

hingenommen werden, soweit eine solche, unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse geltende Regelung notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen, unter anderem dem Erfordernis des Verbraucherschutzes und dem der Lauterkeit des Handelsverkehrs, gerecht zu werden.

3. Einem Mitgliedstaat ist es nach den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag nicht verwehrt, auf aus einem anderen Mitgliedstaat stammende oder für

einen anderen Mitgliedstaat bestimmte Erzeugnisse nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, nach denen es untersagt ist, den Käufern eines Nachschlagewerks zum Zwecke der Absatzförderung Zugaben in Form von Büchern anzubieten oder zu gewähren, und nach denen eine Ausnahme von diesem Verbot voraussetzt, daß zwischen der Zugabe und dem Erzeugnis, das dem Zugabeangebot zugrunde liegt, ein Verwendungszusammenhang besteht.

In der Rechtssache 286/81

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Gerichtshof Amsterdam, Kammer für Wirtschaftssachen, in dem vor diesem anhängigen Strafverfahren gegen

OOSTHOEK'S UITGEVERSMATSCHAPPIJ BV

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30, 34 und 36 EWG-Vertrag im Hinblick auf die niederländischen Rechtsvorschriften über die Beschränkungen, denen das Anbieten von Zugaben zur Absatzförderung unterliegt,

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Nach Artikel 2 der niederländischen Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 (Gesetz über die Beschränkung des Zugabewesens von 1977 — Staatsblad 1977, Nr. 659) ist es verboten, Waren als Zugaben im Rahmen der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit anzubieten. Von diesem Verbot bestehen gewisse Ausnahmen; unter anderem ist es nach Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzes zulässig, Waren als Zugabe anzubieten, deren Verbrauch oder Gebrauch in einem Zusammenhang mit dem verkauften Erzeugnis steht und die eine deutlich sichtbare und dauerhafte Reklameaufschrift tragen. Der Wert dieser Waren darf jedoch 4 % des Verkaufspreises der Ware oder der Waren nicht übersteigen, zu denen sie als Zugabe gewährt werden.
2. Die Firma Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (im folgenden „Oosthoek“) vertreibt Nachschlagewerke in niederländischer Sprache im gesamten niederländischen Sprachgebiet, zu dem die Niederlande, der niederländischsprachige Teil Belgiens und ein kleiner Teil des Nordwestens Frankreichs gehören. Von diesen Nachschlagewerken werden „De Grote Oosthoek“ und „De Grote Summa“ in den Niederlanden zusammengestellt und hergestellt, während
- „De Grote Nederlandse Larousse“ von einem Schwesterunternehmen der Firma Oosthoek in Belgien zusammengestellt und hergestellt wird.
- Zur Absatzförderung bietet die Firma Oosthoek seit 1974 den Subskribenten eines Nachschlagewerks in ihrer Zeitungs- und Zeitschriftenwerbung sowie mittels Prospekten je nach Wert des gekauften Werkes ein Wörterbuch, einen Weltatlas oder ein kleines Nachschlagewerk als Zugabe an.
3. Die Staatsanwaltschaft hielt das von der Firma Oosthoek praktizierte System der Absatzförderung für einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Wet Beperking Cadeaustelsel von 1977 und leitete gegen die Firma ein Strafverfahren ein.
- Mit Urteil vom 13. November 1980 sah der Economische politierechter bei der Arrondissementsrechtbank Utrecht das vorgeworfene Verhalten als erwiesen an und verurteilte die Firma Oosthoek zu drei Geldstrafen von je 85 Gulden.
- Der mit der Berufung gegen dieses Urteil befaßte Gerichtshof Amsterdam, Kammer für Wirtschaftssachen, wies mit Urteil vom 9. Oktober 1981 die von der Firma Oosthoek geltend gemachten, auf das innerstaatliche Recht gestützten Berufungsgründe zurück. Da die Firma Oosthoek darüber hinaus geltend gemacht hatte, die Wet Beperking Cadeaustelsel von 1977 sei mit den Artikeln 30, 34 und 36 EWG-Vertrag unvereinbar, hielt es der Gerichtshof für erforderlich, den Gerichtshof zu ersuchen, folgende Frage im Wege der Vorabentscheidung zu beantworten:

„Steht es im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht (insbesondere mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs), daß ein Verleger, der den Absatz verschiedener, für das gesamte niederländische Sprachgebiet bestimmter Nachschlagewerke, die teils aus den Niederlanden, teils aus Belgien stammen, durch das Anbieten von Zugaben in Form von Büchern zu fördern versucht, diese Methode der Absatzförderung, die in Belgien zugelassen ist, in den Niederlanden aufgrund der Bestimmungen der Wet Beperking Cadeaustelsel nur deshalb einstellen muß, weil nach der niederländischen Regelung zwischen der Zugabe und dem Erzeugnis, das die Grundlage für das Anbieten der Zugabe bildet, ein Verwendungszusammenhang bestehen muß?“

4. Der Vorlagebeschluß ist am 3. November 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Firma Oosthoek, vertreten durch Rechtsanwalt Ch. Gielen, Amsterdam, die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch den Secretaris-Generaal beim Außenministerium, F. Italianer, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Martin Seidel, die Regierung des Königreichs Belgien, vertreten durch den Verwaltungsdirektor im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, W. Collins, die Regierung des Königreichs Dänemark, vertreten durch Laurids Mikaelson von der Abteilung Außenwirtschaftliche Beziehungen des Außenministeriums, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Richard Wainwright als Bevoll-

mächtigten im Beistand des Mitglieds ihres Juristischen Dienstes Thomas van Rijn, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Firma Oosthoek ersucht, vor der Sitzung schriftlich eine Frage nach dem Umfang der Einfuhren des Nachschlagewerks „De Grote Nederlandse Larousse“ in die Niederlande zu beantworten.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

1. Erklärungen der Firma Oosthoek

Die Firma Oosthoek hebt zunächst hervor, neben dem Handelsstrom der sich daraus ergebe, daß die Nachschlagewerke zum Teil in den Niederlanden und zum Teil in Belgien hergestellt würden, gebe es einen nicht unbedeutenden Grenzhandel in Form von Direktkäufen durch in Belgien ansässige Personen in den Niederlanden.

Wie ihre Wettbewerber biete die Firma Oosthoek Bücher als Zugabe an, weil ein Verleger derartige Zugaben preisgünstig herstellen könne und die Käufer an einem Buch als Zugabe interessiert seien. Die jahrelange praktische Erfahrung zeige, daß Bücher ausgezeichnete Mittel zur Förderung des Absatzes von Nachschlagewerken seien.

Mit der Wet Beperking Cadeaustelsel von 1977 sei das Zugabewesen in den Niederlanden strenger geregelt worden. Das von der Firma Oosthoek angewandte System der Absatzförderung sei im Ausgangsverfahren mit der Begründung als Verstoß gegen diese strengere

Regelung angesehen worden, daß die betreffenden Zugaben mit den Nachschlagewerken nicht „wesensgleich“ seien und außerdem keinen „Verwendungszusammenhang“ aufwiesen. In dieser Hinsicht sei es für erforderlich gehalten worden, daß in der großen Mehrzahl der Fälle, in denen das allgemeine Nachschlagewerk eingesehen werde, auch in dem Zugabewerk nachgeschlagen werde; dies sei nicht nachgewiesen worden.

Die Firma Oosthoek habe ihr System der Absatzförderung der gegenwärtig geltenden, strengeren Zugaberegulierung wegen der in den Niederlanden geltenden, von der Vereinigung zur Förderung der Interessen des Buchhandels erlassenen Regelung über den Buchhandel nicht anpassen können; nach dieser Regelung sei der Verleger verpflichtet, für jedes seiner Bücher einen einheitlichen und verbindlichen Endverkaufspreis festzulegen. Nach der strengen Regelung der Wet Beperking Cadeaustelsel müsse jedoch den Käufern die Möglichkeit eingeräumt werden, anstelle der Zugabe einen Geldbetrag zu erhalten (Artikel 3 des Gesetzes); dies laufe aber auf einen nach der vorgenannten Regelung über den Buchhandel nicht zulässigen Preisnachlaß hinaus.

Wenn die Firma Oosthoek zudem die in den Niederlanden geltende strenge Regelung befolge, müsse sie diese auch in Belgien einhalten, da es kostspielig sei, Werbung in unterschiedlicher Form zu betreiben. Wenn das Werbematerial im übrigen alle in den niederländischen Rechtsvorschriften verlangten Angaben enthalten solle, würde die Aktion geschäftlich gesehen weniger interessant.

Zwar sähen auch die belgischen Rechtsvorschriften Beschränkungen des Zuga-bewesens vor, doch falle das von der Firma Oosthoek benutzte Mittel der Absatzförderung unter eine dort vorgesehene Ausnahme. Der Unterschied zwi-

schen den niederländischen und den belgischen Bestimmungen mache es der Firma Oosthoek unmöglich, beim Kauf eines Nachschlagewerks ein Buch als Zugabe anzubieten, während dieses Mittel der Absatzförderung in Belgien zulässig sei.

Es laufe dem Grundsatz des freien Warenverkehrs zuwider, wenn ein Hersteller gezwungen werde, sich in einem Gebiet, für das sein Erzeugnis seiner Natur nach bestimmt sei, zweier unterschiedlicher Systeme der Absatzförderung zu bedienen. Die Ausfuhr könne effizienter und kostengünstiger erfolgen, wenn der Absatz mittels einer einheitlichen Werbekampagne gefördert werden könne. Der Entwurf und der Druck von zwei Arten von Werbematerial bedinge eine umfangreiche und kostspieligere Organisation. Unter diesen Umständen müsse von einer verbotenen Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen gesprochen werden.

Das in der Wet Beperking Cadeaustelsel aufgestellte Erfordernis eines Verwendungszusammenhangs sei nicht durch Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt, da die niederländischen Rechtsvorschriften und insbesondere dieses Erfordernis eine Regelung sozio-ökonomischer Art darstellten, die von dieser Vorschrift nicht erfaßt werde. Das betreffende Erfordernis diene nicht den wohlverstandenen Interessen des Verbrauchers und werde auch nicht benötigt, um eine Störung der Wettbewerbsverhältnisse zu verhindern.

Im Ergebnis vertritt die Firma Oosthoek die Auffassung, die Handelsschranke, die sich daraus ergebe, daß sie beim Absatz von Nachschlagewerken die in den niederländischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Ausnahmen nur deshalb nicht in Anspruch nehmen könne, weil die betreffenden Zugaben nicht in einem Verwendungszusammenhang mit den Nach-

schlagewerken stünden, stelle einen Verstoß gegen den wesentlichen Grundsatz des freien Warenverkehrs dar und sei nicht durch die vernünftigen Erfordernisse des Verbraucherschutzes oder der Wettbewerbsfreiheit gerechtfertigt.

2. Erklärungen der niederländischen Regierung

Die niederländische Regierung führt aus, mit der *Wet Beperking Cadeaustelsel* von 1977 würden zwei Ziele verfolgt. Zum einen solle verhindert werden, daß die normalen Wettbewerbsverhältnisse durch Unternehmen gestört würden, die zur Förderung des Absatzes ihres Warenangebots Waren kostenlos oder zu sehr geringem Preis anböten; zum anderen diene sie dem Verbraucherschutz, zu dem unter anderem eine größere Markttransparenz beitrage. Gemäß Artikel 3 der *Wet Beperking Cadeaustelsel* von 1977 gelte das Verbot des Anbietens von ~~Wiederverkäufen~~ nicht, wenn das betreffende Unternehmen dem Verbraucher zum Zeitpunkt des Anbietens der Zugabe bereits seit mindestens drei Monaten der Zugabe gleichende Waren angeboten habe, wenn es diese Waren auch während der Zugabeaktion weiter zum Verkauf anbiete, wenn es dem Käufer deutlich erkennbar die Möglichkeit einräume, anstelle der Ware einen Geldbetrag zu erhalten, der mindestens der Hälfte des Preises entsprechen müsse, zu dem die Zugabe zum Verkauf angeboten werde, oder wenn es in allen das Anbieten der Zugabe betreffenden Veröffentlichungen den Verkaufspreis dieser Ware, die Art und Weise ihrer Erlangung im Rahmen des Kaufs sowie den vorgenannten Geldbetrag und die Art und Weise seiner Erlangung angebe. Artikel 4 des Gesetzes enthalte eine Reihe von Ausnahmen von diesem Verbot; hierzu gehörten das Anbieten von Zugaben an Wiederverkäufer, das Anbieten von Zugaben zu bestimm-

ten Zeiten entsprechend der allgemeinen oder der örtlichen Übung, das Anbieten von kleinen, geringwertigen Gegenständen und die im vorliegenden Fall in Rede stehende Ausnahme. In einem vernünftigen Maße entspreche diese letztgenannte Ausnahme einem Bedürfnis; die an sie geknüpften Voraussetzungen gewährleisteten in hinreichender Weise, daß es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder Preisverschleierungen komme.

Die *Wet Beperking Cadeaustelsel* füge sich in den Rahmen eines geordneten Funktionierens des Handels und der Gesetze ein, mit denen zum Schutz des Verbrauchers die Lauterkeit des Wettbewerbs sichergestellt werden solle. Auch in anderen Mitgliedstaaten bestünden Rechtsvorschriften über das Zugabewesen; die *Wet Beperking Cadeaustelsel* stehe völlig im Einklang mit den im Allgemeininteresse liegenden Vertragszielen.

Zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht vertritt die niederländische Regierung die Auffassung, Artikel 34 EWG-Vertrag spiele angesichts der Umstände des vorliegenden Falls insoweit keine Rolle.

Das betreffende Gesetz stelle auch keine Artikel 30 zuwiderlaufende Maßnahme dar. Es gelte für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse und unterscheide nicht zwischen dem Binnenhandel und dem Einfuhr- oder Ausfuhrhandel. Wenn die Anwendung des Gesetzes dennoch den zwischenstaatlichen Handel beeinflussen könne, sei dies ausschließlich auf die Unterschiedlichkeit der in den einzelnen Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet bestehenden Rechtsvorschriften zurückzuführen. Das Gesetz beschränke weder die Einfuhr noch den Absatz der Waren als solche.

In Ermangelung einer einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung sei den

Mitgliedstaaten die Befugnis geblieben, jeweils für ihr eigenes Staatsgebiet den Warenabsatz zu regeln. Nur dann, wenn eine solche nationale Regelung Beeinträchtigungen des innergemeinschaftlichen Handels zur Folge haben könne, sei zu prüfen, ob diese eine Rechtfertigung in den in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Gründen finden könnten oder ob sie durch die zwingenden Gebote der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes gerechtfertigt seien. Eine solche Prüfung, die im vorliegenden Fall im übrigen zu dem Ergebnis führen müßte, daß die betreffende Regelung gerechtfertigt sei, sei hier nicht erforderlich.

3. Erklärungen der belgischen Regierung

Die belgische Regierung führt aus, nach Artikel 35 der belgischen Loi sur les pratiques du commerce (Gesetz über die Praktiken des Handels) vom 14. Juli 1971 (Moniteur belge vom 30. Juni 1971) sei es verboten, dem Verbraucher im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waren oder Dienstleistungen andere Waren oder Dienstleistungen unentgeltlich oder gegen Entgelt anzubieten. Das Anbieten einer Ware, deren Erwerb vom Erwerb einer anderen Ware (Hauptware) abhängt, sei verboten. Von diesem Grundsatz gebe es Ausnahmen. Nach Artikel 37 Nr. 5 des Gesetzes sei es zulässig, gemeinsam mit dem Erwerb einer Hauptware unentgeltlich „Gegenstände“ anzubieten, „die eine dauerhafte und deutlich sichtbare Reklameaufschrift tragen und als solche nicht im Handel erhältlich sind, soweit der vom Anbietenden für diese Gegenstände gezahlte Einkaufspreis 5 % des Verkaufspreises des Haupterzeugnisses oder der Hauptdienstleistung, bei deren Erwerb sie gewährt werden, nicht überschreitet“.

Die Firma Oosthoek dürfe daher in Belgien Atlanten oder Wörterbücher als un-

entgeltliche Zugaben nur dann anbieten, wenn diese Gegenstände den genannten Voraussetzungen genügen.

4. Erklärungen der deutschen Regierung

Nach Ansicht der deutschen Regierung fällt ein Verbot der in Rede stehenden Art nicht unter Artikel 30 EWG-Vertrag. Es sei unterschiedslos auf inländische und ausländische Waren ohne Rücksicht auf deren Herkunft anwendbar und betreffe nur die Art des Absatzes. Der innergemeinschaftliche Handelsverkehr sei möglich und stehe nur unter dem Vorbehalt, daß es untersagt sei, bei einem gemeinsamen Angebot der beiden Waren eine Ware als Zugabe zu bezeichnen. Eine derartige Regelung bewirke keine Beschränkung der Einfuhr.

Auch wenn man die Anwendbarkeit von Artikel 30 EWG-Vertrag auf Methoden der Absatzförderung bejahe, rechtfertigten die Regeln der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes Maßnahmen der in Rede stehenden Art nach Artikel 36 EWG-Vertrag. Solange das Zugabewesen ebenso wie die Rechtsvorschriften gegen den unlauteren Wettbewerb nicht harmonisiert und Gegenstand einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung seien, müßten Handelshemmnisse, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über den Warenabsatz ergäben, hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig seien, um zwingenden Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes gerecht zu werden. Das Angebot einer Zugabe lenke die Aufmerksamkeit des Kunden ab und verfälsche den Leistungswettbewerb, der sich auf Qualität und Preiswürdigkeit der Ware selbst konzentrieren solle. Die Zugaben bewirkten eine Preisverschleierung; es werde der Anschein der Unentgeltlichkeit erweckt, während tatsächlich

der Preis der Zugabe bereits in den Preis der Hauptware mit einkalkuliert worden sei. Die Bekämpfung des Zugabewesens sei damit für die Aufrechterhaltung des lauterer Wettbewerbs notwendig. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bestünden gesetzliche Vorschriften zur Bekämpfung des Zugabewesens. Für die Bundesrepublik Deutschland sei dieser Bereich durch die Zugabeverordnung vom 9. März 1932 (RGBl. I, S. 469) geregelt. Es bleibe Aufgabe einer späteren Rechtsangleichung, die in diesem Bereich bestehenden Unterschiede zu beseitigen.

Die deutsche Regierung vertritt daher die Auffassung, daß das Verbot der im Vorlagebeschluß beschriebenen Absatzmethode mit dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs in Einklang stehe.

5. Erklärungen der dänischen Regierung

Die dänische Regierung führt aus, nach Artikel 6 Absatz 1 des dänischen Gesetzes Nr. 297 vom 14. Juni 1974 über den Absatz von Waren und Dienstleistungen sei es verboten, dem Verbraucher im Zusammenhang mit dem Kauf von Waren oder Dienstleistungen Zugaben anzubieten. Dieses Verbot bestehe im dänischen Recht seit 1912. Mit ihm würden zwei Zwecke verfolgt, nämlich der Schutz der Verbraucher und der Schutz konkurrierender Wirtschaftsteilnehmer. Im allgemeinen sei die Zugabe so gestaltet, daß beim Verbraucher der Eindruck der Untergeltlichkeit hervorgerufen werde, während die Zugabe in Wahrheit in die Kalkulation des Preises der Hauptleistung einbezogen sei. Die Gewährung einer Zugabe bewirke also eine Irreführung des Verbrauchers und nehme ihm die Möglichkeit des Preisvergleichs.

Derartige Vorschriften stünden im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, wenn

das Verbot allgemeiner Natur sei und sich allein gegen diese Form des Absatzes richte. Die allgemeine Anwendung nationaler Absatzregeln, die unterschiedslos auf eingeführte und inländische Erzeugnisse angewandt würden und keine spezifische Bedeutung für den innersgemeinschaftlichen Handel hätten, verstoße nicht gegen Artikel 30 EWG-Vertrag. Zwar bewirkten Vorschriften der im vorliegenden Fall in Rede stehenden Art Beschränkungen im Hinblick auf die Absatzbedingungen, doch hätten sie keine besondere Auswirkung auf den innersgemeinschaftlichen Handel.

Daher brauche sich der Gerichtshof nicht zu der Frage zu äußern, ob ein solches Verbot durch einen der Gründe gerechtfertigt sei, auf die sich eine Ausnahme vom allgemeinen Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag stützen lasse. Im übrigen sei das Verbot des Zugabewesens nötig, um die Verbraucher zu schützen und die Lauterkeit des Wettbewerbs sicherzustellen.

Die dänische Regierung schlägt vor, die Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, daß die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften, mit denen der Verkauf unter Gewährung von Zugaben eingeschränkt werden solle, auch dann nicht den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr zuwiderlaufe, wenn der Verkauf unter Gewährung von Zugaben in einem anderen Mitgliedstaat zulässig sei.

6. Erklärungen der Kommission

Die Kommission gibt zunächst eine Übersicht über die in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften über das Zugabewesen; mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Griechenlands bestünden in den Mitgliedstaaten äußerst komplizierte, verschiedenartige und umstrittene Regelungen.

gen über das Anbieten von Zugaben für den Verbraucher. Eine gemeinschaftsrechtliche Regelung dieses Bereichs fehle.

Artikel 34 EWG-Vertrag sei auf die betreffenden Rechtsvorschriften nicht anwendbar, weil sie nicht bezweckten oder bewirkten, spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel zu schaffen.

Zu Artikel 30 EWG-Vertrag vertritt die Kommission die Auffassung, der innergemeinschaftliche Handel mit der Hauptware, nämlich dem Nachschlagewerk, werde in der Tat mittelbar beeinträchtigt, da sich sehr restriktive Bestimmungen auf dem Gebiet des Zugabewesens auf den Absatz der Ware auswirken könnten. Zudem müsse die Firma Oosthoek für die nach Belgien eingeführte Ware andere Verkaufsförderungsmaßnahmen treffen, was die Kosten erhöhe.

Die Anwendung von Artikel 36 EWG-Vertrag scheide im vorliegenden Fall aus, da dieser Artikel wirtschaftsordnende Maßnahmen nicht erfasse. Die im Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“, Slg. 1979, 649) genannte Ausnahme sei bisher nur in Rechtssachen angewandt worden, in denen es um unmittelbare Beschränkungen des Absatzes der betreffenden Ware gegangen sei, während man es im vorliegenden Fall nicht mit einer unmittelbaren Beschränkung zu tun habe. Es bestehe jedoch kein Grund, diese Ausnahme nicht auf Maßnahmen auszudehnen, die den Absatz mittelbar betreffen. All diese Maßnahmen seien wirtschaftsordnende Maßnahmen, die vor allem qualitativen Charakter hätten und sowohl allgemeine Belange als auch die Belange einzelner, insbesondere diejenigen der Verbraucher und der Händler, schützten. Sie seien zu unterscheiden von wirtschaftspolitischen

Maßnahmen, mit denen wirtschaftliche Ziele verfolgt würden. Die im Urteil in der Rechtssache „Cassis de Dijon“ aufgestellte Ausnahme vom Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung müßte somit für alle nationalen wirtschaftlichen Maßnahmen gelten, die den Absatz, die Herstellung oder den Verbrauch einer Ware regeln.

Die Ziele der betreffenden niederländischen Regelung rechtfertigten die fragliche Maßnahme vollauf. Diese Ziele würden mit sachgerechten Mitteln verfolgt, die den innergemeinschaftlichen Handel nicht unnötig behinderten; die Regelung stehe auch nicht außer Verhältnis zu ihrem Zweck.

Die Kommission schlägt daher vor, auf die Vorlagefrage zu antworten, daß die Artikel 30 bis 36 EWG-Vertrag dahin auszulegen seien, daß eine Maßnahme eines Mitgliedstaats, die das Anbieten einer Zugabe als Mittel der Absatzförderung von der Voraussetzung abhängig mache, daß die Zugabe und die Ware, mit der sie angeboten werde, einen Verwendungszusammenhang aufwiesen, nicht unter das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung falle.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 22. Juni 1982 haben die Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwälte Ch. Gielen und A. F. de Savornin Lohmann, die niederländische Regierung, vertreten durch J. W. de Zwaan und L. Bayens, die deutsche Regierung, vertreten durch M. Seidel, und die Kommission, vertreten durch Th. Van Rijn, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. September 1982 vorgetragen.

Da die Zahl der an der Rechtssache beteiligten Richter nicht mehr dem in Artikel 15 der Satzung des Gerichtshofes der EWG für eine rechtswirksame Entscheidung aufgestellten Erfordernis entspricht, ist die mündliche Verhandlung mit Beschluß vom 16. November 1982 wieder-

eröffnet worden. In der Sitzung vom 9. Dezember 1982 hatten die Parteien Gelegenheit zu weiteren mündlichen Ausführungen. Der Generalanwalt hat seine ergänzenden Schlußanträge in der Sitzung vom selben Tag vorge-
tragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Der Gerichtshof Amsterdam hat mit Urteil vom 9. Oktober 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 3. November 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt, um die Vereinbarkeit der niederländischen Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Freiheit, im Rahmen der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit Zugaben anzubieten und zu gewähren, mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können.

- 2 Diese Frage stellt sich in einem Verfahren, in dem über die Berufung der niederländischen Firma Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV (nachstehend: Oosthoek) gegen ein Urteil der Arrondissementsrechtbank Utrecht zu entscheiden ist, mit dem Oosthoek wegen eines Verstoßes gegen die Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 (Gesetz über die Beschränkung des Zugabewesens) zu drei Geldstrafen von je 85 Gulden verurteilt worden war.

- 3 Nach Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes ist es verboten, im Rahmen der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit Zugaben anzubieten oder zu gewähren. Von diesem Verbot bestehen jedoch mehrere Ausnahmen und Befreiungen; so ist es nach Artikel 4 Absatz 3 erlaubt, eine Ware als Zugabe anzubieten oder zu gewähren, wenn diese gewöhnlich bei der Benutzung oder beim Verbrauch aller Erzeugnisse, für deren Kauf sie als Zugabe angeboten oder gewährt wird, benutzt oder verbraucht wird — ein Merkmal, das gewöhnlich mit dem Begriff des Verwendungszusammenhangs (consumptieverwantschap) bezeichnet wird —, wenn die Ware mit einer dauerhaften und bei gewöhnlichem Verbrauch sichtbaren Aufschrift versehen ist, die ihr deutlich erkennbar Werbecharakter verleiht, und wenn ihr Wert 4 % des Verkaufspreises aller Waren nicht übersteigt, für deren Kauf sie als Zugabe angeboten oder gewährt wird.

- 4 Die Firma Oosthoek vertreibt in den Niederlanden, in Belgien und in einem kleinen Teil von Nordfrankreich verschiedene Nachschlagewerke in niederländischer Sprache, von denen einige in den Niederlanden von der Firma Oosthoek, andere in Belgien von einem Schwesterunternehmen zusammengestellt und hergestellt werden. Seit 1974 bot die Firma Oosthoek in ihrer Zeitungs- und Zeitschriftenwerbung sowie mittels Prospekten allen Subskribenten eines Nachschlagewerks ein Wörterbuch, einen Weltatlas oder ein kleines Nachschlagewerk als Zugabe an. Nach Inkrafttreten der Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 wurde gegen die Firma Oosthoek in den Niederlanden wegen dieser Praktik ein Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes eingeleitet.
- 5 Der Firma Oosthoek zufolge ist diese Praktik mit den einschlägigen belgischen Rechtsvorschriften vereinbar, die zwar auch ein Verbot des Anbietens von Zugaben zur Absatzförderung enthielten, von dem es eine ähnliche Ausnahme wie die in Artikel 4 Absatz 3 der Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 gebe, die jedoch die Anwendung dieser Ausnahmegesetz nicht vom Merkmal des Verwendungszusammenhangs abhängig mache.
- 6 Der Gerichtshof Amsterdam ist — ebenso wie die Arrondissementsrechtbank Utrecht in dem Urteil, gegen das die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Berufung eingelegt worden ist — der Auffassung, daß zwischen den verkauften Nachschlagewerken und den als Zugabe angebotenen Büchern ein Verwendungszusammenhang im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 der Wet Beperking Cadeaustelsel nicht bestehe und daß das von der Firma Oosthoek angewandte System der Absatzförderung somit einen Verstoß gegen dieses Gesetz darstelle. Da die Firma Oosthoek jedoch eingewandt hat, die Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 sei mit den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag unvereinbar, hat es der Gerichtshof Amsterdam für notwendig gehalten, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Steht es im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht (insbesondere mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs), daß ein Verleger, der den Absatz verschiedener, für das gesamte niederländische Sprachgebiet bestimmter Nachschlagewerke, die teils aus den Niederlanden, teils aus Belgien stammen, durch das Anbieten von Zugaben in Form von Büchern zu fördern versucht, diese Methode der Absatzförderung, die in Belgien zugelassen ist, in den Niederlanden aufgrund der Bestimmungen der Wet Beperking Cadeaustelsel nur deshalb einstellen muß, weil nach der niederländischen Regelung zwischen der Zugabe und dem Erzeugnis, das die Grundlage für das Anbieten der Zugabe bildet, ein Verwendungszusammenhang bestehen muß?“

- 7 Diese Frage des Gerichtshof Amsterdam geht im wesentlichen dahin, ob es einem Mitgliedstaat nach den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag untersagt ist, auf aus einem anderen Mitgliedstaat stammende oder für einen anderen Mitgliedstaat bestimmte Erzeugnisse nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, nach denen es verboten ist, den Käufern eines Nachschlagewerks zur Absatzförderung Zugaben in Form von Büchern anzubieten oder zu gewähren, und nach der eine Ausnahme von diesem Verbot das Bestehen eines Verwendungszusammenhangs zwischen der Zugabe und dem verkauften Erzeugnis voraussetzt.
- 8 In ihren Erklärungen führen die niederländische, die deutsche und die dänische Regierung vorab aus, eine nationale Regelung der im vorliegenden Fall gegebenen Art habe keine besondere Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel und falle nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag.
- 9 Hierzu ist festzustellen, daß die Anwendung der niederländischen Rechtsvorschriften auf den Verkauf von in den Niederlanden hergestellten Nachschlagewerken in den Niederlanden in der Tat nicht in einem Zusammenhang mit der Wareneinfuhr oder -ausfuhr steht und daher nicht von den Artikeln 30 und 34 erfaßt wird. Beim Verkauf von in Belgien hergestellten Nachschlagewerken in den Niederlanden und von in den Niederlanden hergestellten Nachschlagewerken in anderen Mitgliedstaaten handelt es sich jedoch um Vorgänge des innergemeinschaftlichen Handels. Insoweit ist mit Rücksicht auf die von dem innerstaatlichen Gericht gestellte Frage zu prüfen, ob Bestimmungen von der Art der niederländischen Rechtsvorschriften sowohl mit Artikel 30 als auch mit Artikel 34 EWG-Vertrag vereinbar sind.
- 10 Die Firma Oosthoek führt aus, die niederländischen Rechtsvorschriften zwängen sie, sich in den einzelnen Mitgliedstaaten, die einen einheitlichen Markt darstellten, unterschiedlicher Systeme der Absatzförderung zu bedienen und verursachten ihr zusätzliche Kosten und andere Nachteile; auf diese Weise erschwerten sie die Einfuhr und Ausfuhr der betreffenden Nachschlagewerke. Das Erfordernis eines Verwendungszusammenhangs sei weder durch den Verbraucherschutz noch durch den Schutz des Wettbewerbs gerechtfertigt.

- 11 Nach Auffassung der Kommission läßt sich zwar nicht ausschließen, daß eine solche Maßnahme die Einfuhr von Nachschlagewerken mittelbar beeinträchtigen könne; sie laufe jedoch Artikel 30 nicht zuwider, da sie aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Wirtschaftsordnung gerechtfertigt sei.
- 12 Zur Beantwortung des Vorlageersuchens sind die Frage bezüglich der Ausfuhr und die Frage bezüglich der Einfuhr getrennt zu prüfen.
- 13 Was die Ausfuhr angeht, erfaßt Artikel 34 die einzelstaatlichen Maßnahmen, die eine besondere Beschränkung der Ausfuhrströme und damit eine Ungleichbehandlung des Binnenhandels eines Mitgliedstaats und seines Ausfuhrhandels bezwecken oder bewirken, um der einheimischen Erzeugung oder dem Binnenhandel des betreffenden Mitgliedstaats einen besonderen Vorteil zu verschaffen. Dies ist, was den Verkauf von in den Niederlanden hergestellten Enzyklopädien in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angeht, bei einer Regelung wie der vorliegenden offenkundig nicht der Fall. Diese Regelung beschränkt sich darauf, die Bedingungen für den Handel innerhalb der Niederlande gewissen Beschränkungen zu unterwerfen, ohne den Absatz der für den Export bestimmten Waren zu beeinträchtigen.
- 14 Hinsichtlich der von Artikel 30 EWG-Vertrag erfaßten Einfuhrbeschränkungen ist darauf hinzuweisen, daß — wie der Gerichtshof seit Erlaß des Urteils vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649) wiederholt festgestellt hat — Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen ergeben, in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Handelsregelung hingenommen werden müssen, soweit eine solche nationale, unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse geltende Regelung notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen, unter anderem dem Erfordernis des Verbraucherschutzes und dem der Lauterkeit des Handelsverkehrs, gerecht zu werden.
- 15 Eine Regelung, die bestimmte Formen der Werbung und bestimmte Methoden der Absatzförderung beschränkt oder verbietet, kann — obwohl sie die Einfuhren nicht unmittelbar regelt — geeignet sein, das Einfuhrvolumen zu beschränken, weil sie die Absatzmöglichkeiten für die eingeführten Erzeugnisse beeinträchtigt. Es ist nicht auszuschließen, daß der für den betroffenen Unternehmer bestehende Zwang, sich entweder für die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlicher Systeme der Werbung und Absatzförderung zu be-

dienen oder ein System, das er für besonders wirkungsvoll hält, aufzugeben, selbst dann ein Einfuhrhindernis darstellen kann, wenn eine solche Regelung unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse gilt.

- 16 Daher ist zu prüfen, ob das Verbot des Systems des Verkaufs mit Zugaben, wie es sich aus den niederländischen Rechtsvorschriften ergibt, durch Erfordernisse des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt werden kann.
- 17 Wie sich insoweit aus den Akten ergibt, verfolgt die Wet Beperking Cadeaustelsel 1977 ein zweifaches Ziel: Zum einen soll verhindert werden, daß die normalen Wettbewerbsverhältnisse durch Unternehmen gestört werden, die unentgeltlich oder zu sehr niedrigem Preis Waren anbieten, um den Absatz ihres eigenen Warensortiments zu fördern; zum anderen soll der Verbraucherschutz durch die Herstellung größerer Markttransparenz gewährleistet werden.
- 18 Es ist nicht zu verkennen, daß das Angebot von Zugaben als Mittel der Absatzförderung bei den Verbrauchern einen Irrtum über die tatsächlichen Preise der Erzeugnisse bewirken und die Bedingungen eines auf Leistung beruhenden Wettbewerbs verfälschen kann. Eine Regelung, die derartige Handelspraktiken aus diesem Grund beschränkt oder sogar verbietet, ist daher geeignet, zum Verbraucherschutz und zur Lauterkeit des Handelsverkehrs beizutragen.
- 19 Im Rahmen einer solchen Regelung bezieht sich die Frage des vorliegenden Gerichts insbesondere auf das Merkmal des Verwendungszusammenhangs, das im vorliegenden Fall dazu dient, den Anwendungsbereich einer der Ausnahmen zu bestimmen, durch die das grundsätzliche Zugabeverbot gelockert wird.
- 20 Selbst wenn ein solches Merkmal in den Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten, namentlich Belgiens, fehlt, läßt sich nicht sagen, daß es nicht in einem Zusammenhang mit den vorgenannten Zielsetzungen der niederländischen Regelung, und zwar insbesondere mit dem Bemühen um Markttransparenz stünde, die aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs für erforderlich gehalten wird. Mit der Verwendung eines solchen Merkmals zur Bestimmung des Anwendungsbereichs einer Aus-

nahme vom Verbot der Gewährung von Zugaben überschreitet eine einzelstaatliche Regelung somit nicht das zur Erreichung der genannten Ziele erforderliche Maß.

- 21 Auf die vorgelegte Frage ist daher zu antworten, daß es einem Mitgliedstaat nach den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag nicht verwehrt ist, auf aus einem anderen Mitgliedstaat stammende oder für einen anderen Mitgliedstaat bestimmte Erzeugnisse nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, nach denen es untersagt ist, den Käufern eines Nachschlagewerkes zum Zwecke der Absatzförderung Zugaben in Form von Büchern anzubieten oder zu gewähren, und nach denen eine Ausnahme von diesem Verbot voraussetzt, daß zwischen der Zugabe und dem Erzeugnis, das dem Zugabeangebot zugrunde liegt, ein Verwendungszusammenhang besteht.

Kosten

- 22 Die Auslagen der niederländischen, der deutschen und der dänischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Gerichtshof Amsterdam mit Urteil vom 9. Oktober 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Einem Mitgliedstaat ist es nach den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag nicht verwehrt, auf aus einem anderen Mitgliedstaat stammende oder für einen anderen Mitgliedstaat bestimmte Erzeugnisse nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, nach denen es untersagt ist, den Käufern eines Nachschlagewerkes zum Zwecke der Absatzförderung Zugaben in Form von Büchern anzubieten oder zu gewähren, und nach denen eine Aus-

nahme von diesem Verbot voraussetzt, daß zwischen der Zugabe und dem Erzeugnis, das dem Zugabeangebot zugrunde liegt, ein Verwendungszusammenhang besteht.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling	
Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans	Due	Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1982.

Für den Kanzler
J. A. Pompe
Hilfskanzler

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
VOM 22. SEPTEMBER 1982¹
UND BESTÄTIGT IN DER SITZUNG VOM 9. DEZEMBER 1982

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Einleitung

1.1. *Problemstellung*

Die Rechtssache Oosthoek zeigt einmal mehr, daß der Bereich, in dem Kartelle, unterschiedliche gesetzliche Marktregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsrecht zusammentreffen, ein Feld voller Fallgruben, Hürden, Fußangeln und Fallen ist. Einige dieser Komplikationen machen es nicht einfach, auf die dem Gerichtshof vom Gerechts-

hof Amsterdam gestellte Frage eine Antwort zu geben, die Widersprüche zu der Tendenz der umfangreichen für diese Rechtssache relevanten Rechtsprechung des Gerichtshofes vermeidet. Ich gebe zunächst eine Übersicht über diese Komplikationen:

a) Die Firma Oosthoek's Uitgeversmaatschappij BV (im folgenden: Oosthoek) ist ihren schriftlichen Erklärungen in dieser Rechtssache (Seite 10) zufolge in eine Grube gefallen, die die Vereniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels (Vereinigung zur För-

¹ — Aus dem Niederländischen übersetzt.