verstehen, daß das durch einen Mitgliedstaat aufgestellte Verbot, Essig, der Essigsäure enthält, welche nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt, namentlich Obstessig, einzuführen oder zu vermarkten, unter diese Bestimmung fällt, wenn es sich um in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Essig handelt.

Touffait Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Juni 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 29. MAI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Gerichtshof hat in zahlreichen Fällen Gelegenheit gehabt, den Begriff der „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen" (bei der Ausfuhr oder Einfuhr) in Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag auszulegen. Das vorliegende Verfahren wird zu einer Anreicherung dieser Rechtsprechung führen und dazu beitragen, die Bedeutung des Artikels 30 und seinen Anwendungsbereich näher darzulegen.

Ich fasse den Sachverhalt kurz zusammen.

Herbert Gilli und Paul Andres, die sich in der Provinz Bozen mit dem (Groß- und Einzel-)Handel mit Lebensmitteln befassen, ist ein Verstoß gegen die Artikel 51 und 94 des Decreto del Presidente della Repubblica italiana Nr. 162 vom 12. Februar 1965 zur Last gelegt worden, dem ersten, weil er eine bestimmte Menge Obstessig in den Verkehr gebracht und für den Verkauf gelagert hat, und dem zweiten, weil er dieses Erzeugnis ebenfalls für den Verkauf gelagert hat. Es ist daher ein Strafverfahren vor dem Pretore von Bozen eingeleitet worden, in dessen Rahmen der Pretore den Gerichtshof — mit Beschluß vom 26. Oktober 1979 — um Vorabentscheidung über folgende Frage ersucht hat:

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

„Ist die Wendung ‚mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung' in Artikel 30 des Vertrages zur Gründung der EWG dahin auszulegen, daß das in Artikel 51 des DPR Nr. 162 vom 12. Februar 1965 aufgestellte Verbot, Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen, die Essigsäure enthalten, welche nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt, als mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung zu betrachten ist?"

Um diese Frage richtig zu verstehen, muß erklärt werden, daß der erwähnte Artikel 51 des DPR 162 von 1965 (in seiner durch Art. 3 des Gesetzes Nr. 207 vom 6. 4. 1966 und Art. 18 des Gesetzes Nr. 739 vom 9. 10. 1970 geänderten Fassung) folgendes bestimmt: „Es ist verboten, synthetischen Äthylalkohol sowie Erzeugnisse, die Essigsäure enthalten, welche nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt, und aus der Essigsäuregärung des Weines gewonnene Erzeugnisse, die nicht nach Artikel 41 als ‚Essig' bezeichnet werden können, zu befördern, für den Verkauf zu lagern, in den Verkehr zu bringen oder in irgendeiner Weise für unmittelbare oder mittelbare Ernährungszwecke zu verwenden." Diese letztgenannte Vorschrift (in ihrer durch Art. 14 des Gesetzes Nr. 739 vom 9. 10. 1970 geänderten Fassung) bestimmt, daß „die Bezeichnung ‚Essig' oder ‚Weinessig' ... Erzeugnissen vorbehalten [ist], die aus der Essigsäuregärung des Weines stammen" und die einen bestimmten Säuregehalt und eine bestimmte Alkoholmenge aufweisen. Schließlich wird nach Artikel 94 des DPR 162 von 1965 derjenige, der gegen Artikel 51 verstößt, mit einer Geldstrafe von 2 Millionen bis 20 Millionen LIT — und in schweren Fällen sowie bei Rückfall auch mit Freiheitsstrafe — bestraft.

Da die Kommission der Auffassung war, daß das in dem zitierten Artikel aufgestellte Verbot mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei, hat sie gegen die italienische Regierung mit Schreiben vom 14. Dezember 1978 ein Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet und am 28. November 1979 eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben; sie hat jedoch den Gerichtshof noch nicht angerufen. Der Pretore von Bozen seinerseits, der um eine Beurteilung dieses Verbotes im Hinblick auf Artikel 30 EWG-Vertrag bittet, hat eine Frage in Form des Vorabentscheidungsersuchens vorgelegt, die eher in den Rahmen dieses Artikels 169 fällt. Denn bekanntlich zielt das in Artikel 177 EWG-Vertrag geregelte Verfahren nicht darauf ab, die Rechtmäßigkeit bestimmter staatlicher Vorschriften in bezug auf das Gemeinschaftsrecht festzustellen, sondern die Bedeutung und Tragweite von Gemeinschaftsvorschriften zu klären.

Soweit sich jedoch ein allgemeines Auslegungsproblem erkennen läßt, hat es der Gerichtshof noch niemals abgelehnt, sich zu einer Frage, wie sie im vorliegenden Fall gestellt worden ist, zu äußern. Deshalb glaube ich, daß das fragliche Thema trotz der ungeeigneten Formulierung der Frage erörtert werden muß, wobei deren Inhalt wie folgt zu bestimmen ist: Fällt ein staatliches Verbot, Essig, der nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt, zu befördern, für den Verkauf zu lagern, in den Verkehr zu bringen oder in irgendeiner Weise für die Ernährung zu verwenden, unter die Gruppe der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag?

2. Ich bin der Ansicht, daß eine innerstaatliche Vorschrift mit dem von mir angegebenen Inhalt ein unbedingtes Hin-

dernis für den innergemeinschaftlichen Handel mit dem fraglichen Erzeugnis darstellt. In der Tat hindert der Umstand, daß bestimmte Essigsorten nicht befördert oder in irgendeiner Weise für die Ernährung verwendet werden dürfen, die Einfuhr dieser Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten völlig.

Es besteht kein Zweifel, daß eine derartige Regelung mit dem in Artikel 30 des Vertrages von Rom aufgestellten Verbot unvereinbar ist. Bekanntlich umfaßt der Begriff der „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. die Urteile vom 15. 12. 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, und vom 13. 3. 1979 in der Rechtssache 119/78, Distilleries Peureux, Slg. 1979, 975, Randnr. 22 der Entscheidungsgründe). Hieraus folgt, daß ein tatsächliches, wenngleich mittelbares Handelshindernis, wie es durch staatliche Vorschriften der beschriebenen Art gebildet wird, mit Sicherheit gegen das Verbot des Artikels 30 verstößt.

Wenn nach der restriktiven innerstaatlichen Vorschrift die eingeführten und die einheimischen Erzeugnisse gleichbehandelt werden (wie es in dem Fall zutrifft, auf den das vorliegende Verfahren zurückgeht), so beseitigt dies den Verstoß sicher nicht. Das Merkmal der innerstaatlichen Regelung, das die Wirkung des Artikels 30 betrifft, besteht nämlich darin, daß diese Regelung eine absolute Schranke für die Einfuhr eines bestimmten Erzeugnisses aus anderen Mitgliedstaaten darstellt. Dieser Umstand genügt für die Annahme, daß der Grundsatz des freien Warenverkehrs verletzt ist, auch wenn die Regelung den Absatz des fraglichen Erzeugnisses unabhängig von dem Land, in dem es hergestellt worden ist, verhindert.

3. Den Mitgliedstaaten ist zwar trotz der Verbote der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag nicht völlig die Befugnis genommen, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Vorschriften zu erlassen, die ein unmittelbares oder mittelbares Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr errichten. Im Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649) ist insoweit ausgeführt, daß die Mitgliedstaaten befugt geblieben sind, diejenigen Beschränkungen einzuführen, die „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". Wie ich in meinen Schlußanträgen vom 27. September 1979 in der Rechtssache 15/79, Groenveld/Produktschap voor Vee en Vlees, bemerkt habe, knüpft diese Aufzählung (die übrigens nur beispielhaft ist, wie der vorangestellte Ausdruck „insbesondere" zu verstehen gibt) nur teilweise an Artikel 36 des Vertrages an und erkennt in größerem Maße die Rechtmäßigkeit nationaler Bestimmungen, die von den Gemeinschaftsverboten abweichen, an, sofern diese Bestimmungen ein „im allgemeinen Interesse liegendes Ziel [verfolgen], das den Erfordernissen des freien Warenverkehrs, der eine der Grundlagen der Gemeinschaft darstellt, [vorgeht]" (Randnr. 14 der Entscheidungsgründe des vorgenannten Urteils vom 20. 2. 1979).

Ich bin jedoch nicht der Ansicht, daß eine Regelung wie die italienische, die zu dem Vorlagebeschluß geführt hat, nach

den im Urteil Rewe vom 20. Februar 1979 erwähnten Kriterien als gerechtfertigt angesehen werden kann.

Erstens kann das Verbot, jede Essigsorte, die nicht aus der Essigsäuregärung des Weines entstanden ist, in den Verkehr zu bringen und für die menschliche Ernährung zu verwenden, nicht durch das Erfordernis des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden. Insbesondere ist Obstessig nicht gesundheitsschädlich. Dies ergibt sich auch aus der Untersuchung, die in dem vor dem italienischen Richter anhängigen Strafverfahren durchgeführt wurde. Die italienische Regierung hat in ihren Erklärungen, die sie am 8. November 1979 der Kommission gegenüber abgegeben hat (nachdem diese, wie gesagt, das Verfahren nach Art. 169 des Vertrages eingeleitet hatte), nicht einmal angedeutet, daß die italienische Regelung zum Schutze der öffentlichen Gesundheit erforderlich sei.

Zweitens können die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen auch nicht als Mittel zum Schutze der Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Stellung der Verbraucher gerechtfertigt werden. Die Verbraucher können besser durch Bestimmungen über die Kennzeichnung geschützt werden, denen zufolge klar anzugeben ist, aus welchen Stoffen bestimmte Nahrungsmittel bestehen, und zwar ohne den freien Warenverkehr zu beeinträchtigen. Eine derartige Lösung ist gerade in dem erwähnten Urteil Rewe vom 20. Februar 1979 ins Auge gefaßt worden. In jenem Fall war zu ermitteln, ob ein Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht befugt ist, den Mindestweingeistgehalt von Getränken, die in seinem Hoheitsgebiet vermarktet werden, höher, als dem Standard in der Gemeinschaft entspricht, festzusetzen. Der Gerichtshof hat die Auffassung vertreten, daß „die zwingende Festsetzung eines Mindestweingeistgehaltes [nicht] als wesentliche Garantie eines lauteren Handelsverkehrs zu betrachten [ist], 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". Wendet man ähnliche Kriterien auf den vorliegenden Fall an, so meine ich, daß der Verbraucher angemessen geschützt wird, wenn auf dem Behälter des Essigs deutlich und in der Sprache des Landes, in dem der Verkauf stattfindet, angegeben ist, daß das Erzeugnis nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt. Die Mitgliedstaaten sind zweifellos befugt, den Händlern diese Vorsichtsmaßnahme vorzuschreiben.

Die italienische Regierung hat in ihren während des Verfahrens nach Artikel 169 eingereichten Erklärungen vorgetragen, die in ihren Rechtsvorschriften enthaltenen Verbote seien unerläßlich, um Betrügereien bei der Herstellung und dem Verkauf von Essig wirksam vorzubeugen und zu ahnden. Ich bezweifle, daß eine solche (im übrigen durch nichts bewiesene) Behauptung haltbar ist. Man braucht nur daran zu denken, daß in anderen Ländern (z. B. in der Bundesrepublik) Essig, der nicht aus Wein hergestellt ist, in großem Umfang vermarktet wird, ohne daß hierdurch unlösbare Probleme auf dem Gebiet der Betrugsermittlung entstehen würden. Auf jeden Fall halte ich es aber für schwierig nachzuweisen, daß das (etwaige) Vorhandensein technischer Schwierigkeiten bei der Untersuchung der organoleptischen Eigenschaften des Erzeugnisses ein hinreichender Grund dafür sein kann, den Grundsatz des freien Warenverkehrs preiszugeben.

Die italienische Regierung hat in den erwähnten Erklärungen außerdem vorgetragen, die restriktiven Vorschriften seien notwendig, um „beträchtlichen Wein-

mengen Absatz zu verschaffen, die sonst auf den Markt zurückfließen, wo sie ernsthafte Probleme für das Marktgleichgewicht verursachen würden, was mit Interventionen zu Lasten des EAGFL verbunden wäre". Wie ich aber bereits in meinen Schlußanträgen in der vorgenannten Rechtssache 15/79 ausgeführt habe, „glaube ich nicht, daß der Schutz der nationalen Erzeugung denjenigen Rechtsgütern zugerechnet werden darf, deren Schutz nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Ausnahme vom freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft rechtfertigen kann".

Was schließlich die steuerlichen Zwecke angeht, die vom Grundsatz der Handelsfreiheit abweichende Maßnahmen rechtfertigen könnten, so braucht kaum darauf hingewiesen zu werden, daß sie nichts mit dem Thema des Ausschlusses bestimmter Essigsorten vom Handel zu tun haben.

4. Ich bin daher abschließend der Ansicht, daß die vom Pretore von Bozen mit Beschluß vom 26. Oktober 1979 gestellte Frage wie folgt beantwortet werden sollte:

„Der Begriff der ‚Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen' in Artikel 30 EWG-Vertrag umfaßt das Verbot, Essig, der nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammt, zu befördern, für den Verkauf zu lagern, in den Verkehr zu bringen oder in irgendeiner Weise für die Ernährung zu verwenden."