genwärtigen Stand der Gemeinschaftsregelung mit Artikel 34 des Vertrages nicht unvereinbar, wenn sie keinerlei unterschiedliche Behandlung zwischen für zur Ausfuhr bestimmten Erzeugnissen und innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats vermarkteten Erzeugnissen beinhaltet.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. November 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammmer

A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 27. SEPTEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dem vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren handelt es sich noch einmal darum, — im Hinblick auf ein nationales Verbot der Herstellung einer bestimmten Ware — die Tragweite des in Artikel 30 und 34 des EWG-Vertrags enthaltenen Begriffs der „Maßnahmen gleicher Wirkung" wie mengenmäßige Beschränkungen (der Ausfuhr oder der Einfuhr) näher zu bestimmen.

Die Firma P. B. Groenveld BV, Klägerin des Ausgangsverfahrens, befaßt sich in den Niederlanden mit der Einfuhr von Pferdefleisch und der Herstellung von Pferderauchfleisch. Am 9. Februar 1978 beantragte sie bei der die Fleischproduktion überwachenden nationalen Stelle (Produktschap voor Vee en Vlees) die Erlaubnis zur Herstellung von Wurstwaren und anderen, von Rauchfleisch verschiedenen Erzeugnissen aus Pferdefleisch. Dieser Antrag wurde, gestützt auf die von der Direktion der Produktschap voor Vee en Vlees am 5. Dezember 1973 erlassenen Verordnung über die Be- und Verarbeitung von Fleisch, abgelehnt; diese Verordnung verbietet in Artikel 3 Absatz 1 ausdrücklich den Fabrikanten von Fleischwaren, Pferdefleisch und Erzeugnisse, die aus solchem Fleisch herrührende Proteine enthalten, vorrätig zu haben, zu be- und zu verarbeiten.

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Die Firma Groenveld focht den Bescheid, mit dem die Erlaubnis versagt wurde, vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven an. Dieses Rechtsprechungsorgan hat mit seiner Entscheidung vom 26. Januar 1979 den Gerichtshof um Vorabentscheidung darüber ersucht, ob „Artikel 34 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, gegebenenfalls in Verbindung mit einer anderen Vorschrift des Vertrages und/oder einem diesem Vertrag zugrunde liegenden Prinzip, dahin auszulegen [ist], daß das in Artikel 3, Absatz 1, der [oben zitierten] Verordnung aufgestellte Verbot ... mit diesem Artikel vereinbar ist?"

2. Mir scheint es zweckmäßig, zunächst darzulegen, was die in den Niederlanden auf dem Gebiet der Erzeugnisse aus Pferdefleisch geltende Gesetzgebung bestimmt. Das von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung vom 5. Dezember 1973 den Fleischwarenfabrikanten auferlegte Verbot wird gemildert durch eine Ausnahme zugunsten der Pferdemetzgereien: Aus Artikel 5 der genannten Verordnung geht in der Tat hervor, daß solche Metzgereien Fleischwaren aus Pferdefleisch herstellen können, soweit sie diese unmittelbar an die Verbraucher und nicht an Zwischenhändler verkaufen. Andererseits sind die Einfuhr und die Ausfuhr von Fleischwaren aus Pferdefleisch nicht an sich verboten, so daß die Marktteilnehmer die Möglichkeit haben, sei es Erzeugnisse dieser Art in die Niederlande einzuführen (aus Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten), sei es, sie im Innern oder nach außerhalb des Gemeinschaftsgebietes ohne spezifische Beschränkung wieder auszuführen.
Die Frage, die der Richter des Ausgangsverfahrens dem Gerichtshof vorgelegt hat, betrifft somit die Vereinbarkeit allein des Verbotes der Herstellung der genannten Ware in großem Ausmaße (ich möchte sagen, auf industrieller Stufe) mit Artikel 34 des EWG-Vertrags.
In bezug auf die Formulierung des Ersuchens ist hervorzuheben, daß dieses, obwohl es sich wörtlich auf eine interne Norm eines Mitgliedstaates bezieht, dennoch ein Problem von allgemeiner Natur aufwirft: nämlich, ob Bestimmungen *der Art* wie die dargestellten, in den Niederlanden geltenden, mit den Normen des EWG-Vertrags vereinbar sind. Dies ist das Problem, das hier untersucht werden soll, denn es ist Aufgabe des Gerichtshofes, über die Tragweite der Normen des Gemeinschaftsrechtes zu befinden und nicht etwa die Legitimität nationaler Normen am Maßstab des Gemeinschaftsrechts zu messen.

3. Es scheint mir unbestreitbar, daß eine nationale Bestimmung mit dem beschriebenen Inhalt tatsächlich ein beträchtliches Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handel mit den betroffenen Erzeugnissen bildet. Die Unmöglichkeit, Fleischwaren aus Pferdefleisch herzustellen, die für diejenigen Unternehmen besteht, die nicht selbst Schlachtungen durchführen (und daher nicht als Metzgereien eingestuft werden können) und die ihre Erzeugnisse auf dem Markt über Zwischenstufen (Großhändler oder Einzelhändler) absetzen wollen, bedeutet in der Tat ein indirektes, aber beinahe totales Ausfuhrhindernis. Unter diesen Umständen ist nur noch die Ausfuhr von solchen Fleischwaren aus Pferdefleisch zulässig, die im Ausland — in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat — hergestellt und in den Mitgliedstaat, in dem das Verbot gilt, eingeführt wurden, sowie die Ausfuhr der auf handwerklicher Ebene von den Pferdemetzgereien hergestellten Fleischwaren (aber diese letzte Möglichkeit dürfte nur ge-

ringe wirtschaftliche Bedeutung haben). Wie die Kommission mit Recht bemerkt, ist eine Regelung von der Art, wie sie in den Niederlanden gilt, auch ein indirektes Einfuhrhindernis: in dem Sinne nämlich, daß eine so strenge Einschränkung der Möglichkeiten zur Herstellung von Fleischwaren aus Pferdefleisch die Verwendung von Pferdefleisch zurückgehen läßt und schließlich die Einfuhren von Pferdefleisch nachteilig beeinflußt. Der vorliegende Fall ist daher nicht nur in bezug auf Artikel 34 des EWG-Vertrags bezüglich der Ausfuhren erheblich, sondern auch in bezug auf Artikel 30, der die Einfuhren im Handel zwischen den Mitgliedstaaten betrifft.

Es scheint mir klar, daß eine Bestimmung der dargestellten Art mit beiden genannten Artikeln unvereinbar ist. Bekanntlich umfaßt der Ausdruck „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen" nach der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder *mittelbar,* tatsächlich oder potentiell zu behindern (vgl. zuletzt Urteil vom 13. März 1979 in der Rechtssache 119/78, S.A. des Grandes Distilleries Peureux/ Services Fiscaux de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort, Rdnr. 22 der Entscheidungsgründe). Daher fällt ein gegenwärtiges, wenn auch mittelbares Hindernis, wie das von der holländischen Regelung im vorliegenden Fall geschaffene, mit Sicherheit unter das Verbot der Artikel 30 und 34.

4. Bekanntlich sind die Mitgliedstaaten trotz dieses Verbotes ncht völlig der Möglichkeit beraubt, — unter bestimmten Voraussetzungen — Bestimmungen zu erlassen, die unmittelbar oder mittelbar ein Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handel bilden. In einer kürzlich ergangenen Entscheidung (Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, insbesondere Rdnrn. 8-15 der Entscheidungsgründe) hat der Gerichtshof diesbezüglich bestätigt, daß die Mitgliedstaaten die Befugnis zum Erlaß solcher Beschränkungen behalten, soweit diese „notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes". Diese Aufzählung, die nur zum Teil Artikel 36 des EWG-Vertrags entnommen ist, anerkennt in größerem Maße die Rechtmäßigkeit von nationalen Bestimmungen, die von den Artikeln 30 und 34 abweichen, wenn diese ein „im allgemeinen Interesse liegendes Ziel" verfolgen, das „den Erfordernissen des freien Warenverkehrs, der eine der Grundlagen der Gemeinschaft darstellt", vorgeht (Rdnr. 14 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 20. Februar 1978, a.a.O.).

Ich habe jedoch nicht den Eindruck, daß im vorliegenden Falle die Niederlande — deren konkrete Maßnahme die Klärung der Tragweite der fraglichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts erlaubt — eine ausreichende Rechtfertigung der genannten Art hätten, um, wie sie es getan haben, innerstaatliche Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zu treffen.

Die die Fleischproduktion überwachende niederländische Körperschaft macht in ihren beim Gerichtshof abgegebenen schriftlichen Erklärungen geltend, daß die beschränkenden Bestimmungen als rechtmäßig anzusehen seien, weil sie darauf zielten, die Ausfuhr kein Pferdefleisch enthaltender Fleischwaren in jene Länder (wie das Vereinigte Königreich) zu ermöglichen, in denen die Verbrau-

cher eine Abneigung gegen Pferdefleisch hätten oder in denen die Einfuhr von Erzeugnissen aus solchem Fleisch sogar verboten sei (dies ist der Fall in der Bundesrepublik). Nach den Ausführungen der niederländischen Körperschaft ist es technisch sehr schwierig und kostspielig, das Vorhandensein von Pferdefleisch in einer bei erhöhter Temperatur hergestellten Fleischzubereitung nachzuweisen; daraus ergebe sich, daß die Einfuhrländer faktisch unmöglich technische Kontrollen vornehmen können, um festzustellen, ob in einem eingeführten Erzeugnis Pferdefleisch enthalten ist oder nicht. Daher sei das einzige Mittel, um die Ausfuhr niederländischer Fleischzubereitungen in die oben genannten Länder zu gewährleisten, schlechthin im Inneren der Niederlande die Herstellung Pferdefleisch enthaltender Wurstwaren zu verbieten und diese Maßnahme durch das für die Herstellerbetriebe geltende Verbot zu verstärken, Pferdefleisch in Vorrat zu halten.

Diese Argumentation ist nach meiner Auffassung nicht überzeugend.

In erster Linie halte ich die getroffenen beschränkenden Maßnahmen nicht für notwendig, um die Lauterkeit des Wettbewerbs und die Verbraucher zu schützen; diese Rechtsgüter haben, wie der Gerichtshof in dem bereits genannten Urteil vom 20. Februar 1979 anerkannt hat, zweifellos eine allgemeine Vorrangstellung und können unter gewissen Umständen dem Grundsatz des freien Warenverkehrs vorgehen. Die Käufer und Verbraucher können aber sehr wohl, wie die Kommission in ihrer Stellungnahme zu Recht ausgeführt hat, durch Bestimmungen über die Etikettierung der Erzeugnisse geschützt werden. Eine Lösung dieser Art wurde schon in dem bereits genannten Urteil vom 20. Februar 1979 vorgezeichnet: In jenem Fall stand zur Entscheidung, ob das Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat die Freiheit lasse, einen Mindestweingeistgehalt für auf seinem Gebiet vermarktete Getränke vorzuschreiben, der höher liegt als der Standard in der Gemeinschaft. Der Gerichtshof hat entschieden, daß man nicht soweit gehen könne, „die zwingende Festsetzung eines Mindestweingeistgehaltes in diesem Bereich als wesentliche Garantie eines lauteren Handelsverkehrs zu betrachten, denn eine angemessene Unterrichtung der Käufer läßt sich ohne Schwierigkeiten dadurch erreichen, daß man die Angabe von Herkunft und Alkoholgehalt auf der Verpackung des Erzeugnisses vorschreibt" (Rdnr. 13 der Entscheidungsgründe).

Auch im Hinblick auf die angebliche Notwendigkeit, die nationale Herstellung von Fleischerzeugnissen zu schützen, kann man leicht aufzeigen, daß die Verpflichtung, das Vorhandensein von Pferdefleisch auf der Verpackung der Erzeugnisse anzugeben, ausreichend sein sollte, um das Mißtrauen der Verbraucher in den Einfuhrländern zu überwinden. Andererseits glaube ich nicht, daß der Schutz der nationalen Erzeugung denjenigen Rechtsgütern allgemeiner Natur zugerechnet werden darf, deren Schutz nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Ausnahme vom freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft rechtfertigen kann. Schließlich kann man durchaus bezweifeln, daß das Verbot der Herstellung von Wurstwaren aus Pferdefleisch wirksam die Ausfuhr zu schützen vermag: Die Kommission hat dargelegt, daß andere Länder (wie zum Beispiel Dänemark), die ein solches Verbot nicht kennen, Fleischwaren auf die gleichen Märkte ausführen, auf die herkömmlicherweise die niederländischen Ausfuhren gelangen.

Die niederländische Körperschaft hat sich, wie wir gesehen haben, unter anderem auf den Umstand berufen, daß die

Bundesrepublik die Einfuhr von Pferdefleisch verboten hat; das habe die Niederlande zum Erlaß der fraglichen einschränkenden Maßnahmen gezwungen, um eine Schädigung der eigenen Ausfuhren auf den deutschen Markt zu vermeiden. Hier ist offensichtlich nicht der Ort, um die Vereinbarkeit der oben genannten beschränkenden deutschen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht zu erörtern, über die lediglich allgemeine Angaben vorliegen; es kann nur noch einmal betont werden, daß das angemessene Mittel zur Überwindung der angeblichen Schwierigkeiten der niederländischen Unternehmen in jedem Falle die klare Unterrichtung des Verbrauchers über die Natur der Ware durch die Etikettierung ist. Ohne Zweifel außer Verhältnis zum verfolgten Ziel steht eine Maßnahme wie die in den Niederlanden getroffene, nämlich generell die Herstellung von Wurstwaren aus Pferdefleisch zu verbieten.

Schließlich glaube ich nicht, daß man sich zur Rechtfertigung einschränkender Maßnahmen wie der niederländischen ernsthaft auf Erfordernisse des Gesundheitsschutzes berufen kann. Zwar dürfen die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck nach Maßgabe von Artikel 36 des EWG-Vertrags den freien Warenverkehr einschränken; andererseits ist es zweifellos ein allgemeiner Erfahrungssatz, daß Pferdefleisch keine größeren Gefahren für die Gesundheit birgt als das Fleisch anderer zur menschlichen Ernährung bestimmter Tierarten. In dieser Hinsicht ist bezeichnend, daß die Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen frisches Fleisch von „Einhufern, die als Haustiere gehalten werden", einschließt, denn sie bezieht sich hinsichtlich des Begriffs „Fleisch" auch auf Artikel 1 der Richtlinie 64/433. Damit wird, wenn es überhaupt nötig ist, bestätigt, daß Pferdefleisch nicht als gesundheitsschädlich angesehen worden ist; es hat vielmehr die gleiche gesundheitspolizeiliche Behandlung erfahren wie jede andere für den menschlichen Verzehr bestimmte Fleischart.

5. Im Ergebnis bin ich daher der Auffassung, daß das vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Rijswijk, mit Entscheidung vom 26. Januar 1979 vorgelegte Ersuchen vom Gerichtshof wie folgt beantwortet werden sollte:

„Ein durch gesetzliche Bestimmungen eines Mitgliedstaats den Fabrikanten von Wurstwaren auferlegtes Verbot, Pferdefleisch enthaltende Zubereitungen herzustellen, ist als ‚Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen' im Sinne von Artikel 30 und 34 des EWG-Vertrags anzusehen."