Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Amsterdam mit Urteil vom 28. März 1980 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Der Begriff „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen" in Artikel 30 EWG-Vertrag ist in dem Sinne zu verstehen, daß das in einer gesetzlichen Regelung eines Mitgliedstaats aufgestellte Erfordernis, daß der Anteil der Trockenmasse in Brot zwischen bestimmten Wertgrenzen liegen muß, unter diesen Betriff fällt, soweit es auch für die Einfuhr von Brot gilt, das in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist.

Pescatore Touffait Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Februar 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

P. Pescatore

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 18. DEZEMBER 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Wieder einmal ist Artikel 30 EWG-Vertrag Gegenstand eines Auslegungsersuchens nach Artikel 177 EWG-Vertrag. Der Sachverhalt ist sehr einfach. Die Firma Kelderman ist angeklagt, dadurch gegen den niederländischen Broodbesluit (Brotverordnung) vom 21. Dezember 1925 verstoßen zu haben, daß sie in den Niederlanden aus Frankreich eingeführte „brioches" zum Kauf angeboten hat, deren Gehalt an Trockenmasse nicht den in

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Artikel 10 dieser Verordnung vorgeschriebenen Werten entsprach. Vor dem Economischen Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Amsterdam verteidigte sich die Angeklagte damit, daß die genannte Vorschrift nicht mehr rechtswirksam sei, weil sie Artikel 30 EWG-Vertrag widerspreche. Dies veranlaßte das Gericht zu folgender Vorlagefrage:

„Ist der Begriff ‚Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen' in Artikel 30 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß darunter das in Artikel 10 des Broodbesluit (Warenwert [Gesetz über die Qualität und die Bezeichnung der Waren]) aufgestellte Erfordernis fällt, daß der Anteil der Trockenmasse in Brot zwischen bestimmten Wertgrenzen liegen muß, was zur Folge hat, daß herkömmliche Waren aus anderen Mitgliedstaaten, deren Gehalt an Trockenmasse außerhalb der festgesetzten Grenzen liegt, in den Niederlanden nicht in den Verkehr gebracht werden können?"

2. Es scheint mir angebracht, einiges zur Erläuterung der niederländischen Regelung zu sagen, aufgrund deren das Strafverfahren gegen die Firma Kelderman eingeleitet wurde. Der Broodbesluit wurde aufgrund der Artikel 14 und 15 der Warenwet vom 19. September 1919 erlassen, nach der die Bezeichnungen, die Arten und die Zusammensetzung verschiedener Erzeugnisse zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zur Förderung der Lauterkeit des Handelsverkehrs geregelt werden können. Artikel 10 des Brootbesluit bestimmt im wesentlichen, daß das Gewicht der Trockenmasse in Brot weniger als 22 g betragen oder zwischen den nachfolgenden Grenzwerten (30 bis 36 g, 60 bis 70 g, 120 bis 140 g, 240 bis 265 g, 480 bis 530 g usw.) liegen muß. Ausgenommen sind Rosinenbrot, Zuckerbrot und Zwieback.

Es mag überraschen, daß die niederländische Verwaltung sich in der Verordnung des Systems der Grenzwerte bediente, statt bestimmte prozentuale Mindest- und Höchstanteile an Trockenmasse vorzuschreiben. Es ist aber nicht schwer zu verstehen, daß dieses System mit dem Vorhandensein einer bestimmten Anzahl herkömmlicher Brotgrößen zusammenhängt; die Verordnung sollte, wie sich herausgestellt hat, auch der Beibehaltung dieser Abstufung der Größen (Brötchen zu 50 und zu 100 g; Brote zu 200, 400, 800 g usw.) dienen. Auch ist festzustellen, daß zwar die Mindestwerte für die Trockenmasse gleichbleibend einem Anteil von 60 % entsprechen, die Höchstwerte jedoch so festgesetzt sind, daß sie eine ständig fallende Kurve bilden. Im vorliegenden Fall wogen die von der Firma Kelderman eingeführten und verkauften „brioches" 400 g, hatten also eine der in den Niederlanden handelsüblichen Größen. Ihr Gehalt an Trockenmasse betrug jedoch 301 g, also 36 g mehr als der obere der beiden Grenzwerte für Brote von 400 g. Eigenartigerweise ist die niederländische Verwaltungsbehörde, die das Strafverfahren gegen die Firma Kelderman in Gang gebracht hat, von der Annahme ausgegangen, die fraglichen „brioches" hätten, gemessen an den Grenzwerten für Brote von 800 g, einen zu niedrigen Gehalt an Trockenmasse. Diese Besonderheit des Sachverhalts hat aber offensichtlich keinen Einfluß auf die allgemeine Fragestellung.

Es gibt noch einen Gesichtspunkt, unter dem der vorliegende Fall Anlaß zur Verwunderung gibt. Ich meine den Umstand, daß die „brioches" als Brot angesehen wurden. Tatsächlich unterscheidet man, wie die Kommission vorgetragen hat, im Rahmen des Gemeinsamen Zolltarifs zwischen gewöhnlichem Brot und Brot, dem Eier zugesetzt wurden. Auch

aus der Sicht des Verbrauchers besteht zweifellos ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Erzeugnissen. Richtig ist allerdings auch, daß „brioches" nicht zu den Brotarten gehören, die von der fraglichen niederländischen Verordnung ausdrücklich ausgenommen sind, so daß der nationale Richter in ihnen wahrscheinlich nichts anderes als eine besondere Art von gewöhnlichem Brot sehen kann. Jedenfalls ist für diese Frage ausschließlich der vorlegende Richter zuständig.

3. Ohne jeden Zweifel kann eine Regelung der oben beschriebenen Art zumindest mittelbar den innergemeinschaftlichen Warenverkehr behindern. Denn wenn unter stillschweigender Bezugnahme auf eine bestimmte Abstufung der Brotgrößen Mindest- und Höchstanteile an Trockenmasse festgesetzt werden, so werden damit nicht nur höhere Anforderungen als durch Vorschriften über einen prozentualen Mindestgehalt an Trockenmasse (oder einen prozentualen Höchstgehalt an Feuchtigkeit), wie sie in entsprechenden Regelungen anderer Länder enthalten sind, gestellt, sondern es wird zugleich die strenge Einhaltung einer bestimmten Abstufung der Größen (der „Stückelung") vorausgesetzt, in der sich eine Tradition des betreffenden Landes widerspiegelt. Werden also in einem anderen Mitgliedstaat andere Traditionen beachtet oder hält man es dort (wie im vorliegenden Fall) nicht für erforderlich, den Gehalt an Trockenmasse nach oben zu begrenzen, so hat allein dies schon eine Behinderung des Verkaufs von Backwaren zur Folge, die aus diesem Mitgliedstaat eingeführt sind.

Damit soll nicht bestritten werden, daß es den Mitgliedstaaten nach wie vor freisteht, die Herstellung, den Vertrieb und den Verbrauch von Brot in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu regeln. Denn bisher wurde auf diesem Gebiet noch keine gemeinschaftsrechtliche Regelung getroffen, obwohl dies im Rahmen der dritten Phase des vom Rat am 28. Mai 1969 angenommenen (und im Amtsblatt C 76 vom 17. Juni 1969 veröffentlichten) Aktionsprogramms zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit Lebensmitteln vorgesehen ist. Am 4. Januar 1973 hatte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Brot vorgelegt. Dieser Vorschlag wurde vom Rat jedoch nicht geprüft und von der Kommission schließlich 1976 zurückgezogen. Fest steht jedenfalls, daß die staatlichen Befugnisse auf diesem Gebiet nicht die in Artikel 30 EWG-Vertrag gezogenen Grenzen überschreiten dürfen. Der Gerichtshof hat dies in seinem Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 788/79, Gilli und Andres) bekräftigt, indem er in der Randnummer 5 der Entscheidungsgründe ausführte: „In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung der Herstellung und Vermarktung des in Rede stehenden Erzeugnisses ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung, den Vertrieb und den Verbrauch dieses Erzeugnisses betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu erlassen, vorausgesetzt allerdings, daß diese Vorschriften den innergemeinschaftlichen Handel nicht unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell behindern."

Von dem Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag würde eine staatliche Regelung der beschriebenen Art nur dann nicht erfaßt, wenn sie entweder — insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Gesundheit von Menschen — unter Artikel 36 fiele oder einem der anderen zwingenden Erfordernisse gerecht würde, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dem genannten Verbot

vorgehen können, wie zum Beispiel die Erfordernisse der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. (Ich verweise hierzu auf das Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649, Randnr. 8 der Entscheidungsgründe, und auf das bereits zitierte Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 788/79, Randnr. 6 der Entscheidungsgründe.) Es ist also zu prüfen, ob eine dieser Ausnahmen hier vorliegt.

4. Gewiß rechtfertigt das Ziel, die öffentliche Gesundheit zu schützen, grundsätzlich das Ergreifen einer nationalen Maßnahme, durch die ein Mindestanteil der Trockenmasse in Brot vorgeschrieben wird. Denn eine solche Maßnahme wird natürlich dazu beitragen, daß das Brot nahrhaft und sein Feuchtigkeitsgehalt nicht zu hoch ist. Die Festsetzung eines maximalen Gehalts an Trockenmasse läßt sich hingegen meines Erachtens nicht mit der gleichen Begründung rechtfertigen, denn man kann wohl kaum behaupten, daß ein Brot mit geringerem Feuchtigkeitsgehalt der Gesundheit schade. Aber es geht hier auch und vor allem um das System der Grenzwerte, das, wie wir gesehen haben, eng mit der Herstellung des Brots in bestimmten Größen zusammenhängt. Ein solches System — das keinen Bezug zum Gesundheitsschutz aufweist — hat eine Behinderung der Einfuhr von Brot, das in einem anderen Mitgliedstaat in anderen Größen hergestellt worden ist, zur Folge und steht damit in offensichtlichem Widerspruch zu Artikel 30.

Die niederländische Regierung hat zwar eingeräumt, daß das System der Grenzwerte zur Herstellung des Brots in bestimmten Größen zwinge; sie hat aber geltend gemacht, dies diene der Lauterkeit des Handelsverkehrs und dem Verbraucherschutz. Da Brot normalerweise unverpackt verkauft werde, böten die verschiedenen Standardgrößen dem Verbraucher die Gewähr für ein bestimmtes Gewicht. Aber auch wenn man annimmt, daß dieses Erfordernis schutzwürdig ist, bleibt noch die Frage, weshalb nicht der Verkauf von Broten, sie sich von denen in handelsüblichen Größen unterscheiden, unter der Auflage zugelassen werden kann, daß ihr Gewicht auf einer Umhüllung angegeben ist. (Im vorliegenden Fall waren die fraglichen „brioches" gerade in einer solchen Aufmachung in den Handel gebracht worden.)

Es ist darauf hinzuweisen, daß im Rahmen der Richtlinie 70/50/EWG, die die Kommission am 22. Dezember 1969 aufgrund des Artikels 33 Absatz 7 EWG-Vertrag zur Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen erlassen hat, nach Artikel 3 „die Maßnahmen über die Vermarktung von Waren, insbesondere betreffend die Form, die Ausmaße, das Gewicht, die Zusammensetzung, die Aufmachung, die Identifizierung, die Aufbereitung, welche unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbar sind und deren beschränkende Wirkungen auf den Warenverkehr den Rahmen der solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschreiten", als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie Einfuhrbeschränkungen anzusehen sind. Absatz 2 der genannten Vorschrift bestimmt: „Dies ist insbesondere der Fall, — wenn die den freien Warenverkehr beschränkende Wirkung außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht; — wenn das gleiche Ziel durch ein anderes Mittel erreicht werden kann, das den Warenaustausch am wenigsten behindert." Es läßt sich meines Erachtens nicht bestreiten, daß eine nationale Regelung von der Art des Artikels 10 des niederländischen Broodbesluit den freien Warenverkehr in

einer Weise behindert, die außer Verhältnis zu den mit ihr verfolgten Zielen steht, und daß diese mit anderen Mitteln erreicht werden können. Wenn dem Verbraucher die Gewähr für eine bestimmte Beschaffenheit und ein bestimmtes Gewicht der Erzeugnisse geboten werden soll, die ihm in anderen als den herkömmlichen Größen angeboten werden, so stellt es ein dem angestrebten Ziel gerecht werdendes Mittel dar, wenn den Händlern vorgeschrieben wird, auf einem Etikett Angaben über die wesentlichen Merkmale zu machen.

Schließlich möchte ich noch einige Worte zu dem Argument der niederländischen Regierung sagen, daß die Warenwet dem zuständigen Minister die Befugnis zur Gewährung von Befreiungen von den Anforderungen des Broodbesluit einräume. Insoweit erinnere ich nur an das, was der Gerichtshof schon in seinem Urteil vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77 (van Tiggele, Slg. 1978, 25, Randnr. 19 der Entscheidungsgründe) ausgeführt hat. Danach entgeht eine unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fallende Maßnahme nicht allein deshalb diesem Verbot, weil die zuständige Stelle zur Gewährung von Befreiungen ermächtigt ist, und zwar selbst dann nicht, wenn von dieser Ermächtigung zugunsten der eingeführten Erzeugnisse großzügig Gebrauch gemacht wird.

5. Abschließend bin ich der Ansicht, daß der Gerichtshof die Vorabentscheidungsfrage, die ihm der Economische Politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Amsterdam mit am 29. Mai 1980 in das Register der Kanzlei eingetragenem Urteil vorgelegt hat, wie folgt beantworten sollte:

„Das in Artikel 30 EWG-Vertrag niedergelegte Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen ist in dem Sinne zu verstehen, daß die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zur Festsetzung eines Mindest- und eines Höchstanteils der Trockenmasse in Brot oder ähnlichen Erzeugnissen ergriffen hat, unter dieses Verbot fallen, wenn sie so beschaffen sind, daß sie die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse ausschließen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind sowie der menschlichen Gesundheit nicht schaden und dem Verbraucher mit angemessenen Angaben über ihre Beschaffenheit und ihr Gewicht angeboten werden."