zu schützen, *angemessen* ist. Dieses Erfordernis gilt im übrigen auch für den Fall, daß (auch nur stichprobenartige) Analysen als Kontrollmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Auch dann müßte dargetan werden, daß derartige Stichproben unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Waren angewandt werden und nicht so oft erfolgen, daß sie dem angestrebten Ziel unangemessen sind.

9. Ich brauche kaum auf die Verpflichtung einzugehen, Sesamöl Margarine und anderen tierischen und pflanzlichen Speisefetten mit Ausnahme der Butter und Schweinefette zuzufügen. Das Verteidigungsvorbringen der italienischen Regierung ist allzu summarisch. Sie verweist zur Rechtfertigung dieser Zusetzungsverpflichtung allein darauf, daß damit verhindert werde, daß die betreffenden Waren unter der Bezeichnung „Butter" in den Handel kämen.

In Ermangelung weiteren Vorbringens und weiterer Beweisführung seitens der italienischen Regierung gehe ich davon aus, daß das im Zusammenhang mit Olivenöl Gesagte ebenso für diese Erzeugnisse gilt.

Ergebnis

10. Zusammenfassend schlage ich vor,

1) festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie für das Inverkehrbringen von pflanzlichen Speiseölen außer Olivenöl sowie von Margarine und von festen tierischen und pflanzlichen Speisefetten außer Butter und Schweinefetten, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, den Zusatz von Sesamöl mit färbender Wirkung verlangt;

2) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8 — Siehe Urteil vom 10. November 1982 in der Rechtssache 261/81 (Rau, Slg. 1982, 3961) in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, daß Etikettierungsvorschriften eine Verwechslung zwischen Butter und Margarine ebenso wirksam verhindern können wie zwingende Maßnahmen hinsichtlich der Verpackung dieser Erzeugnisse.