

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT  
VOM 7. DEZEMBER 1982<sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1 — Einleitung

In der Rechtssache 124/81 ersucht die Kommission Sie, festzustellen, daß das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag nicht nachgekommen ist, indem es die Einfuhr von UHT-Milch und UHT-Rahm den von ihr angegebenen Beschränkungen und Verboten unterworfen hat. Unter UHT-Milch wird dabei Milch verstanden, die während mindestens einer Sekunde der ultra-hohen Temperatur von mindestens 132,2 °C ausgesetzt gewesen und unmittelbar danach aseptisch verpackt worden ist.

Die angegebenen Beschränkungen und Verbote sind in der Klageschrift genau umschrieben und können nach den vom Vereinigten Königreich in seiner Klagebeantwortung angebrachten Korrekturen wie folgt zusammengefaßt werden:

- a) UHT-Milch und UHT-Rahm dürfen — ungeachtet ihrer Bestimmung für den tierischen oder menschlichen Verbrauch — im Vereinigten Königreich nur mit einer allgemeinen oder spezifischen Lizenz des zuständigen Ministers eingeführt werden. Tatsächlich werden nur spezifische Einfuhrlicenzen erteilt. Eine Einfuhrlizenz ist aber für die direkte Einfuhr nach Nordirland aus Irland nicht nötig.
- b) In England, Wales und Schottland darf UHT-Milch, die für den mensch-

lichen Verbrauch bestimmt ist, ungeachtet ihres Ursprungs im Vereinigten Königreich oder in anderen Ländern nur durch zugelassene Molkereien oder durch Händler mit einer Händlerlizenz auf den Markt gebracht werden. Die Händlerlizenz wird nur unter der Voraussetzung einer UHT-Behandlung durch eine von der örtlichen Behörde zugelassene Molkerei erteilt.

- c) In Nordirland dürfen UHT-Milch und UHT-Rahm für den menschlichen Verbrauch nur unter ähnlichen Bedingungen, wie unter b angegeben, verkauft werden.

Wegen einer Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen für diese Einfuhr- und Vertriebsvorschriften verweise ich auf die Schriftsätze der Parteien.

Wie sich bereits aus der vorhin gegebenen Zusammenfassung ergibt, können die Vorschriften einerseits auf die Einfuhrregelung und andererseits auf die Vertriebsregelung verteilt werden. Im Zusammenhang mit der Forderung der Kommission werde ich beide Regelungen hiernach insbesondere untersuchen, soweit sie sich auf eingeführte UHT-Milch und UHT-Rahm beziehen, dabei aber nicht aus dem Auge verlieren, daß sie in Wirklichkeit auch andere Milch und anderen Rahm betreffen. Bei meiner Untersuchung werde ich jede Gruppe von Vorschriften erst anhand von Artikel 30 und sodann anhand von Artikel 36 EWG-Vertrag prüfen.

<sup>1</sup> — Aus dem Niederländischen übersetzt.

## 2. Die Anwendbarkeit der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag auf die Einfuhrregelung

### 2.1 Prüfung der Einfuhrregelung anhand von Artikel 30 EWG-Vertrag

Abgesehen von der freien Einfuhr von Milch, die aus Irland stammt und für Nordirland bestimmt ist, ist die Einfuhr unter anderem von Milch und Rahm in allen Teilen des Vereinigten Königreichs nur aufgrund einer allgemeinen oder spezifischen Lizenz, die vom zuständigen Minister erteilt wird, möglich. Nach den Schriftsätzen des Vereinigten Königreichs und seiner Antwort auf eine vom Gerichtshof gestellte Frage ist für die Einfuhr von Milch und Rahm aus anderen Mitgliedstaaten einschließlich UHT-Milch und UHT-Rahm stets eine vorhergehende spezifische Lizenz erforderlich. Diese Lizenz wird gemäß dieser Antwort und der in der mündlichen Verhandlung dazu gegebenen näheren Erläuterung automatisch und unmittelbar unter der Voraussetzung erteilt, daß die Milch bei der Einfuhr von einer Bescheinigung begleitet wird, aus der hervorgeht, daß diese Milch oder der Rahm — je nach dem Krankheitszustand an der Versorgungsquelle — entweder pasteurisiert oder während drei Sekunden einer Ultra-Hoch-Temperatur-Behandlung von 140 °C unterzogen worden ist. Die spezifische Lizenz kann sich entweder auf ein konkretes Einfuhrgeschäft oder auf einen bestimmten Einfuhrzeitraum beziehen. Die Einfuhrlizenzen werden verweigert, wenn zur Zeit des Antrags bereits eine nicht unter Kontrolle gebrachte Krankheit im Herkunftsgebiet der Milch ausgebrochen war. Eine Qualitätskontrolle bei einer in dieser Weise zugelassenen Einfuhr wird ausschließlich ausgeübt, wenn sich nach der Verschiffung der Krankheitszustand des Herkunftsgebiets offenbar geändert hat. Aufgrund der spe-

zifischen Lizenz kennen die Veterinärbehörden bereits vor der tatsächlichen Einfuhr sowohl die Herkunft als auch den Importeur der eingeführten Waren. Beim Ausbruch einer Krankheit im Exportland nach der Verschiffung können sowohl weitere Verschiffungen und die Einfuhr während des Fortbestehens des Notstands verhindert als auch Infektionen der bereits eingeführten Milch schnell bekämpft werden. Von besonderen Beschwerden über die Wirkung dieses Systems in der Praxis ist während des Verfahrens nicht die Rede gewesen.

Anders als das Vereinigte Königreich in seiner Klagebeantwortung meint, ist es nach Ihren Urteilen in der Rechtssache International Fruit Company (Rechtssachen 51-54/71, Slg. 1971, 1107, Randnr. 9 der Entscheidungsgründe), Donckerwolcke (Rechtssache 41/76, Slg. 1976, 1921, Randnrn. 19 und 20 der Entscheidungsgründe), Kommission/Frankreich (Rechtssache 68/76, Slg. 1977, S. 515, Randnrn. 14 bis 16 der Entscheidungsgründe) und Denkavit (Rechtssache 251/78, Slg. 1979, 3369, Randnr. 26 der Entscheidungsgründe) offensichtlich, daß eine derartige Einfuhrregelung vorbehaltlich der etwaigen Anwendbarkeit von Artikel 36 gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstößt. Nach all diesen Urteilen fallen nämlich sogar rein formale Erfordernisse einer Einfuhrlizenz in den Geltungsbereich des Artikels 30.

Von einer Anwendbarkeit der „rule of reason“ des Urteils Dassonville (Rechtssache 8/74, Slg. 1974, 837, Randnr. 6 der Entscheidungsgründe) kann insbesondere seit der Präzisierung dieser Anpassungsregel in Ihrer späteren Rechtsprechung (unter anderem Ihre Urteile in den Rechtssachen Kommission/Irland, Rechtssache 113/80, Slg. 1981, 1625, Randnrn. 10 und 11 der Entscheidungsgründe, und Beele, Rechtssache 6/81,

Urteil vom 2. 3. 1982, noch nicht veröffentlicht) bereits deshalb keine Rede sein, weil die Einfuhrregelung ihrer Natur nach ausschließlich für eingeführte Erzeugnisse gilt.

## 2.2 Prüfung der Einfuhrregelung anhand von Artikel 36 EWG-Vertrag

Zu der Frage, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat bei Fehlen einer Harmonisierungsrichtlinie oder anderer einschlägiger Gemeinschaftsregelungen zum Schutze der Gesundheit von Menschen und Tieren bei der Einfuhr eines Erzeugnisses aus anderen Mitgliedstaaten eine spezifische Einfuhrlizenz verlangen darf, besteht noch keine eindeutige Rechtsprechung.

Im vorliegenden Fall steht nach den Erklärungen in der mündlichen Verhandlung fest, daß die spezifischen Lizenzen unter anderem unverzüglich und automatisch erteilt werden, wenn die Voraussetzung erfüllt ist, daß die aufgrund der Lizenz eingeführte UHT-Milch oder der UHT-Rahm von einer Bescheinigung über die UHT-Behandlung im Ausfuhrland begleitet wird, wie ich vorhin in meinen Ausführungen dargelegt habe. In der Regel, nämlich für Herkunftsgebiete, in denen keine ansteckende Krankheit festgestellt worden ist, genügt es aber, wenn die leichtere Voraussetzung der Pasteurisierung erfüllt ist. Ist die Milch für den tierischen Verbrauch bestimmt, sind die noch zu behandelnden zusätzlichen Voraussetzungen für den Wiederverkauf der Milch nicht anwendbar.

Die Kommission meint in ihrer Erwiderung (S. 4—7), daß das Ziel des Schutzes der Gesundheit von Tieren ebensogut und mit weniger einfuhrbeschränkenden Folgen durch *allgemeine* Lizenzen erreicht werden kann, die die Importeure über die bei jeder Einfuhr vorzulegenden Bescheinigungen informieren. Da in der mündlichen Verhandlung vom Vereinig-

ten Königreich bestätigt worden ist, daß die Einfuhrregelung für Milch, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt ist, identisch ist mit der Einfuhrregelung für Milch, die für den tierischen Verbrauch bestimmt ist, muß dieselbe Frage der Rechtfertigung der Einfuhrregelung auch für Milch und Rahm, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt sind, untersucht werden. Nur die zusätzlichen Erfordernisse für den Wiederverkauf dieser letztgenannten Gruppe von Milch und Rahm sind gesondert zu untersuchen.

Das im vorliegenden Verfahren aufgeworfene Problem der Rechtfertigung eines Systems spezifischer Einfuhrlizenzen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren ist als solches noch nicht in Ihrer Rechtsprechung behandelt worden. Aus Ihrem Urteil in der Rechtssache Denkavit (Rechtssache 251/78, Slg. 1979, 3369) kann nur abgeleitet werden, daß der Richter in jedem Einzelfall beurteilen muß, ob die aufgestellten Bedingungen *notwendig* sind, um die gemäß Artikel 36 zugelassene Zielsetzung zu erreichen. In der Rechtssache 40/82 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Urteil vom 15. 7. 1982, noch nicht veröffentlicht) ging es zwar in bezug auf die Einfuhr von Eiern um eine fast identische Frage, doch haben Sie in den Randnrn. 49 bis 52 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils eine Standpunktbestimmung hinsichtlich dieser Frage ausdrücklich einem späteren Urteil vorbehalten. Generalanwalt Capotorti hat in seinen Schlußanträgen vom 7. Juli 1982 in dieser Rechtssache jedoch sehr wohl eine Ansicht zu dieser Frage vertreten. In Absatz 11 seiner Schlußanträge hat er hierzu ausgeführt: „Diese Beeinträchtigungen des innergemeinschaftlichen Handels dürften ... nicht deshalb gerechtfertigt sein, weil sie dem Schutz der Tiergesundheit dienen sollen,

denn das für die Erteilung der besonderen Lizenz notwendige Verfahren bietet nicht mehr Garantien, als wenn die Erzeugnisse auf der Grundlage einer Maßnahme allgemeiner Art zugelassen würden, nach der Unterlagen zum Nachweis der verlangten Wärmebehandlung der Erzeugnisse beizubringen wären.“

In der vorliegenden Rechtssache hat die Kommission einen ähnlichen Standpunkt vertreten (s. namentlich Absatz IV ihrer Erwiderung sowie die näheren Erläuterungen dazu in der mündlichen Verhandlung). Bei der Beurteilung dieses Standpunkts wird nicht aus den Augen verloren werden dürfen, daß nach der vorhin von mir gegebenen Zusammenfassung die Einfuhrregelung normalerweise ausschließlich die Vorlage einer Pasteurierungsbescheinigung bei der konkreten Einfuhr verlangt, daß aber die Erfüllung dieses Erfordernisses — namentlich wenn nach der Erteilung der Lizenz im Ausfuhrland die Maul- und Klauenseuche ausbricht — zum Zeitpunkt der Einfuhr selbst für unzureichend gehalten werden kann, wobei dann außerdem aufgrund der Angaben der spezifischen Einfuhrlizenz bereits eingeführte Milch vom Markt genommen werden kann. Nach meiner Ansicht hat die Kommission nicht dargetan und ist auch nicht ohne weiteres anzunehmen, daß diese zwei besonderen Garantien ebensogut aufgrund eines Systems allgemeiner Lizenzen, wie es von ihr befürwortet wird, geboten werden könnten. Zum Zeitpunkt der Einfuhr könnte sich eine gemäß der Hauptregel vorgelegte Pasteurierungsbescheinigung inzwischen als unzureichend erwiesen haben, und bereits eingeführte pasteurisierte Milch wird nach dem Ausbruch der Maul- und Klauenseuche im Exportland aufgrund einer der tatsächlichen Einfuhr vorausgehenden Einfuhrlizenz unter Umständen schneller ermittelt werden können als aufgrund

eines zentralen Registers der vorgelegten Bescheinigungen, auch wenn diese Bescheinigungen ebenfalls Angaben über den Ursprung der Milch und die Identität des Importeurs enthalten. Nicht ganz ausgeschlossen scheint aber, daß in den Ausnahmefällen, in denen die Vorlage der UHT-Bescheinigung verlangt wird, daran in Wirklichkeit größere Anforderungen gestellt werden als bei der UHT-Behandlung von Milch, die aus dem eigenen Land stammt<sup>1</sup>. Zur Verhinderung einer Diskriminierung zwischen eingeführter und im eigenen Land produzierter Milch wird in dieser Hinsicht ein Vorbehalt gemacht werden müssen.

In bezug auf das bestehende System spezifischer Einfuhrlizenzen für Milch gelange ich deshalb vorläufig zu der Schlußfolgerung, daß die darin enthaltenen Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sind, soweit diese Lizenzen unverzüglich und automatisch auf Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen des Ausfuhrlandes bei der Einfuhr erteilt werden und an diese Bescheinigungen keine höheren Anforderungen gestellt werden, als sie bei innerhalb des Vereinigten Königreichs produzierter Milch gelten. In bezug auf eingeführte UHT-Milch, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt ist, wird diese vorläufige Schlußfolgerung noch weiter angepaßt werden müssen. Bei dieser Zuspitzung der Schlußfolgerung hinsichtlich der UHT-Milch wird aber, wie gesagt, nicht aus den Augen verloren werden dürfen, daß die beanstandete Einfuhrregelung tatsächlich für alle Sorten Milch

1 — Insbesondere denke ich hierbei an die nicht vom Vereinigten Königreich bestrittene Feststellung in der Klageschrift der Kommission, daß dort nur eine ununterbrochene UHT-Behandlung während mindestens einer Sekunde bei einer Temperatur von 132,2 °C verlangt wird, während für eingeführte Milch aus Gebieten, in denen die Maul- und Klauenseuche geherrscht hat, eine längere Behandlung bei einer Temperatur von 140 °C gefordert wird.

gilt und gerade daraus ihre Rechtfertigung bezieht.

3. Prüfung der Wiederverkaufsregelung für eingeführte Milch, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt ist, anhand der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag

### *3.1 Prüfung anhand von Artikel 30*

Eingeführte UHT-Milch (und in Nordirland auch UHT-Rahm) darf, wie gesagt, im Vereinigten Königreich nur durch einen anerkannten Händler und nach einer neuen UHT-Behandlung, die in einer von der örtlichen Behörde zugelassenen Molkerei vorgenommen wird, auf den Markt gebracht werden.

Entsprechende Harmonisierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind zwar vorgeschlagen, aber noch nicht erlassen worden.

In den Absätzen 9 (letzter Satz) und 62 seiner Klagebeantwortung räumt das Vereinigte Königreich ein, daß das hier in Rede stehende Erfordernis einer zweiten UHT-Behandlung die Einfuhr von UHT-Milch aus anderen Mitgliedstaaten wegen der damit verbundenen hohen Extrakosten tatsächlich (wirtschaftlich) unmöglich macht.

Zur Verteidigung der genannten Vorschriften führt das Vereinigte Königreich zunächst an, daß diese ohne Unterschied für eingeführte und einheimische Milch (oder Rahm) gälten. Weil auch die übrigen in diesem Zusammenhang im Urteil *Cassis de Dijon* (Rechtssache 120/78, Slg. 1979, 649, insbesondere Randnr. 8 der Entscheidungsgründe) aufgestellten Voraussetzungen erfüllt seien, sei Artikel 30 im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die erwähnte „rule of reason“, die, wie vorhin bemerkt, ihren Ursprung im Urteil *Dassonville* hat, ist aber nach Ihrer

feststehenden Rechtsprechung (u. a. das bereits zitierte Urteil *Kommission/Irland*) ausschließlich auf Maßnahmen anwendbar, die unterschiedslos für eingeführte wie für einheimische Erzeugnisse gelten. Diesem Erfordernis wird aber nicht genügt, wenn für eingeführte UHT-Milch oder UHT-Rahm eine zweite UHT-Behandlung vorgeschrieben ist, während für die einheimische Milch nur eine UHT-Behandlung verlangt wird. Dieses Verteidigungsmittel geht daher fehl. Da die Regelung also einerseits eine anerkannte gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung hat und andererseits nicht einem Hauptkriterium der „rule of reason“ entspricht, durch die die Grundformel des Urteils *Dassonville* in Ihrer feststehenden Rechtsprechung abgemildert worden ist, fällt die Wiederverkaufsregelung für eingeführte UHT-Milch (oder UHT-Rahm) grundsätzlich unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag.

### *3.2 Prüfung anhand von Artikel 36*

In bezug auf die Anwendbarkeit von Artikel 36 beruft sich das Vereinigte Königreich namentlich auf die Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache *Union Laitière Normande/French Dairy Farmers Limited* (Rechtssache 244/78, Slg. 1979, 2663). Die darin gezogene Schlußfolgerung lautet wie folgt: „Standardisierte Vollmilch aus einem anderen Mitgliedstaat, deren Fettgehalt nicht unter einem vom Rat festgelegten Richtsatz lag, konnte 1978 im Gebiet eines Mitgliedstaats, der die Formel der nichtstandardisierten Vollmilch gewählt hat, nur gemäß den im Bestimmungsstaat geltenden Vorschriften über die Abfüllung nach Volumen und über den Gesundheitsschutz abgesetzt werden.“

Insbesondere in seiner Gegenerwiderung trägt das Vereinigte Königreich vor, daß die erwähnten Schlußanträge des Generalanwalts Mayras niemals durch Ihre spätere Rechtsprechung widerlegt worden seien<sup>1</sup>. Es erscheint mir wünschenswert, diesen Schlußanträgen etwas ausführlicher Aufmerksamkeit zu schenken, nicht nur weil sie von Generalanwalt Mayras stammen, sondern auch weil sie in der Tat den Kern der hier erörterten Frage betreffen.

In seiner Klagebeantwortung hat das Vereinigte Königreich auch noch eine der zitierten Schlußfolgerung unmittelbar vorausgehende Passage aus den Schlußanträgen von Herrn Mayras wiedergegeben. Diese lautet wie folgt: „Mangels gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen bleibt die Gesundheitskontrolle im Vereinigten Königreich zulässig, selbst wenn sie zu einer Abschottung der Märkte beiträgt.“

Mit diesem Begründungssatz setzt sich der Generalanwalt namentlich gegen den auf S. 2689 seiner Schlußanträge wiedergegebenen Standpunkt der Kommission ab, wonach „die Behörden des Bestimmungslandes nicht mehr gehalten [sind], ihre eigenen Rechtsvorschriften anzuwenden, *wenn* die Gesundheitsbehörden des Versandlandes das Vorliegen identischer oder gleichwertiger Garantien in ihrem Lande bestätigen und die Gesundheitsbehörden des Mitgliedstaates, für den die Milch bestimmt ist, ‚auffordern‘, dies an Ort und Stelle zu überprüfen,

und *wenn* diese Überprüfungen sich als positiv erweisen“ (Hervorhebungen in den Schlußanträgen).

Ich erinnere daran, daß sich die genannten Schlußanträge auf die gleichen gesetzlichen Tatbestände bezogen wie die vorliegende Rechtssache und auch deshalb noch immer lesenswert sind. Außerdem ist auch in der vorliegenden Rechtssache Bestandteil des Standpunkts der Kommission, daß dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit zuerkannt werden müsse, Kontrollen im Ausfuhrland vorzunehmen. Neben dem Standpunkt von Herrn Mayras, daß mangels gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen grundsätzlich die Kontrollen des Einfuhrlandes und nicht die des Ausfuhrlandes anwendbar sein müßten, ist also auch sein Standpunkt von Bedeutung, daß die von der Kommission vorgeschlagene bilaterale Kontrollenkoordinierung „schwierig handhabbar zu sein und zu Ungleichheiten zu führen [scheint]“ (letzter Absatz auf S. 2689 seiner Schlußanträge).

Der Standpunkt von Herrn Mayras, daß veterinärrechtliche Kontrollen im Einfuhrland grundsätzlich rechtmäßig sind und daß also vom Einfuhrland nicht verlangt werden darf, daß es davon zugunsten von *durch das Ausfuhrland* für gleichwertig gehaltenen Kontrollen absieht, erscheint mir richtig und insbesondere im Einklang mit dem Wortlaut und der Zielsetzung des Artikels 36 EWG-Vertrag zu stehen. In Ihrer Rechtsprechung habe ich auch ebensowenig wie das Vereinigte Königreich etwas finden können, was diesen Standpunkt von Herrn Mayras entkräften würde. Vielmehr wird sich noch zeigen, daß Ihre Rechtsprechung diesen Standpunkt grundsätzlich unterschreibt.

In einzelnen für das vorliegende Verfahren wichtigen Punkten hat Ihre Rechtsprechung den Grundsatz der Anwend-

1 — Zur Verhinderung dieses gleichen Mißverständnisses bei Dritten möchte ich hier bemerken, daß das Vereinigte Königreich den Schlußanträgen eines Generalanwalts doch etwas zuviel Ehre erweist, wenn es in der Gegenerwiderung davon ausgeht, daß Schlußanträge eines Generalanwalts den geltenden Stand des Rechts verbindlich wiedergeben, solange oder soweit der Gerichtshof selbst nichts anderes entschieden hat. Ein Generalanwalt ist kein erstinstanzlicher Richter, auch wenn er bei der Formulierung seiner unabhängigen Rechtsauffassung zum geltenden Gemeinschaftsrecht ebenso wie ein Richter natürlich ebensoviel Aufmerksamkeit dem Interesse der Gemeinschaft wie den Interessen der Mitgliedstaaten oder anderer Rechtssubjekte widmen muß.

barkeit der Rechtsvorschriften des Einfuhrlandes inzwischen aber näher präzisiert. Viele dieser Präzisierungen beziehen sich auf das in Artikel 36 niedergelegte Erfordernis, daß die auferlegten Verbote der Einfuhrbeschränkungen aufgrund der in diesem Artikel genannten nichtwirtschaftlichen Zielsetzungen des dringenden allgemeinen Interesses, zu denen der Schutz der menschlichen Gesundheit gehört, gerechtfertigt sein müssen. Aus diesem Rechtfertigungserfordernis wird in Ihrer Rechtsprechung namentlich ein Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet oder, mit anderen Worten, das Erfordernis, daß man sich mit die Einfuhr weniger beschränkenden Maßnahmen begnügen muß, wenn die menschliche Gesundheit mit diesen weniger beschränkenden Maßnahmen ebenso wirksam geschützt werden kann. Ich verweise hierfür namentlich auf die Urteile in den Rechtssachen *de Peijper* (Rechtssache 104/75, Slg. 1976, 613) und *United Foods* (Rechtssache 132/80, Slg. 1981, 995). Die auferlegten Beschränkungen müssen also für das angestrebte Ziel notwendig sein, und die Parteien im vorliegenden Verfahren sind sich darüber einig, daß die Beweislast für diese Notwendigkeit dem Land obliegt, das diese Beschränkungen anwendet.

Aus dem Umstand, daß in bezug auf eingeführten UHT-*Rahm* in England, Schottland und Wales seit 1977 keine zweite UHT-Behandlung vorgeschrieben wird, ohne daß dies jemals zu einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit geführt hat, leitet die Kommission nach meiner Ansicht zu Recht ab, daß nicht nachgewiesen ist, daß das Vorschreiben einer zweiten UHT-Behandlung von eingeführter UHT-*Milch* (und in Nordirland auch von eingeführtem UHT-*Rahm*) in der Tat notwendig ist. Es versteht sich von selbst, daß die jetzt für das gesamte Vereinigte Königreich in

Betracht gezogene Ausdehnung des Erfordernisses einer zweiten UHT-Behandlung auf eingeführten UHT-*Rahm* dieser Beurteilung keinen Abbruch tun kann. Da es im vorliegenden Fall um ein Erzeugnis geht, dessen Verkauf — anders als in der Rechtssache *Eyssen* (Rechtssache 53/80, Slg. 1981, 409) — vom Einfuhrland nicht per se und ungeachtet der Herkunft für unvereinbar mit der Gesundheit von Menschen oder Tieren gehalten wird, möchte ich außerdem den Standpunkt vertreten, daß analog zu Artikel 85 Absatz 3 Buchstabe b EWG-Vertrag eine Regelung, die praktisch auf ein vollständiges Verbot der Einfuhr von UHT-Milch hinausläuft, per se für unvereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erachtet werden muß.

Eine weitere Präzisierung in Ihrer Rechtsprechung betrifft die — auch bei Fehlen einschlägiger gemeinschaftlicher Harmonisierungsrichtlinien bestehende — Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der durch Artikel 36 geschützten Interessen, um so die Notwendigkeit von einfuhrbehindernden Vorschriften einzuschränken. In der Rechtssache *Denkavit* (Rechtssache 251/78, Slg. 1979, 3395) haben Sie bereits erwogen, daß eine doppelte Kontrolle im Ausfuhrland und im Einfuhrland weiter gehen kann, als Artikel 36 zuläßt, wenn den Bedürfnissen der Gesundheitspflege genau so wirksam durch Maßnahmen, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr weniger beschränken, genügt werden kann. In der Rechtssache *United Foods* (Rechtssache 132/80, Slg. 1981, 995) haben Sie (in Randnr. 29 der Entscheidungsgründe) daran anschließend ausgeführt: „Da im vorliegenden Fall der Fisch bereits im Versandland Gegenstand einer gesundheitspolizeilichen Kontrolle war, die *nach den Rechtsvorschriften des Bestimmungslandes selbst* durchgeführt

wurde, muß die Kontrolle bei der Einfuhr auf jeden Fall auf Maßnahmen beschränkt werden, die dazu bestimmt sind, den Risiken des Transports oder etwaiger Manipulationen nach der bei der Absendung durchgeführten Kontrolle zu begegnen.“ Wie sich aus der von mir hervorgehobenen Passage ergibt, wird in dieser Randnummer der von Generalanwalt Mayras aufgestellte Grundsatz, daß die in der Gesetzgebung des Einfuhrlandes verlangten Garantien grundsätzlich anwendbar sind, vollständig respektiert. In der Rechtssache Biologische Produzenten B.V. (Rechtssache 272/80, Slg. 1981, 3277) haben Sie mit folgenden Worten noch deutlicher eine entsprechende Kooperationsverpflichtung in bezug auf das Ausfuhrland aufgestellt: „Auch wenn es einem Mitgliedstaat freisteht, ein Erzeugnis wie das in Rede stehende, das bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen worden ist, einem erneuten Untersuchungs- und Zulassungsverfahren zu unterwerfen, so sind die Behörden der Mitgliedstaaten gleichwohl gehalten, zur Erleichterung der Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel beizutragen. Daher dürfen sie nicht ohne Not technische oder chemische Analysen oder Laborversuche verlangen, wenn die gleichen Analysen und Versuche bereits in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt worden sind und ihre Ergebnisse diesen Behörden zur Verfügung stehen oder auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden können.“ (Randnr. 14 der Entscheidungsgründe). Und außerdem: „Aus denselben Gründen muß der Mitgliedstaat, in dem ein Zulassungsverfahren durchgeführt wird, darauf achten, keine unnötigen Kontrollkosten zu verursachen, wenn die Ergebnisse der im Herkunftsstaat durchgeführten Kontrollen den im Einfuhrstaat bestehenden Anforderungen des Gesundheitsschutzes genügen“ (Randnr. 15 der Entscheidungsgründe, erster Satz, Hervorhebung hinzugefügt).

Dieser Übersicht über Ihre einschlägige Rechtsprechung füge ich noch hinzu, daß es dem Vereinigten Königreich in seiner Klagebeantwortung nicht gelungen ist, den Standpunkt der Kommission zu widerlegen, daß die vorgeschriebene zweite UHT-Behandlung keine größere Garantie für den Schutz der menschlichen Gesundheit gegen Krankheiten bieten könne als eine erste UHT-Behandlung im Ausfuhrland, sofern diese erste UHT-Behandlung gleiche Garantien biete wie die im Vereinigten Königreich in dieser Hinsicht vorgeschriebenen Garantien.

Schließlich weise ich noch darauf hin, daß Sie bereits in der Rechtssache 13/78 (Eggers, Slg. 1978, 1395, Randnr. 25 der Entscheidungsgründe) ausgeführt haben, daß „die Mitgliedstaaten zwar befugt [sind], Qualitätsnormen für Erzeugnisse zu erlassen, die auf ihrem Gebiet vertrieben werden, . . . jedoch nur insoweit, als diese Normen . . . nicht an die Voraussetzung anknüpfen, daß das Verfahren zur Herstellung der fraglichen Ware im Inland abläuft, sondern nur an das Vorliegen der objektiven inneren Merkmale, die den Erzeugnissen die gesetzlich erforderte Qualität verleihen“. Die Ratio dieser Randnummer bringt nach meiner Ansicht mit sich, daß sie auch für eine Voraussetzung wie die hier in Rede stehende gilt, mit der vorgeschrieben wird, daß ein wichtiger Teil des Produktionsprozesses (im vorliegenden Fall die UHT-Behandlung) innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets stattfinden muß. Eine solche Voraussetzung halte ich per definitionem für unvereinbar mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs.

Ohne mich hierbei auch auf Satz 2 des Artikels 36 zu berufen, gelange ich aufgrund Ihrer zitierten Rechtsprechung zu der Schlußfolgerung, daß das Vereinigte Königreich (ohne Rechtfertigung aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag) da-



durch gegen Artikel 30 des Vertrages verstößt, daß es neben den zum Zeitpunkt der Einfuhr entweder verlangten oder freiwillig vorgelegten, aber die gleichen Voraussetzungen erfüllenden Bescheinigungen über die UHT-Behandlung im Ausfuhrland gemäß den in Rede stehenden eigenen Rechtsvorschriften noch eine zweite UHT-Behandlung innerhalb des Vereinigten Königreichs vorschreibt.

#### 4. Schlußbemerkungen

Meinen soeben gezogenen Schlußfolgerungen in dieser Rechtssache füge ich noch die folgenden drei Bemerkungen hinzu.

Da Ihre bisher zitierte einschlägige Rechtsprechung keine ausführliche Begründung enthält, habe ich aufgrund meiner akademischen Vergangenheit zunächst das Bedürfnis, noch etwas näher auf die möglichen Hintergründe der in Ihrer Rechtsprechung niedergelegten Kooperationsverpflichtungen zur Verringerung einfuhrbehindernder Kontrollen des Einfuhrlandes einzugehen. Diese Hintergründe müssen nach meiner Auffassung in dem ganz eigenen Charakter der Gemeinschaft gesehen werden. In dieser Hinsicht weise ich in erster Linie darauf hin, daß nach Ihrer Rechtsprechung (s. Ihre Urteile in den Rechtssachen Simmenthal, Rechtssache 35/76, Slg. 1976, 1871; Tedeschi, Rechtssache 5/77, Slg. 1977, 1576, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache 153/78, Slg. 1979, 2566; Denkavit, Rechtssache 251/78, Slg. 1979, 3369) Artikel 36 nicht als ein Souveränitätsvorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten, die sich auf diese Bestimmung berufen, betrachtet werden kann. In zweiter Linie haben Sie in der Rechtssache 193/80 (Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019) in Randnummer 17 der Entscheidungs-

gründe bereits ausgeführt, daß „der wesentliche Grundsatz der Einheit des Marktes und der sich daraus ergebende freie Warenverkehr ... unter keinen Umständen unter den Vorbehalt einer vorherigen Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften gestellt werden [können], da dieser Grundsatz durch die Aufstellung eines derartigen Vorbehalts seines Inhalts beraubt würde“. Obgleich in dieser Rechtssache keine Berufung auf Artikel 36 stattfinden konnte, erscheint mir der genannte Grundsatz mutatis mutandis auch für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung. Gemäß Artikel 8 Absatz 7 des Vertrages mußten die im vorliegenden Fall im Jahre 1971 von der Kommission vorgeschlagenen Harmonisierungsmaßnahmen bereits vor dem Ende der Übergangszeit verwirklicht worden sein. Da dies nicht geschehen ist (wobei für das Vereinigte Königreich eine längere Übergangszeit galt), kann von den Mitgliedstaaten verlangt werden, daß sie durch eine gegenseitige Zusammenarbeit die Einfuhrbehinderungen so erleichtern, wie es mit den in ihren nationalen Rechtsvorschriften bezweckten Garantien für den Schutz der in Artikel 36 umschriebenen Zielsetzungen vereinbar ist. Für Agrarerzeugnisse gilt dies in den Fußstapfen Ihrer Charmasson-Lehre (Rechtssachen 48/74, Slg. 1974, 1383; 118/78, Slg. 1979, 1387; 231/78, Slg. 1979, 1447; 232/778, Slg. 1979, 2729) in verstärktem Maße aufgrund von Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages, da der betreffende Harmonisierungsvorschlag auf Artikel 43 des Vertrages gestützt war. Nur die Harmonisierung der Garantien selbst mit der sich daraus ergebenden weiteren Liberalisierung des Warenverkehrs und gemeinschaftlichen Kontrollmaßnahmen wird dann den betreffenden Harmonisierungsrichtlinien überlassen werden müssen. Die Verpflichtung zur Förderung der Zusammenarbeit kann schließlich auch aus den

Artikeln 2 (die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die Förderung engerer Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft vereinigten Staaten), 3 Buchstabe a, 4 Absatz 1 und 5 des Vertrages abgeleitet werden. Namentlich muß nach Artikel 4 Absatz 1 auch der Gerichtshof für die Förderung der Aufgaben sorgen, die der Gemeinschaft in den Artikeln 2 und 3 zugewiesen sind. Zusammenfassend kann diesen Argumenten noch hinzugefügt werden, daß es dem Grundsatz eines gemeinsamen Marktes inhärent ist, daß das Wirtschaftsleben, das immer mehr von seinen Exportmöglichkeiten nach anderen Mitgliedstaaten abhängig geworden ist, auf eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten derart vertrauen können muß, daß diesen Exportmöglichkeiten nicht ohne dringende Notwendigkeit aus Gründen, wie sie in Artikel 36 erwähnt sind, Abbruch getan wird. Insbesondere würde der gemeinsame Markt für Agrarerzeugnisse in seinen Grundlagen beeinträchtigt, wenn zu leicht Beschränkungen der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten aus den genannten Gründen zugelassen würden.

Meine zweite Schlußbemerkung betrifft die Tragweite des von Ihnen zu erlassenden Urteils. Wie bereits aus Ihrem Folgeurteil auf das Urteil Dassonville (Rechtssache 8/74, Slg. 1974, 837), nämlich Ihrem Urteil in der Rechtssache 2/78 (Kommission/Belgien, Slg. 1979, 1761), sowie aus der praktischen Auswirkung Ihres Urteils in der Rechtssache 40/82 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Urteil vom 15. Juli 1982) hervorgeht, läßt die bloße Feststellung, daß ein Mitgliedstaat durch bestimmte Maßnahmen unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gehandelt hat, die Frage noch vollständig offen, welche Ersatzmaßnahmen der betreffende Mitgliedstaat aber erlassen kann, ohne gegen das

Gemeinschaftsrecht zu verstoßen. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Vereinigten Königreichs bereits ausdrücklich angekündigt, daß das Vereinigte Königreich nach einer Verurteilung in der vorliegenden Rechtssache alternative Maßnahmen überlegen müßte, die im Hinblick auf eingeführte Milch die gleichen Garantien für die menschliche Gesundheit von der Kuh bis zum Verbraucher bieten würden wie die heutige (die Einfuhr unmöglich machende) Verpflichtung zu einer zweiten Behandlung der eingeführten UHT-Milch (s. Absätze 61 und 62 der Klagebeantwortung).

Bei der Besprechung dieses Problems muß ich vorausschicken, daß der Gerichtshof natürlich nicht befugt ist, von den Alternativmaßnahmen, die erwogen werden könnten, dem betreffenden Einfuhrstaat eine bestimmte Alternative vorzuschreiben. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts steht es dem betreffenden Mitgliedstaat, wie in Ihren Urteilen ausgeführt, bestimmt frei, selbst eine Wahl zwischen den sich anbietenden Alternativen zu treffen, um die menschliche Gesundheit zu gewährleisten. Jedoch wird der betreffende Mitgliedstaat dabei nur vernünftige Alternativmaßnahmen einführen dürfen, die die Einfuhr nicht mehr behindern, als die auch für einheimische Erzeugnisse angestrebten Garantien für die menschliche Gesundheit strikt verlangen. Außer an Kontrollen durch Beamte des Einfuhrlandes in den Molkereien des Ausfuhrlandes, wie von der Kommission vorgeschlagen, kann dabei namentlich auch an eine nähere Präzisierung des Inhalts der Gesundheitsbescheinigungen gedacht werden, die bei der Einfuhr von UHT-Milch aus anderen Mitgliedstaaten vorgelegt werden müssen, möglicherweise kombiniert mit Stichproben hinsichtlich der Qualität der eingeführten Milch, wie sie in einigen

anderen Mitgliedstaaten stattfinden. Eine solche Präzisierung der an die Bescheinigungen zu stellenden Anforderungen würde ich im Lichte des Artikels 36 nicht per se als einen Verstoß gegen die Verbote der Artikel 31 und 32, neue Maßnahmen gleicher Wirkung einzuführen oder bestehende Maßnahmen restriktiver zu gestalten, ansehen. Doch würde ich es mit diesen Verbotsbestimmungen, auch unter Berücksichtigung des Artikels 36, für unvereinbar halten, wenn Maßnahmen eingeführt würden, die weitergehende Garantien gegen die Ausbreitung von Krankheiten wie Tuberkulose und Maul- und Klauenseuche enthalten, als jetzt durch die Kontrolle der Molkereien im Vereinigten Königreich in bezug auf einheimische Milch geboten werden. Die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs werden in diesem Punkt ernst genommen werden müssen, und dann ist von der Annahme auszugehen, daß die vorgeschriebene UHT-Behandlung auch in bezug auf eingeführte Milch hinreichende Garantien für die menschliche Gesundheit enthält.

Ich halte es deshalb für wünschenswert, daß Ihr Urteil dem hier behandelten Problem zumindest in den Gründen genügend Aufmerksamkeit widmet, um dem

Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs bei seiner schwierigen Aufgabe, aus Ihrem Urteil die in Artikel 171 des Vertrages genannte Konsequenz zu ziehen, von Nutzen zu sein sowie um Ihrem Urteil auch die erwünschte nützliche Wirkung im Hinblick auf die Verringerung der bestehenden Handelshindernisse zu verschaffen.

Meine dritte Schlußbemerkung geht dahin, daß das Erfordernis, daß sowohl einheimische als auch eingeführte Milch nur durch anerkannte Wiederverkäufer vertrieben werden darf, als solches nach meiner Ansicht nicht als Verstoß gegen Artikel 30 betrachtet werden kann. Auch in dieser Hinsicht geht die Forderung der Kommission deshalb nach meiner Auffassung zu weit. Soweit bei dieser Anerkennung aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden würde, müßte eine Prüfung anhand von Artikel 52 EWG-Vertrag stattfinden, aber eine solche Diskriminierung ist von der Kommission nicht behauptet worden. Die Kommission hat tatsächlich nur die an die Händler gestellte Anforderung der inländischen UHT-Behandlung beanstandet, soweit es um eingeführte UHT-Milch oder eingeführten UHT-Rahm geht.

## 5. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend ziehe ich nachstehende Schlußfolgerungen:

1. Das Vereinigte Königreich handelt nicht unter Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, soweit es als Folge seiner Einfuhrregelung in bezug auf Milch und Milcherzeugnisse im allgemeinen auch die Einfuhr von UHT-Milch oder UHT-Rahm aus anderen Mitgliedstaaten, die für den menschlichen Gebrauch bestimmt sind, einem System spezifischer Einfuhrlicenzen unterwirft, solange diese Lizenzen unverzüglich und automatisch auf Vorlage von Bescheinigungen über die UHT-Behandlung im Ausfuhrland bei der Einfuhr erteilt werden und soweit an diese Bescheinigungen keine

größeren Anforderungen gestellt werden, als sie im Hinblick auf die UHT-Behandlung der innerhalb des Vereinigten Königreichs produzierten Milch gelten.

2. Indem das Vereinigte Königreich neben den zum Zeitpunkt der Einfuhr von Milch oder Rahm verlangten oder freiwillig vorgelegten, aber die gleichen Voraussetzungen erfüllenden Bescheinigungen über die UHT-Behandlung im Ausfuhrland noch eine zweite UHT-Behandlung dieser Erzeugnisse innerhalb des Vereinigten Königreichs gemäß den in Rede stehenden Rechtsvorschriften verlangt, handelt es unter Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag.
3. Da die Klägerin nur hinsichtlich eines Teils ihrer Forderung obsiegt hat, hat jede Partei sowie die bei ihrer Streithilfe die Kommission unterstützende Französische Republik aufgrund von Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten zu tragen.