In der Rechtssache 244/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal de Commerce (Handelsgericht) Paris in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit,

„UNION LAITIÈRE NORMANDE", VERBAND LANDWIRTSCHAFTLICHER GENOSSENSCHAFTEN, Condé-sur-Vire,

gegen

„FRENCH DAIRY FARMERS LIMITED", London,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 1411/72 des Rates vom 29. Juni 1971 (ABl. 1971, L 148, S. 5) in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vom 15. März 1976 (ABl. 1976, L 67, S. 23) in bezug auf die Einfuhr ultrahocherhitzter standardisierter Vollmilch aus Frankreich in das Vereinigte Königreich

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait und T. Koopmans,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Milch fällt in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Micherzeugnisse, die mit der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABL. 1968, L 148, S. 13) errichtet wurde.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a und b der im Rahmen dieser Marktorganisation erlassenen Verordnung Nr. 1411/71 des Rates vom 29. Juni 1971 (ABl. 1971, L 148, S. 4) umschreibt ihren Anwendungsbereich mit „Milch" und „Konsummilch", deren letztere „Rohmilch", „Vollmilch", „teilentrahmte (fettarme) Milch" und „entrahmte Milch" umfaßt. Buchstabe b zweiter Gedankenstrich dieser Vorschrift in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vom 15. März 1976 (ABl. 1976, L 67, S. 23) stellt klar, daß der Begriff der „Vollmilch" im Sinne dieser Regelung zwei Formeln umfaßt: „standardisierte Vollmilch" und „nichtstandardisierte Vollmilch".

Ausweislich des Artikels 1 der Verordnung Nr. 566/76 unterscheidet sich die „standardisierte" Vollmilch von der „nichtstandardisierten" Vollmilch dadurch, daß der Fettgehalt der ersteren (mindestens 3,50 %) durch Zusätze erzielt werden kann, während derjenige der zweiten (mindestens 3 %) auf keinerlei Änderung seit dem Melken beruhen darf. Irland und das Vereinigte Königreich haben sich für die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch entschieden.

Des weiteren sieht Artikel 3 der Verordnung Nr. 1411/71 in der Textfassung der Verordnung Nr. 566/76 in seinen Absätzen 5 bis 7 für die „Vollmilch", standardisiert oder nicht, die folgenden Vorschriften vor:

„5. Für Vollmilch wenden die Mitgliederstaaten spätestens ab 1. Oktober 1976 in ihrem Hoheitsgebiet eine der beiden Absatz 1 Buchstabe b zweiter Gedankenstrich genannten Formeln an. Sie entscheiden vor dem 1. Juli 1976 darüber, welche Formel für ihre Hoheitsgebiet gewählt wird, und unterrichten die Kommission spätestens zu diesem Zeitpunkt darüber.

6. Unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen kann ab 1. Oktober 1976 ein Mitgliedstaat, der die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch gewählt hat, nicht untersagen:

   a) die Herstellung standardisierter Vollmilch in seinem Hoheitsgebiet, die zum Absatz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats bestimmt ist, der diese Formel gewählt hat;

   b) den Absatz standardisierter Vollmilch aus einem anderen Mitgliedstaat in seinem Gebiet, wenn der Fettgehalt dieser Milch nicht unter einem vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages festgesetzten Richtsatz liegt.

7. Der Richtsatz nach Absatz 6 Buchstabe b wird jedes Jahr vor dem 1. Januar für das folgende Milchwirtschaftsjahr festgesetzt. 1976 wird er jedoch für die Zeit vom 1. Oktober 1976 bis zum Ende des Milchwirtschaftsjahres 1976/77 festgesetzt.

   Der Richtsatz wird für jeden der Mitgliedstaaten festgesetzt, welche die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch gewählt haben; er entspricht dem gewogenen Mittel des Fettgehalts der Vollmilch, die in dem betreffenden Mitgliedstaat im vorhergehenden Jahr erzeugt und vermarktet worden ist."

Der Richtsatz nach Absatz 6 Buchstabe b beläuft sich für das Milchwirtschaftsjahr 1978/79 nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 300/78 des Rates vom 13. Februar 1978 (ABl. 1978, L 45, S. 5) für das Vereinigte Königreich auf 3,78 %.

Die Verordnung Nr. 1411/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 wird im Vereinigten Königreich durch die britische Verordnung Nr. 1886 aus dem

Jahr 1976 („Drinking Milk Regulations 1976") durchgeführt.

2. Die Union Laitière Normande (im folgenden als ULN bezeichnet), ein Verband landwirtschaftlicher Genossenschaften französischen Rechts, schloß am 1. Juni 1978 mit der Gesellschaft englischen Rechts „French Dairy Farmers Ltd." (im folgenden: FDF) einen Liefervertrag über standardisierte Vollmilch mit einem Fettgehalt von mehr als 3,78 %, die nach dem Ultrahocherhitzungsverfahren behandelt war und aus Frankreich stammte.

Nach den Vertragsbedingungen verpflichtete sich FDF, 300 000 l ultrahocherhitzter Milch, abgepackt in Kartons zu je 12 Ein-Liter-Blockbehältern, zu kaufen und vor dem 30. September 1978 abzunehmen.

Eine erste Lieferung von 144 Kartons wurde von der ULN am 12. Juni 1978 durchgeführt; sie wurde jedoch am selben Tage von FDF mit der Begründung zurückgeschickt, die Einfuhr der Ware in das Vereinigte Königreich erfordere eine Einfuhrgenehmigung des britischen Landwirtschaftsministeriums nach Artikel 5 (1) der aufgrund des „Diseases of Animal Act 1950" erlassenen „Importation of Carcases and Animal Products Order 1972" vom 29. Februar 1972.

In der Folgezeit führte ULN eine zweite Lieferung fertigverpackter ultrahocherhitzter Milch durch, die in das Vereinigte Königreich aufgrund einer am 4. August 1978 der FDF erteilten Genehmigung eingeführt werden konnte. Dennoch war es dieser nicht möglich, die Milch abzusetzen, da sich die zuständigen britischen Behörden weigerten, ihr die dazu erforderliche Vertriebsgenehmigung zu erteilen, weil die eingeführte Ware nicht den Anforderungen der britischen Vorschriften über die Behandlung und Abfüllung von Milch entspreche, insbesondere nicht Vorschrift 30 (2) der Verordnung Nr. 277 vom 17. Februar 1959 über Milch und Milchprodukte („Milk and Dairies (General) Regulations 1959") in der Fassung der Verordnung Nr. 1033 vom 16. Juni 1977 („Milk (Special Designation) Regulations 1977").

Ein Schreiben des Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung vom 20. Juli 1978 hatte die Betroffene darauf hingewiesen, daß standardisierte Vollmilch mit einem Fettgehalt von 3,78 % nur unter der Bedingung in das Vereinigte Königreich eingeführt und dort abgesetzt werden könne, daß sie dort nach dem Ultrahocherhitzungsverfahren behandelt und in zugelassenen Betrieben abgefüllt werde. Das Schreiben wies des weiteren darauf hin, daß die gegebenen Hinweise sich nur auf die Bestimmungen über die Milcheinfuhr bezögen und daß es noch andere Vorschriften über den Verkauf von Milch gebe wie die „Milk (Great Britain) Order 1977" und das Gesetz über Maße und Gewichte von 1963 („Weights and Measures Act 1963") mit näheren Bestimmungen über Formate und Inhalt.

Da sie über keine Vertriebsgenehmigung verfügte, beschloß die FDF durch Schreiben vom 12. September 1978 den Vertrag zu kündigen.

Da ULN der Ansicht war, die Ausführungen der FDF könnten ihr nicht entgegengehalten werden, verklagte sie diese durch Klageschrift vom 27. September 1978 vor dem Tribunal de Commerce, Paris, wegen Nichterfüllung des in Frage stehenden Vertrages. ULN stützte ihre Klage insbesondere auf Artikel 30 des Vertrages und auf die Vorschriften der Verordnung Nr. 566/76 des Rates.

Durch Urteil vom 16. Oktober 1978 hat das Tribunal de Commerce, Paris, das

Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden Fragen vorgelegt:

„1. Kann Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vom 15. März 1976, dem zufolge ein Mitgliedstaat, der die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch gewählt hat, unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen den Absatz standardisierter Vollmilch aus einem anderen Mitgliedstaat in sein Gebiet nicht untersagen kann, wenn der Fettgehalt dieser Milch nicht unter einem vom Rat festgelegten Richtsatz liegt, in dem Sinne ausgelegt werden, wie dies die Behörden des Vereinigten Königreichs zu tun scheinen, daß die so eingeführte Milch nur für andere Verwendungszwecke als für den menschlichen Verzehr abgesetzt werden darf?

2. Rechtfertigt der den Gesundheitsschutz betreffende Vorbehalt in Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung die innerstaatlichen britischen Bestimmungen, nach denen die in einem anderen Mitgliedstaat unter Anwendung derselben Verfahren wie im Vereinigten Königreich und mit Genehmigung der Behörden dieses Mitgliedstaats erzeugte und abgefüllte ultrahocherhitzte Milch noch einmal behandelt und neu abgefüllt werden muß?

3. Stellen, wenn die zweite Frage zu verneinen ist, die genannten innerstaatlichen britischen Bestimmungen eine vom Vertrag verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar?

4. Ist die Anwendung der britischen Bestimmung über Maße und Gewichte auf in einem Mitgliedstaat erzeugte und abgefüllte Milch mit Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vereinbar, in dem die gesundheitlichen Anforderungen als einzige Einschränkung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehen sind?

5. Stellen die innerstaatlichen britischen Maßnahmen in ihrer Verbindung von Gründen des Gesundheitsschutzes und der Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Maße und Gewichte ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar, wie diese durch Artikel 36 des Vertrages verboten sind?"

3. Eine Ausfertigung des Urteils ist am 6. November 1978 in der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

Die Union Laitière Normande, vertreten durch Rechtsanwalt Funck-Brentano, Paris, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch ihren Bevollmächtigten, Herrn Guy de Lacharrière, Rechtsberater im Außenministerium, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Herrn M. W. H. Godwin, Treasuy Solicitor's Office, und durch die Rechtsanwälte Peter Scott und P. G. Langdon-Davies, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Etienne Lasnet und Bjarne Hoff-Nielsen, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, nachdem er zuvor die französische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs, die Union Laitière Normande und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften um einige schriftliche Erläuterungen gebeten hatte.

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

A — Die *Union Laitière Normande* hält die von der britischen Gesetzgebung den Importeueren von Milch, insbesondere von standardisierter Vollmilch, auferlegten Verpflichtungen für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht. Es handele sich um die folgenden Verpflichtungen:

1. Die Verpflichtung, eine Einfuhr- und ein Vertriebsgenehmigung zu erhalten;
2. die Verpflichtung, die standardisierte Vollmilch lose einzuführen, um sie im Vereinigten Königreich erneut in dafür zugelassenen Betrieben zu behandeln und abzufüllen;
3. die Verpflichtung, die Ware in Gefäße vom Volumen eines Pints abzufüllen.

1. Die Einfuhr von standardisierter Vollmilch nach dem Vereinigten Königreich werde nach Artikel 5 (1) der Verordnung von 1972 über die Einfuhr tierischer Produkte von der Erteilung einer besonderen Genehmigung abhängig gemacht. Der Absatz der Ware hänge danach von der Erteilung einer Absatzgenehmigung im Sinne der Vorschrift 30 (2) der Milchverordnung Nr. 277 vom 17. Februar 1959 in der Fassung der Verordnung Nr. 1033 vom 16. Juni 1977 ab.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich sehr deutlich, daß das Erfordernis dieser beiden Genehmigungen dem Grundsatz des freien Warenverkehrs widerspreche.

Die durch die Verordnung Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968 in der Fassung der Verordnungen Nr. 1411/71 vom 29. Juni 1971 und Nr. 566/76 vom 15. März 1976 errichtete gemeinsame Marktorganisation für Milch schließe jede innerstaatliche Regelung aus, die die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung und einer Absatzgenehmigung vorsehe.

Im übrigen stellten die innerstaatlichen britischen Anforderungen in bezug auf die Erteilung dieser Genehmigung eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, die durch keinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gerechtfertigt werde.

2. a) Angesichts der geographischen Lage des Vereinigten Königreichs zwinge das Erfordernis, lose einzuführen, die kontinentalen Wirtschaftsteilnehmer, die standardisierte Vollmilch in speziellen Behältern zu transportieren, was die nur auf dem Seeweg mögliche Lieferung dieser Ware zwangsläufig erschwere.

Eine Maßnahme jedoch, die die Einfuhr ausländischer Waren anderen und schwieriger zu erfüllenden Bedingungen unterwerfe als denjenigen, die für inländische Waren verlangt würden, stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne der Richtlinie 70/50 der Kommission vom 22. Dezember 1969 dar.

b) Die den Importeuren auferlegte Verpflichtung, die Ware im Vereinigten Königreich in dafür zugelassenen Betrieben erneut zu behandeln und abzufüllen, müsse als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden; sie mache den Absatz aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführter Milch im Vereinigten Königreich unmöglich, da die erneute Behandlung und Abfüllung im britischen Staatsgebiet nur in besonders zu diesem Zweck von den örtlichen Behörden zugelassenen Betrieben durchgeführt werden könnten, deren Zuständigkeit nicht über bestimmte örtliche Grenzen hinausgehe.

Dem könne man nicht entgegenhalten, wie es die britischen Behörden täten, daß eine derartige Verpflichtung zum Schutze des Lebens und der Gesundheit der Verbraucher erforderlich und deshalb durch Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sei.

Dieser Artikel lasse nämlich für die Mitgliedstaaten Ausnahmen von den Bestimmungen über den freien Warenverkehr unter anderem zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren zu, vorausgesetzt, daß die betreffenden Maßnahmen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Weil Artikel 36 eine Ausnahme von einem der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes mit sich bringe, müsse er eng ausgelegt und angewandt werden. Die darin vorgesehenen Ausnahmen vom freien Warenverkehr seien nur insoweit zulässig, als sie sich für den Schutz der Verbraucher als unerläßlich erwiesen.

Sicherlich müsse der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen zu den vordringlichen Aufgaben der innerstaatlichen Verwaltungsbehörden zählen; es sei Pflicht der Mitgliedstaaten, über die innerstaatlich zu ergreifenden Maßnahmen zu befinden, um deren volle Wirksamkeit innerhalb der vom Vertrag gezogenen Grenzen zu sichern. Die Mitgliedstaaten könnten jedoch keine Maßnahmen ergreifen, die Einfuhren verhinderten, die ohne sie stattfinden könnten, einschließlich solcher Maßnahmen, die die Einfuhren schwieriger oder aufwendiger werden ließen als den Absatz der einheimischen Produktion.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könnten bestimmte staatliche Maßnahmen nur dann von dem Verbot der Artikel 30 bis 34 des Vertrages ausgenommen werden, wenn sie zu einem im Gemeinschaftsinteresse liegenden Zweck erlassen worden seien, und auch nur unter der Voraussetzung, daß ihre beschränkende Wirkung in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck stehe.

Dies treffe aber für die in Frage stehende britische Regelung nicht zu, da deren Vorschriften offensichtlich außer Verhältnis zu dem Zweck stünden, welchen sie in Wirklichkeit erreichen wollten.

Sie zwängen nämlich zu einer zweiten Wärmebehandlung von Vollmilch, die vor ihrem Export aus Frankreich schon nach dem Ultrahocherhitzungsverfahren behandelt worden sei, dies dazu mit Hilfe von im Vereinigten Königreich hergestellten und zugelassenen Geräten; diese Milch sei folglich frei von Krankheitserregern. Im übrigen habe eine von einem britischen Untersuchungslabor durchgeführte Warenanalyse ergeben, daß diese Milch den Anforderungen der britischen Rechtsvorschriften entspreche.

Im vorliegenden Fall stellten die innerstaatlichen britischen Vorschriften, nach denen standardisierte Vollmilch nur abgesetzt werden könne, nachdem sie erneut im Vereinigten Königreich in dafür zugelassenen Betrieben behandelt und abgefüllt worden sei, nicht nur eine vom Vertrag verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, sondern auch ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar.

3. Schließlich erschwere die Verpflichtung, eingeführte Milch in Behältnissen von dem Volumen eines Pints oder eines Vielfachen bzw. von Teilen davon in den Verkehr zu bringen, sowohl unmittelbar wie potentiell die Einfuhr nach dem Vereinigten Königreich; sie sei folglich das typische Beispiel einer vom Gemeinschaftsrecht verbotenen Maßnahme gleicher Wirkung.

Obwohl die Richtlinie 354/71 des Rates vom 18. Oktober 1971 (ABL. 1971, L 243, S. 29) zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Einheiten im Meßwesen in der Fassung der Richtlinie 770/76 vom 27. Juli 1976 (ABL. 1976, L 262, S. 204) das Vereinigte Königreich ermächtigte, für die Verpackung einheimischer Waren die herkömmlichen britischen Maßeinheiten bis zum 31. Dezember 1979 zu benutzen, könne das Vereinigte Königreich diese Maßeinheiten nicht den Waren aus anderen Mitgliedstaaten aufzwingen, die schon jetzt den erwähnten Angleichungsrichtlinien entsprächen.

Dieses Ergebnis werde durch Artikel 5 der Richtlinie 75/106 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABL. 1975, L 42, S. 1) zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen unterstrichen, der eindeutig vorschreibe, daß „die Mitgliedstaaten ... das Inverkehrbringen von Fertigpackungen, die den Bestimmungen... dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen verweigern, verbieten oder beschränken [dürfen], die sich auf das Volumen ... beziehen".

Es sei nicht gerechtfertigt, ULN zu verpflichten, in Pint-Einheiten zu verkaufen, um die innerstaatlichen britischen Vorschriften über Maße und Gewichte zu beachten, da dieses Erfordernis der Betroffenen eine übermäßige Belastung auferlege; denn ab 1. Januar 1980 müsse das Vereinigte Königreich den erwähnten Harmonisierungsrichtlinien entsprochen haben, und es sei folglich nicht sinnvoll, in der Zwischenzeit eine besondere Verpackungskette zu schaffen, die sich in einem so kurzen Zeitraum keinesfalls rentieren könne.

Die Verpflichtung, in Pint-Einheiten zu verkaufen, müsse folglich als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden, die auf eine in einem anderen Mitgliedstaat verpackte Ware nicht angewandt werden könne, in dem die sich in Kraft befindlichen Maßeinheiten schon jetzt den gemeinschaftlichen Harmonisierungsrichtlinien entsprächen.

Nach diesen Ausführungen bemerkt ULN daß die innerstaatlichen britischen Maßnahmen, insgesamt gesehen, das vorlegende Gericht zu der Frage veranlaßt hätten, ob Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 dahin gehend ausgelegt werden müsse, daß standardisierte Vollmilch im Vereinigten Königreich nur für andere Verwendungszwecke als für den menschlichen Verzehr abgesetzt werden dürfe.

Um auf diese Frage zu antworten, müsse man die Gemeinschaftsvorschrift auf ihre genaue Tragweite und praktische Wirksamkeit hin untersuchen. Zweck dieser Verordnung sei, den Absatz von standardisierter Vollmilch in einem Mitgliedstaat, der sich für die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch entschieden haben, ohne weitere Bedingungen zuzulassen, als daß der für dieses Land festgesetzte Richtsatz für den Fettgehalt und die Vorschriften über den Gesundheitsschutz eingehalten seien. Die eigentliche Bedeutung dieser Verordnung liege darin, die Entwicklung des Handels mit Milch zwischen den Mitgliedestaaten zu fördern.

Das Vereinigte Königreich habe die Erfordernisse, die es heute geltend mache, in seiner Verordnung Nr. 1883 aus dem Jahr 1976 zur Durchführung der Verordnung Nr. 556/76 nicht erwähnt. Man könne folglich eine rein innerstaatliche Regelung, die sich an die Milcherzeuger des Vereinigten Königreichs richte, nicht auf die Wirtschaftsteilnehmer im Gemeinsamen Markt anwenden.

ULN beantragt folglich, der Gerichtshof möge für Recht erkennen, daß Artikel 30 ff. des Vertrages und Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates den im Ausgangsverfahren in Frage stehenden innerstaatlichen britischen Rechtsvorschriften entgegenstünden, weil diese Vorschriften vom Vertrag verbotene Maßnamen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellten, die aufgrund der Umstände des Falles (Behandlung der standardisierten Vollmilch mit Geräten, die den im Vereinigten Königreich benutzten ähnlich seien, und Abfüllung in dazu von den innerstaatlichen französischen Behörden zugelassenen Betrieben) nicht von der Ausnahmevorschrift des Artikels 36 gedeckt seien.

B — Die *französische Regierung* weist zunächst darauf hin, daß die von ULN in das Vereinigte Königreich ausgeführte Milch den Anforderungen der Verordnung Nr. 1411/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76, insbesondere hinsichtlich des Fettgehaltes von Vollmilch, und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 300/78 des Rates zur Festsetzung des Richtsatzes für den Fettgehalt der nach Irland und dem Vereinigten Königreich eingeführten standardisierten Vollmilch entsprochen habe.

Diese Milch habe im übrigen alle für die Ziele des Gesundheitsschutzes erforderlichen Qualitätsmerkmale aufgewiesen. Um diesen Zweck zu erreichen, habe das Vereinigte Königreich die Einfuhrgenehmigung nur unter der Bedingung erteilt, daß die Wärmebehandlung der ultrahocherhitzten Milch den britischen Normen entspreche, die strenger als die französischen seien. Frankreich sei bereit gewesen, sich entsprechend diesen Regeln zu verhalten. Besondere Kontrollen seien in den Betrieben durchgeführt worden, und es sei eine tierärztliche Bescheinigung ausgestellt worden, um nachzuweisen, daß die von der britischen Regelung verlangten Bedingungen eingehalten worden seien.

Die britische Regelung sehe jedoch vor, daß der Absatz eines derartigen Produktes im Gebiet des Vereinigten Königreichs zusätzlich von der Erteilung einer Vertriebsgenehmigung abhänge, die eine zweite Wärmebehandlung der Milch in einem zugelassenen Betrieb und ihre „Wiederabfüllung" verlange, mit der Folge, daß die eingeführte Milch sich in einer ungünstigen Wettbewerbslage befinde.

Unter diesen Umständen stelle der Markt des Vereinigten Königreichs einen abgeschotteten Markt dar. Dies werde durch die Tatsache bewiesen, daß die französischen Ausfuhren von Konsummilch in das Vereinige Königreich absolut geringfügig seien, während sie im Handel mit den anderen Ländern der EWG eine Gesamtmenge von 200 000 t pro Jahr überschritten.

C — Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* unternimmt es, eine ausführliche Beschreibung der Rechtslage, die Gegenstand der dem Gerichtshof unterbreiteten Fragen ist, zu geben und nachzuweisen, daß sie keineswegs zu den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts im Widerspruch stehe. Sie verzichtet folglich darauf, zu prüfen, ob die Fragen, so wie sie abgefaßt sind, zuläßig sind. Die auf die Milcheinfuhr der im Ausgangsverfahren klagenden Firma anzuwendende britische Regelung erstrecke sich auf drei Bereiche:

— den Schutz der Gesundheit von Tieren,

— den Schutz der menschlichen Gesundheit,

— die Regelung der Maßeinheiten.

Die Anforderungen hinsichtlich des Gesundheitsschutzes von Mensch und Tier seien wesentlich. Die Verpflichtung, die Ware in Pint-Einheiten und nicht in Liter-Einheiten abzufüllen, sei dagegen nicht von besonderer Bedeutung; sie stehe jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht.

Was die Vorschriften über den Schutz der tierischen Gesundheit angehe (Vorschriften, die die britische Regierung deswegen an erster Stelle untersuche, weil sie am ehesten die geplanten Einfuhren der Klägerin berührt hätten), so unterliege ins Vereinigte Königreich eingeführte Milch seit dem Jahr 1954 einer Kontrolle. Man verlange die Durchführung einer Hitzebehandlung vor der Einfuhr, um das Risiko der Verbreitung von Tierinfektionen zu vermeiden. Aus diesem Grunde habe man die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung zur Bedingung gemacht, welche die Voraussetzungen, unter denen die Hitzebehandlung der Milch durchzuführen sei, beschreibe. Eine derartige Genehmigung sei zum gewünschten Zeitpunkt erteilt, und es seien keine Beschwerden dagegen erhoben worden.

Die Regelung zum Schutze der menschlichen Gesundheit werde in gleicher Weise auf eingeführte Waren wie auf einheimische Waren angewandt.

Vorschrift 30 (2) der „Milk and Dairies (General) Regulations 1969" in der Fassung der Vorschrift 2 der „Milk and Dairies (General) (Amendment) Regulations 1977" bestimme, daß, von auf diesen Fall nicht anzuwendenden Ausnahmen abgesehen, jede Flasche oder jeder Karton, der zur Aufnahme von Milch für die Lieferung an die Verbraucher bestimmt sei, in zugelassenen Betrieben abgefüllt und verschlossen werden müsse. Als zugelassene Betriebe bezeichne man Molkereien, die von der örtlich zuständigen Behörde gemäß Abschnitt III der erwähnten Verordnung von 1959 überprüft und zugelassen seien. Die örtliche Behörde sei nur zur Zulassung von in ihrem eigenen Gebiet gelegenen Betrieben zuständig.

Paragraph 37 (1) des „Food and Drugs Act 1955" sehe vor, daß eine „besondere Bezeichnung" benutzt werden müsse, wenn die verkaufte Milch zum menschlichen Verzehr bestimmt sei. Gemäß Paragraph 36 (1) könne andererseits niemand eine besondere Bezeichnung für ein bestimmtes Gebiet benutzten, falls er nicht über eine Genehmigung verfüge, die ihm die Benutzung dieser besonderen Bezeichnung erlaube.

Vorschrift 4 der „Milk (Special Designation) Regulations 1977" sehe vor, daß jeder, der sich einer gesetzlich zugelassenen besonderen Bezeichnung für Milch zu bedienen beabsichtige, die Genehmigung schriftlich bei der für die Genehmigung zuständigen Behörde beantragen müsse.

Nach Vorschrift 6 unterliege die Erteilung dieser Genehmigung den im Anhang 1 und (im vorliegenden Fall) in Abschnitt IV des Anhangs 2 der Verordnung angeführten allgemeinen Bedingungen (in denen im einzelnen die Bedingungen dargestellt seien, unter denen die Wärmebehandlung vonstatten gehen müsse).

Aus diesen Rechtsvorschriften ergebe sich, daß keine örtliche Behörde eine Vertriebsgenehmigung für Milch unter der Bezeichnung „ultrahocherhitzt" erteilen dürfte, wenn

— die Milch nicht nach dem in Teil IV des Anhangs 2 der Verordnung von 1977 beschriebenen Verfahren behandelt worden sei und

— die Behandlung der Milch, die Abfüllung und der Verschluß der Kartonverpackungen nicht in zugelassenen Betrieben durchgeführt worden seien.

Die britische Nahrungs- und Arzneimittelgesetzgebung sei von dem grundsätzlichen Bestreben geprägt, daß die Erzeugung und die Behandlung jeglicher Nahrungsmittel unter zufriedenstellenden gesundheitlichen Bedingungen vonstatten gingen. In dieser Hinsicht bringe Milch, eine Ware, deren Verbrauch im Vereinigten Königreich weit verbreitet sei und die normalerweise getrunken werde, ohne vom Verbraucher gekocht oder sonstwie behandelt zu werden, besondere Gefahren mit sich. Es sei deswegen wesentlich, daß sie unter den besten Sauberkeits- und Sicherheitsbedingungen auf den Markt gebracht werde.

Im allgemeinen werde dieses Ziel mit einer Hitzebehandlung erreicht, die darauf abziele, die Milch von infizierenden Erregern freizuhalten. Es müsse deswegen zunächst sichergestellt sein, daß diese Behandlung in der Molkerei unter amtlich gebilligten Bedingungen vonstatten gehe und daß danach die Milch derart abgefüllt und behandelt werde, daß jedes Risiko einer erneuten Infizierung ausgeschlossen sei. Ein derartiges Ergebnis werde im wesentlichen durch das Zulassungs- und Genehmigungssystem sowie durch die Möglichkeit erzielt, jederzeit Proben der Milch zu untersuchen, bevor diese dem Verbraucher zur Verfügung gestellt werde. Eine wirkliche Garantie könne aber nur dann gegeben werden, wenn alle diese Maßnahmen durchgeführt würden; eine nur stichprobenartige Überprüfung sei nicht ausreichend. Es sei deswegen wichtig, sich einer Methode zu bedienen, die Stichproben und eine genaue Kontrolle der Bedingungen, unter denen die Milch behandelt und verteilt werde, verbinde.

Mangels einer Gemeinschaftsregelung zur Vereinheitlichung der Hygienevorschriften für Milch sei das Vereinigte Königreich der Überzeugung, daß die fraglichen Bedingungen für den Schutz der menschlichen Gesundheit erforderlich seien.

Schließlich könne nach den zur Zeit im Vereinigten Königreich geltenden Rechtsvorschriften über Maße und Gewichte (nämlich dem „Weights and Measures Act" von 1963) Milch nur in Einheiten zu 1/3 Pint, 1/2 Pint oder einem Vielfachem von 1/2 Pint fertig verpackt werden.

Die von ULN in Kartons zu einem Liter fertigverpackte Milch genüge dieser Anforderung nicht.

Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs laufen die dem Gerichtshof gestellten Fragen darauf hinaus, ob die erwähnte britische Regelung.

a) mit Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1411/71 des Rates, ersetzt durch Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 566/76 des Rates, oder

b) mit den Bestimmungen der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag

vereinbar sei.

Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 verpflichte das Vereinigte Königreich (als Staat, der sich für die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch entschieden habe), innerhalb seines Hoheitsgebietes den Absatz von standardisierter Vollmilch aus einem anderen Mitgliedstaat nicht zu untersagen, falls deren Fettgehalt bestimmten Anforderungen genüge. Diese Verpflichtung bestehe jedoch „unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen".

Die Anforderungen der britischen Gesundheitsvorschriften, denen zufolge einmal eingeführte Milch auf die erforderliche Weise behandelt und abgefüllt werden müsse, stellten keine Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Artikels 30 dar. Aber selbst wenn sie derar-

tige Maßnahmen darstellten, wären sie aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen gemäß Artikel 36 gerechtfertigt.

Auf die Prüfung der *ersten Frage* eingehend bemerkt die Regierung des Vereinigten Königreichs, daß diese wohl auf ein Mißverständis zurückzuführen sei. Sie lege Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 nicht dahin aus, daß eingeführte Milch „nur für andere Verwendungszwecke als für den menschlichen Verzehr abgesetzt werden darf", sondern dahin, daß der Einfuhrstaat befugt sei, die Einhaltung seiner Rechtsvorschriften über den Gesundheitsschutz zu verlangen, bevor die Milch zum menschlichen Verbrauch verkauft werden könne.

Die *zweite Frage* gehe von der Vorstellung aus, daß die Milch in dem ausführenden Mitgliedstaat nach denselben Verfahren hergestellt und abgefüllt worden sei wie im Vereinigten Königreich. Jedoch habe die Kommission selbst anerkannt, daß die Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sei: solange eine Gemeinschaftsregelung über die Hitzebehandlung für den menschlichen Verzehr bestimmter Milch noch nicht erlassen sei, sei ausschließlich die britische Regierung für die Gesundheit der Bevölkerung im Vereinigten Königreich verantwortlich. Ohne in irgendeiner Weise die von ULN angewandten Verfahren oder die in irgendeinem Land der Gemeinschaft geltenden Bestimmungen herabsetzen zu wollen, bemerkt die Regierung des Vereinigten Königreichs, daß sie mangels einer Gemeinschaftsregelung über keinerlei Möglichkeiten verfüge, um zu kontrollieren, ob die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Milch den Anforderungen zum Schutze der menschlichen Gesundheit genüge.

Deswegen glaubt die Regierung des Vereinigten Königreichs, ihre eigene Regelung auf diesem Gebiet bis zum Erlaß von angemessenen Gemeinschaftsmaßnahmen beibehalten zu müssen; sie schlägt dem Gerichtshof deshalb vor, die zweite Frage zu bejahen.

Die *dritte Frage* sei angreifbar formuliert, da sie vom Gerichtshof verlange, über die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden, was nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes falle. In Wirklichkeit sei danach gefragt, ob die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag in ihrer Gesamtheit verböten, daß die innerstaatliche Regelung eines Mitgliedstaates die erneute Behandlung und Abfüllung ultrahocherhitzter Milch verlangen könne, die in einem anderen Mitgliedstaat nach denselben Verfahren wie denjenigen hergestellt worden sei, die von der Regelung des ersten Mitgliedstaates vorgeschrieben würden. Aus den schon dargestellten Gründen ist die Regierung des Vereinigten Königreichs der Ansicht, daß diese Frage verneint werden müsse.

Die *vierte Frage* beziehe sich ebenfalls auf die Vereinbarkeit der britischen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht.

Die britischen Vorschriften, die verlangten, Milch in Einheiten zu einem Pint zu verkaufen, entsprächen dem Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 75/106/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen, der das Vereinigte Königreich ermächtige, die Anwendung dieser Richtlinie (die das Vereinigte Königreich verpflichten werde, den Abatz fertigverpackter Milch zu einem Liter in seinem Hoheitsgebiet zuzulassen), bis spätestens zum 31. Dezember 1979 aufzuschieben.

Angesichts dessen könne Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 nicht dahin ausgelegt werden, daß er das Vereinigte Königreich schon jetzt ver-

pflichte, den Verkauf von Milch in Ein-Liter-Fertigpackungen zuzulassen.

Frage 4 müsse deswegen bejaht werden, was zur Folge habe, daß die *fünfte Frage* verneint werden müsse.

D — Die *Kommission* erklärt zunächst, daß sie angesichts der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Zulässigkeit der Fragen nicht bestreiten werde, obwohl diese sich zumindest teilweise auf die Vereinbarkeit innerstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht bezögen. Sodann weist sie darauf hin, daß die Grundverordnung für Milch und Milcherzeugnisse (Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. 6. 1968) in Artikel 22 Absatz 1 eine ausdrückliche Bestimmung enthalte, die im Binnenhandel der Gemeinschaft die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung sowie mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersage.

Sie enthalte dagegen keine Vorschrift über die Herstellung und den Absatz von Milch und Milchprodukten.

Bis jetzt habe der Rat trotz der Vorschläge, die ihm die Kommission in dieser Hinsicht unterbreitet habe, weder allgemeine Bestimmungen über die Qualität und den Absatz von Milch noch Verordnungen über die gesundheitspolizeilichen Fragen bei der Herstellung und dem Absatz wärmehandelter Milch erlassen.

Die Gemeinschaftsregelung über die Qualität und den Absatz von Konsummilch sei folglich unvollständig, dies um so mehr, als eine Vereinheitlichung der innerstaatlichen Vorschriften über den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier immer noch nicht zustande gekommen sei. Deshalb blieben die innerstaatlichen Vorschriften insoweit weiter anzuwenden, als es keine zwingenden Gemeinschaftsvorschriften gebe, und selbstverständlich unter dem Vorbehalt, daß die Vorschriften des Vertrages angewandt würden.

Die *erste Frage*, die, wie die Kommission betont, in Wirklichkeit den Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 in der Fassung des Artikels 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 betreffe, erwecke Zweifel in bezug auf ihre praktische Bedeutung, da die Unterscheidung zwischen dem menschlichen Verzehr und anderen Gebrauchsarten in diesem Fall nicht erheblich sei. Es sei die Milch selbst und nicht diese oder jene Gebrauchsart, die eine Gefahr für die Gesundheit darstellen könne. Die Antwort auf diese Frage falle im übrigen recht leicht, da sich die Verordnung Nr. 1411/71 lediglich auf Konsummilch beziehe. Diese Milch könne im Staat der Einfuhr (hier: im Vereinigten Königreich) nur verkauft werden, wenn der vom Rat für den betreffenden Mitgliedstaat festgesetzte Richtsatz für den Fettgehalt eingehalten werde.

Daraus folge jedoch nicht, daß die Mitgliedstaaten die Einfuhr von Milch, die im Fettgehalt dem derart festgesetzten Richtsatz entspreche, ohne weiteres genehmigen müßten. Die betreffende Vorschrift bestimme ausdrücklich, daß die innerstaatlichen gesundheitlichen Anforderungen weiterhin Anwendung fänden.

Mit der *zweiten und dritten Frage* wolle das vorlegende Gericht wissen, ob innerstaatliche Vorschriften, nach denen die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellte und abgefüllte ultrahocherhitzte Milch erneut bearbeitet und abgefüllt werden müsse, Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellten und, falls dies bejaht werde, ob diese trotz ihres Verbots durch das Gemeinschaftsrecht aufgrund des Artikels 36 des Vertrages gerechtfertigt sein könnten.

In allen Mitgliedstaaten seien ins einzelne gehende Gesundheitskontrollen auf allen Vertriebsstufen für Milch vorgesehen. Im Vereinigten Königreich sehe die für diesen Fall anwendbare grundsätzliche Regelung vor, daß jegliche, zu Konsumzwecken verkaufte ultrahocherhitzte Milch im britischen Gebiet in Betrieben abgefüllt werden müsse, die von den örtlich zuständigen Behörden zugelassen seien. Sie verhindere praktisch im Vereinigten Königreich den Absatz von ultrahocherhitzer Milch, die in einem anderen Mitgliedstaaat schon fertig verpackt sei, zumal die britischen Gesundheitsbehörden nicht dazu ermächtigt seien, in anderen Mitgliedstaaten gelegene Einrichtungen zu kontrollieren und möglicherweise zuzulassen. Im übrigen sei sie geeignet, von vorneherein jede, auch nur mögliche Einfuhr abzuschrekken.

Zweifelsfrei entspreche eine derartige Regelung dem Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung, wie er vom Gerichtshof in zahlreichen Urteilen entwickelt worden sei.

Es müsse nun geprüft werden, ob derartige Einschränkungen des freien Warenverkehrs mit ultrahocherhitzter Milch von Artikel 36 des Vertrages zugelassen würden. Auf Gebieten, auf denen gemeinschaftliche Vorschriften zur Vereinheitlichung der hygienischen Bedingungen noch nicht erlassen worden seien, könnten sich die Mitgliedstaaten noch auf die Gründe des Artikels 36 berufen, um dem Verbot jeglicher Maßnahme gleicher Wirkung zu entgehen. Auf dem Gebiet der ultrahocherhitzten Milch sei diese Vereinheitlichung immer noch nicht erfolgt: Dies erkläre, warum die Verordnung Nr. 1411/71 auf den Vorbehalt des Gesundheitsschutzes nach Artikel 36 verweise.

Artikel 36 sei jedoch als Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs eng auszulegen. Die nach ihm zulässigen Maßnahmen müßten nicht nur aus den dort erwähnten Gründen *gerechtfertigt* sein (was im vorliegenden Falle heiße: notwendig zum Schutze der Gesundheit von Menschen und Tieren), sondern auch geeignet, das heiße, dem erstrebten Zweck angemessen.

Die Kommission hält es in diesem Stadium für erforderlich, einige Hinweise zu dem Begriff der ultrahocherhitzten Milch, zu der Art und Weise der Hitzebehandlung und zu deren Auswirkungen zu geben. Da die Milch während eines sehr kurzen Zeitraums einer festgesetzten Temperatur ausgesetzt werde, erlaube diese Behandlung, Krankheitserreger zu entfernen und einige lange Haltbarkeit der Milch zu gewährleisten.

In der *zweiten Frage* gehe das vorlegende Gericht ausdrücklich von der Hypothese aus, daß eine innerstaatliche Regelung die erneute Behandlung und Abfüllung selbst solcher eingeführter Milch vorschreibe, die schon unter denselben Bedingungen, wie sie der Einfuhrstaat fordere, einer Wärmebehandlung unterzogen und abgefüllt worden sei.

Nach Ansicht der Kommission können die umstrittenen nationalen Maßnahmen unter diesen Umständen nicht durch Artikel 36 gerechtfertigt sein. Es fehle ihnen das Merkmal der Notwendigkeit, da sich die innerstaatlichen Behörden in dieser Hinsicht nicht auf unbestimmte allgemeine Erwägungen über mögliche Ansteckungsrisiken insbesondere der Maul- und Klauenseuche berufen könnten. Da die von der britischen Regelung verlangte Behandlung mit derjenigen, der die Ware schon vor der Einfuhr ins Vereinigte Königreich unterzogen worden sei, identisch sei, erscheine sie offensichtlich überflüssig.

Es könne jedoch der Fall eintreten, fügt die Kommission hinzu, daß die ultrahocherhitzte Milch in dem Ausfuhrland unter Bedingungen behandelt und abge-

füllt worden sei, die, ohne mit den im Einfuhrland geforderten identisch zu sein, eine Gewähr für den Gesundheitsschutz gegen Krankheitserreger böten, die derjenigen des Einfuhrlandes im wesentlichen gleichwertig sei. Diese Frage habe das vorlegende Gericht nicht ausdrücklich gestellt, aber angesichs ihrer Bedeutung sei es nützlich, sie anzugehen. Zweifellos sei es nicht einfach, die gleichwertigen Garantien zu umschreiben, da mangels einer Vereinheitlichung die Gesundheitsvorstellunen von einem Staat zum anderen verschieden seien. Insbesondere für den vorliegenden Fall sei jedoch festzustellen, daß die Behandlung der Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten im wesentlichen ähnlich sei und zu demselben Hauptergebnis führe, nämlich zur Zerstörung von Krankheitserregern, die für die menschliche und tierische Gesundheit schädlich werden könnten.

Aber — so stellt die Kommission klar — selbst wenn man aufzeigen könne, daß es wirkliche Unterschiede in der Wirkung der Hitzebehandlung zwischen den Mitgliedstaaten gebe, müsse man sich fragen, ob eine derartige Lage die systematische Art und Weise der Maßnahmen rechtfertigen könne, wie sie dem Ausgangsverfahren zugrunde lägen. Die Behörden des Einfuhrlandes forderten nämlich die erneute Behandlung und Abfüllung jeglicher eingeführter Milch, gleich, woher sie stamme. Selbst wenn ein Mitgliedstaat bestreite, daß die im Ausfuhrland durchgeführte und von den Gesundheitsbehörden dieses Landes durch eine Bescheinigung bestätigte Behandlung wirklich eine gleichwertige Gewähr biete, könne die Tatsache, daß die restriktiven Maßnahmen in systematischer Art und Weise durchgeführt würden, sich dennoch als im Verhältnis zum Zweck des Gesundheitsschutzes übertrieben darstellen. Derartige Maßnahmen seien im Kampf gegen ein wirkliches oder sehr wahrscheinliches Gesundheitsrisiko anzuwenden, welches man jedoch vernünftigerweise im Falle der hitzebehandelten Milch ausschließen könne.

Wenn wirklich gesundheitliche Erwägungen der britischen Regelung zugrunde lägen, verstehe man nicht, weswegen die Behörden des Vereinigten Königreichs die Einfuhr von loser, zur Hitzebehandlung bestimmter Milch in das britische Hoheitsgebiet zuließen, und noch viel weniger, weswegen sie die Einfuhr von fertigverpacktem Rahm — gleich, ob wärmebehandelt oder frisch — zuließen, ohne die erneute Behandlung und Abfüllung dieser Ware zu verlangen. Die erwähnten Waren brächten sicher nicht weniger Infektionsgefahren als die ultrahocherhitzte Milch mit sich, falls diese überhaupt derartige Gefahren mit sich bringe.

Schließlich seien die Maßnahmen, um die es gehe, deswegen besonders restriktiv, weil sie im Gegensatz zu den Gepflogenheiten in den meisten Mitgliedstaaten den Gesundheitsbehörden des Einfuhrlandes nicht die Überprüfung gestatteten, ob die im Ausfuhrland gelegenen Bearbeitungs- und Abfüllungseinrichtungen für ultrahocherhitzte Milch dieselben Verfahren anwendeten wie im Einfuhrland oder wenigstens vergleichbare Gesundheitsgarantien böten.

Das in der *vierten Frage* aufgeworfene Problem habe hingegen nichts mit dem Gesundheitsvorbehalt des Artikels 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 zu tun. Diese Vorschrift schweige im übrigen über mögliche Anforderungen an Maße und Gewichte. Dies schließe aber nicht aus, daß andere Gemeinschaftsvorschriften Maße und Gewichte betreffen könnten, die bei der Abfüllung von Milch zu beachten seien.

Die britische Regelung verlange, daß eingeführte Milch in Packungen zu 1/3 Pint, 1/2 Pint oder einem Vielfachen von 1/2 Pint fertig verpackt werde, was die Importeure zwinge, die gesamte, zum Beispiel in Ein-Liter-Behältern fertigverpackte Milch erneut abzufüllen.

Die Kommission stellt fest, daß auf Gemeinschaftsebene der Rat am 19. Dezember 1974 eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen erlassen habe (ABl. 1975, L 42, S. 1). Neben anderen Waren falle auch Milch in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie, deren Artikel 5 bestimme, daß „die Mitgliedstaaten..," das Inverkehrbringen von Fertigpackungen, die den Bestimmungen und Prüfvorschriften dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen verweigern, verbieten oder beschränken [dürfen], die sich auf das Volumen der Fertigpackungen, dessen Feststellung oder die Methoden, nach denen es geprüft worden ist, beziehen". Speziell für das Abfüllen von Milch sehe die Richtlinie das Maß eines Liters vor.

Jedoch sehe Artikel 7 Absatz 2 dieser Richtlinie vor, daß bestimmte Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, ermächtigt seien, „den Beginn der Anwendung dieser Richtlinie und ihrer Anhänge bis spätestens zum 31. Dezember 1979 [zu] verschieben".

Daraus folge, daß unbeschadet der Stillhalteklausel desselben Artikels das Vereinigte Königreich bis zum 31. Dezember 1979 verlangen könne, daß das Abfüllen von Milch dem Volumen nach in Maßeinheiten erfolge, die dem Pint entsprächen.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlägt die Kommission vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1 Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 des Rates vom 29. Juni 1971 in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 ist dahin auszulegen, daß er sich nur auf die zum menschlichen Verzehr bestimmte Milch bezieht.

2. und 3. Eine Regelung, die zur erneuten Behandlung und Abfüllung ultrahocherhitzter Milch zwingt, welche in einem anderen Mitgliedstaat behandelt und abgefüllt wurde, ohne daß diese Behandlung und Abfüllung in Einrichtungen durchgeführt wurde, die von den Behörden des Einfuhrstaates zugelassen worden und in dessen Hoheitsgebiet gelegen sind, stellt eine Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar.

Diese Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen lassen sich insoweit nicht nach Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen des Gesundheitsschutzes rechtfertigen, als sich herausstellt — und dies hat der innerstaatliche Richter zu beurteilen —, daß für die ultrahocherhitzte Milch ein amtliches Gesundheitszeugnis ausgestellt wurde, aus dem hervorgeht, daß die Milch im Ausfuhrstaat nach Verfahren bearbeitet und abgefüllt wurde, die auch im Einfuhrstaat angewandt werden oder die die gleichen Garantien bieten.

4. Artikel 3 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1411/71 des Rates vom 29. Juni 1971 in der Fassung der Verordnung Nr. 566/76 schreibt vor, daß unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen die Mitgliedstaaten den Absatz standardisierter Vollmilch nicht untersagen können, wenn der Fettgehalt dieser Milch den durch die Gemeinschaftsregelung festgesetzten Bedingungen entspricht.

Diese Verordnung beeinträchtigt daher nicht andere Regelungen insbesondere über die Abfüllung bestimmter Flüssig-

keiten nach Volumen in Fertigpackungen, wie zum Beispiel ultrahocherhitzter Milch.

Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen ermächtigt bestimmte Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, unbeschadet der Stillhalteklausel des Absatzes 3 desselben Artikels, den Beginn der Anwendung dieser Richtlinie bis spätestens zum 31. Dezember 1979 zu verschieben.

5. Die Antwort auf die vorangegangenen Fragen macht eine Antwort auf diese Frage entbehrlich.

III — Mündliches Verfahren

Die Union Laitière Normande, vertreten durch Rechtsanwalt Funck-Brentano, Paris, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Rechtsanwalt Scott, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Lasnet und Hoff-Nielsen, haben in der Sitzung vom 31. Mai 1979 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 14. Juni 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Durch Urteil vom 16. Oktober 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 6. November 1978, hat das Tribunal de Commerce Paris gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof mehrere Fragen über die Auslegung bestimmter Vorschriften der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vom 15. März 1976 (ABl. 1976, L 67, S. 23) zur Änderung der Verordnung Nr. 1411/71, insbesondere hinsichtlich des Fettgehalts von Vollmilch, sowie der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen wurden im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einem Verband landwirtschaftlicher Genossenschaften französischen Rechts und seinem englischen Tochterunternehmen aufgeworfen, in dem es um die Erfüllung eines Vertrages über die Lieferung in Frankreich hergestellter und in das Vereinigte Königreich eingeführte standardisierter Vollmilch zum 30. September 1978 geht. Diese Milch wies einen Fettgehalt von 3,78 % auf, war ultrahocherhitzt und in Ein-Liter-Packungen abgefüllt.

Die einführende Gesellschaft war im Besitz einer Einfuhrlizenz für die fraglichen Lieferungen, hatte jedoch von den britischen Behörden keine Vertriebs-

genehmigung nach Abschnitt II Vorschrift 4 der britischen Verordnung Nr. 1033 vom 16. Juni 1977 — „The Milk (Special Designation) Regulations 1977" — erhalten; eine derartige Genehmigung ist im Vereinigten Königreich für den Absatz von Milch mit der besonderen Bezeichnung „ultrahocherhitzt" erforderlich, gleichgültig, ob die Milch eingeführt wurde oder nicht.

3 Da sich die erwähnte Gesellschaft deswegen entschlossen hatte, den Vertrag durch Schreiben vom 12. September 1978 zu kündigen, hat sie ihr Lieferant, der Verband landwirtschaftlicher Genossenschaften, durch Klageschrift vom 27. September 1978 vor dem Tribunal de Commerce Paris wegen Nichterfüllung des Vertrages über die genannten Lieferungen verklagt; dabei stützte er sich insbesondere auf die Verordnung Nr. 566/76 des Rates sowie auf Artikel 30 EWG-Vertrag.

4 Das Tribunal de Commerce Paris hat das Verfahren ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Kann Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vom 15. März 1976, dem zufolge ein Mitgliedstaat, der die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch gewählt hat, unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen den Absatz standardisierter Vollmilch aus einem anderen Mitgliedstaat in sein Gebiet nicht untersagen kann, wenn der Fettgehalt dieser Milch nicht unter einem vom Rat festgelegten Richtsatz liegt, in dem Sinne ausgelegt werden, wie dies die Behörden des Vereinigten Königreichs zu tun scheinen, daß die so eingeführte Milch nur für andere Verwendungszwecke als für den menschlichen Verbrauch abgesetzt werden darf?

2. Rechtfertigt der den Gesundheitsschutz betreffende Vorbehalt in Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung die innerstaatlichen britischen Bestimmungen, nach denen die in einem anderen Mitgliedstaat unter Anwendung derselben Verfahren wie im Vereinigten Königreich und mit Genehmigung der Behörden dieses Mitgliedstaats erzeugte und abgefüllte ultrahocherhitzte Milch noch einmal behandelt und neu abgefüllt werden muß?

3. Stellen, wenn die zweite Frage zu verneinen ist, die genannten innerstaatlichen britischen Bestimmungen eine vom Vertrag verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar?

4. Ist die Anwendung der britischen Bestimmung über Maße und Gewichte auf in einem Mitgliedstaat erzeugte und abgefüllte Milch mit Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates vereinbar, in dem die gesundheitlichen Anforderungen als einzige Einschränkung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehen sind?

5. Stellen die innerstaatlichen britischen Maßnahmen in ihrer Verbindung von Gründen des Gesundheitsschutzes und der Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Maße und Gewichte ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar, wie diese durch Artikel 36 des Vertrages verboten sind?"

5 Bevor die gestellten Fragen geprüft werden, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß zwar Artikel 177 des Vertrages dem Gerichtshof nicht erlaubt, die Gründe für ein Vorabentscheidungsersuchen zu würdigen, daß aber die Notwendigkeit, zu einer zweckdienlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, den rechtlichen Rahmen zu umreißen, in den sich die erbetene Auslegung einfügen soll.

6 Obwohl das vorlegende Gericht die Gründe, aus denen es den Gerichtshof um die Auslegung des Gemeinschaftsrechts ersucht, nicht näher beschrieben hat, geht doch aus den Akten hervor, daß es für seine Entscheidung über die Rechtsfolgen der Nichterfüllung des umstrittenen Vertrages die Klärung der Frage für erforderlich hält, ob sich die englische Regelung, die den Absatz der fraglichen Waren innerhalb des Vereinigten Königreichs behindert, zum Zeitpunkt der Einfuhr dieser Waren nach dem Gemeinschaftsrecht rechtfertigen ließ.

7 Aus den Akten geht des weiteren hervor, daß einerseits bestimmte Vorschriften der erwähnten Regelung, wie zum Beispiel Abschnitt II Vorschrift 4 der britischen Verordnung Nr. 1033 vom 16. Juni 1977 in Verbindung mit Abschnitt IV ihres Anhangs (Schedule) 2, für die Erteilung einer Vertriebsgenehmigung für Vollmilch mit der besonderen Bezeichnung „ultrahocherhitzt" verlangen, daß die Ware unmittelbar nach ihrer Hitzebehandlung in „zugelassenen Betrieben" abgefüllt wird; andere Vorschriften der gleichen Regelung, nämlich diejenigen des Gesetzes über Maße und Gewichte aus dem Jahr 1963 („Weight and Measures Act 1963"), sehen in Abschnitt V Paragraph 3 des Anhangs 4 vor, daß für den Absatz von „fertigverpackter"

Milch, gleich, ob eingeführt oder nicht, die Ware in Behältern mit einem Fassungsvermögen von 1/3 Pint, 1/2 Pint oder einem Vielfachen von 1/2 Pint zum Vertrieb gelangen muß.

8 Es steht fest, daß im vorliegenden Fall die umstrittene Milch in Ein-Liter-Behältern in das Vereinigte Königkreich eingeführt wurde und so in diesem Mitgliedstaat zum Vertrieb gelangen sollte. Da diese „fertigverpackte" Milch also in einer Art und Weise abgefüllt war, die den Bedingungen des britischen Gesetzes über Maße und Gewichte von 1963 nicht entsprach, standen dem Absatz dieser Ware im Vereinigten Königreich in erster Linie die Vorschriften dieses Gesetzes entgegen; daher muß die Frage nach der Vereinbarkeit der britischen Regelung über den Absatz ultrahocherhitzter Vollmilch im Vereinigten Königreich mit dem Gemeinschaftsrecht in bezug auf die umstrittenen Einfuhren zunächst im Hinblick auf dieses Gesetz aufgeworfen werden.

9 Sonach ist als erstes die vierte Frage zu beantworten; die anderen Fragen sind nur dann zu prüfen, wenn sich herausstellt, daß die innerstaatlichen britischen Vorschriften über die Abfüllung fertigverpackter Milch im vorliegenden Fall nicht auf den Absatz der betreffenden Waren im Vereinigten Königreich angewandt werden konnten.

10 Um die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über Maße und Gewichte im Rahmen des Artikels 100 EWG-Vertrag zu fördern, hat der Rat aufgrund der Richtlinie 71/316 vom 26. Juli 1971 (ABl. 1971, L 207, S. 1) und der Richtlinie 71/354 vom 18. Oktober 1971 (ABl. 1971, L 243, S. 29), später geändert durch die Beitrittsakte, die Richtlinie 75/106 vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen (ABl. 1975, L 42, S. 1) erlassen, deren Vorschriften gemäß Nr. 7 des Anhangs III auch auf Milch nach Füllvolumen anzuwenden sind.

11 Wie sich aus ihrer ersten Begründungserwägung ergibt, hat diese letztgenannte Richtlinie zum Ziel, die „Bedingungen, unter denen in verschlossenen Fertigpackungen abgefüllte Flüssigkeiten in den Verkehr gebracht werden", anzugleichen, weil sie in den meisten Mitgliedstaaten „durch zwingende Rechtsvorschriften geregelt [sind], die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sind und daher bei diesen Fertigpackungen zu Handelshemmnissen führen".

12 Zu diesem Zweck legt die Richtlinie die Bedingungen fest, denen die Fertigpackungen mit den in Anhang III aufgeführten Erzeugnissen, wie zum Beispiel Milch, die nach Volumen abgefüllt werden und „in einheitlichen Mengen von nicht weniger als 0,05 l und nicht mehr als 5 l" in den Verkehr gebracht werden sollen, für den Absatz innerhalb der Gemeinschaft genügen müssen. Artikel 5 der Richtlinie bestimmt, daß „die Mitgliedstaaten ... das Inverkehrbringen von Fertigpackungen, die den Bestimmungen und Prüfvorschriften dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen verweigern, verbieten oder beschränken [dürfen], die sich auf das Volumen der Fertigpackungen... beziehen".

13 Die Richtlinie sieht außerdem in Artikel 7 Absatz 1 vor, daß die Mitgliedstaaten für die Inkraftsetzung der erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um der Richtlinie nachzukommen, über eine Frist von 18 Monaten von ihrer Bekanntgabe an verfügen. Sie stellt andererseits in Absatz 2 dieses Artikels klar, daß „Belgien, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich den Beginn der Anwendung dieser Richtlinie und ihrer Anhänge bis spätestens zum 31. Dezember 1979 verschieben [können]".

14 Somit kann nach einer ausdrücklichen Vorschrift dieser Richtlinie das Vereinigte Königreich bis zum 31. Dezember 1979 die Vorschriften seiner innerstaatlichen Regelung zur Festsetzung des Verpackungsvolumens zum Vertrieb zugelassener Waren beibehalten, insbesondere auch diejenigen des Gesetzes über Maße und Gewichte aus dem Jahr 1963, wonach der Absatz von Milch in diesem Mitgliedstaat nur zulässig ist, wenn die Ware in Behältern von 1/3 Pint, 1/2 Pint oder dem Vielfachen von 1/2 Pint abgefüllt ist.

15 Da feststeht, daß die Einfuhr der umstrittenen, in Ein-Liter-Behältern fertig verpackten Waren in das Vereinigte Königreich im Laufe des Jahres 1978 erfolgte, ergibt sich aus Artikel 7 Absatz 2 der erwähnten Richtlinie 75/106, daß die Vorschriften des britischen Gesetzes über Maße und Gewichte auf den Absatz der betreffenden Waren im Vereinigten Königreich angewandt werden können, ohne daß gegen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verstoßen wird.

16 Aus diesen Gründen ist auf die vierte Frage zu antworten, daß, da der Termin für die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie 75/106 des Rates

vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen gemäß Artikel 7 Absatz 2 dieser Richtlinie für das Vereinigte Königreich bis spätestens zum 31. Dezember 1979 aufgeschoben ist, die Beibehaltung der Vorschriften des Gesetzes über Maße und Gewichte aus dem Jahr 1963 durch diesen Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der umstrittenen Einfuhren nicht durch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts untersagt war; diese Vorschriften konnten daher zu jenem Zeitpunkt auf den Absatz fertigverpackter, in Ein-Liter-Behältern abgefüllter Milch aus einem anderen Mitgliedstaat im Vereinigte Königreich angewandt werden.

17 Da die Antwort auf die vierte Frage die Prüfung der anderen Fragen des vorlegenden Gerichts erübrigt, besteht kein Anlaß, über diese Fragen zu befinden.

Kosten

18 Die Auslagen der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien im Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal de Commerce Paris durch Urteil vom 16. Oktober 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Da der Termin für die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie 75/106 des Rates vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen gemäß Artikel 7 Absatz 2 dieser Richtlinie für das Vereinigte Königreich bis spätestens zum 31.

Dezember 1979 aufgeschoben ist, war die Beibehaltung der Vorschriften des Gesetzes über Maße und Gewichte aus dem Jahr 1963 durch diesen Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der umstrittenen Einfuhren nicht durch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts untersagt; diese Vorschriften konnten daher zu jenem Zeitpunkt auf den Absatz fertigverpackter, in Ein-Liter-Behältern abgefüllter Milch aus einem anderen Mitgliedstaat im Vereinigten Königreich angewandt werden.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 14. JUNI 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Es erscheint sinnvoll, sich den Sachverhalt zu vergegenwärtigen, der zu diesem Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de Commerce Paris geführt hat.

Am 12. Juni 1978 sandte die Union Laitière Normande, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine *Palette* von 72 Kartons (jeder Karton enthielt 12 „Blockbehälter" zu je einem Liter, also etwa 1¾ Pints) ultrahocherhitzter standardisierter Vollmilch im Sinne des Artikels 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 566/76 des Rates per Lastwagen in das Vereinigte Königreich, die für ihre Tochtergesellschaft in London, Dairy Farmers, bestimmt war. Diese Sendung wurde ihr am selben Tage mit der Begründung zurückgeschickt, sie sei nicht im Besitz einer vom Landwirtschaftsministerium des Vereinigten Königreichs ausgestellten *Einfuhrlizenz.*

In der Folgezeit beantragte und erhielt die Klägerin am 1. August 1978 eine derartige Einfuhrlizenz, die bis zum 31. August gültig war. Es wurde jedoch

1 — Aus dem Französischen übersetzt.