SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 4. MAI 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Vorabentscheidungssache betrifft den freien Warenverkehr und insbesondere den in Artikel 36 Absatz 1 EWG-Vertrag enthaltenen Grundsatz der Zulässigkeit von „Einfuhr- . . . verboten oder -beschränkungen . . ., die . . . zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen . . . gerechtfertigt sind". Sie werden zu entscheiden haben, ob dieser Grundsatz für Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gilt, nach denen es grundsätzlich verboten ist (und wonach es die Verwaltung allerdings im Einzelfall genehmigen kann), aus anderen Mitgliedstaaten, wo dies zulässig ist, eingeführte vitaminierte Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen.

Ich fasse den Sachverhalt zusammen. Die Firma Sandoz B.V. mit Sitz in Uden, Niederlande, ist eine Tochtergesellschaft der gleichnamigen Schweizer Gesellschaft, sie verkauft in den Niederlanden mit Vitaminen angereicherte Präparate, nämlich „Müsli-Riegel", „Powerback"-Pulver und „Aufbautrank", als Sportlernahrung. Alle diese Erzeugnisse werden aus der Schweiz in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt. Nach Artikel 10a des „Algemeen Besluit" (Verordnung) vom 11. Juli 1949 beantragte sie beim niederländischen Minister für Gesundheit und Umweltschutz die Genehmigung für den Verkauf dieser Erzeugnisse. Der Minister lehnte den Antrag jedoch durch Bescheid vom 26. August 1981 mit der Begründung ab, die Tatsache, daß die fraglichen Lebensmittel die Vitamine A und D enthielten, bedeute eine Gesundheitsgefährdung, zumal auf der Verpackung nicht angegeben sei, durch welche Art der Verwendung eine Anpassung der Dosis an den individuellen Bedarf erreicht werden könne.

Obwohl sie keine Genehmigung hatte, brachte die Firma Sandoz die erwähnten Erzeugnisse 1980 in den Handel, indem sie sie an Einzelhändler in verschiedenen Orten veräußerte. Im Zusammenhang mit diesem Verhalten wurde sie im März 1982 vor dem Economische politierechter (Richter für Wirtschaftsstrafsachen) bei der Arrondissementsrechtbank 's-Hertogenbosch geladen, um sich wegen Verletzung des genannten Artikels 10a zu verantworten. Das Verfahren wurde jedoch ausgesetzt, weil das niederländische Gericht es für erforderlich hielt, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„1. Angenommen, daß

a) ein Lebensmittel und/oder Getränk, dem Vitamine zugesetzt worden sind, in einem oder mehreren Mitgliedstaaten rechtmäßig, d. h. in Übereinstimmung mit dem dort geltenden Recht, in den Verkehr gebracht worden ist und daß

b) ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Importeur von Lebensmitteln und/oder Getränken das in der vorerwähnten Weise rechtmäßig im Verkehr befindliche Lebensmittel und/oder Getränk, dem Vitamine zugesetzt

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

worden sind, aus einem der unter a) genannten Mitgliedstaaten in den Mitgliedstaat seiner Niederlassung einführt, rechtfertigen es dann die Ausnahmebestimmungen zu den Vorschriften über den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft, insbesondere Artikel 36 EWG-Vertrag, soweit er den Schutz der menschlichen Gesundheit betrifft, daß die Behörden des Einfuhrmitgliedstaats es verbieten, das genannte Lebensmittel und/oder Getränk dort ohne ministerielle Genehmigung in den Verkehr zu bringen?

2. Ist über das Vorstehende anders zu entscheiden, wenn das allgemeine Verbot, außer bei Gestattung durch ministerielle Entscheidung Lebensmittel und Getränke, denen Vitamine zugesetzt worden sind, zu verkaufen, zur Folge hat, daß der oben unter 1b) genannte Importeur die Beweislast dafür trägt, daß die betreffende Ware nicht gesundheitsgefährlich ist und deshalb zugelassen werden muß?

3. Ist über das Vorstehende anders zu entscheiden, wenn die Anwendung des allgemeinen Verbots, außer bei Gestattung durch ministerielle Entscheidung Lebensmittel und Getränke zu verkaufen, denen Vitamine zugesetzt worden sind, dazu führt, daß die nationalen Behörden eines Mitgliedstaats den Verkauf von vitaminierten Lebensmitteln und Getränken, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, verbieten, es sei denn, daß der Hersteller bzw. der Verkäufer nicht nur nachweist, daß diese Waren nicht gesundheitsgefährlich sind, sondern auch, daß das Inverkehrbringen dieser Waren wünschenswert ist und daß für die Zusetzung von Vitaminen ein Bedürfnis besteht?"

2. Zum vollen Verständnis des Rechtsstreits bedarf es einiger Bemerkungen zu der in den Niederlanden geltenden Regelung für das Inverkehrbringen vitaminierter Lebensmittel. Grundsätzlich sollte dies nicht notwendig sein. Die Fragen des vorlegenden Gerichts sind aber offenbar, obwohl sie vorschriftsmäßig formuliert sind und sich auf Artikel 36 EWG-Vertrag beziehen, darauf gerichtet, zu klären, ob die konkreten nationalen Bestimmungen, die es anzuwenden hätte, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Ich möchte dem Gerichtshof neue Klagen über dieses Phänomen ersparen, das meiner Ansicht nach darauf zurückzuführen ist, daß die Kommission in unzureichendem Maße vom Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag Gebrauch macht. Ich stelle lediglich fest, daß dieses Phänomen, wie der vorliegende Fall zeigt, sich immer mehr verbreitet und daß sich mit seiner Weiterentwicklung die Gefahren institutioneller Verzerrungen vervielfachen, auf die ich Sie bei anderen Gelegenheiten bereits aufmerksam gemacht habe (vgl. meine Schlußanträge in den Rechtssachen 94/82, Strafverfahren gegen De Kikvorsch, und 59/82, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft/Weinvertriebs GmbH).

Kommen wir nunmehr zur Sache. Artikel 10a Absatz 1 des „Algemeen Besluit" vom 11. Juli 1949 bestimmt: „Lebensmitteln und Getränken dürfen ohne Genehmigung Unseres mit der Durchführung dieser Verordnung betrauten Ministers keine ... Vitamine ... zugesetzt werden." Darin schließt unmittelbar der Satz an: „Die Genehmigung kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden." (Dabei ist der Ausdruck „Bedin-

gungen und Auflagen" — so verstehe ich ihn — gleichbedeutend mit „Durchführung bestimmter Kontrollen".) Die Kommission hat vorgetragen, bis heute seien zwei derartige Regelungen erlassen worden, nämlich für die Zusetzung von Vitamin C (Askorbinsäure) als Antioxidans zu Buttermilch und für die Zusetzung einer Reihe von Vitaminen zu Säuglingsnahrung. Die erste Verordnung, die vom 31. Juli 1974 datiere, lege fest, bis zu welcher Höchstmenge Vitamin C zugesetzt werden dürfe; die zweite Verordnung, die vom 29. September 1976 datiere, bestimme die Höchst- oder Mindestmengen von Vitaminen, die den betreffenden Erzeugnissen zugesetzt werden dürften (siehe Abschnitt 5 des Schriftsatzes vom 11. August 1982).

3. Meines Erachtens kann man nicht bezweifeln, daß eine Regelung der hier beschriebenen Art den internationalen Handel, und sei es nur indirekt, behindern kann. Denn das allgemeine (nur bei besonderer Erlaubnis nicht geltende) Verbot, Lebensmitteln und Getränken Vitamine zuzusetzen, hat zur Folge, daß Erzeugnisse dieser Art nicht importiert und auf den Markt gebracht werden können. Das vorlegende Gericht erkennt dies selbst durch die Formulierung seiner Fragen an; auch die Kommission, die Firma Sandoz B.V. und die drei am Verfahren beteiligten Staaten (Niederlande, Italien und Dänemark) vertreten dazu keine andere Ansicht. Hat man diese Prämisse aber einmal aufgestellt und daraus abgeleitet, daß Rechtsvorschriften von der Art des Artikels 10a Absatz 1 des „Algemeen Besluit" „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen" darstellen, so gilt es zu klären, ob oder inwieweit die Mitgliedstaaten solche Rechtsvorschriften als Teil ihrer Rechtsordnung einführen oder aufrechterhalten dürfen.

Zu prüfen sind unter diesem Gesichtspunkt — der somit den eigentlichen Kern dieser Rechtssache ausmacht — Artikel 36 EWG-Vertrag und — in bestimmter Hinsicht — die Richtlinie 77/94 des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind (ABl. L 26 vom 31. 1 1977, S. 55).

Beginnen wir mit Artikel 36. Bekanntlich sieht diese Vorschrift Ausnahmen zu Artikel 30 (und zu den Artikeln 31 bis 34) vor, indem sie unter anderem „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen" gerechtfertigte Einfuhrverbote und -beschränkungen zuläßt. Nach Ansicht der niederländischen Regierung steht Artikel 10a Absatz 1 des „Algemeen Besluit" mit dem Vertrag im Einklang, weil er dem Erfordernis Rechnung trägt, zu verhindern, daß die übermäßige Zusetzung bestimmter Vitamine, darunter der Vitamine A und D, der Gesundheit des Verbrauchers schadet. Zumindest allgemein ist diese Ansicht zutreffend. Wir alle wissen doch — und die Beteiligten sind sich darüber im wesentlichen einig —, daß Vitamine für denjenigen, der sie im Übermaß aufnimmt, gesundheitsschädlich sein *können*. Gefährlich sind zumindest die fettlöslichen Vitamine, während das Risiko bei wasserlöslichen Vitaminen geringer oder gleich null ist, weil der menschliche Körper sie auch dann ausscheidet, wenn sie in zu hohen Mengen aufgenommen worden sind.

Der Gerichtshof braucht diese Probleme der Stoffwechselpathologie meines Erachtens jedoch nicht zu vertiefen. Nachdem nun einmal feststeht, daß Unsicherheiten darüber bestehen, welche Mengen von Vitaminen ohne Schaden verzehrt werden können, kann man nicht umhin, den Mitgliedstaaten zumindest

bis zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften über Lebensmittelzusätze die Befugnis zur Beschränkung des Handels mit ihnen zuzuerkennen (vgl. hierzu das Urteil vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 53/80, Strafverfahren gegen Koninklijke Kaasfabriek Eyssen B.V., Slg. S. 409). Natürlich ist diese Befugnis in den durch Titel I des Vertrages gezogenen Grenzen auszuüben; aber da zu den Zielen, die durch diese Grenzen nicht berührt worden sind, der Schutz der Gesundheit und des Lebens gehört, können sich die Mitgliedstaaten dieses Schutzes annehmen und insbesondere „bestimmen, ... wie streng die" zu diesem Zweck „durchzuführenden Kontrollen ausfallen sollten" (Urteile vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75, De Peijper, Slg. S. 536, und vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Slg. S. 3277, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe). Bezogen auf den vorliegenden Fall können wir somit feststellen, daß vorbeugende Kontrollen, die ein nationales Recht zu dem Zweck vorsieht, die Lebensmitteln zugesetzten Mengen von Vitaminen zu ermitteln, grundsätzlich insofern unter Artikel 36 fallen, als sie einem der Erfordernisse Rechnung tragen, für die diese Vorschrift einen Vorbehalt enthält. Sogar die Firma Sandoz bejaht im übrigen ihre Zweckmäßigkeit.

4. Die Rechtmäßigkeit solcher Kontrollen läßt sich aber auch aus der von mir bereits erwähnten Richtlinie 77/94 herleiten. Diese hat bekanntlich die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind", zum Gegenstand und bezweckt die, wenn auch nur schrittweise, Beseitigung der Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die „den freien Handelsverkehr mit diesen Erzeugnissen [behindern] und ... ungleiche Wettbewerbsbedingungen hervorrufen [können sowie] ... sich deshalb unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus [wirken]" (vgl. die erste Begründungserwägung). In der Präambel heißt es, diese Angleichung betreffe in einem ersten Stadium vor allem „die Festlegung von Maßnahmen zum Schutz des Verbrauchers" und in einem späteren Stadium die Festlegung der „spezifischen Bedingungen für bestimmte Gruppen dieser Erzeugnisse" (dritte und vierte Begründungserwägung).

Nun sind die Lebensmittel, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, sicher für Personen — vor allem Sportler — bestimmt, die einer besonderen Ernährung bedürfen, so daß sie meines Erachtens offentsichtlich dem Anwendungsbereich der Richtlinie zugeordnet werden können. In der Richtlinie wird außerdem davon ausgegangen, daß die „Zusammensetzung und Herstellung" dieser Erzeugnisse „besonders beschaffen sein müssen, damit sie den besonderen ... bedürfnissen" der Personen, für die sie bestimmt sind, entsprechen (sechste Begründungserwägung). Im Hinblick auf eben diese Notwendigkeit bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie: „Soweit erforderlich, legt der Rat ... die Reinheitskriterien der Stoffe mit besonderem Ernährungszweck und der *Zusatzstoffe fest, deren Verwendung für jede Gruppe der ... genannten Erzeugnisse zugelassen ist*" (Hervorhebung von mir). Diese Vorschrift ist, wie ich meine, von großer Bedeutung für unseren Fall. Mit ihr wird nämlich die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung der Verwendung von Zusatzstoffen anerkannt; eben dadurch setzt sie voraus, daß die Mitgliedstaaten bis zum Erlaß einer solchen Regelung nach wie vor zum Handeln, auch durch Einführung von Kontrollen, befugt sind.

Dies ist aber nicht alles. Artikel 7 Absatz 2 befaßt sich mit nationalen Vorschriften, die den Handel mit den betreffenden Erzeugnissen zum Schutz der „öffentlichen Gesundheit" in irgendeiner Hinsicht behindern, und sieht diese Vorschriften als rechtmäßig an. Man kann daher sagen, daß durch Artikel 7 Absatz 2 — zumindest für das Gebiet der zur Befriedigung besonderer Bedürfnisse bestimmten Lebensmittel — der durch Artikel 36 aufgestellte allgemeine Grundsatz der Abweichung von Artikel 30 durchgeführt wird. Auch dieser Umstand hat Gewicht; jedenfalls zeigt er, daß die Richtlinie von einer durchgängig ablehnenden Einstellung zur Verwendung von Zusatzstoffen geprägt ist. Überdies hat das Parlament in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf, von dem die Richtlinie ihren Ausgang nahm, „die Notwendigkeit, aufgrund der Ergebnisse der wissenschaftlichen und technischen Forschung die Verwendung von Zusatzstoffen in diätetischen Lebensmitteln in Zukunft weitgehend einzuschränken", betont (Entschließung vom 10. Oktober 1969, ABl. C 139 vom 28. Oktober 1969, S. 39; Nr. 11).

5. Die erste Frage des niederländischen Gerichts geht nicht nur dahin, ob eine nationale Vorschrift, nach der vitaminierte Erzeugnisse nicht ohne behördliche Genehmigung in den Verkehr gebracht werden dürfen, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Sie betrifft vielmehr den spezielleren Fall, daß solche Erzeugnisse bereits in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Recht in einem oder mehreren Mitgliedstaaten im Verkehr waren. das vorlegende Gericht will also wissen, ob eine vorbeugende Kontrolle wie diejenige, von der die genannte Genehmigung abhängt, auch für den Fall vorgeschrieben werden darf, daß die Behörden des Herkunftsstaats bereits eine gleichartige Überprüfung durchgeführt haben.

Diese Frage hat der Gerichtshof in seinem Urteil Frans-Nederlandse Maatschappij beantwortet. Gegenstand des Rechtsstreits war damals die behördliche Zulassung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Schädlingsbekämpfungsmitteln. Der Gerichtshof erkannte für Recht, daß es „einem Mitgliedstaat nicht untersagt [ist]", für Schädlingsbekämpfungsmittel „eine vorherige Zulassung vorzuschreiben", selbst wenn diese Erzeugnisse bereits im Ausfuhrstaat zugelassen worden sind (Randnummer 16 der Entscheidungsgründe); er stellte allerdings klar, daß die Behörden des Einfuhrstaats „zur Erleichterung der Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel beizutragen" haben. Dies bedeutet, daß sie „nicht ohne Not technische oder chemische Analysen oder Laborversuche verlangen [dürfen]", wenn solche Untersuchungen bereits im Ausfuhrstaat durchgeführt worden sind und ihre Ergebnisse diesen Behörden automatisch oder auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden (Randnummer 14). Da die Sachverhalte beider Rechtssachen sich einander entsprechen, treffen diese Ausführungen meines Erachtens auch im vorliegenden Fall durchaus zu.

Allerdings ist dem eines hinzuzufügen: Wenn das Urteil Frans-Nederlandse Maatschappij den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten begrenzte, so geschah dies in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Nun kann sich dieser Grundsatz zwar auf das Genehmigungsverfahren auswirken, dagegen kann er nicht gegen die Entscheidung, das Erzeugnis zum Verkehr zuzulassen oder nicht zuzulassen, angeführt werden. Diese Entscheidung hängt nämlich von den Gesundheitsschutz betreffenden sachlichen Erwägungen ab, und insoweit ist dieser Handlungsspielraum angesichts der noch bestehenden Unsicherheiten über die Schädlichkeit von

Zusatzstoffen und mangels einer einheitlichen Regelung auf diesem Gebiet weiterhin unbeschränkt. In diesem Sinn hat der Gerichtshof im übrigen in dem erwähnten Urteil vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 53/80 für Recht erkannt.

6. Die zweite und dritte Frage des vorlegenden Gerichts beziehen sich, wiederum in Form einer Hypothese (aber mit offensichtlichem Bezug auf die Praxis der niederländischen Behörden), auf den Fall, daß eine nationale Regelung a) die Voraussetzungen festlegt, unter denen die streitigen Erzeugnisse zum Verkehr zugelassen werden können, und b) den Nachweis für die Erfüllung dieser Voraussetzungen regelt. Beide Fragen scheinen mir angemessen und relevant zu sein. Bejaht man die Rechtmäßigkeit der Überprüfung der in der Rede stehenden Erzeugnisse zum Zwecke des Gesundheitsschutzes, so verlagert sich der Schwerpunkt des Interesses in der vorliegenden Rechtssache auf den Gegenstand und die Modalitäten der Kontrollen, also gerade auf die Voraussetzungen, denen das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse unterworfen wird, und auf die formalen Merkmale des Genehmigungsverfahrens.

Die zweite Frage betrifft den Nachweis. Das niederländische Gericht möchte wissen, ob eine Vorschrift aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts rechtmäßig ist, nach der der Importeur die *Unschädlichkeit* des vitaminierten Erzeugnisses zu beweisen hat. Meines Erachtens ist diese Frage zu verneinen. Auch insoweit liegt ein eindeutiger Präzedenzfall vor, nämlich das Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78 (Denkavit Futtermittel/Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Slg. S. 3369). Dort ging es um die Frage, ob die gesundheitsbehördliche Überwachung bestimmter eingeführter Erzeugnisse (Futtermittel) in der Weise durchgeführt werden darf, daß von den Importeuren die Beibringung der erforderlichen Unterlagen verlangt wird. Der Gerichtshof erkannte für Recht, daß ein Staat, der sich auf Artikel 36 beruft, nachzuweisen hat, daß seine Anordnungen den Zwecken des Gesundheitsschutzes gerecht werden (Randnummer 24 der Entscheidungsgründe). Wenden wir nun diesen Grundsatz auf dem vorliegenden Fall an: Dann haben die nationalen Behörden, wollen sie rechtmäßigerweise den Verkauf von Lebensmitteln verbieten, den Nachweis dafür zu erbringen, daß diese Erzeugnisse durch die Zusetzung an Vitaminen gesundheitsschädlich geworden sind.

7. Die dritte Frage geht in zwei verschiedene Richtungen: Zum einen betrifft sie weitere Voraussetzungen für das Inverkehrbringen vitaminierter Lebensmittel, zum anderen bezieht sie sich wiederum auf die Regelung des Nachweises. Unter dem ersten Aspekt nimmt das niederländische Gericht den Fall an, daß eine nationale Regelung das Inverkehrbringen dieser Lebensmittel davon abhängig macht, ob ihr Verbrauch wünschenswert ist und ob sie tatsächliche Bedürfnisse der Verbraucher zu befriedigen vermögen. Sie müßten also nicht nur unschädlich sein, sondern auch nützlich und darüber hinaus wirklichen Erfordernissen Rechnung tragen, in einem Wort: positive Voraussetzungen erfüllen.

Diese Frage zwingt dazu, die Tragweite von Artikel 36 gründlicher zu prüfen, soweit er dem Gesundheitsschutz Bedeutung zumißt. Daß aufgrund dieser Vorschrift das Inverkehrbringen schädlicher Lebensmittel verboten werden darf, habe ich bereits gesagt. Wie aber verhält es sich mit Stoffen, die weder schädlich noch nützlich sind? Meines Erachtens fällt ein solcher Fall nicht unter Artikel 36. Den Staatsbürgern den Verzehr un-

nützer Erzeugnisse zu ersparen, ist ein Ziel von unbestreitbarem sozialem Wert; und doch würde eine Regelung, die dieses Ziel durch das Verbot dieses Verzehrs zu erreichen suchte, das Maß des Zulässigen überschreiten. In den Mitgliedstaaten bestreitet niemand die Rechtmäßigkeit der Vorschriften, die das Inverkehrbringen von Stoffen wie Tabak und Alkohol gestatten, deren schädliche Wirkungen doch feststehen. Wenn man dies bedenkt, so wird man verstehen, wie absurd es wäre, es aufgrund von Artikel 36 als zulässig anzusehen, das Inverkehrbringen von Lebensmitteln zu verbieten, die mit Sicherheit nicht schädlich sind.

Dem möchte ich hinzufügen, daß die in der dritten Frage genannten positiven Voraussetzungen eher dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes zuzuordnen sind, also wiederum dem Anwendungsbereich des Artikels 36, jedoch hinsichtlich eines anderen der dort zu Rechtfertigungsgründen für staatliches Eingreifen erklärten Belange. Indessen scheint es mir außer Zweifel zu stehen, daß das staatliche Handeln, unter diesem Blickwinkel betrachtet, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen würde, wenn es bis zu einem Verbot des Inverkehrbringens von weder schädlichen noch nützlichen Lebensmitteln ginge. Da Aktionen, die auf eine Erziehung der Verbraucher zu einer richtigen Ernährung abzielen, eindeutig zulässig sind, müßte der Staat vielmehr in der Weise vorgehen, daß er den Verbrauchern den Erhalt aller Informationen über die ihnen angebotenen Erzeugnisse, insbesondere über deren Nährwert, gewährleistet. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, daß das Inverkehrbringen davon abhängig gemacht würde, daß der Nährwert auf dem Etikett und in den Hinweisen für ihre Verwendung angegeben ist.

Ich komme schließlich zum zweiten Teil der letzten Frage. Das vorlegende Gericht fragt insoweit, ob der Importeur verpflichtet werden kann, nachzuweisen, daß die Aufnahme von mit Vitaminen angereicherten Erzeugnissen wünschenswert ist und den Bedürfnissen der Personen, für die sie bestimmt sind, entspricht. Nachdem ich die Frage verneint habe, ob die Mitgliedstaaten rechtmäßigerweise solche Anforderungen stellen dürfen, muß ich nun auch diese Frage verneinen. Für ihre Verneinung spricht jedenfalls das angeführte Urteil Denkavit Futtermittel, wonach die Beweislast dafür, daß die Ware gesundheitsschädlich ist, den Behörden obliegt, die ihren Verkauf aufgrund des Artikels 36 verbieten oder beschränken wollen.

8. Aus all den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Fragen, die der Economische politierechter bei der Arrondissementsrechtbank 's-Hertogenbosch mit Beschluß vom 3. Mai 1982 in dem Strafverfahren gegen die Firma Sandoz B.V., Uden (Niederlande), vorgelegt hat, wie folgt zu antworten:

a) *auf die erste Frage:* Beim gegenwärtigen Stand der gemeinschaftsrechtlichen Regelung für Lebensmittel, denen bei der Herstellung Vitamine zugesetzt worden sind, sind die Vorschriften des EWG-Vertrags und des sekundären Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr dahin gehend auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten nicht daran hindern,

Maßnahmen zu erlassen, durch die es zum Schutz der Gesundheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag verboten wird, in diesem Staat hergestellten oder importierten Lebensmitteln ohne vorherige behördliche Genehmigung Vitamine zuzusetzen. Diese Genehmigung darf auch vorgeschrieben werden, wenn die Herstellung und das Inverkehrbringen der genannten Erzeugnisse bereits in einem anderen Mitgliedstaat gestattet worden sind. Die Behörden des Einfuhrstaats dürfen allerdings nicht ohne Not technische oder chemische Analysen oder Laborversuche verlangen, wenn solche Untersuchungen bereits in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt worden sind und ihre Ergebnisse diesen Behörden zur Verfügung stehen oder auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden können.

b) *auf die zweite Frage:* Beim gegenwärtigen Stand der gemeinschaftsrechtlichen Regelung für Lebensmittel, denen bei der Herstellung Vitamine zugesetzt worden sind, sind die unter a genannten Vorschriften dahin gehend auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten daran hindern, zu bestimmen, daß der Importeur die Unschädlichkeit der genannten Erzeugnisse für die öffentliche Gesundheit nachweisen muß, um die Genehmigung für das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse zu erhalten.

c) *auf die dritte Frage:* Beim gegenwärtigen Stand der gemeinschaftsrechtlichen Regelung für Lebensmittel, denen bei der Herstellung Vitamine zugesetzt worden sind, sind die unter a genannten Vorschriften dahin gehend auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten daran hindern, zu bestimmen, daß der Hersteller oder Verkäufer, um die Genehmigung für das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse zu erhalten, nachweisen muß, daß ihr Verbrauch wünschenswert ist und die Zusetzung von Vitaminen einem Bedürfnis entspricht.