# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 26. September 1989 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Der Sachverhalt des vor dem Tribunal de police Rethel anhängigen Verfahrens, der diesem Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegt, kann in drei Zeilen zusammengefaßt werden: Herr Paris, ein französischer Geflügelzüchter, ist angeklagt worden, in einem Supermarkt frische Eier zum Verkauf angeboten zu haben, auf deren Schale das Legedatum vermerkt war.

2. Die im vorliegenden Fall aufgeworfenen Rechtsprobleme veranlassen mich, die Gemeinschaftsregelung über die Vermarktung von Eiern zu prüfen, nicht so sehr, wie das vorlegende Gericht ausführt, zum Zweck ihrer Auslegung, sondern vielmehr, um festzustellen, ob die streitige Gemeinschaftsregelung gültig ist.

3. Wie sich aus dem Sitzungsbericht ergibt, auf den ich wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten verweise, hat der Verkauf von Eiern, auf deren Schale das Legedatum vermerkt war, durch Herrn Paris zu dem (in Frankreich strafrechtlich relevanten) Vorwurf des Verstoßes gegen die Artikel 11 und 15 der Verordnung (EWG) Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 282, S. 56, im folgenden: die streitige Verordnung) geführt. Wie wir in der mündlichen Verhandlung erfahren haben, handelt es sich nicht um einen Einzelfall, da weitere Strafverfahren mit dem gleichen Vorwurf eingeleitet worden sind. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß in einigen Fällen das nationale Gericht die Angeklagten freigesprochen hat. Andere Gerichte haben dagegen die einschlägigen Vorschriften wörtlich angewandt, da sie nicht der Meinung waren, daß die fragliche Regelung entweder durch den technischen Fortschritt seit Erlaß der Verordnung oder durch das Erfordernis, den Grundsatz des Verbraucherschutzes vollständig und korrekt anzuwenden, in gewissem Sinne „obsolet" oder geradezu „ungültig" geworden ist. Daraus ergibt sich die Bedeutung Ihrer Entscheidung.

4. Nach der streitigen Verordnung, insbesondere Artikel 15, „[dürfen] die Eier ... kein anderes Zeichen tragen als in dieser Verordnung vorgesehen". Artikel 11 legt die „Zeichen" abschließend fest, mit denen die zu vermarktenden Eier versehen werden dürfen; das Legedatum gehört nicht dazu.

5. Während des Strafverfahrens machte der Angeklagte geltend, Artikel 15 der streitigen Verordnung verstoße gegen den Vertrag von Rom und das Grundrecht der Verbraucher auf Information. Das vorlegende Gericht ersucht daher den Gerichtshof, über die Auslegung des Artikels 15 der streitigen Verordnung im Lichte des EWG-Vertrags zu entscheiden.

6. Erlauben Sie mir eine erste Bemerkung. Die Vorlagefrage kann in Wirklichkeit nur die Gültigkeit der fraglichen Verordnung

* Originalsprache: Italienisch.

betreffen. Über die Auslegung des Artikels 15 in Verbindung mit Artikel 11 bestehen nämlich keinerlei Zweifel: Der Verkauf von Eiern, die das Legedatum tragen, verstößt gegen diese Rechtsvorschriften. Das eigentliche Problem ist das, ob die Gemeinschaftsverordnung, die die Angabe dieses Datums verbietet, gültig ist.

7. Insoweit brauchen wir uns nicht allzu lange mit einer Hypothese, die das vorlegende Gericht erwogen hat, zu befassen, und zwar mit dem möglichen Verstoß der streitigen Verordnung gegen Artikel 86 des Vertrags von Rom. Artikel 86 betrifft das Verhalten von Unternehmen, während es in der vorliegenden Rechtssache um ein aus einer Gemeinschaftsregelung resultierendes Verbot geht, Erzeugnisse zu verkaufen, die das Erzeugungsdatum tragen. Artikel 86 ist daher im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

8. Gehaltvoller und auf jeden Fall einer gründlicheren Untersuchung wert sind dagegen die kritischen Bemerkungen von Herrn Paris zum Vorliegen eines Widerspruchs zwischen dem fraglichen Verbot und den Erfordernissen des Verbraucherschutzes.

9. In diesem Punkt hat der Meinungsaustausch im Laufe der mündlichen Verhandlung es erlaubt, die Einzelheiten einer im schriftlichen Verfahren eher unklar gebliebenen Problematik zu erhellen.

10. Das Hauptargument von Herrn Paris, nämlich daß das in der streitigen Verordnung enthaltene Verbot, das Legedatum der Eier anzugeben, rechtswidrig sei, da dieses Verbot es nicht ermögliche, dem Erfordernis des Verbraucherschutzes zu genügen, ist in der mündlichen Verhandlung präzisiert worden. Herr Paris hat nämlich vorgetragen, daß das einzige Datum, dessen Anbringung nach der Verordnung rechtmäßig sei, abgesehen von dem zusätzlichen Datum in bezug auf den empfohlenen Endverkaufstermin für Kleinverpackungen, keine korrekte Information der Verbraucher gewährleiste, so daß Eier — rechtmäßig — als extrafrisch verkauft werden könnten, die mehr als zehn Tage vor dem Verkauf gelegt worden seien.

11. Im Rahmen unserer Untersuchung weise ich darauf hin, daß dieses Vorbringen weder von der Kommission noch vom Rat, den beiden Organen, die in der mündlichen Verhandlung Erklärungen abgegeben haben, grundsätzlich bestritten worden ist. Die Bevollmächtigten dieser beiden Organe haben nämlich dem Gerichtshof die Gründe erläutert, aus denen sich der Gemeinschaftsgesetzgeber für das Verbot der Angabe des Legedatums entschieden hat; sie konnten aber weder leugnen, daß die Sachlage in bestimmten Fällen die von Herrn Paris beschriebene sein könne, noch auch dem Gerichtshof eine erschöpfende Antwort auf die von ihm gestellten Fragen geben. Insbesondere muß ich sagen, daß ich trotz meiner wiederholten Fragen keine ausreichenden Erklärungen in bezug auf die Kriterien für die Feststellung der Frische der Eier erhalten konnte. Im Gegenteil, die Kommission hat zugegeben, daß es kein zuverlässiges Kriterium gebe, um das Legedatum des Eies mit Sicherheit festzustellen.

12. In Anbetracht dessen bin ich der Ansicht, daß die von den beiden Organen vorgebrachten Rechtfertigungsgründe zwar sicherlich die „ratio legis" der streitigen Regelung erklären, daß sie jedoch keine Antwort auf das Vorbringen von Herrn Paris darstellen. Dieser trägt nämlich nicht vor, daß die streitige Verordnung nicht begründet sei. Er meint vielmehr, wenn ich seinen Gedankengang richtig verstehe, daß das fragliche Verbot eine untaugliche Antwort des Gemeinschaftsgesetzgebers auf ein wirkliches Problem darstelle; untauglich deshalb,

weil sie den Interessen der Eiererzeuger zu starken Vorrang vor denen der Verbraucher einräume.

13. Um dem vorlegenden Gericht eine zweckdienliche Antwort geben zu können, ist daher zu prüfen, ob die fragliche Regelung mit einem so schweren Fehler behaftet ist, daß daraus ihre Ungültigkeit hergeleitet werden kann.

14. Dabei ist meines Erachtens die Hypothese einer Ungültigkeit wegen eines Widerspruchs zwischen den fraglichen Bestimmungen des abgeleiteten Rechts und primären Rechtsnormen wie dem EWG-Vertrag oder einem übergeordneten Rechtsgrundsatz auszuschließen. Ich weise insoweit darauf hin, daß alle Beteiligten, die im schriftlichen Verfahren wie auch in der mündlichen Verhandlung Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, nämlich Herr Paris, die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Rat und die Kommission, anerkennen, daß es eines der Ziele der streitigen Regelung ist, den Verbraucherschutz zu gewährleisten. Dagegen sind die Beteiligten nicht über die Wirkungen dieser Berücksichtigung der Verbraucherinteressen einig: ausreichend und somit nicht zu kritisieren nach Meinung der einen, völlig inexistent und daher „irreführend", um den in der mündlichen Verhandlung verwendeten Ausdruck aufzugreifen, nach Meinung des Angeklagten des Ausgangsverfahrens.

Ohne daß hier also auf die Begründetheit der gegensätzlichen Grundsatzthesen eingegangen werden muß, die Herr Paris und die britische Regierung zu der Frage, ob es ein Grundrecht des Verbrauchers auf Information gibt, vorgebracht haben, stelle ich lediglich fest, daß eine Lösung dieser „vexata quaestio" im vorliegenden Fall nicht erforderlich ist, da die Meinungsverschiedenheiten nicht so sehr das „ob", sondern vielmehr das „wieviel" der Informationen betreffen, auf die der Verbraucher einen Anspruch hat.

Desgleichen halte ich es nicht für nützlich, ein weiteres Argument eingehend zu prüfen, das geltend gemacht werden könnte, um einen Widerspruch zwischen der fraglichen Regelung und einem allgemeinen Rechtsgrundsatz aufzudecken, dessen Wahrung der Gerichtshof gewährleistet, nämlich einen Verstoß gegen den Grundsatz des Rechts auf freie Berufsausübung. Es ist hervorgehoben worden, daß die genannte Regelung die leistungsfähigen Erzeuger, die die erforderlichen Investitionen vornehmen könnten, um sich mit zusätzlichen Infrastrukturen zu versehen, die die Richtigkeit der Angabe des Legedatums und die Vermarktung des Erzeugnisses innerhalb von 24 Stunden gewährleisteten, daran hindere, von dieser ihrer Fähigkeit zu profitieren. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß nach dem Urteil vom 8. Oktober 1986 in der Rechtssache 234/85 (Keller, Slg. 1986, 2897) für eine Verletzung dieses Grundsatzes die gemeinschaftsrechtliche Regelung, die die Berufstätigkeit der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gewissen Beschränkungen unterwirft, das Recht auf freie Ausübung dieser Tätigkeit in seinem Wesensgehalt antasten muß. Meiner Meinung nach ist im vorliegenden Fall eine derartige Verletzung des Wesensgehalts des fraglichen Rechts auszuschließen.

15. Das wirkliche Problem, das wir zu lösen haben, besteht also darin, ob die Verordnung des Rates, die das Ergebnis einer Suche nach einem Ausgleich unterschiedlicher Interessen darstellt, ihre *innere Gültigkeit* hat oder ob dem Rat bei ihrem Erlaß ein zur Ungültigkeit führender Fehler unterlaufen ist.

16. Die Lektüre der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung und die Erläuterungen der beiden Organe in der mündlichen Verhandlung erlauben die Fest-

stellung, daß die Gründe, die den Gemeinschaftsgesetzgeber veranlaßt haben, die Angabe des Verpackungsdatums zu verlangen und die des Legedatums zu verbieten, im Zusammenhang mit den in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen und im wesentlichen die folgenden sind:

— zur Verbesserung der Qualität des Erzeugnisses beizutragen;

— den Erzeugern in der Gemeinschaft gleichwertige Absatzchancen zu sichern, um ihnen eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.

Zu diesen beiden Gründen kommt das Bestreben hinzu,

— dem Verbraucher eine ausreichende Information zu gewährleisten;

— eine Änderung der Handelsbedingungen in der Gemeinschaft zu verhindern.

17. Der Bevollmächtigte der Kommission hat in diesem Zusammenhang bemerkt, daß das Hauptziel dieser Regelung das an zweiter Stelle genannte sei, nämlich den Erzeugern in der Gemeinschaft gleichwertige Absatzchancen sichern. Dazu weise ich in erster Linie darauf hin, daß, wie der Gerichtshof insbesondere in Randnummer 21 seines Urteils vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279, 280, 285 und 286/84 (Rau, Slg. 1987, 1069) bestätigt hat,

„nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73, Balkan, Slg. 1973, 1091, vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77, Roquette Frères, Slg. 1977, 1835, und vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, Biovilac, Slg. 1984, 4057) die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung der verschiedenen in Artikel 39 EWG-Vertrag niedergelegten Ziele ständig auf einen Ausgleich hinwirken [müssen], den etwaige Zielkonflikte, die sich aus einer isolierten Betrachtungsweise ergeben, erfordern können. Auch wenn es sich mit diesem Erfordernis des Ausgleichs nicht verträgt, eines dieser Ziele in einer Weise isoliert zu verfolgen, die die Verwirklichung anderer Ziele unmöglich macht, können die Gemeinschaftsorgane doch dem einen oder anderen unter ihnen zeitweilig den Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten."

Auch wenn der ursprüngliche Ansatz des Gerichtshofes in der Rechtssache Töpfer (Urteil vom 1. Juli 1965 in den Rechtssachen 106 und 107/63, Slg. 1965, 525), der, „en subordonnant les exigences de la stabilité du marché au maintien du niveau de vie des agriculteurs semblait consacrer une hiérarchie entre finalités sociales et finalités économiques"[1], bei der Entwicklung der Rechtsprechung dahin verfeinert worden ist, daß die Ziele des Artikels 39 nicht alle gleichzeitig und vollständig erreicht werden können, sondern Gegenstand eines Ausgleichs sein müssen, so bestätigt die gegenwärtige Einstellung des Gerichtshofes doch die Schlußfolgerung, zu der ich zuvor gelangt bin, nämlich daß in der Verfolgung des von der Kommission in der mündlichen Verhandlung genannten vorrangigen Ziels kein Verstoß des Rates gegen Artikel 39 EWG-Vertrag erblickt werden kann.

Als erstes Ergebnis kann ich daher festhalten, daß, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber sich zur Erhaltung eines Gleichgewichts der Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen für Eier beim gegenwärtigen Stand der Kontrolltechniken für eine Zeichenart

1 — So Boulouis, J., Chevallier, R. M.: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Band 2, 2. Auflage, S. 326.

— das Verpackungsdatum — entschieden hat, die den meisten Erzeugern und nicht nur einer kleinen Gruppe von ihnen zugänglich ist, die vorrangige Verfolgung dieses Ziels durch das ausgewählte Mittel nicht gegen Artikel 39 EWG-Vertrag verstößt und daher an sich nicht zu beanstanden ist.

18. Es ist noch zu prüfen, ob sich eine Ungültigkeit entweder aus der Verfolgung eines nicht gerechtfertigten Ziels oder aus der „Isolierung eines der Ziele in einer Weise, die die Verwirklichung anderer Ziele unmöglich macht", ergeben könnte.

19. Zu den mit der streitigen Verordnung verfolgten Zielen gehört, wie wir gesehen haben, auch das Erfordernis, eine Änderung der Handelsbedingungen in der Gemeinschaft zu verhindern. Sowohl der Rat als auch die Kommission haben dieses Ziel hervorgehoben und geltend gemacht, daß das Verbot der Angabe des Legedatums durch das Erfordernis eines freien Warenverkehrs in einem einheitlichen Markt gerechtfertigt sei. Insbesondere ist angeführt worden, daß das Legedatum zusätzliche Kontrollprobleme bei der Ausfuhr nach einem anderen Mitgliedstaat schaffe, die den freien Warenverkehr behindern könnten.

20. Auch wenn ich zugeben muß, daß mich ein solches Vorbringen verblüfft, da ich nicht meine, daß der — obgleich fundamentale — Grundsatz des freien Warenverkehrs als solcher notwendigerweise zum Verbot der Angabe des Legedatums führen muß, so bin ich doch der Ansicht, daß der Rat bei der Verfolgung dieses Ziels, insbesondere wenn man es nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den anderen vorhin untersuchten vorrangigen Zielen betrachtet, keine, gemessen an dem verfolgten Ziel, unverhältnismäßigen Maßnahmen ergriffen hat, die einen zur Ungültigkeit der Verordnung führenden Fehler darstellen.

21. Es bleibt schließlich zu prüfen, ob sich eine Ungültigkeit nicht aus einer zu starken Berücksichtigung eines oder mehrerer der genannten Ziele auf Kosten eines anderen ergeben kann. Dieser Ansicht ist offensichtlich Herr Paris. Er hat besonders darauf hingewiesen, daß, unter dem Vorwand, das Funktionieren des Marktes zu gewährleisten, die fragliche Verordnung in Wirklichkeit erreichen wolle, den Verbraucher das genaue Legedatum nicht wissen zu lassen. Das Erfordernis, die Interessen der Landwirte zu schützen, habe daher zur Folge, daß die berechtigten Erwartungen der Verbraucher, den wirklichen Frischezustand des Eies zu erfahren, zunichte würden.

22. Was ist von diesem Vorbringen zu halten? Auf den ersten Blick ist unbestreitbar, daß es den Verdienst hat, unsere Aufmerksamkeit auf einen Sachverhalt zu lenken, der paradox erscheint. Auch wenn zuzugeben ist (und ich gestehe, daß ich mich in diesem Bereich auf Vermutungen stütze, und auch das Verfahren vor dem Gerichtshof hat nicht die Klarheit gebracht, die wünschenswert gewesen wäre), daß sich das Verpackungsdatum leichter und zuverlässiger kontrollieren läßt als das Legedatum, so bleibt es doch dabei, daß das Verpackungsdatum lediglich, entschuldigen Sie diese Binsenwahrheit, das Datum, an dem die Eier verpackt wurden, bescheinigt. Insbesondere kann dieses Datum nicht völlig die Frische der Eier gewährleisten. Und die Kommission, ich wiederhole es, hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß auch die Untersuchung der Luftkammer nicht die Feststellung des Legedatums des Eies ermöglicht.

An diesem Punkt kann man sich mit Recht fragen, ob die Verpflichtung, ein Zeichen anzubringen, das nur mittelbar einen Rückschluß auf das Legedatum zuläßt, indem es nämlich als sicher voraussetzt, daß die verschiedenen Vorschriften über das Einsam-

meln und Etikettieren alle gewissenhaft beachtet wurden, den Verbraucherinteressen wirklich dient. Außerdem, ist es unter diesen Umständen gerechtfertigt, die Angabe eines anderen Datums, des Legedatums, mit der Begründung zu verbieten, daß die Kontrolle beim gegenwärtigen Stand der Technik und der Struktur der Produktions- und Vertriebsunternehmen nicht zuverlässig sei, wenn man sicher weiß, daß das einzige Datum, dessen Angabe erlaubt ist, vielleicht leichter kontrollierbar ist, aber sicher nicht aufschlußreicher in bezug auf die einzige Information, die letzten Endes für den Verbraucher zählt, nämlich auf den wirklichen Frischezustand des Eies?

23. Kann man aus dem Umstand, daß das Verbot der Angabe des Legedatums auf den ersten Blick als „Überreaktion" des Gesetzgebers erscheinen mag — in dem Sinne, daß ein Verstoß gegen dieses Verbot die Situation nicht in jedem Fall verschlimmern würde, die an sich schon wenig durchschaubar für den Verbraucher ist, der sich mit einem Verpackungsdatum zufriedengeben muß, das hinsichtlich des tatsächlichen Frischegrads des Erzeugnisses wenig aufschlußreich ist —, bereits schließen, daß das Gleichgewicht, das der Rat zwischen den verschiedenen manchmal einander widersprechenden Zielen anzustreben hat, im vorliegenden Fall in unerlaubter Weise gestört worden ist?

24. Ich bin nicht der Ansicht, daß dieser Schritt getan werden kann. Es ist nämlich ständige Rechtsprechung, daß die Gemeinschaftsorgane bei der Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts über ein weites Ermessen verfügen, das vom Gerichtshof nur im Fall eines offensichtlichen Irrtums, eines Ermessensmißbrauchs oder einer offensichtlichen Überschreitung der Ermessensgrenzen beanstandet werden kann.

25. Aus den angestellten Erwägungen ergibt sich, daß dies auf den vorliegenden Fall nicht zutrifft.

Letzten Endes könnte man der streitigen Regelung vorwerfen, daß sie eine Auswahl unter den Angaben, mit denen die Eierschale versehen werden kann, getroffen hat, die dem Verbraucher vielleicht keine absolute Garantie hinsichtlich der Frische des gekauften Erzeugnisses geben kann. Aber auch das Legedatum könnte ihm diese Garantie nicht geben, da es, wie wir gesehen haben, offenbar keine zuverlässige Kontrollmethode hinsichtlich der Frische des Eies gibt. Ich kann daher in dieser Situation nicht die Merkmale eines der drei soeben genannten Fehler erblicken.

26. In Anbetracht all dessen schlage ich Ihnen vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß Artikel 15 der Verordnung Nr. 2772/75 des Rates dahin auszulegen ist, daß er das Verbot enthält, auf den Eiern andere als die in der Verordnung vorgesehenen Daten, wie das Legedatum, anzugeben, und daß die Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Frage im übrigen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Artikel 15 beeinträchtigen könnte.