SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 16. November 2000 [1]

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen bittet der Bundesgerichtshof (Deutschland) den Gerichtshof um eine Auslegung des Begriffes „praktische Gründe" in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d Satz 2 der Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel [2] in ihrer geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie).

...

I — Rechtlicher Rahmen

2. Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 88/667/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 [3] bestimmt im Einleitungssatz und in Buchstabe d:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit kosmetische Mittel nur dann in den Verkehr gebracht werden können, wenn ihre Behältnisse und Verpackungen unverwischbar, gut leserlich und deutlich sichtbar folgende Angaben tragen:

...

d) die besonderen Vorsichtsmaßnahmen für den Gebrauch, insbesondere die Angaben der Spalte ‚Obligatorische Angabe der Anwendungsbedingungen und Warnhinweise auf der Etikettierung' der Anhänge III, IV, VI und VII, die auf dem Behältnis und der Verpackung stehen müssen; ferner etwaige besondere Vorsichtshinweise bei kosmetischen Mitteln, die zum gewerblichen Gebrauch, insbesondere von Friseuren, bestimmt sind; ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich, so müssen diese Angaben auf einer Pakkungsbeilage enthalten sein, und ein verkürzter Hinweis auf dem Behältnis und der Verpackung muss den Verbraucher auf die betreffenden Angaben hinweisen[.]"

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 262, S. 169.

3 — ABl. L 382, S. 46. Diese Richtlinie war bis zum 31. Dezember 1989 in nationales Recht umzusetzen.

3. Durch die Richtlinie 93/35/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 [4] wurde der letzte Halbsatz in Buchstabe d durch folgenden Text ersetzt:

„Ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich, so müssen diese Angaben auf einer Packungsbeilage, *einem beigefügten Etikett, Papierstreifen oder Kärtchen* [5] enthalten sein, auf die der Verbraucher auf dem Behältnis und der Verpackung entweder durch einen verkürzten Hinweis *oder durch das in Anhang VIII abgebildete Symbol* [6] hingewiesen wird[.]"

II — Der Ausgangsrechtsstreit und die Vorlagefragen

4. Unter den Haarpflegeerzeugnissen, die von der Firma Hans Schwarzkopf GmbH & Co. KG (im Folgenden: Beklagte) hergestellt und vertrieben werden, befindet sich die Haarfärbemittelserie „Igora Royal", die ausschließlich an Friseure und andere gewerbliche Verwender abgegeben wird. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass bestimmte Farbnuancen dieser Serie die von der Richtlinie erfassten chemischen Substanzen Toluylendiamin und Resorcin enthalten.

4 — ABl. L 151, S. 32. Diese Richtlinie war bis zum 14. Juni 1995 in nationales Recht umzusetzen.

5 — Hervorhebung von mir.

6 — Hervorhebung von mir.

5. Anhang III erster Teil der Richtlinie sieht für diese Stoffe die obligatorische Angabe der folgenden Warnhinweise auf der Etikettierung vor:

— für Toluylendiamin:

„Erzeugnis kann eine allergische Reaktion hervorrufen. Vorherige Allergieprobe ratsam. Enthält Toluylendiamin. Nicht zur Färbung von Wimpern und Augenbrauen verwenden."

— für Resorcin:

„Erzeugnis kann eine allergische Reaktion hervorrufen. Enthält Resorcin. Nach Anwendung die Haare gut spülen. Nicht zur Färbung von Augenwimpern und Augenbrauen verwenden. Sofort Augen spülen, falls das Erzeugnis mit den Augen in Berührung gekommen ist."

6. Für verschiedene andere chemische Substanzen sind Texte vorgesehen, die mit den beiden zitierten Texten praktisch übereinstimmen.

7. Die Richtlinie schreibt in manchen Fällen auch kürzere Warnhinweise vor. Es handelt sich dabei beispielsweise um folgende Texte:

— „Nicht zur Babypflege verwenden."

— „Kontakt mit den Augen vermeiden."

— „Nicht in die Augen sprühen."

— „Nicht gegen Flamme oder auf glühenden Körper sprühen."

— „Kontakt mit den Augen vermeiden. Erblindungsgefahr. Für Kinder unzugänglich aufbewahren."

8. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich, dass die Beklagte, statt den vollständigen Text der vorgeschriebenen Warnhinweise auf der Verpackung (Umkarton) und dem Behältnis (Tube) der Erzeugnisse dieser Serie wiederzugeben, dort lediglich den Hinweis: „Nur für gewerbliche Verwendung. Achtung: Gebrauchsanweisung und Warnhinweise beachten." in acht Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaften und in arabischer Sprache anbringt sowie den fraglichen Mitteln eine Packungsbeilage mit dem vollständigen Warnhinweis beifügt. Auf der Verpackung befindet sich außerdem das Symbol gemäß Anhang 8 der deutschen Kosmetikverordnung, das mit dem in Anhang VIII der Richtlinie abgebildeten Symbol übereinstimmt. Es handelt sich dabei um das Bild eines offenen Buches und einer Hand, wobei einer der Finger in Richtung des Buches deutet.

9. Die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. (im Folgenden: Klägerin) sieht in diesem Vorgehen einen Verstoß gegen die deutsche Kosmetikverordnung und eine Handlung des unlauteren Wettbewerbs. Sie hat den Rechtsweg ergriffen, um das Inverkehrbringen der fraglichen Erzeugnisse zu unterbinden, soweit sich nicht die vollständigen Warnhinweise auf der Verpackung und dem Behältnis befinden; die Beklagte könnte diese nach Auffassung der Klägerin anbringen, wenn sie sich auf die Verwendung der Amtssprache des Vertriebslandes beschränkte.

10. Nachdem die Beklagte in der Berufungsinstanz verurteilt worden war[7], legte sie Revision beim Bundesgerichtshof ein, der den folgenden Beschluss erlassen hat:

„... Dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften werden zur Auslegung von

7 — Urteil des Oberlandsgerichts Hamburg vom 24. Oktober 1996, mit dem das Urteil des Landgerichts Hamburg vom 24. Mai 1995 (Berichtigungsurteil vom 30. Juni 1995) abgeändert wurde.

Art. 6 Abs. 1 lit. d Halbsatz 3 [8] der Richtlinie des Rates 76/768/EWG vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. Nr. L 262 v. 27.9.1976, S. 169) in der Fassung der Richtlinie des Rates 88/667/EWG vom 21. Dezember 1988 zur vierten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG (ABl. Nr. L 382 v. 31.12.1988, S. 46) i. V. mit Art. 30, 36 EGV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist der in Art. 6 Abs. 1 lit. d Halbsatz 3 [9] der genannten Richtlinie enthaltene Begriff der ‚praktischen Gründe' dahin auszulegen, dass er auch die Berücksichtigung einer vom Hersteller- oder Vertriebsunternehmen kosmetischer Mittel — aus wirtschaftlichen Erwägungen und zur Erleichterung der Verkehrsfähigkeit innerhalb der Gemeinschaft — für sinnvoll gehaltenen Anbringung der vorgeschriebenen Warnhinweise in mehreren Sprachen zulässt, wenn dadurch der vollständige Warnhinweis nur auf der Packungsbeilage deutlich lesbar angebracht werden und auf der Verpackung und dem Behältnis aus Platzgründen nur ein Kurzhinweis erfolgen kann? Konkret: Ist es erlaubt, von der Angabe der vollständigen Warnhinweise auf Verpackung und Behältnis abzusehen und dort lediglich einen Kurzhinweis anzubringen, wenn das Unternehmen es aus den genannten Gründen für sinnvoll hält, seine Erzeugnisse in einer einheitlichen Aufmachung in neun Sprachen verschiedener Abnehmerstaaten (davon acht EU-Mitgliedstaaten) auf den Markt zu bringen?"

8 — [Betrifft nur die Originalfassung.]

9 — [Betrifft nur die Originalfassung.]

III — Vorbemerkungen

11. In dieser Sache sind vorweg zwei Bemerkungen erforderlich.

12. Die erste betrifft die Formulierung des Vorlagebeschlusses. Nach dessen Tenor soll der Gerichtshof Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 88/667 auslegen.

13. Entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut des Beschlusstenors macht das vorlegende Gericht jedoch in Abschnitt III, Nummer 1, zweiter Absatz der Begründung die folgenden Ausführungen:

„Der Streit der Parteien geht darum, ob die Beklagte sich mit Erfolg auf die Ausnahmeregelung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 [Kosmetikverordnung] berufen kann. Auf den Streitfall ist die ab 1. Januar 1997 geltende

Fassung dieser Regelung anwendbar; sie lautet:..."

14. Die ab 1. Januar 1997 geltende Fassung der deutschen Kosmetikverordnung ist aber diejenige, mit der die Richtlinie 93/35 umgesetzt wurde.

15. Zudem erwähnt der Bundesgerichtshof im Sachverhalt, dass sich das in Anhang 8 der deutschen Kosmetikverordnung abgebildete Symbol auf den Verpackungen befinde [10]. Dieser Anhang wurde aber erst bei der Umsetzung der Richtlinie 93/35 in die Kosmetikverordnung eingefügt [11].

16. Demgegenüber wurde in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass der Rechtsstreit am 9. Februar 1995, d. h. nach dem Erlass der Richtlinie 93/35, aber vor Ablauf der Umsetzungsfrist und vor der tatsächlichen Umsetzung in das deutsche Recht, vor die deutschen Gerichte gebracht worden war.

17. In Anbetracht der zitierten Textpassagen aus dem Vorlagebeschluss sowie des Umstands, dass der streitige Begriff („praktische Gründe") in den verschiedenen Fassungen der Richtlinie gleich geblieben ist, halte ich es dennoch für zulässig, auf die Richtlinie 93/35 Bezug zu nehmen, soweit dies von Nutzen ist, um die mutmaßlichen Absichten des Gemeinschaftsgesetzgebers aufzuklären.

18. Meine zweite Vorbemerkung betrifft den Umstand, dass die Ausnahmemöglichkeit nach Ansicht der Kommission nur „etwaige besondere Vorsichtshinweise bei kosmetischen Mitteln, die zum gewerblichen Gebrauch, insbesondere von Friseuren, bestimmt sind", erfasst.

19. Diese Auslegung beruht wahrscheinlich darauf, dass in der deutschen Sprachfassung der Richtlinie vor den Änderungen durch die Richtlinie 93/35 die verschiedenen Teile von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d durch Strichpunkte voneinander getrennt waren, so dass man annehmen konnte, die Textpassage zur Unmöglichkeit aus praktischen Gründen beziehe sich nur auf die unmittelbar vorangehende Passage, die die besonderen Vorsichtshinweise für gewerbliche Verwender zum Gegenstand hatte. In den anderen Sprachfassungen begann der Satz „Ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich" dagegen in Großschreibung und war daher auf den gesamten vorangehenden Text zu beziehen.

20. In der Richtlinie 93/35 wurde dieser Teilsatz in Buchstabe d auch in der deutschen Sprachfassung in einen selbständigen

10 — Abschnitt I, Absatz 3, letzter Satz des Sachverhalts lautet im Beschluss: „Auf der Verpackung befindet sich zusätzlich noch das Symbol gemäß Anlage 8 zur Kosmetikverordnung".

11 — Artikel 1 Absatz 14 bestimmt: „Anhang VIII im Anhang dieser Richtlinie wird angefügt."

Satz umgewandelt. Ich kann mich daher der Auslegung der Kommission nicht anschließen.

21. Außerdem habe ich in den Anhängen der Richtlinie keinen Hinweis auf besondere Vorsichtsmaßnahmen für Friseure oder andere gewerbliche Verwender gefunden.

22. Mit anderen Worten, die Warnhinweise für Erzeugnisse, die Toluylendiamin oder Resorcin enthalten, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, sollen Friseure ebenso wie nichtgewerbliche Verwender solcher Produkte unterrichten. In den Kaufhausregalen finden sich im übrigen zahlreiche Haarfärbemittel für den allgemeinen Gebrauch, deren Verpackung die fraglichen Hinweise in einer, zwei, drei oder vier Sprachen trägt.

IV — Die Fragen des vorlegenden Gerichts und die Erklärungen der Beklagten

23. Nach der Wiedergabe der Gründe, aus denen das deutsche Berufungsgericht sich für eine enge Auslegung des Begriffes „praktische Gründe" entschieden hatte, die auch im deutschen Schrifttum befürwortet wurde, stellt sich der Bundesgerichtshof die Frage, ob er dieser Auslegung folgen sollte, da sie „auf einen generellen Vorrang des Verbraucherschutzes hinausläuft und kaum Raum für die Anerkennung praktischer Gründe im Rahmen einer Abwägung im Einzelfall lässt." Das vorlegende Gericht verweist insofern auf die zweite Begründungserwägung der Richtlinie, die für eine Auslegung spreche, nach der bei der im Streitfall gegebenen Sachlage ein Verzicht auf die vollständige Wiedergabe der vorgeschriebenen Angaben auf Verpackung und Behältnis zulässig wäre. Nach dieser Begründungserwägung sei es Ziel der Richtlinie, die Hersteller kosmetischer Mittel von Hemmnissen des innergemeinschaftlichen Handels zu befreien, die sich aus den unterschiedlichen Anforderungen an die Inhaltsstoffe der Erzeugnisse in den Mitgliedstaaten ergäben. Ebenso könne sich die Auslegung von Vorschriften über obligatorische Angaben hemmend auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Export außerhalb der Gemeinschaft auswirken, wenn sie verlange, dass die umfassenden Warnhinweise jeweils in der Landessprache vollständig auf Verpackung und Behältnis angebracht würden, und Kurzhinweise der vorliegenden Art („Nur für gewerbliche Verwendung. Achtung: Gebrauchsanweisung und Warnhinweise beachten.") in mehreren Sprachen als unzureichend angesehen würden. Dem Gesichtspunkt der Erleichterung der Verkehrsfähigkeit innerhalb der Gemeinschaft komme auch im Hinblick auf die Artikel 30 und 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG und 30 EG) ein erhebliches Gewicht zu. Er könne — wozu das vorlegende Gericht neige — die Annahme rechtfertigen, dass die Kurzhinweise unter den hier gegebenen Umständen als ausreichend zu erachten seien, zumal der Verbraucher — worauf er hingewiesen werde — auf eine Packungsbeilage zurückgreifen könne und die in Rede stehenden Haarfärbemittel der Beklagten letztlich nur zum gewerblichen Gebrauch (durch

Friseure u. a.) bestimmt seien, wenn auch nicht ausgeschlossen werden könne, dass sie den Endverbraucher unmittelbar erreichten. Zutreffend weise die Beklagte darauf hin, dass der Verwender ebenso wie der Endverbraucher durch den Umgang mit Arzneimitteln daran gewöhnt seien, für weiter gehende Warnhinweise die Packungsbeilagen heranzuziehen. Die hier gewählte Wiedergabe der vorgeschriebenen Angaben trägt daher nach Auffassung des vorlegenden Gerichts den Anforderungen des Gesundheitsschutzes hinreichend Rechnung.

24. Die Beklagte macht zusätzlich geltend, die streitige Bestimmung sei in dem Sinne auszulegen, dass die entsprechende Verpflichtung nicht nur in den Fällen gelockert sei, in denen es objektiv unmöglich sei, den vorgeschriebenen Wortlaut auf Behältnissen und Verpackungen anzubringen, sondern in allen Fällen, in denen „praktische Gründe" vorlägen.

25. Vorliegend bestünden diese praktischen Gründe in dem Bestreben nach einer einheitlichen Aufmachung der Produktserie mit identischen Packungsbeilagen, um einen europaweiten Vertrieb zu ermöglichen, und in den damit verbundenen Vorteilen. Diese Vorteile hätten insoweit wirtschaftlichen Charakter, als sie es ermöglichten, Kosten beim Vertrieb zu sparen, die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu verbessern oder der zunehmenden Internationalisierung des Handels Rechnung zu tragen; sie führten aber auch zu einem verbesserten Schutz der Verbraucher und der gewerblichen Verwender gegen mögliche Gesundheitsgefährdungen. Dieses Ziel lasse sich nicht durch die Wiedergabe des vollständigen Wortlauts der obligatorischen Warnhinweise in neun Sprachen auf den Verpackungen und Behältnissen erreichen, da hierfür eine im Verhältnis zum Inhalt irreführend große Verpackung erforderlich wäre.

26. Die Beklagte ist der Ansicht, dass im Rahmen einer Interessenabwägung zu ermitteln sei, ob der Schutzzweck des streitigen Gesetzes eher erreicht werde, wenn verkürzte Warnhinweise in mehreren europäischen Sprachen angebracht seien, die durch vollständige Hinweise auf einer Packungsbeilage ergänzt würden, oder wenn der vollständige Wortlaut der Warnhinweise nur in der Sprache des Vertriebslandes auf der Verpackung und dem Behältnis erscheine. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Erzeugnisse ausschließlich für gewerbliche Verwender und damit für Fachkreise bestimmt seien.

V — Würdigung

1. *Was ist unter „aus praktischen Gründen nicht möglich" oder „praktischer Unmöglichkeit" zu verstehen?*

27. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Begriffe des Gemeinschaftsrechts vom Ge-

richtshof auszulegen sind, um sicherzustellen, dass sie in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden.

28. Im Urteil Stauder [12] hat der Gerichtshof bezüglich einer an alle Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung festgestellt, dass es „die Notwendigkeit einheitlicher Anwendung und damit Auslegung [verbietet], die Vorschrift in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten, und vielmehr [gebietet], sie nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers und dem von diesem verfolgten Zweck namentlich im Licht ihrer Fassung in allen vier Sprachen auszulegen."

29. Im vorliegenden Fall bin ich der Auffassung, dass zwischen den verschiedenen Sprachfassungen des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe d keine Abweichungen bestehen.

30. In der deutschen Fassung ist von „praktischen Gründen" die Rede, aus denen die vollständige Wiedergabe der Warnhinweise „nicht möglich" ist („ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich"). Auch die schwedische Fassung lässt sich mit „wenn das aus praktischen Gründen nicht erfolgen kann" übersetzen („Om detta är ogörligt av praktiska skäl").

31. In der englischen („where this is impossible for practical reasons") sowie in der dänischen [13], der spanischen [14], der finnischen [15], der griechischen [16] und der niederländischen [17] Fassung wird zwar statt des Begriffes „nicht möglich" der Begriff „unmöglich" verwendet. Ich halte diese beiden Begriffe jedoch für gleichwertig.

32. Die französische sowie die italienische [18] und die portugiesische [19] Fassung verwenden die Formulierung „im Fall praktischer Unmöglichkeit". Das mag auf den ersten Blick etwas stärker erscheinen, doch besteht in Wirklichkeit kein Unterschied zwischen dem Adjektiv „unmöglich" und dem Substantiv „Unmöglichkeit".

33. In Wirklichkeit betrifft der Streit vielmehr die Frage, was unter „praktisch" zu verstehen ist. Es geht darum, ob die Pflicht zur Anbringung der vollständigen Warnhinweise nur dann gelockert ist, wenn es aus Platzgründen „objektiv" unmöglich ist, den vollständigen Text wiederzugeben, oder — wie das die Beklagte vorträgt — auch dann, wenn *hinreichende praktische Gründe*, die auch wirtschaftlicher Natur sein können, für einen Verzicht [20] hierauf vorliegen.

34. Die Klägerin, die französische, die niederländische und die finnische Regierung

12 — Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69 (Stauder/Ulm, Slg. 1969, 419, Randnr. 3).

13 — Hvis dette i praksis er umuligt.
14 — Cuando esto fuera imposible en la práctica.
15 — Jos tämä on käytännön syistä mahdotonta.
16 — Se periptosi pou, afto ine praktika adynato.
17 — Wanneer dit in de praktijk onmogelijk is.
18 — In caso di impossibilità pratica.
19 — Em caso de impossibilidade prática.
20 — Der Begriff „Verzicht" wird auch vom vorlegenden Gericht benutzt.

sowie die Kommission machen im Wesentlichen geltend, die Ausnahme von der Pflicht zur Anbringung der vollständigen Warnhinweise sei eng auszulegen, da die Hinweise den Schutz der Volksgesundheit bezweckten.

35. Die Klägerin trägt vor, die Anwendung der Ausnahmebestimmung komme danach nur in Betracht, wenn der Hersteller mit Hindernissen konfrontiert sei, „die aus technischen Gründen eine ordnungsgemäße Beschriftung der Behältnisse unmöglich machen", wozu insbesondere „die geringe Größe des Behältnisses [oder] technische Schwierigkeiten, das Behältnis unverwischbar, gut lesbar und deutlich sichtbar zu beschriften", zählten, selbst wenn keine vollständige „Unmöglichkeit" vorliege.

36. Die niederländische Regierung ist der Auffassung, die „praktische Unmöglichkeit" der Einhaltung der Kennzeichnungspflicht müsse auf die durch Art und Funktion bedingte Formgebung oder Größe des betreffenden Erzeugnisses oder auf dessen gebräuchliche Anbietungsform zurückzuführen sein.

37. Die Klägerin sowie die Kommission, die finnische und die niederländische Regierung betonen, dass rein wirtschaftliche Erwägungen nicht ausreichten, um die Anwendung der Ausnahmebestimmung zu rechtfertigen. Dasselbe gelte für Gründe, die mit Planungen, Opportunitätserwägungen oder Willensentscheidungen des Herstellers oder Vertreibers zusammenhingen, der naturgemäß eine einfachere, praktischere, leichtere oder kostengünstigere Lösung derjenigen vorzöge, die aus der Anwendung der Richtlinie folge. Dasselbe Ergebnis könne auch im Wege einer Interessenabwägung gewonnen werden. Die Volksgesundheit sei vorrangig zu schützen und bei der Auslegung des Begriffes „praktische Gründe" müsse Gesichtspunkten des Schutzes der Volksgesundheit Rechnung getragen werden.

38. Auch ich schlage Ihnen vor, die fragliche Bestimmung im Sinne einer „materiellen Unmöglichkeit" auszulegen.

39. Ich werde später prüfen, ob diese Auslegung gegen Artikel 30 EG-Vertrag verstößt, weil sie die Unternehmen dazu zwingt, je nach dem Bestimmungsmitgliedstaat der Waren unterschiedliche Verpackungen zu verwenden.

40. Ein erster Grund, aus dem ich mich der Auffassung der Klägerin, der drei Regierungen und der Kommission anschließe, liegt in dem Umstand, dass die Begriffe „nicht möglich", „unmöglich" oder „Unmöglichkeit" an sich in Bezug auf tatsächliche Umstände verwendet werden, auf die derjenige, der sich auf sie beruft, keinen Einfluss hat oder die nicht seinem Willen unterworfen sind.

41. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass der Rat, hätte er auch wirtschaftliche Gründe erfassen wollen, dies mit der folgenden Formulierung leicht im Text hätte

klarstellen können: „Bei praktischer Unmöglichkeiten oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bei der Herstellung der Verpackungen oder Behältnisse...".

42. Allerdings könnte man auch umgekehrt argumentieren, dass der Rat, falls er nur praktische Gründe des Umfangs oder der Form des Erzeugnisses berücksichtigen wollte, auch dies hätte klarstellen können, wie er es in anderen, 1993 eingefügten Teilen von Artikel 6 getan hat.

43. Am Ende des Absatzes 1 wurden nämlich die folgenden beiden Unterabsätze eingefügt:

„Können die unter den Buchstaben d) und g)[21] genannten Angaben *aus Gründen des Umfangs oder der Form*[22] nicht auf einer Packungsbeilage angebracht werden, so müssen die betreffenden Angaben auf einem dem kosmetischen Mittel beigefügten oder an ihm *befestigten*[23] Etikett, Papierstreifen oder Kärtchen angebracht werden.

Können im Fall von Seife, Badeperlen und anderen Kleinartikeln die unter Buchstabe g) genannten Angaben aus Gründen des Umfangs oder der Form weder auf einem beigefügten Etikett, Papierstreifen oder Kärtchen noch auf einer Packungsbeilage angebracht werden, so müssen die betreffenden Angaben auf einem Schild in unmittelbarer Nähe des Behältnisses, in dem das kosmetische Mittel zum Verkauf angeboten wird, angebracht werden."

44. Der Unterschied zwischen der Formulierung in diesen Unterabsätzen und der in Buchstabe d lässt aber, wie auch die Kommission bemerkt, sowohl einen Umkehrschluss als auch einen Analogieschluss zu. Wenn nämlich der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht angegeben hat, was unter „praktischer Unmöglichkeit" im Sinne des Buchstaben d zu verstehen ist, dann kann es sich dabei ebenso um eine bewusste Entscheidung wie um ein einfaches Versehen handeln.

45. Ich teile daher die Auffassung der Kommission, wonach „der letzte — und wichtigste — Aspekt, unter dem die streitige Vorschrift zu betrachten ist, entscheidend [ist]: die Zielsetzung der Regelung, zu der sie gehört".

2. *Die Zielsetzung der Richtlinie*

46. Nach meiner Auffassung lässt sich nicht vertreten, dass die Richtlinie die Sicherung des Gesundheitsschutzes der Verwender der fraglichen Erzeugnisse nur als Nebenzweck verfolge.

21 — Buchstabe g) betrifft die Liste der Bestandteile. Er enthält eine Ausnahmemöglichkeit, die mit der hier streitigen Regelung in Buchstabe d) übereinstimmt.

22 — Hervorhebung von mir.

23 — Hervorhebung von mir.

47. Der Rat scheint die folgenden logischen Schritte durchgeführt zu haben:

48. Er stellte zunächst fest, dass die fraglichen Erzeugnisse nicht frei verkehren konnten, da in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften für die Zusammensetzung und Etikettierung kosmetischer Mittel bestanden (erste und zweite Begründungserwägung).

49. Der Rat war sich darüber im Klaren, dass die Berufung auf die „Cassis de Dijon"-Rechtsprechung [24] gegen diese unterschiedlichen Vorschriften nicht in Betracht kam, da die Mitgliedstaaten insoweit berechtigt waren, den Vorbehalt des Artikels 36 EG-Vertrag in Anspruch zu nehmen, der es erlaubt, Einfuhrverbote beizubehalten, die zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sind.

50. Das ergibt sich aus der dritten Begründungserwägung, in der festgestellt wird, dass „der Hauptzweck der betreffenden Rechtsvorschriften die Erhaltung der Volksgesundheit [ist], so dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften... das gleiche Ziel verfolgen müssen".

51. Der Rat daher auf Gemeinschaftsebene Vorschriften für Zusammensetzung, Etikettierung und Verpackung von kosmetischen Mitteln festgelegt (vierte Begründungserwägung).

52. Er hat daraus in Artikel 7 Absatz 1 die logische Folge gezogen, dass „[d]ie Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln nicht auf Grund der in dieser Richtlinie und ihren Anhängen enthaltenen Anforderungen ablehnen, verbieten oder beschränken [dürfen], wenn sie den Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen".

53. Zugleich hat der Rat in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehen, dass „die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen [treffen], damit kosmetische Mittel nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie den Vorschriften dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen".

54. Wie wir oben gesehen haben, wird dieselbe Regel in Artikel 6 Absatz 1 speziell für die obligatorischen Angaben auf dem Behältnis und der Verpackung wiederholt.

55. Diese Regeln gelten selbst dann, wenn ein Erzeugnis nur im Mitgliedstaat seiner Herstellung in Verkehr gebracht wird.

24 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, genannt „Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649).

56. Außerdem ist zu beachten, dass die Richtlinie nicht ausnahmslos für alle Erzeugnisse gilt. Der Rat hat nämlich „kosmetische Mittel, die einen der in Anhang V aufgeführten Stoffe enthalten", vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Für diese Erzeugnisse können „die Mitgliedstaaten... alle Vorschriften erlassen, die sie für zweckmäßig erachten" (Artikel 1 Absatz 3, eingefügt durch die Richtlinie 88/667). Diese Vorschriften können selbstverständlich bis hin zum Verbot des Verkaufs der Erzeugnisse gehen.

57. Schließlich sieht Artikel 12 vor: „Stellt ein Mitgliedstaat gestützt auf eine ausführliche Begründung fest, dass ein kosmetisches Mittel *trotz Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie* [25] eine Gefahr für die Gesundheit darstellt, so kann er das Inverkehrbringen dieses kosmetischen Mittels in seinem Hoheitsgebiet vorläufig untersagen oder besonderen Bedingungen unterwerfen."

58. Die Kommission muss sodann Konsultationen durchführen, eine Stellungnahme abgeben und die entsprechenden Maßnahmen treffen. „Ist die Kommission der Ansicht, dass technische Anpassungen der Richtlinie erforderlich sind, so werden diese entweder von der Kommission oder vom Rat... beschlossen; in diesem Fall kann der Mitgliedstaat, der Schutzmaßnahmen getroffen hat, diese bis zum Inkrafttreten dieser Anpassungen beibehalten."

25 — Hervorhebung von mir.

59. Damit ist völlig unbestreitbar, dass die Erhaltung der Volksgesundheit ein Hauptzweck der Richtlinie ist. Das wird auch von der Kommission in der ersten Begründungserwägung der jüngsten Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/768 [26] bestätigt, in der es heißt: „Die Richtlinie 76/768 hat vor allem den Zweck, die öffentliche Gesundheit zu schützen..."

60. Es steht also außer Zweifel, dass bei einem Konflikt zwischen dem Grundsatz des freien Verkehrs kosmetischer Mittel und Belangen der Erhaltung der öffentlichen Gesundheit die letzteren den Vorzug erhalten müssen.

61. Daraus ergibt sich unweigerlich, dass die Ausdrücke „im Falle praktischer Unmöglichkeit" oder „ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich" wegen der vorrangigen Bedeutung, die den Belangen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit im Rahmen der Richtlinie zukommt, eng auszulegen sind. Sie können sich nur auf Fälle beziehen, in denen die Anbringung der vollständigen Warnhinweise auf der Verpackung und dem Behältnis materiell unmöglich ist.

62. Schließlich ist zu bemerken, dass die Argumentation der Beklagten, die die

26 — Richtlinie 97/18/EG der Kommission vom 17. April 1997 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind (ABl. L 114, S. 43).

streitige Regelung als Hemmnis für den freien Warenverkehr darstellt, zumindest paradox ist. Wie ich gezeigt habe, wurde der freie Verkehr mit kosmetischen Produkten erst durch den Erlass bestimmter gemeinschaftlicher Vorschriften ermöglicht; es ist daher schwer verständlich, dass ein Hersteller sich dem nun entziehen will, indem er behauptet, eine dieser Vorschriften stelle ein Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handel dar.

63. Andererseits hat der Gerichtshof im Urteil „Clinique“ [27] entschieden, dass die Richtlinie „wie das gesamte abgeleitete Recht im Lichte der Bestimmungen des [EG-Vertrags] über den freien Warenverkehr auszulegen [ist] (vgl. insbesondere das Urteil vom 9. Juni 1992 in der Rechtssache C-47/90, Delhaize et Le Lion, Slg. 1992, I-3669, Randnr. 26)“.

64. Einige der von der Beklagten vorgebrachten Argumente laufen jedoch darauf hinaus, dass die streitige Bestimmung eine Behinderung des freien Warenverkehrs darstelle, die zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht erforderlich sei.

3. *Ist die streitige Bestimmung unverhältnismäßig?*

65. Die Beklagte macht geltend, die streitige Bestimmung könne nicht durch den Schutz der Volksgesundheit und den Verbraucherschutz gerechtfertigt werden, da die von ihr gewählte Lösung durch die Anbringung mehrsprachiger Kurzhinweise einen gleichwertigen, wenn nicht sogar höherwertigen Schutz der Verbraucher und der gewerblichen Verwender erreiche.

66. Sie erlaube zunächst, auch die im Vertriebsland ansässigen Ausländer zu informieren, die nicht die Landessprache beherrschten. Die Kommission hält dem — meines Erachtens zu Recht — entgegen, dass in diesem Fall der Kurzhinweis auch in türkischer Sprache abgefasst sein müsste, da ein erheblicher Anteil der in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Ausländer diese Sprache als Muttersprache hätte. Außerdem rechtfertigt dieses Argument keineswegs den Schluss, dass die von der Richtlinie geforderte doppelte Anbringung der vollständigen Warnhinweise nicht erforderlich sei, um das angestrebte Ziel zu erreichen oder dass sie unverhältnismäßig sei.

67. Der Rat wollte offensichtlich erreichen, dass der Warnhinweis als „Blickfang“ für den Benutzer dient, und zwar ein erstes Mal, wenn er zu der Verpackung greift, und ein zweites Mal, wenn er die Tube in die Hand nimmt. Man darf also annehmen, dass der Rat davon ausgegangen ist, dass bestimmte Personen eher die Neigung haben, eine Packungsbeilage nicht zu lesen, selbst wenn sie auf diese hingewiesen werden. Die finnische Regierung bemerkt dazu durchaus treffend, dass nicht alle Behältnisse zur einmaligen Benutzung bestimmt seien und die Packungsbeilage nach der ersten Benutzung des Mittels verloren gehen könne.

27 — Urteil vom 2. Februar 1994 in der Rechtssache C-315/92 (Verband sozialer Wettbewerb, genannt „Clinique“, Slg. 1994, I-317, Randnr. 12).

68. Trotzdem macht die Beklagte geltend, die von ihr gewählte Lösung biete einen Schutz, der dem durch die Anbringung der vollständigen Warnhinweise auf den Verpackungen und Behältnissen gewährleisteten Schutz zumindest gleichwertig sei, da Verbraucher und gewerbliche Verwender aufgrund ihrer Erfahrung im Umgang mit Arzneimitteln daran gewöhnt seien, Packungsbeilagen zu lesen.

69. Die Klägerin hält dem zu Recht entgegen, dass kosmetische Mittel nach der Richtlinie bei normaler oder vorhersehbarer Verwendung nicht schädlich sein dürften[28] und man daher von Verbrauchern und gewerblichen Verwendern nicht erwarten könne, dass sie bei der Anwendung von kosmetischen Mitteln ebenso sorgfältig vorgingen wie bei der Anwendung von Arzneimitteln.

70. Ich bin der Meinung, dass man von Verbrauchern oder gewerblichen Verwendern nicht verlangen kann, dass sie beim Umgang mit kosmetischen Mitteln die gleiche Sorgfalt anwenden wie beim Umgang mit Arzneimitteln, da sie nicht damit rechnen, dass kosmetische Mittel ihre Gesundheit gefährden könnten. Die Richtlinie definiert kosmetische Produkte als[29] „Stoffe oder Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, äußerlich mit den verschiedenen Teilen des menschlichen Körpers (Haut, Behaarungssystem, Nägel, Lippen und intime Regionen) oder mit den Zähnen und den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung zu kommen, und zwar zu dem ausschließlichen oder überwiegenden Zweck, diese zu reinigen, zu parfümieren, ihr Aussehen zu verändern und/oder den Körpergeruch zu beeinflussen und/oder um sie zu schützen oder in gutem Zustand zu halten".

71. Kosmetische Mittel unterscheiden sich damit klar von Arzneimitteln, die definiert sind als[30] „alle Stoffe oder Stoffzusammensetzungen, die als Mittel zur Heilung oder zur Verhütung menschlicher oder tierischer Krankheiten bezeichnet werden; alle Stoffe oder Stoffzusammensetzungen, die dazu bestimmt sind, im oder am menschlichen oder tierischen Körper zur Erstellung einer ärztlichen Diagnose oder zur Wiederherstellung, Besserung oder Beeinflussung der menschlichen oder tierischen Körperfunktion angewandt zu werden".

72. Der Durchschnittsverbraucher ist sich sehr wohl bewusst, dass bestimmte Arzneimittel Nebenwirkungen haben können, und er ist daher, wenn es um Arzneimittel geht, eher bereit, Gebrauchshinweise, die sich auf der Packungsbeilage befinden, zu berücksichtigen. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass der größte Teil der Arzneimittel von Ärzten verschrieben wird, die den Patienten bereits die richtige Dosierung erklärt und sie auf mögliche Nebenwirkungen aufmerksam gemacht haben.

28 — Vgl. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie, der bestimmt: „Die innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebrachten kosmetischen Mittel dürfen bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die menschliche Gesundheit nicht schädigen, insbesondere unter Berücksichtigung der Aufmachung des Produkts, seiner Etikettierung, gegebenenfalls der Hinweise für seine Verwendung und der Anweisungen für seine Beseitigung sowie aller sonstigen Angaben oder Informationen seitens des Herstellers oder seines Beauftragten oder jedes anderen für das Inverkehrbringen dieser Produkte auf dem Gemeinschaftsmarkt Verantwortlichen."

29 — Vgl. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie.

30 — Vgl. Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie 65/65/EWG des Rates vom 26. Januar 1965 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneispezialitäten (ABl. 1965, Nr. 22, S. 369).

73. Das Verhalten des Verbrauchers beim Umgang mit Arzneimitteln kann daher nicht mit seinem Verhalten beim Umgang mit kosmetischen Mitteln verglichen werden, weil diese eher als ungefährlich eingeschätzt werden.

74. Jedenfalls ist zu bemerken, dass auch die Richtlinie 92/27/EWG des Rates vom 31. März 1992 über die Etikettierung und die Packungsbeilage von Humanarzneimitteln [31] die Anbringung bestimmter Warnhinweise auf der Verpackung verlangt, ohne dass insoweit die Möglichkeit eines Verweises auf die Packungsbeilage bestünde, die vielmehr noch zusätzliche Hinweise enthalten muss.

75. So müssen auf der Verpackung der Name des Arzneimittels, die qualitative und quantitative Zusammensetzung an Wirkstoffen nach Dosierungseinheit, ein Verzeichnis der Arzneiträgerstoffe mit bekannter Wirkungsweise sowie die folgenden Angaben angebracht sein:

— Art und erforderlichenfalls Weg der Verabreichung;

— besondere Warnhinweise, wonach Arzneimittel außerhalb der Reichweite von Kindern aufzubewahren sind;

— besondere Warnhinweise, wenn diese bei dem betreffenden Arzneimittel geboten sind;

— gegebenenfalls besondere Vorsichtsmaßnahmen für die Aufbewahrung;

— gegebenenfalls besondere Vorsichtsmaßnahmen für die Beseitigung von nicht verwendeten Erzeugnissen oder der davon stammenden Abfallmaterialien;

— Verwendungszweck bei Arzneimitteln zur Selbstmedikation.

76. Es liegt auf der Hand, dass diese Angaben praktisch nie auf einer einheitlichen Verpackung in allen Sprachen der Mitgliedstaaten gemacht werden können.

77. Was die kosmetischen Mittel angeht, so muss man — wie die finnische und die niederländische Regierung betonen — auch den Umstand berücksichtigen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber der Anbringung des vollständigen Wortlauts der im Anhang der Richtlinie vorgesehenen Warnhinweise in der oder den Landes- oder Amtssprachen des Vertriebslandes auf der Verpackung und dem Behältnis eines kosmetischen Mittels offenbar eine höhere Schutzwirkung für Durchschnittsverbraucher und gewerbliche Verwender beigemessen hat als

31 — ABl. L 113, S. 8.

der Anbringung eines Kurzhinweises mit einem Verweis auf die Packungsbeilage.

78. Die französische und die niederländische Regierung machen — ebenfalls zu Recht — geltend, dass der Verbraucher die Möglichkeit haben müsse, sich vor dem Kauf eines kosmetischen Mittels und ohne dessen Verpackung zu öffnen, über etwa erforderliche Vorsichtsmaßnahmen zu unterrichten, um in voller Sachkenntnis eine Entscheidung treffen zu können.

79. In der Tat darf man nicht vergessen, dass die von der Richtlinie erfassten kosmetischen Mittel für die Allgemeinheit bestimmt sind. Es kommt aber ganz wesentlich darauf an, dass ein Verbraucher, der beispielsweise Puder kaufen möchte, bereits vor dem Kauf erfährt, dass ein borsäurehaltiger Puder nicht zur Babypflege verwendet werden darf (vgl. Anhang III Erster Teil Nummer 1 der Richtlinie) oder dass ein anderes Produkt mit einer Erblindungsgefahr verbunden ist (Nummer 17 desselben Anhangs).

80. Die Qualität der Information stellt nämlich ein Schlüsselelement des Verbraucherschutzes dar. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass „die Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet einen engen Zusammenhang zwischen dem Schutz und der Unterrichtung des Verbrauchers herstellt..." [32] und sich somit erweise, dass „das Gemeinschaftsrecht eines der grundlegenden Erfordernisse des Verbraucherschutzes in der Unterrichtung der Verbraucher sieht..." [33].

81. Fraglich ist nur, ob ein Erfordernis, das bei für die Allgemeinheit bestimmten Erzeugnissen nicht unverhältnismäßig ist, möglicherweise als unverhältnismäßig anzusehen ist, wenn es Erzeugnisse betrifft, die nur zum gewerblichen Gebrauch bestimmt sind.

4. *Die besondere Lage gewerblicher Verwender*

82. Die Beklagte macht geltend, im Rahmen der Interessenabwägung sei zu berücksichtigen, dass das fragliche Produkt ausschließlich für gewerbliche Verwender bestimmt sei, bei denen nicht derselbe Schutzstandard erforderlich sei wie bei durchschnittlichen Verbrauchern.

83. Die finnische Regierung hält dem entgegen, die Richtlinie bezwecke ebenso den Schutz der Gesundheit gewerblicher Verwender wie der der Verbraucher und es sei daher nicht zulässig, unter dem Vorwand, dass ein Erzeugnis ausschließlich zum ge-

32 — Urteil vom 7. März 1990 in der Rechtssache C-362/88 (GB-INNO-BM, Slg. 1990, I-667, Randnr. 14).

33 — Urteil GB-INNO-BM, Randnr. 18.

werblichen Gebrauch bestimmt sei, hinsichtlich der gewerblichen Verwender weniger strenge Regeln anzuwenden. Gewerbetreibende seien sogar einem höheren Gesundheitsrisiko ausgesetzt, und im übrigen gebe es keine Gewähr dafür, dass die Erzeugnisse nicht in die Hände gewöhnlicher Verbraucher gerieten.

84. Insoweit ist daran zu erinnern, dass in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d bis zum Erlass der Richtlinie 88/667 keine Verpflichtung erwähnt war, auf den Verpackungen und Behältnissen besondere Warnhinweise für gewerbliche Verwender anzubringen. Der Teilsatz „ferner etwaige besondere Vorsichtshinweise bei kosmetischen Mitteln, die zum gewerblichen Gebrauch, insbesondere von Friseuren, bestimmt sind" wurde erst nach der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie aufgenommen. Der Ausschuss hatte nämlich in Nummer 2.3. seiner Stellungnahme zum Vorschlag für die Richtlinie 88/667[34] ausgeführt: „Anlass zur Besorgnis gibt außerdem die Tatsache, dass nicht die Rede von besonderen Vorsichtsmaßnahmen für kosmetische Mittel ist, die — namentlich von Friseuren — für gewerbliche Zwecke verwendet werden. In Anhang III werden wohl einige Angaben besonders erwähnt, die sich an alle Verwender richten. Wichtig wäre jedoch, dass die Hersteller verpflichtet werden, zumindest bei bestimmten Erzeugnissen anzugeben, dass das Tragen von Handschuhen bei der Anwendung dieser Produkte empfehlenswert ist. Selbst wenn nämlich einige dieser Erzeugnisse keine besonderen Probleme aufwerfen, steht doch fest, dass sie in gewissem Grade Reizungen verursachen können, wenn sie mehrmals am Tage wiederholt angewandt werden; die damit umgehenden Personen müssen deshalb in die Lage versetzt werden, diese Probleme zu vermeiden."

85. Wenn aber ein Gremium, in dem sich Unternehmer und Arbeitnehmer ausdrücken, zu dem Schluss kommt, dass die durch die Richtlinie vorgesehene Information verbessert würde, wenn sie durch Angaben für Gewerbetreibende ergänzt würde, dann kann man kaum annehmen, dass der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt hat, wenn er die Verwendung verkürzter Hinweise sowohl gegenüber Gewerbetreibenden als auch gegenüber Verbrauchern verboten hat.

86. Berufstätige mit langer Erfahrung mögen sich zwar über die erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen im Klaren sein; das gilt jedoch nicht unbedingt für Auszubildende. Außerdem ist es möglich, dass neue Produktmarken oder -bezeichnungen in Gebrauch genommen werden, ohne dass die Beschäftigten sofort bemerken, dass die entsprechenden Erzeugnisse mit denselben Risiken behaftet sind wie die, an die sie gewöhnt waren.

87. Bei Erzeugnissen, die ausschließlich zum gewerblichen Gebrauch bestimmt sind, wäre es sicherlich denkbar, sich mit einem kürzeren, auf das Wesentliche beschränkten Hinweis zu begnügen, wie z. B. „Achtung: Gefahr einer Augenschädigung. Allergiegefahr. Packungsbeilage sorgfältig lesen."

34 — Stellungnahme zum Thema Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur vierten Änderung der Richtlinie 76/768 (ABl. 1987, C 319, S. 5).

88. Dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht für diesen Weg entschieden hat, erlaubt es jedoch nicht, ihm einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Last zu legen. Die Differenzierung der Etikettierungspflichten je nach dem Vertriebsweg — Abgabe an die Allgemeinheit oder nur an gewerbliche Verwender — oder umgekehrt die Vereinheitlichung dieser Pflichten auf der Grundlage des Schutzbedarfs eines durchschnittlich unterrichteten Verbrauchers sind zwei Möglichkeiten, zwischen denen der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Wahl treffen konnte, da er über einen Ermessensspielraum verfügt, der ihm nicht streitig gemacht werden kann. Nur weil diese Wahl einen Hersteller nicht zufriedenstellt, werden die erlassenen Maßnahmen noch nicht rechtswidrig. Das wären sie nur dann, wenn erwiesen wäre, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch, dass er auf den für Gewerbetreibende bestimmten Erzeugnissen dieselben Angaben wie auf den Erzeugnissen für die Allgemeinheit vorsah, infolge eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers den Herstellern eine Belastung auferlegt hätte, die außer Verhältnis zu den Zielen des Gesundheitsschutzes stand, die er verfolgte und verfolgen durfte. Dieser Nachweis ist jedoch nicht erbracht worden.

89. Wenn der Gesetzgeber morgen eine andere Wahl trifft, dann ist auch diese nicht zu beanstanden, soweit die erlassenen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen; das würde auch nicht bedeuten, dass die früher getroffene Wahl fehlerhaft war. Die Anerkennung eines Ermessensspielraums hat per definitionem zur Folge, dass der Entscheidungsträger die Wahl zwischen verschiedenen, gleichermaßen rechtmäßigen Lösungen hat. Nur im umgekehrten Fall, d. h. bei Vorliegen einer Befugnisbindung, ist jede Wahlmöglichkeit ausgeschlossen und es ist nicht denkbar, dass mehrere rechtmäßige Lösungen nebeneinander bestehen.

5. Artikel 30 und die Sprachenvielfalt

90. Es bleibt mir noch etwas zu dem Argument zu sagen, dass eine nach den Artikel 30 EG-Vertrag und Artikel 34 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 29 EG) verbotene Beschränkung des freien Warenverkehrs vorliege, wenn ein Hersteller kosmetischer Mittel daran gehindert werde, in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine einheitliche Verpackung und ein einheitliches Behältnis zu verwenden.

91. Wäre es möglich, zugleich den Erfordernissen des Schutzes der Volksgesundheit gerecht zu werden und eine einheitliche Verpackung auf dem gesamten Gemeinschaftsmarkt zu verwenden, so hätten wir zugegebenermaßen eine Idealsituation.

92. Allerdings kann zwischen den Idealvorstellungen und dem tatsächlich Möglichen eine deutliche Entfernung bestehen. Die Koexistenz einer Vielzahl unterschiedlicher Landes- und Amtssprachen innerhalb eines Marktes ist nämlich in der Gemeinschaft eine unumstößliche Tatsache.

93. Die mit diesem Umstand verbundenen Kosten werden keineswegs vom Rat auferlegt, sondern sie ergeben sich aus den tatsächlichen Verhältnissen. Daher können sie nicht als eine gegen Artikel 30 EG-Vertrag verstoßende unzulässige Handelsbeschränkung angesehen werden.

94. Das Erfordernis der Herstellung unterschiedlicher Verpackungen kann im Übrigen nicht mit der „Ausrichtung der Erzeugung nach dem jeweiligen Bestimmungsmitgliedstaat" gleichgesetzt werden, die die Richtlinie vermeiden will (zweite Begründungserwägung). Dabei geht es nämlich um die Zusammensetzung der Mittel. Die wirtschaftlichen Erfordernisse, denen nach der dritten Begründungserwägung Rechnung zu tragen ist, können — wie wir gesehen haben — im Fall eines Konflikts nicht den Erfordernissen des Schutzes der Volksgesundheit vorgezogen werden.

95. Der Gemeinschaftsgesetzgeber konnte daher berechtigterweise in Artikel 7 Absatz 2 vorsehen, dass die Mitgliedstaaten „verlangen [können], dass die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b), c) und d) vorgesehenen Angaben mindestens in ihrer oder ihren Landes- oder Amtssprache(n) abgefasst werden" [35].

96. Am Rande sei bemerkt, dass es materiell durchaus möglich ist, die Warnhinweise auf der Tube und der zugehörigen Verpackung in drei Sprachen anzubringen. Macht ein Hersteller von dieser Möglichkeit Gebrauch [36], so benötigt er nur vier Verpackungsmuster, um die 15 Mitgliedstaaten und zugleich, soweit die dortigen Etikettierungspflichten vergleichbar sind, alle englisch-, französisch-, spanisch- und portugiesischsprachigen Länder (sowie gegebenenfalls die arabischsprachigen Länder, da die Gemeinschaft nur elf Sprachen hat und daher auf einer der Verpackungen zwei Sprachen der Gemeinschaft und die arabische Sprache verwendet werden könnten) der Welt abzudecken.

97. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich die Belastungen durch sprachliche Zwänge auch anderweitig auswirken. Die Richtlinie sieht nämlich in Artikel 7a vor, dass den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten sieben Angaben in der oder den Landessprachen des betreffenden Mitgliedstaats oder in einer für diese Behörden leicht verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden müssen.

98. Es handelt sich dabei u. a. um die qualitative und quantitative Zusammen-

35 — Die Richtlinie 93/35 hat diesen Absatz durch folgenden Wortlaut ersetzt: „Sie können jedoch verlangen, dass die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b), c), d) und f) vorgesehenen Angaben zumindest in ihrer oder ihren Landes- oder Amtssprache(n) abgefasst werden; ferner können sie fordern, dass die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g) genannten Angaben in einer für die Verbraucher leicht verständlichen Sprache abgefasst werden. Zu diesem Zweck erstellt die Kommission nach dem Verfahren es Artikels 10 eine gemeinsame Nomenklatur der Bestandteile."

36 — Vor mir liegt ein für Gewerbetreibende bestimmtes Haarfärbemittel, das unter der Bezeichnung „Majirel HT" verkauft wird. Auf dem Verpackungskarton *und auf der Tube* befindet sich der folgende Warnhinweis in französischer, englischer und spanischer Sprache: „Enthält: Toluylendiamin, Resorcin, Ammoniak. Geeignete Handschuhe tragen, vorzugsweise zur einmaligen Benutzung. Nach der Anwendung gut spülen. Erzeugnis kann eine allergische Reaktion hervorrufen. Allergieprobe (Strichprobe): siehe Packungsbeilage. Sofort Augen spülen, falls das Erzeugnis mit den Augen in Berührung gekommen ist. Packungsbeilage beachten." Diese Tube enthält nur 50 ml, während die Tuben der Beklagten 60 ml enthalten.

setzung des Erzeugnisses, die Herstellungsweise, die Bewertung der Sicherheit des Fertigerzeugnisses für die menschliche Gesundheit, bekannte Daten über unerwünschte Nebenwirkungen für die menschliche Gesundheit und den Nachweis der für das kosmetische Mittel angepriesenen Wirkung.

99. Dies ist ein zusätzlicher Beleg dafür, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Schutz der menschlichen Gesundheit oberste Priorität beimessen wollte. Er ging offensichtlich davon aus, dass ein Hersteller den sich aus der Sprachenvielfalt in der Gemeinschaft ergebenden Erfordernissen Rechnung zu tragen hat, wenn er seine Erzeugnisse in anderen Mitgliedstaaten vertreiben will.

100. Ich möchte hinzufügen, dass man, würde man die Theorie der unzulässigen Kosten bis zu Ende denken, zu der Annahme gezwungen wäre, dass der Rat jedenfalls dann, wenn die Erzeugnisse für Gewerbetreibende bestimmt sind, von der Verpflichtung zur Anbringung von Warnhinweisen auf den Verpackungen nicht nur von kosmetischen Mitteln, sondern auch von Arznei- und Pflanzenschutzmitteln absehen müsste, soweit der Umfang der Warnhinweise eine Wiedergabe in allen Sprachen der Gemeinschaft unmöglich machte.

101. In Anbetracht der Bedeutung, die dem Schutz der Volksgesundheit zukommt, wäre eine solche Auffassung offensichtlich unhaltbar.

VI — Ergebnis

102. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

Der Begriff „praktische Gründe" in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d Satz 2 der Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der

Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel in Verbindung mit den Artikeln 30 und 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG und 30 EG) ist dahin auszulegen, dass er es nicht zulässt, von der Wiedergabe der vollständigen Warnhinweise nur deswegen abzusehen, weil das Unternehmen es aus wirtschaftlichen Erwägungen für sinnvoll hält, seine Erzeugnisse in einer einheitlichen Aufmachung in neun Sprachen verschiedener Länder in den Verkehr zu bringen und dabei auf der Verpackung und dem Behältnis nur einen Kurzhinweis anzubringen, soweit die vollständige Wiedergabe materiell möglich ist.