SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 2. Oktober 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen möchte das Tribunal de grande instance Paris vom Gerichtshof wissen, ob Artikel 10 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 88-14 vom 5. Januar 1988 und die Verordnung vom 11. März 1988, die bei der Etikettierung synthetischer Süßstoffe und der Werbung hierfür alle Angaben verbieten, die das Wort „Zucker" enthalten oder auf die physikalischen, chemischen oder nutritiven Eigenschaften des Zuckers hinweisen, mit Artikel 30 EWG-Vertrag vereinbar sind.

Die Darstellung des rechtlichen Rahmens sowie des Sachverhalts, der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt, findet sich im Sitzungsbericht, auf den ich verweise.

2. Bevor ich mich mit dem sachlichen Gehalt der dem Gerichtshof vorgelegten Frage beschäftige, scheinen mir einige kurze Bemerkungen notwendig zu sein.

Zunächst muß augenscheinlich die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage umformuliert werden.

Es entspricht nämlich ständiger Rechtsprechung, daß der Gerichtshof nicht befugt ist, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens über die Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu befinden. Er kann indessen angesichts eines ungenau formulierten Vorlagebeschlusses die das Gemeinschaftsrecht betreffende Frage so fassen, daß ihm eine Entscheidung ermöglicht wird.

Wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, muß ferner, um dem vorlegenden Gericht sachdienliche Hinweise zu geben, insbesondere auf die Regelung der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür [1] hingewiesen werden, im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach der Gerichtshof, um dem Gericht, das ihm eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, eine sachdienliche Antwort zu geben, gemeinschaftsrechtliche Vorschriften berücksichtigen kann, die das vorlegende Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat [2].

3. Die genannte Richtlinie, die allgemeine horizontale Gemeinschaftsregeln für Lebensmittel festlegt, wurde mit der Absicht geschaffen, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und des freien Warenverkehrs zu verbessern und zugleich eine genaue Unterrichtung und einen ausreichenden Schutz der Verbraucher sicherzustellen [3].

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 33, S. 41.

2 — Urteil vom 20. März 1986 in der Rechtssache 35/85, Tissier, Slg. 1986, 1207, Randnr. 9.

3 — Vgl. die zweite, die dritte, die vierte und die siebte Begründungserwägung.

Ihr Anwendungsbereich, der in Artikel 1 Absatz 1 festgelegt ist, stimmt mit dem der streitigen französischen Vorschriften überein, die ebenfalls für den Endverbraucher bestimmte Lebensmittel zum Gegenstand haben [4].

Schon der Titel des Gesetzes Nr. 88-14 stellt nämlich klar, daß das Gesetz gerichtliche Klagen der anerkannten Verbraucherverbände und die Information der Verbraucher betrifft.

Die Richtlinie umfaßt ferner sowohl den Fall, daß die synthetischen Süßstoffe als solche zum Verkauf bestimmt sind, als auch den Fall, daß sie Bestandteil eines anderen Lebensmittels sind, das zum Verkauf an den Endverbraucher bestimmt ist (Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1).

4. Einige Zweifel bezüglich der vollkommenen Übereinstimmung zwischen Richtlinie und französischer Regelung könnten in Wahrheit dort entstehen, wo es um die Ausdehnung des Verbots auf die Werbung für die Erzeugnisse geht, da diese Materie von der Gemeinschaftsrichtlinie nur am Rande berührt wird.

Man muß jedoch bedenken, daß die französische Regelung die Formen und Arten der Verkaufswerbung nicht ex professo regelt, sondern sich darauf beschränkt, die für die Etikettierung der betreffenden Erzeugnisse vorgesehenen Verbote auf die Werbung auszudehnen, und daß außerdem die Richtinie selbst einige Aspekte der Werbung berührt, insbesondere im Hinblick auf das Erfordernis einer ordnungsgemäßen Unterrichtung des Verbrauchers (Artikel 2).

4 — Zu bemerken ist, daß die Richtlinie 79/112/EWG durch die Richtlinie 89/395/EWG vom 14. Juni 1989 (ABl. L 186, S. 17) geändert worden ist, die deren Anwendungsbereich auf Erzeugnisse ausgedehnt hat, die für solche Einrichtungen wie Gaststätten, Krankenhäuser und Kantinen bestimmt sind.

Ich bin daher der Meinung, daß die streitige nationale Regelung insgesamt in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

5. Die von der Gemeinschaftsrichtlinie getroffene Regelung sieht insbesondere, und zwar in Artikel 2, vor, daß die Etikettierung und die Art und Weise, in der sie erfolgt (Absatz 1 Buchstabe a), sowie die Aufmachung und die Werbung für die Lebensmittel (Absatz 3) nicht geeignet sein dürfen, den Käufer irrezuführen, besonders über die Eigenschaften des Erzeugnisses, und zwar durch Angabe von Wirkungen oder Eigenschaften, die es nicht besitzt, oder durch Erweckung des Anscheins, das Erzeugnis besitze besondere Eigenschaften, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen.

Artikel 3 zählt sodann, vorbehaltlich einiger Voraussetzungen und Ausnahmen in den folgenden Artikeln, die einzigen zwingenden Angaben auf, die die Etikettierung der Lebensmittel enthalten muß.

Artikel 15 bestimmt schließlich, daß die Mitgliedstaaten den Verkehr mit Lebensmitteln, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen, nicht durch die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften verbieten dürfen, die die Etikettierung und Aufmachung der Lebensmittel regeln, falls nicht etwaige Rechtfertigungsgründe vorliegen, die sich insbesondere und soweit vorliegend betroffen auf Gründe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes vor unlauterem Wettbewerb stützen.

6. Dies vorausgeschickt, möchte ich zum einschlägigen rechtlichen Rahmen gleich sagen, daß mir ein solch allgemeines Verbot

der Verwendung des Wortes „Zucker", wie es der französische Gesetzgeber festgelegt hat, und das so weit geht, die Verwendung des Ausdrucks „sucré à/au" oder Marken zu verbieten, die die Wurzel „suc" enthalten (z. B. Maxi-suc, Pouss-suc, Sucredulcor), weit über das hinaus zu gehen scheint, was die Richtlinie 79/112 und insbesondere Artikel 2 fordern.

Ein so weit gefaßtes und unterschiedsloses Verbot ist weit davon entfernt, eine ordnungsgemäße Unterrichtung des Verbrauchers sicherzustellen, ja eigentlich geeignet, das entgegengesetzte Ergebnis herbeizuführen und eine befriedigende und vollständige Unterrichtung zu unterbinden.

Auf diese Weise wird z. B. die Angabe verhindert, daß ein Erzeugnis keinen Zucker enthält, was häufig gerade das ist, was der Käufer wissen möchte.

In gleicher Weise wird, wenn die Angabe verboten wird, daß ein Erzeugnis „sucré à/au" ist oder der Süßstoff ein „pouvoir sucrant" (Süßkraft) aufweist, das Verständnis der Funktion des synthetischen Süßstoffs mit Sicherheit erschwert, da es in der französischen Sprache entsprechende andere Ausdrücke, die von der großen Mehrheit der Bevölkerung leicht verstanden würden, nicht gibt. Ein Beweis hierfür ist, daß der gleiche nationale Gesetzgeber, wenn er sich mit synthetischen Süßstoffen befaßt (Artikel 10 Buchstabe a), von „pouvoir sucrant" spricht.

Ferner ist die in der französischen Regelung vorgesehene Ausnahme, die für die vor dem 1. Dezember 1987 im medizinischen und pharmazeutischen Bereich in den Handel gebrachten Süßstoffe die Beibehaltung der früheren Bezeichnungen und Herstellermarken gestattet, einerseits potentiell diskriminierend insoweit, als sie angesichts der Marktsituation die französischen Erzeugnisse zu begünstigen scheint, und nimmt andererseits dem auf den Verbraucherschutz abstellenden Argument (wie in Wahrheit auch allen anderen ins Feld geführten Rechtfertigungen) Glaubhaftigkeit und Gewicht, da doch, wenn die Möglichkeit der Irreführung besteht, nicht einzusehen ist, aus welchem Grund einige Erzeugnisse die früheren Angaben beibehalten können sollten.

7. Wenn sich daher im Licht des Gesagten ergibt, daß die französische Regelung über das von Artikel 2 der Richtlinie zum Zweck des Verbraucherschutzes Erlaubte hinausgeht, könnte sie nur unter Umständen durch die genannten Ausnahmen des Artikels 15 Absatz 2 gerechtfertigt sein.

Was insbesondere die Voraussetzung des Schutzes vor unlauterem Wettbewerb betrifft, so läuft die von der Chambre syndicale des raffineurs et conditionneurs de sucre in ihren Erklärungen vorgetragene These im wesentlichen auf die Behauptung hinaus, weil Zucker Gegenstand wiederholter Anschwärzungskampagnen gewesen sei, stelle die bloße Verwendung dieses Wortes bei der Etikettierung eines irgendwie konkurrierenden Erzeugnisses eine unlautere Wettbewerbshandlung dar.

Offensichtlich ist dieses Argument nicht sehr solide und überzeugend. Es ist nämlich offen gesagt schwierig, der These zu folgen, daß die Angabe „ohne Zucker" für sich betrachtet eine Anschwärzung des Zuckers darstelle, weil der Verbraucher mit dem so angesprochenen Erzeugnis abträgliche Folgen für seine Gesundheit verbinde.

Will man dieser Argumentationsweise folgen, müßte man ebenso feststellen, daß die Bezeichnung eines Getränks als „entkoffeiniert" oder „alkoholfrei" nicht als der Unterrichtung des Käufers dienend, sondern als Versuch der Anschwärzung von Koffein und Alkohol zu betrachten wäre.

Ich füge hinzu, daß die besagte These von einer, vorsichtig gesagt, geringschätzigen Auffassung von der Verständnis- und Kritikfähigkeit des Verbrauchers auszugehen scheint.

Es läßt sich schließlich vernünftigerweise nicht sagen, daß die betreffende Regelung durch das Erfordernis der „Verhinderung mißbräuchlicher Praktiken" gerechtfertigt werde, wie die französische Regierung ausgeführt hat (S. 11 der Erklärungen), weil ein derartiges Verbot auf jeden Fall offensichtlich außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen dürfte.

Sollte es mißbräuchliche Praktiken geben, so können sie nämlich durch die Heranziehung der allgemeinen Vorschriften bekämpft werden, die dem Schutz des Verbrauchers und dem Schutz vor unlauterem Wettbewerb dienen sollen.

Es ist nämlich klar, daß das Gemeinschaftsrecht einem etwaigen Schutz vor unlauteren Wettbewerbshandlungen nicht entgegensteht, mit denen ein konkurrierendes Erzeugnis angeschwärzt wird, indem ihm mehr oder weniger ausdrücklich gesundheitsschädliche Auswirkungen zugeschrieben werden. Doch scheint mir dieser Punkt in der vorliegenden Rechtssache nicht zur Diskussion zu stehen.

8. Was weiterhin etwaige Gründe angeht, die mit dem Erfordernis des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zusammenhängen (und die im Vorlageurteil selbst beiläufig erwähnt sind), so scheinen sie mir nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden zu können, da, wie gesagt, die Verwendung des Wortes „Zucker" oder dessen Erwähnung bei der Etikettierung des Erzeugnisses für sich betrachtet nicht geeignet ist, den Verbraucher irrezuführen, sondern ihn im Gegenteil in die Lage versetzen kann, die eigene Wahl mit größerer Bewußtheit zu treffen.

In Wirklichkeit sind die Bestimmungen der französischen Regelung, die diesen Schutz sicherstellen sollen, gar nicht die, die im vorliegenden Verfahren erörtert werden, sondern andere besondere Vorschriften, wie z. B. über die zwingende Angabe bei etwaigem Vorhandensein von Phenylalanin oder über die Verpflichtung zum Hinweis auf maßvolle Verwendung des Erzeugnisses durch schwangere Frauen.

9. Vor dem Abschluß möchte ich noch betonen, daß man auch dann nicht zu einer anderen Lösung gelangen würde, wenn der Gerichtshof sich entscheiden sollte, die Aspekte der streitigen Regelung bezüglich der Werbung im Licht des Artikels 30 EWG-Vertrag zu untersuchen.

Insoweit sei vor allem daran erinnert, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes [5] das in Artikel 30 EWG-Vertrag ausgesprochene Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten erfaßt, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.

Insbesondere kann eine Regelung, die bestimmte Formen der Werbung und bestimmte Mittel der Verkaufsförderung beschränkt oder verbietet, auch wenn sie die Einfuhren nicht unmittelbar beeinflußt, doch geeignet sein, deren Volumen zu begrenzen, indem sie die Absatzmöglichkeiten für die eingeführten Erzeugnisse beeinträchtigt. Es läßt sich nämlich nicht ausschließen, daß der Umstand, daß der betreffende Wirtschaftsteilnehmer gezwungen ist, je nach Mitgliedstaat seiner Tätigkeit andere Systeme der Werbung oder der Verkaufsförderung heranzuziehen oder ein von ihm für besonders wirksam gehaltenes System

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

aufzugeben, selbst dann ein Einfuhrhindernis darstellen kann, wenn diese Regelung, wie im vorliegenden Fall, unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Erzeugnisse gilt[6].

Ferner ist zu betonen, daß, wie der Gerichtshof mehrfach seit dem Urteil in der Rechtssache Rewe[7] entschieden hat, in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung des Inverkehrbringens der betreffenden Erzeugnisse Hemmnisse für den freien Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus Unterschieden der nationalen Regelungen ergeben, hinzunehmen sind, soweit diese Bestimmungen, die unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Erzeugnisse gelten, dadurch gerechtfertigt werden können, daß sie aus Gründen des allgemeinen Interesses wie den in Artikel 36 EWG-Vertrag angeführten, z. B. des Schutzes der menschlichen Gesundheit, oder aufgrund zwingender Erfordernisse, die insbesondere mit dem Schutz der Verbraucher und der Lauterkeit des Handelsverkehrs zusammenhängen, notwendig sind. Dies sind Gründe, die, wie soeben dargelegt, im vorliegenden Fall nicht Platz greifen.

10. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, auf die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu antworten:

„Die Bestimmungen der Richtlinie 79/112/EWG, insbesondere Artikel 2 und 15, sind dahin auszulegen, daß sie der Anwendung einer nationalen Regelung entgegenstehen, die bei der Etikettierung synthetischer Süßstoffe und der Werbung hierfür die Verwendung des Wortes ‚Zucker' oder jeden Hinweis auf die physikalischen, chemischen oder nutritiven Eigenschaften des Zuckers verbieten, wenn es sich um Eigenschaften handelt, die diese Erzeugnisse ebenfalls besitzen."

6 — Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 286/81, Oosthoek's Uitgevermaatschappij, Slg. 1982, 4574, Randnr. 15.

7 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649, Randnr. 8.