2. Wird in einem Mitgliedstaat auf aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte und in diesem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Margarine eine Regelung angewandt, wonach es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht eine bestimmte Form, z. B. Würfelform, hat, so stellt dies eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag dar, wenn der Schutz und die Information des Verbrauchers durch Maßnahmen gewährleistet werden können, die den freien Warenverkehr weniger behindern.

In der Rechtssache 261/81

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Landgericht Hamburg in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

WALTER RAU LEBENSMITTELWERKE, Hilter (Bundesrepublik Deutschland),

gegen

DE SMEDT P.V.B.A., Zemst (Belgien),

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 30 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, U. Everling und A. Chloros, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

In dem diesem Vorabentscheidungsersuchen zugrundeliegenden Rechtsstreit geht es um einen Kaufvertrag zwischen der Gesellschaft deutschen Rechts Rau und der Gesellschaft belgischen Rechts De Smedt. Die Firma Rau verpflichtete sich, 15 000 kg Margarine in Schalenbechern zu liefern. Bestandteil des Vertrages war eine Erklärung der Firma Rau, wonach diese die Garantie dafür übernahm, daß die von ihr gelieferte Margarine aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr in den Verkehr gebracht werden durfte.

Bei Vertragsschluß bestand zwischen den Parteien Einigkeit darüber, daß die Einfuhr der fraglichen Ware nach Belgien und damit die Abnahme und Bezahlung der Ware nur in Betracht kommen sollte, wenn die betreffenden belgischen margarinerechtlichen Vorschriften die Einfuhr und den Vertrieb von Margarine in Schalenbechern zuließen.

Die im Zeitpunkt des Vertragsschlusses auf die Verpackung von Margarine anwendbare belgische Vorschrift war Artikel 15 des Gesetzes vom 8. Juli 1935. Dieser lautete:

„Margarine und verarbeitete Fette dürfen nur in Form von Würfeln mit einem Nettogewicht von 250 g, 500 g, 1 kg oder 2 kg in Gefäßen oder in einer Umhüllung eingeführt, für den Verkauf oder die Lieferung aufbewahrt oder transportiert, feilgehalten, versandt oder geliefert werden."

Nach den Ausführungen des Landgerichts Hamburg gingen beide Parteien bei der Unterzeichnung des Vertrages davon aus, daß diese Vorschrift aufgehoben sei oder aufgrund des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Cassis de Dijon (Rechtssache 120/78, Rewe-Zentrale, Slg. 1979, 649) nicht mehr angewandt werde. Tatsächlich wurde sie durch Artikel 8 der Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 über die Herstellung und das Inverkehrbringen von Margarine und Speisefetten ersetzt. Dieser bestimmt:

„Es ist verboten, Margarine und Speisefettgemisch, die bei 20° nicht vollständig flüssig sind, im Einzelhandel zu vertreiben, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat. Diese Vorschrift ist nicht anwendbar auf Waren, deren Nettogewicht weniger als 50 g oder mehr als 2 kg beträgt."

Die Firma De Smedt, Beklagte im Ausgangsverfahren, fragte beim belgischen Gesundheitsministerium an, ob sie die gekaufte Margarine einführen dürfe.

Mit Schreiben vom 6. November 1980 teilte ihr das belgische Ministerium mit, daß es auch heute noch gesetzliche Bestimmungen gebe, die den Verkauf von Margarine verböten, wenn die äußere Verpackung nicht würfelförmig sei. Aufgrund dieses Schreibens erklärte die

Firma De Smedt der Firma Rau, daß sie die Ware nicht mehr abnehmen wolle. Die Firma Rau erhob daraufhin vor dem Landgericht Hamburg Klage auf Vertragserfüllung. Ihrer Meinung nach hätte die Firma De Smedt die Ware abnehmen müssen, da die belgischen Bestimmungen gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstießen. Die Firma De Smedt wendet sich gegen diesen Standpunkt.

Nach Auffassung des Gerichts hat die Beklagte nach dem übereinstimmenden Willen der Parteien ihre Verpflichtungen nur zu erfüllen, wenn die in Schalenbechern verpackte Margarine in Belgien in Verkehr gebracht werden könne, weil die entgegenstehenden belgischen Vorschriften gegen das Recht der Europäischen Gemeinschaften verstießen.

Die fragliche belgische Bestimmung schließe zwar nicht die Einfuhr von nicht in Würfelform verpackter Margarine aus; sie könne aber die Vermarktung von in einem anderen Mitgliedstaat zulässig in Schalenbechern verpackter Margarine, besonders im Fall der Paralleleinfuhr, erschweren. Möglicherweise falle aber eine derartige Bestimmung unter die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Ausnahmen.

Das Inverkehrbringen von Margarine in Schalenbechern ist in der Bundesrepublik Deutschland nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes über Margarine, Halbfettmargarine und Kunstspeisefett vom 1. Juli 1975 (BGBl. I, S. 1841) erlaubt. Dieser bestimmt:

„Die Packungen, Behältnisse oder Umhüllungen sind nur in Form mit quadratischer Grundfläche und in der Kegelstumpfform zulässig. Bei Gewichten von mindestens 1 000 Gramm ist auch die Quaderform zulässig."

Das Gericht hat daher beschlossen, dem Gerichtshof folgende Frage vorzulegen:

„Handelt es sich um eine im Sinne von Artikel 30 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, wenn, wie in Artikel 8 der belgischen Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 betreffend die Herstellung und das Inverkehrbringen von Margarine und Speisefetten, bestimmt wird, daß es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat, und dies zur Folge hat, daß die in einem anderen Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften in davon abweichender Form verpackte Margarine speziell für die Einfuhr in das Königreich Belgien in Würfelform zu verpacken ist?"

Der Vorlagebeschluß ist am 25. September 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma Rau, vertreten durch Rechtsanwalt Gündisch, Hamburg, die Firma De Smedt, vertreten durch Rechtsanwalt Ohlgart, Hamburg, die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur, und die belgische Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt Pierre Legros, Brüssel, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen

a) Die *Klägerin im Ausgangsverfahren*, die Firma Rau, trägt vor, das deutsche

Recht gestatte es, Margarine in Rundbechern abzupacken, und diese Verpakkung habe sich in Deutschland in den letzten 25 Jahren allgemein durchgesetzt, da sie im Verhältnis zur Verpackung in Pergamentfolien Vorteile habe. Auf diese Entwicklung hätten sich die Margarinehersteller eingestellt. Sie hätten insbesondere ihre teuren Verpackungs- und Abfüllmaschinen auf die Herstellung und das Abfüllen der Rundbecher eingerichtet.

Auch in den meisten anderen Mitgliedstaaten werde die Würfelform nicht verlangt. In Irland, dem Vereinigten Königreich und Italien gebe es für die Verpakkungsform keine Beschränkungen. In Dänemark seien viereckige, runde und ovale Gefäße, ebenso die rechteckige Ziegelform, und in den Niederlanden die rechteckige, die Zylinder- und die Wannenform erlaubt. In Frankreich sei die Würfelform vorgeschrieben, Ausnahmen seien jedoch für Lieferungen an die verarbeitende Industrie und für den Export zulässig.

Durch die in Rede stehende belgische Vorschrift werde die Einfuhr von Margarine nach Belgien aus fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, vor allem aus der Bundesrepublik Deutschland, erheblich behindert. Wenn ein deutscher Margarinehersteller Margarine unter Beachtung der Würfel-Vorschrift des Artikels 8 der Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 nach Belgien exportieren wollte, müßte er völlig neue Verpackungs- und Abfüllmaschinen anschaffen, mit denen er in der Lage wäre, die belgischen Formvorschriften einzuhalten, was sehr kostspielig wäre. Aus diesem Grund habe fast gar kein gemeinschaftlicher Handel von Margarine zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien stattgefunden, obwohl das Preisniveau für Margarine in Belgien wesentlich höher liege als in den umliegenden Staaten, in denen ebenfalls in erheblichem Maße Margarine produziert und konsumiert werde.

Die Firma Rau legt als Anlage 3 zu ihren Erklärungen eine vergleichende Übersicht über die Margarinepreise in den Niederlanden und in Belgien vor.

Sie trägt vor, sie habe im Jahr 1975 eine neuartige Packung entwickelt. Zwei Margarinebecher seien in einen streng würfelförmigen Karton verpackt worden. Das belgische Gesundheitsministerium habe jedoch selbst diese Verpackungsart nicht zugelassen, und gegen zwei belgische Firmen, die geringe Mengen so verpackter Margarine eingeführt hätten, seien Strafverfahren eingeleitet worden.

Die Firma Rau weist ferner darauf hin, daß die Kommission aufgrund ihrer Beschwerde ein Verfahren zur Feststellung eines Vertragsverstoßes gegen Belgien eingeleitet habe. Nachdem die Kommission ihre Klage zurückgenommen habe, sei diese Rechtssache (Nr. 177/80) im Register des Gerichtshofes gestrichen worden.

Die Behinderung des freien Warenverkehrs durch die belgischen Verpackungs- und Formvorschriften für Margarinestücke sei nicht durch den Schutz eines der Rechtsgüter, die in Artikel 36 EWG-Vertrag aufgezählt seien, gerechtfertigt. Die Berufung auf den Verbraucherschutz, wonach die Würfelform dazu dienen solle, eine Verwechslung von Butter und Margarine zu vermeiden, sei nicht stichhaltig, da dieses Ziel genausogut durch eine entsprechende Etikettierung erreicht werden könne. Die Firma beruft sich insoweit auf die Urteile in den Rechtssachen Cassis de Dijon (a. a. O.), 130/80 (Kelderman, Slg. 1981, 52) und 788/79 (Gilli und Andres, Slg. 1980, 2071) sowie auf die Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils Cassis de Dijon (ABl. C 256 vom 3. 10. 1980, S. 2).

Die Firma Rau schlägt vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

„Der Begriff der ‚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 Verbot, Margarine in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat, unter diesen Begriff fällt, soweit es auch für die Einfuhr von Margarine gilt, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht sowie als Margarine ausreichend gekennzeichnet worden ist."

b) Die *Beklagte im Ausgangsverfahren,* die Firma De Smedt, trägt zunächst vor, die belgische Königliche Verordnung vom 2. Oktober 1980 könne nicht als Maßnahme qualifiziert werden, die wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung wirke, denn danach sei nur das Inverkehrbringen der Margarine in Becherform im Einzelhandel verboten.

Das Urteil Cassis de Dijon sei nicht einschlägig. Es habe sich in jenem Fall darum gehandelt, daß ein Erzeugnis wegen ihm unmittelbar anhaftender Eigenschaften durch das Verbot des Grenzübertritts vom Markt ausgeschlossen worden sei.

Im vorliegenden Fall liege kein Verbot des Grenzübertritts vor; die Vorschriften beträfen nur die Verpackung. Auch in der Rechtssache Dassonville (Slg. 1974, 837) sei es um ein Einfuhrverbot gegangen.

Selbst wenn man davon ausginge, daß Artikel 8 der Königlichen Verordnung einer indirekten mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung gleichkomme, so sei diese durch Erfordernisse des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt.

Solange es auf diesem Gebiet keine gemeinschaftliche Regelung gebe, sei es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten, alle entsprechenden Vorschriften zu erlassen.

Als die Kommission ihre Klage gegen Belgien zurückgenommen habe, sei sie offensichtlich der Meinung gewesen, daß die Neuregelung gerechtfertigt sei. In fast allen Mitgliedstaaten gebe es Vorschriften über die Form der Verpackung, in der Margarine in den Verkehr gebracht werden müsse. Selbst wenn einige Mitgliedstaaten die Würfelform nicht vorschrieben, besäßen die übrigen Mitgliedstaaten die hoheitliche Befugnis, selbst zu entscheiden, wie sichergestellt werden könne, daß die Verbraucher nicht Butter mit Margarine verwechselten.

In der belgischen Regelung liege keine willkürliche Diskriminierung. Inländische und ausländische Erzeugnisse würden nicht unterschiedlich behandelt. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 16. Dezember 1980 (Rechtssache 27/80, Fietje, Slg. 1980, 3839) zutreffend festgestellt, daß es mit den Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr vereinbar sei, wenn zum Schutz der Verbraucher vor Irreführung die Verwendung einer bestimmten Bezeichnung vorgeschrieben werde, auch wenn diese Regelung zur Folge habe, daß die ursprünglichen Etiketten für die eingeführten Erzeugnisse geändert werden müßten. Nur dann, wenn die ursprünglichen Etiketten einen gleichwertigen Informationsgehalt aufwiesen, könne ein Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag angenommen werden.

Im vorliegenden Fall könne man nicht davon ausgehen, daß die Bezeichnung „Margarine", die leicht vom Verbraucher übersehen werden könne, den gleichen Informationsgehalt besitze wie die markante Würfelform einer Verpackung.

Die Firma De Smedt schlägt vor, die Vorlagefrage dahin zu beantworten, daß Artikel 8 der belgischen Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 betreffend die Herstellung und das Inverkehrbringen von Margarine und Speisefetten nicht gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstößt.

c) Nach Auffassung der *Kommission* ist klar, daß die Königliche Verordnung ein Handelshemmnis mit sich bringt. Sie führe dazu, daß die in der Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit der dortigen Rechtslage abgepackte Margarine in Belgien nicht im Einzelhandel abgesetzt werden könne. Dazu müßte vielmehr eine spezielle Fertigung vorgenommen werden. Es sei ohne Belang, daß die belgische Regelung nicht den Tatbestand der Einfuhr, sondern denjenigen des Vertriebs durch den Einzelhandel betreffe: Sie behindere den innergemeinschaftlichen Handel „unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell".

Diese Regelung sei nicht notwendig, um zwingenden Erfordernissen, insbesondere den Erfordernissen des Verbraucherschutzes gerecht zu werden. Die Würfelform für Margarine könnte vorgeschrieben worden sein, um der Gefahr einer Verwechslung mit Butter vorzubeugen. Es sei nicht zu leugnen, daß es ein legitimes öffentliches Anliegen sein könne, einer derartigen Verwechslungsgefahr zu begegnen. Dieses Ziel lasse sich jedoch wirksam auf andere Weise erreichen: Es genüge vorzuschreiben, daß auf der äußeren Umhüllung der Margarine deutlich — d. h. in ausreichend großen Buchstaben — angegeben werde, daß es sich um „Margarine" handele. Eine derartige Angabe reiche aus, um den Verbraucher über den Inhalt der Verpackung zu unterrichten. Des Verbotes bestimmter Verpackungsformen bedürfe es somit nicht.

Das deutsche Gesetz schreibe in § 2 Absatz 4 ausdrücklich vor, daß die Packungen, Behältnisse oder Umhüllungen, in denen Margarine in den Verkehr gebracht werde, an einer in die Augen fallenden Stelle und in deutlich sichtbarer, leicht lesbarer Schrift die Bezeichnung „Margarine" tragen müßten.

Die Kommission habe übrigens aufgrund einer Überprüfung der Rechtslage beschlossen, das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen Belgien einzuleiten.

Die Kommission schlägt vor, die Frage des Landgerichts wie folgt zu beantworten:

„Der Begriff der ‚Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen' in Artikel 30 EWG-Vertrag ist dahin zu verstehen, daß darunter das durch einen Mitgliedstaat aufgestellte Verbot fällt, Margarine in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat, wenn dies zur Folge hat, daß die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig verpackte Margarine nicht vertrieben werden kann, obwohl den Erfordernissen des Schutzes der Verbraucher vor Verwechslungsgefahr in geeigneter Weise Rechnung getragen ist."

d) Die *belgische Regierung* führt aus, es müsse klargestellt werden, daß durch die dem Gerichtshof vorgelegte Vorabentscheidungsfrage nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten in Frage gestellt werde, für die in ihrem Hoheitsgebiet verkaufte Margarine eine bestimmte Form vorzuschreiben. In der Frage gehe es nur darum, daß es bei verkaufter Margarine in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Formen geben könne, und nicht um die Tatsache, daß die Margarine überhaupt irgendeine bestimmte Form haben müsse. Da der Grundsatz

einer verbindlichen Form selbst nicht in Frage gestellt werde, sei festzustellen, daß es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, solange die Rechtsvorschriften der verschiedenen Staaten nicht harmonisiert worden seien, Sache der Mitgliedstaaten sei, für ihr Hoheitsgebiet die geeignetste Form für den Verkauf der Erzeugnisse vorzuschreiben.

Die belgische Regierung schildert die Entstehungsgeschichte der belgischen margarinerechtlichen Vorschriften seit dem Gesetz vom 4. Mai 1900.

Die Würfelform sei in den Gewohnheiten der belgischen Verbraucher derart „verankert", daß mit der Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 weniger strenge Vorschriften hinsichtlich der Größe des Wortes „Margarine" auf den Paketen erlassen worden seien. Die bloße Würfelform der Verpackungen, die den Gewohnheiten der Bevölkerung eher entsprochen habe, sei als Unterscheidungsmerkmal gegenüber den anderen Speisefetten für ausreichend gehalten worden.

Nach diesen Erläuterungen macht die belgische Regierung die Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens geltend. Die Firma De Smedt und ihre Geschäftsführer seien wegen Verstoßes gegen die Vorschriften über den Handel mit Butter, Margarine und Fetten vor dem Tribunal correctionnel Courtrai angeklagt worden. Die Staatsanwaltschaft habe Berufung bei der Cour d'appel Gent eingelegt; das Verfahren sei noch anhängig. Wegen der Ähnlichkeit der in Frage stehenden Interessen müsse sich der Gerichtshof fragen, ob es sich bei dem der Vorabentscheidungsfrage zugrundeliegenden Verfahren um einen wirklichen oder fiktiven Rechtsstreit handele und ob er unter diesen Umständen zur Entscheidung befugt sei.

Hilfsweise trägt die belgische Regierung vor, Artikel 8 der Königlichen Verordnung stelle keine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag dar. Im Gegensatz zu den Rechtssachen Cassis de Dijon und Ratti (Slg. 1979, 1629) sei es nicht absolut unmöglich, Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen, die den Rechtsvorschriften nicht entsprächen, da dafür nur die vorgeschriebene äußere Aufmachung der Erzeugnisse übernommen zu werden brauche.

In den erwähnten Urteilen habe sich der Gerichtshof mit staatlichen Vorschriften zu befassen gehabt, die in der Gesetzgebung der übrigen Mitgliedstaaten keine Entsprechung gehabt hätten. Im vorliegenden Fall sei die belgische Regelung der deutschen sehr ähnlich. Auf diese Weise komme der Grundsatz der „Gleichwertigkeit der gestellten Anforderungen" zur Anwendung, da auch im innerstaatlichen deutschen Recht für den Verkauf im Einzelhandel die Würfelform vorgeschrieben sei. Die Königliche Verordnung untersage keineswegs die Einfuhr des Erzeugnisses, sondern regele lediglich die näheren Umstände, unter denen dieses in den Einzelhandel gebracht werden könne.

Die belgische Regierung trägt unter Berufung auf die Rechtssache „Nisin" (Rechtssache 53/80, Koninklijke Kaasfabriek Eyssen, Slg. 1981, 409) vor, es sei nicht Sache des Mitgliedstaats, der sich auf eine Ausnahme von Artikel 30 EWG-Vertrag berufe, die Berechtigung dieser Ausnahme zu beweisen.

Die streitige Verpflichtung sei in das innerstaatliche Recht zu Beginn des Jahrhunderts eingeführt worden, um den Verbraucher gegen die Gefahr der Täuschung oder der Verwechslung mit Butter zu schützen.

Die Öffentlichkeit habe sich daran gewöhnt, im Einzelhandel die beiden Erzeugnisse allein aufgrund ihres Anblicks voneinander zu unterscheiden, so daß alles, was nicht wie ein Würfel aussehe, zwangsläufig Butter sei. Durch die Aufhebung der streitigen Verpflichtung würde deshalb manchen wenig gewissenhaften Herstellern die Gelegenheit verschafft, nicht würfelförmige Margarine in der spekulativen Hoffnung auf den Markt zu bringen, sie könnten ungerechtfertigt von dem bedingten Reflex des Verbrauchers profitieren, der in der irrigen Meinung, Butter zu kaufen, in Wirklichkeit Margarine erwerben würde.

Mangels einer Harmonisierung auf europäischer Ebene müsse, da die belgische Regelung in bezug auf die Kennzeichnung großzügiger geworden sei, die visuelle Unterscheidung, insbesondere die Würfelform, die seit 80 Jahren für die Verbraucher gleichbedeutend mit Margarine sei, beibehalten werden.

Auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes hat die belgische Regierung mitgeteilt, daß der Anteil der in Belgien in Plastikbehältern verkauften Butter etwa 8 % betrage. In der großen Mehrheit aller Fälle werde diese Butter den Verbrauchern in einer quaderförmigen Plastikverpackung (in „Ziegelsteinform") angeboten.

Die belgische Regierung schlägt mit ihrem Hauptantrag vor, die Vorlage für unzulässig zu erklären.

Hilfsweise schlägt sie vor, die gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 8 der Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 über die Herstellung und das Inverkehrbringen von Margarine und Speisefetten, wonach es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat, stellt keine durch Artikel 30 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar."

III — Mündliche Verhandlung

Die Klägerin im Ausgangsverfahren, die Firma Rau, vertreten durch Rechtsanwalt Gündisch, die Beklagte im Ausgangsverfahren, die Firma De Smedt, vertreten durch Rechtsanwalt Ohlgart, die belgische Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt Legros, und die Kommission, vertreten durch Herrn Wägenbaur, haben in der Sitzung vom 15. Juni 1982 mündliche Ausführungen gemacht.

Die belgische Regierung hat eine Fotografie einer Butterverpackung in der Form eines Schalenbechers eingereicht, und die Firma Rau hat eine Auswahl von Butter- und Margarineverpackungen vorgelegt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 21. September 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Landgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 16. September 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 25. September 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung von Artikel 30 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob eine Bestimmung

der belgischen Regelung über die Form der Verpackung der im Einzelhandel vertriebenen Margarine (Königliche Verordnung vom 2. Oktober 1980, Moniteur belge vom 14. Oktober 1980, S. 11845) mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen einem deutschen Verkäufer und einem belgischen Käufer, der einen Vertrag über die Lieferung von Margarine betrifft. In diesem am 23. Juli 1980 geschlossenen Vertrag übernahm der Verkäufer die Garantie dafür, daß die von ihm gelieferte und in kegelstumpfförmige Plastikbecher abgepackte Margarine aufgrund der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Belgien in den Verkehr gebracht werden durfte. Nach der bei Vertragsunterzeichnung in Belgien geltenden Regelung durfte Margarine nur in Würfelform eingeführt oder für den Verkauf aufbewahrt werden. Die in Rede stehende Ware erfüllte diese Voraussetzung nicht.

3 Die genannte Regelung wurde durch die Königliche Verordnung vom 2. Oktober 1980 ersetzt, wonach es verboten ist, Margarine im Einzelhandel zu vertreiben, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stükkes nicht Würfelform hat.

4 Nachdem die im Ausgangsverfahren beklagte Firma von den zuständigen Behörden die Auskunft erhalten hatte, daß es nach wie vor verboten sei, Margarine in Schalenbechern in den Verkehr zu bringen, verweigerte sie die Abnahme der vertraglich vorgesehenen Lieferungen. Die Klägerin nahm diese Weigerung nicht hin und erhob Klage beim Landgericht Hamburg.

5 Die Beklagte machte vor Gericht geltend, die belgische Königliche Verordnung, nach der Margarine nur in würfelförmiger Verpackung in den Verkehr gebracht werden dürfe, verstoße nicht gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, da Belgien diese Verordnung habe erlassen dürfen, damit im Einzelhandel Butter und Margarine zutreffend voneinander unterschieden werden könnten. Sie sei daher nicht gehalten, die aus dem mit der Klägerin abgeschlossenen Vertrag resultierenden Verpflichtungen zur Abnahme und Bezahlung der bestellten Margarine zu erfüllen.

6 Nach Auffassung des Landgerichts Hamburg kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich hinter der belgischen Regelung, die nur für den Einzelhandel gilt, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung verbirgt. Eine derartige Regelung könne die Vermarktung von in einem anderen Mitgliedstaat zulässig in Schalenbechern verpackter Margarine erschweren.

7 Deshalb hat das Landgericht Hamburg mit Beschluß vom 16. September 1981 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

„Handelt es sich um eine im Sinne von Artikel 30 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, wenn, wie in Artikel 8 der belgischen Königlichen Verordnung vom 2. Oktober 1980 betreffend die Herstellung und das Inverkehrbringen von Margarine und Speisefetten, bestimmt wird, daß es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht Würfelform hat, und dies zur Folge hat, daß die in einem anderen Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften in davon abweichender Form verpackte Margarine speziell für die Einfuhr in das Königreich Belgien in Würfelform zu verpacken ist?"

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

8 Die belgische Regierung trägt vor, die Einfuhr von Margarine nach Belgien durch die Beklagte im Ausgangsverfahren habe bereits zu Strafverfolgungsmaßnahmen in Belgien geführt; der Gerichtshof müsse sich deshalb fragen, ob es sich bei dem der Vorabentscheidungsfrage zugrundeliegenden Verfahren um einen wirklichen Rechtsstreit handele. Die belgische Regierung verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 244/80 (Foglia, Slg. S. 3045).

9 Im vorliegenden Fall kann aufgrund des Inhalts der Akten nicht bezweifelt werden, daß es sich um einen wirklichen Rechtsstreit handelt. Für die Annahme, daß der Gerichtshof unzuständig sei, besteht daher kein Anlaß.

Beantwortung der Frage

10 Die vom Landgericht vorgelegte Frage geht dahin, ob es eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 darstellt, wenn in einem Mitgliedstaat auf aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte Margarine eine Regelung angewandt wird, wonach dieses Erzeugnis im Einzelhandel nur in einer bestimmten Aufmachung — hier: Würfelform der Masse oder der Verpackung — vertrieben werden darf.

11 Die Beklagte im Ausgangsverfahren und die belgische Regierung vertreten die Auffassung, daß die belgische Königliche Verordnung nicht als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen sei. Die früheren Urteile des Gerichtshofes hätten nur Einfuhr- und Vertriebsverbote betroffen, die sich aus der nationalen Regelung über die Qualität der Erzeugnisse ergeben hätten; dies sei hier nicht der Fall gewesen, da für den Vertrieb nur die Aufmachung der Erzeugnisse hätte entsprechend geändert zu werden brauchen. Darüber hinaus stelle die Form der Verpakkung keine wirkliche Behinderung des Handels dar. Jedenfalls blieben auch dann, wenn der Verkauf im Einzelhandel verboten wäre, andere Möglichkeiten, wie etwa der Verkauf im Großhandel, offen.

12 Wie der Gerichtshof seit Erlaß seines Urteils vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. S. 649) wiederholt festgestellt hat, sind in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung des Inverkehrbringens der betreffenden Erzeugnisse Hemmnisse für den freien Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen ergeben, hinzunehmen, soweit eine solche nationale Regelung, die unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Erzeugnisse gilt, dadurch gerechtfertigt werden kann, daß sie notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen, unter anderem des Verbraucherschutzes, gerecht zu werden. Die Regelung muß allerdings in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Hat ein Mitgliedstaat die Wahl zwischen verschiedenen zur Erreichung desselben Ziels geeigneten Mitteln, so hat er das Mittel zu wählen, das den freien Warenverkehr am wenigsten behindert.

13 Zwar wird dadurch, daß ein Mitgliedstaat die Verpflichtung, eine bestimmte Verpackungsform zu benutzen, auf eingeführte Erzeugnisse erstreckt, die Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten in diesen

Mitgliedstaat nicht vollkommen ausgeschlossen; dieses Vorgehen ist jedoch geeignet, den Vertrieb der fraglichen Erzeugnisse zu erschweren oder zu verteuern, weil ihnen dadurch bestimmte Absatzwege verschlossen werden oder weil durch die Notwendigkeit, für ihre Aufmachung den Erfordernissen ihres Bestimmungsmarktes entsprechende besondere Verpackungen zu verwenden, zusätzliche Kosten entstehen.

14 Im vorliegenden Fall zeigt sich die Schutzwirkung der belgischen Rechtsvorschriften auch daran, daß es auf dem belgischen Markt, wie die Kommission von der belgischen Regierung unbestritten vorgetragen hat, trotz deutlich höherer Preise als in bestimmten anderen Mitgliedstaaten praktisch keine Margarine ausländischen Ursprungs gibt.

15 Deshalb kann nicht geltend gemacht werden, daß das Erfordernis einer besonderen Verpackung des Erzeugnisses den Warenverkehr nicht behindere.

16 Die belgische Regierung trägt ferner vor, das Erfordernis der Würfelform sei zum Schutz der Verbraucher notwendig, um Verwechslungen zwischen Butter und Margarine zu vermeiden. Die Würfelform, die beim Verkauf von Margarine verwendet werde, sei in den Gewohnheiten der belgischen Verbraucher „verankert" und bilde deshalb insoweit einen wirksamen Schutz.

17 Die Berechtigung von gesetzlichen Maßnahmen, durch die die Verwechslung von Butter und Margarine durch den Verbraucher verhindert werden soll, kann nicht grundsätzlich bestritten werden. Wendet ein Mitgliedstaat aber auf Margarine, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, Rechtsvorschriften an, die für dieses Erzeugnis zwingend eine bestimmte Art der Verpackung, zum Beispiel die Würfelform, vorschreiben und jede andere Verpackungsart ausschließen, so geht er damit erheblich über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinaus. Der Schutz der Verbraucher kann nämlich ebenso wirksam durch andere Maßnahmen, wie zum Beispiel Etikettierungsvorschriften, gewährleistet werden, die den freien Warenverkehr weniger behindern.

18 Der Vertreter der belgischen Regierung hat in der mündlichen Verhandlung weiterhin geltend gemacht, Belgien sei durch Artikel 11 Absatz 2 der Richtli-

nie 79/112 des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. L 33, 1979) gebunden. Diese gemeinschaftsrechtliche Bestimmung regele die Art der Aufschrift auf Margarine- und Butterverpackungen und hindere die belgische Regierung daran, eine Aufschrift vorzusehen, die groß genug sei, um die Öffentlichkeit auf eine ihre Gewohnheiten berührende Änderung aufmerksam zu machen.

19 Nach der genannten Vorschrift müssen die Angaben auf der Verpackung „leicht verständlich sein und werden an ins Auge fallender Stelle gut sichtbar, deutlich lesbar und unverwischbar angebracht". Diese Vorschrift berechtigt und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die für die Information des Verbrauchers notwendigen Maßnahmen zu treffen, und beläßt ihnen zugleich einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Sie hindert die belgische Regierung keinesfalls daran, angemessene Etikettierungsvorschriften zu erlassen, die einheitlich für in Belgien und in anderen Mitgliedstaaten hergestellte Margarine gelten.

20 Auf die vorgelegte Frage ist somit zu antworten: Wird in einem Mitgliedstaat auf aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte und in diesem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Margarine eine Regelung angewandt, wonach es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht eine bestimmte Form, zum Beispiel Würfelform, hat, so stellt dies eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag dar, wenn der Schutz und die Information des Verbrauchers durch Maßnahmen gewährleistet werden können, die den freien Warenverkehr weniger behindern.

Kosten

21 Die Auslagen der belgischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens 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 Landgericht Hamburg mit Beschluß vom 16. September 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Wird in einem Mitgliedstaat auf aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte und in diesem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Margarine eine Regelung angewandt, wonach es verboten ist, Margarine oder Speisefette in den Verkehr zu bringen, sofern die Masse oder die äußere Verpackung des einzelnen Stückes nicht eine bestimmte Form, zum Beispiel Würfelform, hat, so stellt dies eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag dar, wenn der Schutz und die Information des Verbrauchers durch Maßnahmen gewährleistet werden können, die den freien Warenverkehr weniger behindern.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. November 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars