# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN vom 17. April 1986 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Artikel 1 der französischen „Loi relative à la protection des produits laitiers" (Gesetz zum Schutz der Milcherzeugnisse) vom 29. Juni 1934 (JORF vom 1. 7. 1934) bestimmt:

„Es ist verboten,

...

3. unter der Bezeichnung ‚Milchpulver' oder ‚Kondensmilch' mit oder ohne nähere Bestimmung oder unter irgendeiner Phantasiebezeichnung ein Erzeugnis, das in seinem Aussehen Milchpulver oder Kondensmilch mit demselben Verwendungszweck entspricht und nicht ausschließlich durch Kondensierung oder Eindampfen von gezuckerter oder ungezuckerter Milch oder entrahmter Milch gewonnen worden ist, wobei insbesondere der Zusatz von nicht aus Milch gewonnenem Fett untersagt ist,

...

herzustellen ..., zu verkaufen, einzuführen, ..."

Die Kommission vertritt die Ansicht, diese Bestimmung bewirke, daß alle Erzeugnisse, die zum Ersatz für Milchpulver und Kondensmilch bestimmt, jedoch aus anderen Grundstoffen gewonnen worden seien, unabhängig von ihrer Handelsbezeichnung nicht nach Frankreich eingeführt werden dürften. Deshalb beantragt sie festzustellen, daß Frankreich dadurch gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es diese Bestimmungen aufrechterhält und anwendet.

Frankreich stellt nicht in Abrede, daß das Verbot zu einem umfassenden Einfuhrverbot für solche Erzeugnisse führt, vertritt jedoch die Ansicht, das Verbot sei aus drei Gründen gerechtfertigt: a) zum Schutz der Gesundheit, b) zum Schutz der Verbraucher vor Täuschung und c) um die Durchführung von Artikel 39 EWG-Vertrag nicht zu behindern.

Zweifellos fällt diese Bestimmung ungeachtet dessen, daß sie sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gilt (Urteil in der Rechtssache 120/78, Cassis de Dijon, Slg. 1979, 649), als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Urteils in der Rechtssache 8/74 (Procureur du Roi/Dassonville, Slg. 1974, 837, 852) offensichtlich unter Artikel 30.

Zur Begründung des Vorbringens, daß die Maßnahme aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt sei, beruft sich Frankreich auf Artikel 36 EWG-Vertrag und auf Artikel 15 der Richtlinie 79/112/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. 1979, L 33, S. 1), wonach die Mitgliedstaaten den Verkehr mit Lebensmitteln, die ansonsten den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprächen, zum Schutz der Gesundheit verbieten dürften. Die Beklagte gibt für diese Ansicht eine dreifache Begründung. Erstens führt sie aus, aus pflanzlichen Erzeugnissen hergestellte Milchersatzstoffe besäßen einen geringeren Nährwert als Milch. Beispielsweise sei ihr Gehalt an Proteinen, bestimmten Mineralstoffen und Vitaminen geringer. Dies räumt die Kommission in bezug auf einige der Grundstoffe, wie z. B.

* Aus dem Englischen übersetzt.

Kokos- und Palmöl, ein, sie bestreitet es jedoch in bezug auf andere, wie z. B. Soja. Das vorliegende Beweismaterial gestattet meines Erachtens nicht die Feststellung, daß alle Grundstoffe für Ersatzerzeugnisse notwendigerweise geringerwertig sind. Jedenfalls bin ich nicht der Ansicht, daß der bloße Umstand, daß ein Erzeugnis besser als ein anderes ist, notwendigerweise das totale Verbot des letzteren rechtfertigt. Zweitens wird vorgetragen, diese Erzeugnisse seien eindeutig gesundheitsschädlich oder könnten dies sein. Offensichtlich besteht unter Medizinern in der Praxis und in der Forschung ein Meinungsstreit über die jeweiligen Vorzüge tierischer und pflanzlicher Fette und deren Auswirkungen, beispielsweise auf den Cholesterinspiegel und auf Herzkrankheiten. Ich halte diese Begründung auch dann nicht für stichhaltig, wenn man davon ausgeht, daß die Franzosen sich, wie vorgetragen wird, zu fettreich ernähren, was durch Milchersatzstoffe nur noch verschlimmert würde. Wäre dies ein triftiger Grund, so wäre schwer einzusehen, weshalb nicht auch für Margarine und andere Erzeugnisse auf pflanzlicher Grundlage ein absolutes Verbot besteht. Drittens sollen diese Erzeugnisse besonders unzulänglich für Gruppen wie kleine Kinder, alte Menschen und schwangere Frauen sein, die Milch benötigten. Das mag richtig sein, kann jedoch kein völliges Verbot für die gesamte Bevölkerung rechtfertigen, selbst wenn diese Gruppen hierdurch gezwungen werden, sich besonders zu erkundigen, um sicherzustellen, daß sie Milch erhalten.

Als zweiter Grund wird die Ansicht vorgetragen, wenn diese Erzeugnisse nicht verboten würden, würde der Verbraucher niemals erfahren, was er erhalte. Soweit Milchersatzstoffe in Pulverform in einem Geschäft getrennt unmittelbar an den Verbraucher verkauft werden, gibt es offenbar kein Problem. Eine klare Kennzeichnung (Etikettierung), die auf jeden Fall nach der Richtlinie 79/112/EWG erforderlich ist, bietet angemessenen Schutz. Schwieriger wird es, wenn das Pulver in einem von einem Verkaufsautomaten ausgeschenkten Mischgetränk enthalten ist, wobei der Abnehmer des Pulvers als solcher nicht der Endverbraucher ist. Allerdings gibt es meines Erachtens auch hier keine unüberwindlichen Probleme. Das an den Zwischenhändler verkaufte Grundprodukt kann so gekennzeichnet werden, daß dieser weiß, was er erhält, und die Mitgliedstaaten sind in keiner Weise daran gehindert, zu fordern, daß an Verkaufsautomaten deutlich angegeben wird, ob Milchpulver oder ein Ersatzerzeugnis zur Verwendung gelangt. Allerdings wird geltend gemacht, die größte Schwierigkeit bestehe in Kantinen oder Restaurants, in denen pulverförmige Ersatzerzeugnisse in Kaffee oder Tee und bei der Zubereitung anderer Lebensmittel verwendet werden könnten. Dies ist offensichtlich ein viel umfassenderes Problem, das nicht nur bei Milch besteht — der Verbraucher weiß, wenn er nicht nachfragt, nicht, ob seine Speise mit Zucker oder mit Süßstoff gesüßt, mit Butter oder mit Pflanzenmargarine zubereitet, mit natürlichen oder mit künstlichen Stoffen gewürzt ist. Falls es für ihn aus Geschmacks- und Gesundheitsgründen von Bedeutung ist, kann er nachfragen. Wenn es für die Mitgliedstaaten von Bedeutung ist, können sie Vorschriften erlassen, wonach Restaurants und Kantinen verpflichtet sind, die einzelnen Erzeugnisse, die sie verwenden, deutlich anzugeben. Hierzu ermächtigt sie Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie, obwohl diese Befugnis nach meinem Verständnis unabhängig von der Richtlinie besteht.

Ein Mitgliedstaat ist eindeutig berechtigt, die Verwendung irreführender Bezeichnungen zu verbieten, im vorliegenden Fall beispielsweise solche, die den Anschein erwekken, ein Pulver sei ein Milcherzeugnis oder es besitze die Nahrungseigenschaften von Milch, obwohl dies jeweils nicht zutrifft. Dies ist wohl ein ausreichender Schutz, so daß ein völliges Verbot mit dieser Begründung nicht gerechtfertigt ist.

Es wird jedoch vorgetragen, eine Kennzeichnung sei aus einem anderen Grund nicht ausreichend. In der Praxis habe der Verbraucher keine Wahl. Ersatzerzeugnisse seien billiger, und die Gewinnspannen des Zwischenhändlers oder des Einzelhändlers seien höher, so daß bei allen Verkaufsautomaten und in allen Kantinen Milchpulverersatz verwendet würde. Dies ist allerdings ein zweischneidiges Argument. Wenn es entscheidend auf die Wahlmöglichkeit ankommt, so ist festzustellen, daß eine Person, die Ersatzstoffe auf pflanzlicher Grundlage wünscht, gegenwärtig in Frankreich keine Wahlmöglichkeit hat, so daß diese Argumentation zur Zulassung der Erzeugnisse führen müßte. Auch hier muß, glaube ich, die Entscheidung dem Verbraucher überlassen werden. Wünscht er ausschließlich Milch, so wird er sie in einem Restaurant verlangen und keinen weißen Kaffee aus einem Automaten nehmen, der nur Milchersatz verwendet. Er muß sich entscheiden zwischen dem niedrigeren Preis und dem Erzeugnis, das er wirklich will. Ist die Nachfrage nach Milch so groß, wie vorgetragen wird, dann werden sich die Absatzpraktiken ändern. Nur wenn bewiesen werden könnte, daß die Verwendung von Ersatzerzeugnissen gesundheitsschädlich ist, könnte ein solches Verbot aus Gründen der Wahlmöglichkeit gerechtfertigt sein. Hier ist dies aber nicht nachgewiesen.

Schließlich führt die Beklagte aus, die Gemeinschaft verfüge über beträchtliche Überschüsse an Milch und Milcherzeugnissen. Die Zulassung pflanzlicher Ersatzstoffe untergrabe die Gemeinsame Agrarpolitik, da ein großer Prozentsatz der pflanzlichen Ersatzerzeugnisse von außerhalb der Gemeinschaft komme. Sie würde auch zu Belastungen des Gemeinschaftshaushalts führen. Die Kommission erwidert, in der Gemeinschaft werde eine wachsende Menge von Ölsaaten erzeugt und die abgesetzten Mengen pulverförmiger Ersatzstoffe seien so gering, daß sie keine nennenswerte Auswirkung auf die Lagerbestände an Milch hätten.

Nach meiner Auffassung kann die Frage, ob ein Verbot der Einfuhr und des Verkaufs eines Erzeugnisses gegen Artikel 30 verstößt, nicht davon abhängen, ob die Gemeinschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt Überschuß oder Mangel an einem anderen Erzeugnis hat. In jedem Fall ist es Sache der Gemeinschaft und nicht der Mitgliedstaaten, sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Problem zu befassen.

Dementsprechend stellt Artikel 1 des französischen Gesetzes zum Schutz der Milcherzeugnisse vom 29. Juni 1934 insoweit eine nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, als er es verbietet, ein Erzeugnis, das in seinem Aussehen Milchpulver oder Kondensmilch mit demselben Verwendungszweck entspricht und nicht ausschließlich durch Kondensierung oder Eindampfen von Milch oder entrahmter Milch gewonnen worden ist, unter irgendeiner Bezeichnung (auch wenn diese nicht darauf hindeutet, daß es sich bei dem Erzeugnis um Milch oder um ein Milcherzeugnis handelt) zu verkaufen oder einzuführen.

Die Auslagen der Kommission in diesem Verfahren sollten Frankreich auferlegt werden.