

Nachweis der Einhaltung der nationalen Qualitätsvorschriften eine Kontrollmarke anzubringen haben, sofern diese Verpflichtung für inländische Erzeugnisse unabhängig davon gilt, ob sie in dem betreffenden Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht werden oder ob sie für die Ausfuhr bestimmt sind.

Artikel 34 steht auch einer nationalen Vorschrift nicht entgegen, die vorsieht, daß eine Überwachungsstelle bei allen Käseerzeugnissen, die zum Verbrauch im Inland oder zur Ausfuhr bestimmt sind, Stichproben vornimmt und dann eine Bescheinigung

über das Ergebnis dieser Kontrolle ausstellt.

7. Die Verordnung Nr. 804/68 ist dahin gehend auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, den Käseherstellern den Anschluß an eine Kontrollstelle vorzuschreiben, sofern die Ziele dieser Stelle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Käseerzeugnissen nicht den einer solchen Stelle angeschlossenen Personen vorbehalten wird.

In der Rechtssache 237/82

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Arrondissementsrechtbank Den Haag in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

JONGENEEL KAAS BV, Bodegraven, sowie vierzehn weitere Klägerinnen

gegen

NIEDERLÄNDISCHER STAAT UND STICHTING CENTRAAL ORGAAN ZUIVELCONTROLE

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 13) und der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. F. Mancini

Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Am 1. Juli 1982 trat in den Niederlanden eine Reihe von Maßnahmen zur Regelung der Käseherstellung in Kraft.

Diese Maßnahmen ergingen aufgrund der Landbouwkwaliteitswet (Gesetz über die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse; im folgenden: „die Wet“) vom 8. April 1971 (Staatsblad S. 371).

Nach der Begründung der Wet war es zur Förderung des Absatzes wünschenswert, eine allgemeine Regelung über die Qualität der Erzeugnisse der Landwirtschaft und der Fischerei zu erlassen. Der Warenwet (Warengesetz), die nur den Erlaß von Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und der Lauterkeit des Handelsverkehrs und nicht der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zulasse, könne man sich zu diesem Zweck nicht bedienen.

Zur Ausfüllung dieser Gesetzeslücke wurden folgende Maßnahmen erlassen:

- der „Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten“ („Koninklijk Besluit“ [Königliche Verordnung] vom 2. 12. 1981, Staatsblad S. 726, über die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse — Käse; im folgenden: „der Besluit“),
- die „Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten“ („Ministeriële beschikking“ [Ministerialverordnung] vom 28. 12. 1981, Nederlandse Staatscourant Nr. 251, über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse — Käse; im folgenden: „die Beschikking“).

Durch diese beiden Rechtsakte wurden der Beklagten zu 2, der „Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole“ (Zentralstelle für die Überwachung von Milcherzeugnissen; im folgenden: „COZ“) mit Sitz in Den Haag, bestimmte Aufgaben übertragen.

Die COZ erließ ihrerseits das „Keuringsreglement C.O.Z. Kaasprodukten“ (Regelung der COZ über die Kontrolle der Qualität von Käseerzeugnissen, genehmigt durch „Ministeriële beschikking“ vom 2. 6. 1982, Nederlandse Staatscourant Nr. 105; im folgenden: „Keuringsreglement“) und das „Heffingenreglement C.O.Z.“ (Abgabenregelung der COZ, genehmigt durch „Ministeriële beschikking“ vom 15. 6. 1982, Nederlandse Staatscourant Nr. 118; im folgenden: „Heffingenreglement“).

1.1. Geltungsbereich der Regelung

a) Die Regelung gilt

- für alle in den Niederlanden hergestellten Käseerzeugnisse, unabhängig davon, ob sie zum Verzehr im Inland oder zur Ausfuhr bestimmt sind,
- für die Wiederausfuhr und den aktiven Veredelungsverkehr.

Dagegen gilt sie außer hinsichtlich der allgemeinen Bestimmungen in den Artikeln 3, 4 und 5 des Besluit nicht für eingeführten Käse.

- b) Die allgemeinen Bestimmungen des Besluits untersagen die Benutzung schädlicher Stoffe sowie irreführende Angaben über die Art des Erzeugnisses.

c) Bei den Bestimmungen der Regelung, die nur für in den Niederlanden hergestellte Käseerzeugnisse gelten, handelt es sich um die Beschikking, das Keuringreglement und das Heffingreglement, die aufgrund der in dem Besluit enthaltenen Ermächtigung ergangen sind. Ihr Inhalt wird im folgenden kurz dargestellt.

1.2. Die wesentlichen Merkmale der Regelung

Es ist verboten, andere als die in der Beschikking abschließend aufgezählten Käsesorten herzustellen. Die Liste umfaßt eine Reihe traditioneller niederländischer Käsesorten wie Gouda, Edamer und Commissiekaas in verschiedenen Aufmachungen sowie ferner Cheddar und Feta.

Für jede Käsesorte gibt es genaue Vorschriften über den Fett- und Wassergehalt. Es ist verboten, Käse herzustellen, der nicht diesen Vorschriften genügt.

Außerdem wird die Übereinstimmung des Käses mit der Regelung durch die Anbringung von bestimmten Etiketten und das Vorhandensein von Kontrollpapieren nachgewiesen. Jeder Käse ist einer Kontrollpflicht unterworfen. Es ist verboten, Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen, die nicht mit einem Etikett versehen sind. In den Kontrollpapieren wird die Übereinstimmung des stichprobenartig geprüften Käses mit der Regelung festgestellt.

Die Einhaltung der Regelung wird durch die COZ überwacht; bei dieser handelt es sich um eine privatrechtliche Organisation, der sich jedes Unternehmen, das industriell Käse herstellt, anschließen muß.

Die COZ erhebt von ihren Mitgliedern Abgaben zur Deckung der Überwachungs- und Kontrollkosten.

1.3. Die gemeinschaftsrechtliche Regelung

Die gemeinschaftsrechtliche Regelung für Käse umfaßt eine Reihe von Maßnahmen, nämlich:

a) auf dem Binnenmarkt:

- Interventionspreise für die Käsesorten Grana-Padano und Parmigiano-Reggiano sowie Beihilfen für die Lagerung dieser Käsesorten und von Provolone-Käse und anderen lagerfähigen Käsesorten,
- die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen,
- das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen,
- das Verbot von staatlichen Beihilfen (vgl. die Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag),

b) im Handel mit dritten Ländern:

- Schwellenpreise, Abschöpfungen und Ausgleichsbeträge,
- die Pflicht zur Verwendung von Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen,
- die Zahlung von Erstattungen bei der Ausfuhr in bestimmte Länder, zu bestimmten Zeitpunkten und für bestimmte Käsesorten,
- andere Maßnahmen und völkerrechtliche Verträge,
- das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen.

1.4. Das Verfahren vor dem nationalen Gericht

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens hielten alle diese verschiedenen Vorschriften für gemeinschaftsrechtswidrig und erhoben Klage bei der Arrondissementsrechtbank. Außerdem beantragten sie, die Vollziehung dieser Regelung durch einstweilige Anordnung auszusetzen.

zen. In diesem Verfahren hielt der Präsident der Arrondissementsrechtbank eine Vorabentscheidung über die Auslegung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Begriffe für erforderlich, um entscheiden zu können, ob die streitige Regelung

- a) gegen die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 13) verstößt, und zwar entweder weil die Mitgliedstaaten nicht mehr in das Geschehen auf dem Markt für Käse eingreifen durften, das ausschließlich mit den in der gemeinsamen Marktordnung vorgesehenen gemeinschaftsrechtlichen Instrumenten geregelt sei, oder weil die nationale Regelung die Erreichung der mit dieser gemeinsamen Marktordnung verfolgten Ziele beeinträchtigt,
- b) die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag sowie Artikel 22 der Verordnung Nr. 804/68, die sich auf den freien Warenverkehr beziehen, verletzt oder
- c) gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Aufgrund dieser Überlegungen hat er dem Gerichtshof mit Beschluß vom 14. September 1982 folgende Fragen vorgelegt:

- „a) Ist die genannte Verordnung (EWG) Nr. 804/68 dahin gehend auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über die Qualität dieser Erzeugnisse zu treffen, wie sie in den unter 1 genannten rechtlichen Regelungen enthalten ist?
- b) Bei Verneinung der Frage a: Ist Artikel 30 oder Artikel 34 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über

die Qualität dieser Erzeugnisse zu treffen, wie sie in den unter 1 genannten rechtlichen Regelungen enthalten ist?

- c) Bei Verneinung der Frage b: Ist die unter a genannte Verordnung oder sind die unter b genannten Artikel so auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, eine Regelung zu erlassen, wonach das gewerksmäßige Herstellen von Käseprodukten ausschließlich einer Überwachungsstelle angeschlossenen Unternehmen gestattet ist, wie dies Artikel 12 des ‚Landbouwkwaliteitsbesluit kaasproducten‘ bestimmt?
- d) Entfalten allgemeine Rechtsgrundsätze, insbesondere ein ‚Verhältnismäßigkeitsgrundsatz‘, wie ihn die Klägerinnen anführen, unmittelbare Wirkung in einem Rechtsstreit der hier gegebenen Art?“

1.5. Verfahren vor dem Gerichtshof

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen eingereicht: die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte B. H. ter Kuile und H. J. Bronkhorst von der Rechtsanwaltskanzlei Brauw und Helbach, zugelassen beim Hoge Raad der Niederlanden, die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär des Außenministeriums F. Italianer, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Jean-François Verstrynge vom Juristischen Dienst der Kommission.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Die Parteien sind jedoch aufgefordert worden, mehrere Fragen zu beantworten.

II — Schriftliche Erklärungen

2.1. Gegenstand des Rechtsstreits

Die Kommission vertritt die Ansicht, es sei zu unterscheiden zwischen den Artikeln 3, 4 und 5 des Besluits einerseits und der aufgrund des Artikels 6 des Besluits erlassenen Regelung andererseits. Erstere sollten unbestreitbar dem Schutz der Gesundheit und der Interessen der Verbraucher dienen, was von den Klägerinnen auch nicht bestritten werde. Hauptzweck des Artikels 6 sei hingegen die Absatzförderung; diese Vorschrift sei der eigentliche Gegenstand des Rechtsstreits.

2.2. Die mit der Regelung verfolgten Ziele

2.2.1. Die niederländische Regierung trägt vor, Käse sei für die Niederlande ein wichtiges Erzeugnis, das den Absatz von 35 % der Milcherzeugung ermögliche.

Die Regelung sei im Interesse der Hersteller und der Verbraucher erlassen worden, um zu verhindern, daß eine Käsesorte geringerer Qualität in den Verkehr gebracht werden könnten.

Es sei notwendig, Manipulationen etwa des Fettgehalts, des Wassergehalts, der Grundstoffe und der Kennzeichnung zu bekämpfen. Die Beschränkungen hielten sich im Rahmen dessen, was notwendig sei, um die besonderen Merkmale der verschiedenen Käsesorten zu erhalten.

Die Niederlande seien auch Vertragspartei des Übereinkommens über die Angabe des Ursprungs und die Bezeichnung von Käsesorten (Übereinkommen von Stresa von 1951). Außerdem sei der im Rahmen der FAO erstellte Kodex der Grundsätze für Milch und Milcherzeugnisse zu berücksichtigen.

Die niederländische Regelung trage so zur Gleichheit der Wettbewerbsbedin-

gungen und zur Lauterkeit des Handelsverkehrs bei. Gleichzeitig nutze sie den Interessen des Verbrauchers, der sicher sein könne, daß das Erzeugnis seinen berechtigten Erwartungen entspreche.

2.2.2. Die Kommission und die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens heben unter Hinweis auf die Begründung der dahin gehenden Rechtsquellen hervor, daß mit der Regelung erklärtermaßen der Absatz der inländischen Erzeugnisse gefördert werden solle.

Die Kommission unterscheidet zwischen den Artikeln 3, 4 und 5 des Besluits einerseits, die unbestreitbar dem Schutz der Gesundheit und der Interessen der Verbraucher dienten, und Artikel 6 des Besluits andererseits, durch den der Absatz gefördert werden solle.

2.3. Wirkungen der Regelung

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, die Regelung bedeute eine ernsthafte Beeinträchtigung der Interessen der Käsehersteller, des Käsehändlers und der Käseexporteure.

- a) Die Anschlußpflicht verursache hohe Kosten.
- b) Das Verbot der Lieferung von Käse, der nicht die nach der Regelung vorgeschriebene Mindestreifung erreicht habe, führe zu erheblichen Behinderungen und erweitere den Begriff der Hersteller, die zum Anschluß an die COZ verpflichtet seien, auf bestimmte Händler, die vorher nicht darunter gefallen seien.
- c) Bestimmte Käsesorten von guter Qualität dürfen nicht mehr zum Verkauf angeboten oder nur noch als Schnitt- oder Schmelzkäse verkauft werden, so zum Beispiel Emmentaler mit über 10 mm breiten Löchern, Käse mit Senfgeschmack und salzreicher Diätkäse.

d) Bestimmte Käsesorten könnten selbst dann nicht mehr in andere Mitgliedstaaten ausgeführt werden, wenn sie deren Anforderungen entsprächen. Es gehe dabei nicht um Nebensächlichkeiten, sondern um große Märkte, insbesondere um den Markt des Vereinigten Königreichs.

Zur Frage a — Vereinbarkeit der Regelung mit der gemeinsamen Marktordnung

2.4. Zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

2.4.1. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vertreten die Ansicht, die gemeinsame Marktordnung bringe es mit sich, daß es den Mitgliedstaaten nicht mehr freistehe, nationale Regelungen zu treffen, mit denen dasselbe Ziel wie mit der gemeinsamen Marktordnung verfolgt werde.

Das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Agrarerzeugnisse, für den eine gemeinsame Organisation der Märkte gelte, sei ausschließlich durch die in dieser Organisation der Märkte vorgesehenen Instrumente geregelt, ohne daß die nationalen Behörden eingreifen dürften.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 10. März 1981 in den verbundenen Rechtssachen 36 und 71/80 (Irish Creamery, Slg. 1981, 735) erklärt, daß die Versorgung des Marktes einer der Zwecke der Verordnung Nr. 804/68 sei. Mit der streitigen Regelung werde dasselbe Ziel wie mit der durch die Verordnung Nr. 804/68 geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation verfolgt, nämlich die Förderung des Absatzes.

2.4.2. Die *niederländische Regierung* macht geltend, die gemeinschaftsrechtliche Regelung enthalte keine Vorschriften über die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Qualität von Käse, außer zum Zwecke der Anwendung der

Interventions- und Beihilfenregelung. Wegen der Vielfalt der verschiedenen Käsesorten sei es fast unmöglich, einheitliche europäische Qualitätsnormen festzulegen; dies würde auch der vom Verbraucher so geschätzten Vielfalt nicht gerecht.

Der Gerichtshof habe sich niemals die Auffassung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zu eigen gemacht, daß die gemeinsame Marktorganisation eine Ausschließlichkeitswirkung habe. Das Gemeinschaftsrecht verpflichte die Mitgliedstaaten, alles zu unterlassen, was das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen könnte; von einer solchen Beeinträchtigung könne im vorliegenden Fall aber nicht die Rede sein.

Die Kommission verweist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 1. April 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141 bis 143/81 (Holdijk, Slg. 1982, 1299), wonach die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation nicht bewirke, daß die landwirtschaftlichen Erzeuger jeder nationalen Regelung entzogen seien, die andere Ziele als die gemeinsame Organisation verfolge.

Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen des Ausgangsverfahrens gehöre die Absatzförderung nicht zu den Zielen der Marktorganisation. Von ihr sei in der Verordnung Nr. 804/68 nicht die Rede. Selbst wenn die Gemeinschaft dahin gehende Maßnahmen treffen würde oder wenn der Gerichtshof zu der Auffassung gelangen sollte, daß durch die Verordnung Nr. 804/68 mittelbar der Absatz der Milcherzeugnisse gefördert werden solle, sei die Verfolgung dieses Ziels nicht ausschließlich der Gemeinschaft vorbehalten. Nationale Maßnahmen seien nur dann gemeinschaftsrechtswidrig, wenn sie den Gemeinschaftsrechtsvorschriften entgegenwirkten.

2.4.3. Die Kommission trägt vor, es gebe bereits eine große Anzahl von Maßnahmen, die aufgrund von besonderen, der Gemeinschaft übertragenen Befugnissen erlassen worden seien oder eingeführt werden könnten. Daher verfüge man über eine Gesamtregelung und einen organisatorischen Rahmen, mit denen jeder vorhersehbaren Situation Rechnung getragen werden könne.

Die gemeinsame Marktordnung beruhe auf dem Grundsatz eines offenen Marktes, zu dem jeder Hersteller freien Zugang habe, ohne einen wirtschaftlichen Nachteil zu erleiden.

Die Vielfalt der Käseerzeugnisse spiele für die Erweiterung der Möglichkeiten des Absatzes der überschüssigen Milcherzeugung eine wichtige Rolle.

Die Absatzförderung hätte in die gemeinsame Marktorganisation aufgenommen werden können.

Nach einer Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofes gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, wenn eine gemeinsame Marktorganisation bestehe, gebe es zwei ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeinschaft, durch die den Mitgliedstaaten die Befugnis, eventuell noch bestehende Lücken zu füllen, genommen werde, nämlich

- a) die Zuständigkeit für den Erlaß von Interventionsmaßnahmen und
- b) die Zuständigkeit für die Regelung des Zugangs zum offenen Markt.

2.4.3.1. Die Kommission vertritt die Ansicht, die abschließende Aufzählung der zugelassenen Käsesorten verstoße gegen die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, den freien Zugang zum Markt zu regeln. Die Gemeinschaft habe eindeutig keine Maßnahmen zur Beschränkung der Erzeugung oder der Ausfuhr von Käseprodukten treffen wollen.

2.4.3.2. Dasselbe gelte für das Verbot der Herstellung und des Inverkehrbringens von Käse mit anderen als den vorgeschriebenen Qualitätsmerkmalen, das in Wirklichkeit einer Produktionsbeschränkung gleichgestellt werden müsse, die dieselbe Wirkung wie die Rücknahme bestimmter Erzeugnisse vom Markt habe und damit in die ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft eingreife.

2.4.3.3. Außerdem stehe die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen und Kontrollpapieren im Widerspruch zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Erlaß von Regelungen, die zur Sicherung des freien Zugangs zum Markt erforderlich seien. Daß Käseerzeugnisse allein deshalb nicht hergestellt oder in den Verkehr gebracht werden dürften, weil sie nicht mit dem nationalen Etikett versehen seien, beeinträchtige außerdem den freien Zugang zum Markt. In ihrer schriftlichen Beantwortung der Fragen des Gerichtshofes führt die Kommission dies näher aus.

2.4.3.4. Was die Ein- oder Ausfuhr-lizenzen im Handel mit Drittländern angehe, so habe die Gemeinschaft in der Verordnung Nr. 804/68 bereits eine rechtliche Regelung getroffen.

Die Kommission verweist außerdem auf Vorschriften dieser Verordnung über Kontrollzeichen für Butter.

Die Einheit des offenen Marktes verlange, daß ein unterschiedliches Vorgehen auf diesem Gebiet vermieden werden müsse. Es sei Sache der Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen; wenn solche Maßnahmen nicht getroffen worden seien, so bedeute dies lediglich, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber keine Notwendigkeit dazu gesehen habe.

2.4.3.5. Die niederländische Regierung habe sich vor dem nationalen Gericht zur Begründung ihrer Auffassung, daß nationale Zuständigkeiten bestünden, auf das „Cassis de Dijon“-Urteil berufen. Diese Argumentation weise grundlegende Fehler auf. So beziehe sich das genannte Urteil ausschließlich auf Beschränkungen für importierte Erzeugnisse, nicht aber auf Beschränkungen für die Herstellung, die Ausfuhr oder den Absatz auf dem nationalen Markt. Es sei auch nur dann einschlägig, wenn keine gemeinschaftsrechtliche Regelung bestehe, und die in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele gehörten nicht zu den in jenem Urteil aufgezählten zwingenden Erfordernissen; schließlich müsse sich die nationale Regelung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen.

Mit den nationalen Zuständigkeiten müßten daher Ziele des Gesundheitsschutzes, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes verfolgt werden.

2.4.3.6. Vor diesem Hintergrund prüft die Kommission die Frage, ob die Mitgliedstaaten befugt sind, eine Kennzeichnungsregelung zu erlassen. Sie weist darauf hin, daß die streitige Regelung zu dem Zweck erlassen worden sei, den Absatz der inländischen Erzeugnisse zu fördern; dagegen würden mit ihr nicht die Ziele Gesundheitsschutz, Lauterkeit des Handelsverkehrs oder Verbraucherschutz verfolgt.

Die Kommission führt verschiedene Gebiete an, auf denen die Gemeinschaft die Zuständigkeit für die Festsetzung von Qualitätsnormen ausgeübt habe, so beim Zolltarifschema und bei den Erstattungen. Die Gemeinschaft habe auch vorgeesehen, daß nationale Bestimmungen eine ergänzende Rolle spielen könnten, indem sie in ihren Rechtsakten auf nationale Definitionen Bezug genommen habe.

Die Kommission unterscheidet dabei drei verschiedene Situationen:

- a) Die Gemeinschaft hat selbst eine gemeinschaftliche Kennzeichnungsregelung erlassen.
- b) Die Gemeinschaft hat eine nationale Kennzeichnungsregelung in das Gemeinschaftsrecht übernommen.
- c) Die Gemeinschaft hat ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt, so daß nationale Kennzeichnungsregelungen ohne jeden Zusammenhang mit fortbestehen.

In der unter a beschriebenen Situation hätten die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit endgültig verloren. In der unter b beschriebenen Situation blieben die nationalen Zuständigkeiten neben denen der Gemeinschaft bestehen, wenn auch mit bestimmten Einschränkungen. In der unter c beschriebenen Situation blieben alle nationalen Zuständigkeiten bestehen, aber auch in diesem Fall könne deren Ausübung Beschränkungen unterworfen sein.

2.4.3.7. Die Kommission vertritt die Ansicht, aus Artikel 5 und Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag sowie aus der Tatsache, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen erforderlich sei, um das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation zu gewährleisten, ergebe sich für die Mitgliedstaaten die Pflicht, die zuständigen Gemeinschaftsorgane im voraus darüber zu informieren, daß sie nationale Regelungen erlassen wollten. Die Kommission müsse vorab informiert sein, damit sie Koordinationsmaßnahmen ergreifen und Unterschiede der nationalen Regelungen verhindern könne. Die Gefahr solcher Unterschiede sei nur zu real, vor allem wenn die Mitgliedstaaten einseitig Käsesorten, die für andere Mitgliedstaaten typisch seien, anders definierten, wie dies mit Cheddar und Feta in den Niederlanden geschehen sei.

2.5. Beeinträchtigung der Erreichung der Ziele der gemeinsamen Marktorganisation

2.5.1. Die *Klägerinnen des Ausgangsverfahrens* machen geltend, die gemeinsamen Marktorganisationen implizierten einen Markt, der vorbehaltlich gemeinschaftlicher Interventionsmaßnahmen offen sei, zu dem jeder Hersteller freien Zugang habe und den die Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen dürften (Urteile vom 29. 11. 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, vom 26. 6. 1979 in der Rechtssache 177/78, Pigs and Bacon Commission, Slg. 1979, 2161, und vom 26. 2. 1980 in der Rechtssache 94/79, Vriend, Slg. 1980, 327).

Die niederländische Regelung sei mit diesen Zielen unvereinbar, erstens, weil sie eine Anschließpflicht begründe (s. unten, Abschnitt 2.7.), und zweitens, weil mit ihr insofern ein geschlossenes System eingeführt worden sei, als es danach vorbehaltlich einer Ausnahmeregelung verboten sei, andere als die in der Beschikking aufgeführten Käsesorten herzustellen. Entgegen dem Anschein böten Bezeichnungen wie „Edamer“, „Gouda“ und „Amsterdamer“ keine Gewähr für eine bestimmte geographische Herkunft, da die genannten Käsesorten überall in den Niederlanden hergestellt werden könnten. Die streitige Regelung verstoße auch gegen das in der Rechtssache Vriend genannte Erfordernis eines wirksamen und lautereren Wettbewerbs, weil sie zu einer Beseitigung des Marktes für bestimmte Erzeugnisse von guter Qualität führe.

2.5.2. Wegen der Erklärungen der niederländischen Regierung siehe oben unter 2.4.2.

2.5.3. Die Kommission vertritt die Ansicht, die Ausübung der den Mitgliedstaaten verbleibenden Restzuständigkeit

ten auf einem durch die gemeinsame Marktorganisation erfaßten Gebiet unterliege den Beschränkungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere denen, die sich aus der Notwendigkeit ergäben, das Funktionieren der gemeinsamen Organisation zu schützen, die Grundprinzipien des EWG-Vertrags wie zum Beispiel den Grundsatz des freien Warenverkehrs zu beachten und die allgemeinen Rechtsgrundsätze anzuwenden.

Die Kommission prüft, ob die wichtigsten Instrumente der niederländischen Regelung das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation zu behindern drohen.

2.5.3.1. Die abschließende Aufzählung der Käsesorten

Das Verbot, lagerfähige Käse wie Emmentaler und Gruyère, Käse von der Art des Provolone-Käses oder aber Ziegen- oder Schafskäse herzustellen, gefährde das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation. Es laufe der Politik der Gemeinschaft, die Nachfrage nach Käse durch Erhöhung der Vielfalt der angebotenen Erzeugnisse nach Möglichkeit zu erweitern und so mehr Milcherzeugnisse abzusetzen, zuwider.

Solche Beschränkungen beeinträchtigten auch die Produktions- und Ausfuhrfreiheit sowie die Einheit des Gemeinsamen Marktes, diskriminierten die Hersteller und Händler anderer Mitgliedstaaten und verfälschten die Wettbewerbsbedingungen.

Überdies behinderten diese Beschränkungen das Funktionieren mehrerer Maßnahmen der Gemeinschaft in den Niederlanden. Die Kommission nennt hier die Interventionsmaßnahmen, insbesondere die Beihilfen für die Lagerung von Grana-Padano-Käse, Parmigiano-Käse, Provolone-Käse und andere lagerfähige Käsesorten. Die Zahlungen von Ausfuhrerstattungen zur Anregung der

Nachfrage und die Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse könnten den ihnen zgedachten Zweck nicht wirksam erfüllen, und die Möglichkeit, den Verbrauch durch die Herstellung neuer Käsesorten zu erhöhen, sei ebenfalls nicht mehr gegeben.

2.5.3.2. Das Verbot der Herstellung von Käse anderer Qualität

Diese Maßnahme habe zur Folge, daß ein Teil der Nachfrage nach billigen Käseerzeugnissen nicht befriedigt werden könne. Die Kommission weist darauf hin, daß Belgien seinen „belgischen Gouda“ in die Niederlande exportiere, wo es offenbar Abnehmer für diese anderen Gouda-Qualitäten gebe.

Außerdem erhebt die Kommission dieselben Einwände wie gegen die abschließende Aufzählung der Käsesorten.

2.5.3.3. Die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren

Diese Maßnahme könne den Export in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen.

Es gehe nicht an, daß nationale Regelungen für den Handel mit dritten Ländern zusätzlich zu den in Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehenen Ausfuhrlicenzen weitere, gemeinschaftsrechtlich nicht vorgeschriebene nationale Kontrollpapiere verlangt würden.

2.5.3.4. Die Kennzeichnungsregelung und die damit verbundenen Qualitätsanforderungen

Die Kommission verweist zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes über Ursprungsbezeichnungen und Herkunftsangaben (Urteile vom 20. 2. 1975 in der Rechtssache 12/74, Kommission/Deutschland, Slg. 1975, 181, und vom 12. 10. 1978 in der Rechtssache 13/78,

Eggers/Freie Hansestadt Bremen, Slg. 1978, 1935) sowie auf das Urteil vom 24. 11. 1982 in der Rechtssache 249/81 (Kommission/Irland, Slg. 1983, 4005).

Durch diese Rechtsprechung sollten Regelungen, die Diskriminierungen oder den Schutz nationaler Märkte bezweckten oder bewirkten oder die auf eine Förderung des Absatzes inländischer Erzeugnisse und damit auf eine Benachteiligung der Importwaren abzielten, unterbunden werden. Es sei Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, inwiefern die betreffenden Regelungen solche Folgen hätten.

2.5.3.5. Die Pflicht zur Entrichtung der Abgaben

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei eine innerstaatliche Abgabe dann mit dem Vertrag unvereinbar, wenn sie den Verkauf ins Ausland stärker belaste als den Verkauf im Inland oder wenn der Ertrag aus dieser Abgabe die inländischen Erzeugnisse begünstigen soll.

Es seien auch die Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und die in diesem Zusammenhang bestehenden Zuständigkeiten der Kommission zu beachten.

2.5.3.6. Die Kommission führt außerdem das Vorhandensein einer Vorschrift des Besluts an, aufgrund deren die Zahl der Grenzübergangsstellen, an denen Käseerzeugnisse ein- oder ausgeführt werden könnten, begrenzt werden könne. Diese Vorschrift könne, obwohl sie noch nicht durchgeführt worden sei, ebenfalls zu Behinderungen des Handels führen.

2.5.3.7. Die Kommission betont, es sei nicht ausgeschlossen, daß andere Bestimmungen der Regelung das Funktionieren der Gemeinschaftsverordnung gefährden könnten. Wegen ihrer Komplexität könnten sie nicht im einzelnen untersucht werden.

2.6. Zur Frage b und den Artikeln 22 Absatz 2 und 19 der Verordnung Nr. 804/68 (freier Warenverkehr)

2.6.1. Unter Berufung auf das Urteil vom 30. Oktober 1974 in der Rechtssache 190/73 (Van Haaster, Slg. 1974, 1123) machen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens geltend, jede mengenmäßige Beschränkung der Produktion sei eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung. Die streitige Regelung beschränke die Erzeugung durch Vorschriften über die zu verwendenden Grundstoffe, die Herstellungsverfahren, die Art und Weise der Bearbeitung und die abschließende Aufzählung der zulässigen Käsesorten.

Die vorgeschriebene Mindestreifzeit und der Umstand, daß Erzeugnisse von guter Qualität nicht in andere Mitgliedstaaten ausgeführt werden dürften, stellten ebenfalls Behinderungen des Exports dar.

Die Ausnahmen vom Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung, nämlich Artikel 36 EWG-Vertrag und die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes seit der Rechtssache 8/74 (Urteil vom 11. 7. 1974, Dassonville, Slg. 1974, 837), seien nicht einschlägig, weil das mit der streitigen Regelung verfolgte Ziel nicht zu der Gruppe der zugelassenen Ausnahmen gehöre. Man könne von der Gewährleistung der Echtheit der Ursprungsbezeichnung des Erzeugnisses sprechen, da der Käse überall in den Niederlanden hergestellt werden könne.

2.6.2. Die *niederländische Regierung* trägt vor, von einem Verstoß gegen fundamentale Grundsätze des freien Warenverkehrs könne nicht die Rede sein. Der Gerichtshof habe Artikel 34 als Verbot spezifischer Beschränkungen der Ausfuhrströme ausgelegt, die nicht für den

Warenverkehr im Inland gälten und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schüfen (Urteile in den Rechtssachen 15/79, Groenveld, Slg. 1979, 3409, 155/80, Oebel, Slg. 1981, 1993, und 141 bis 143/81, Holdijk, Slg. 1982, 1299). Die niederländischen Qualitätsregelungen stellten ein Gefüge objektiver Normen dar, die unterschiedslos für den Export wie für den Binnenhandel gälten.

Es könne auch nicht von einer Behinderung der Einfuhren im Sinne des „Cassis de Dijon“-Urteils die Rede sein. Für eingeführten Käse gälten nur die Vorschriften über den Gesundheitsschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs.

2.6.3. Die Kommission vertritt die Ansicht, die Frage b sei aus den oben dargelegten Gründen in mehrfacher Hinsicht zu bejahen.

Sie hebt hervor, der Gerichtshof habe bereits das bloße Erfordernis von Ausfuhrlicenzen als vertragswidrig angesehen.

Sie führt aus, die Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen Groenveld, Oebel und Holdijk seien im vorliegenden Fall nicht einschlägig, weil in den ersten beiden Rechtssachen die betroffenen Erzeugnisse nicht einer gemeinsamen Marktorganisation unterlegen hätten, während in der dritten Sache mit der nationalen Regelung andere Ziele als die des Artikels 39 verfolgt worden seien. Außerdem hätten sich diese Rechtssachen auf nationale Regelungen bezogen, die nur die Herstellung, nicht aber das Inverkehrbringen oder die Ausfuhr betrafen.

Artikel 36 und das „Cassis de Dijon“-Urteil seien wegen des Ziels, das mit der nationalen Regelung verfolgt werde, nicht einschlägig.

2.7. Zur Frage c: *Anschlußpflicht*

2.7.1. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, der Gerichtshof habe in der Rechtssache 94/79 (Vriend, Slg. 1980, S. 327) entschieden, daß die Verpflichtung, sich einer behördlich anerkannten Stelle anzuschließen, um vegetatives Vermehrungsgut in den Verkehr bringen, weiterverkaufen, einführen, ausführen oder zur Ausfuhr anbieten zu können, mit dem der gemeinsamen Marktorganisation für das betreffende Gebiet zugrundeliegenden Grundsatz des offenen Marktes unvereinbar sei. Die im vorliegenden Falls streitige Regelung entspreche derjenigen in der Rechtssache Vriend; die Anschlußpflicht des Herstellers und die des Händlers seien gleichermaßen als gemeinschaftswidrig anzusehen.

2.7.2. Die niederländische Regierung trägt vor, es sei zwischen der Anschlußpflicht auf der Stufe des Handels und der Anschlußpflicht auf der Stufe der Produktion zu unterscheiden. Der niederländische Gesetzgeber habe der Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache Vriend (a. a. O.) dadurch Rechnung getragen, daß er lediglich die Hersteller in den Geltungsbereich der Regelung einbezogen habe.

Wenn man davon ausgehe, daß Vorschriften über die Herstellung und insbesondere die Qualität mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar seien, müsse man auf die Verpflichtung der Hersteller, sich einer Kontrollstelle anzuschließen, als zulässig ansehen. Es sei nämlich unerlässlich, eine angemessene Kontrolle dieser Qualitätsvorschriften vorzusehen, die sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich geregelt werden könne. In den Niederlanden habe man sich für den privatrechtlichen Weg entschieden. Die Kontrollstelle könne sowohl eine präven-

tive als auch eine repressive Überwachungstätigkeit ausüben; im zweiten Fall stehe der Rechtsweg offen.

Die niederländische Regierung meint, es sei somit den Mitgliedstaaten weder nach der Verordnung Nr. 804/68 noch nach den Artikeln 30 bis 34 EWG-Vertrag verwehrt, eine Regelung zu treffen, wonach das gewerbsmäßige Herstellen von Käseprodukten solchen Herstellern vorbehalten sei, die einer Kontrollstelle angeschlossen seien.

2.7.3. Die Kommission trägt vor, die Niederlande hätten vor dem nationalen Gericht erklärt, daß die Anschlußpflicht sich auch auf die Händler erstreckte, weil das letzte Stadium der Fertigung, nämlich die Reifung, sich oft bei den Händlern vollziehe, da es den Herstellern an Lagerraum fehle.

Die Kommission meint, die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Vriend sei heranzuziehen und somit müsse das nationale Gericht entscheiden, ob die Anschlußpflicht für Hersteller das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen oder Ausführen von Käse unmöglich mache.

2.8. Zur Frage d: *Allgemeine Rechtsgrundsätze: unmittelbare Wirkung*

2.8.1. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens meinen, wenn der Gerichtshof der Ansicht sein sollte, den Mitgliedstaaten sei eine bestimmte Restzuständigkeit für den Erlass von Vorschriften zur Förderung des Absatzes von Käse verblieben, dann komme es darauf an, inwiefern diese Zuständigkeit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen unterliege.

Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten die Ansicht, die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten könnten sich vor den nationalen Gerichten auf die

allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts berufen, um ihre Rechte aus dem Vertrag zu schützen und sich Handlungen des Gesetzgebers oder der Verwaltung eines Mitgliedstaates zu widersetzen, durch die in diese Rechte eingegriffen werde.

Die niederländischen Behörden seien, falls der Gerichtshof noch ihre Zuständigkeit für den Erlaß von Vorschriften zur Förderung des Absatzes von Käse bejahen sollte, in dem Sinn zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, als der freie Verkehr und der offene Markt für diese Erzeugnisse, die durch die Verordnung Nr. 804/68 und den EWG-Vertrag selbst gewährleistet seien, durch nationale Maßnahmen nur insoweit beschränkt werden dürften, als diese Maßnahmen zur Erreichung der Ziele unumgänglich notwendig seien, die die nationalen Behörden noch verfolgen dürften.

2.8.2. Die niederländische Regierung bemerkt, die vorgelegte Frage betreffe nicht die Auslegung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, sondern sie gehe dahin, ob dieser Grundsatz im vorliegenden Fall unmittelbare Wirkung entfalte. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit seien Teil des ungeschriebenen Gemeinschaftsrechts. Sie spielten vornehmlich bei der Überprüfung von Handlungen der Organe und bei der Auslegung einer spezifischen Gemeinschaftsvorschrift eine Rolle.

In der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien die allgemeinen Rechtsgrundsätze keine selbständigen Maßstäbe für die Beurteilung der Handlungen und Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Im vorliegenden Fall könnten die streitigen nationalen Regelungen nicht als Maßnahmen zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften angesehen werden.

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze seien auch keine unmittelbare Quelle von genau umrissenen und unbedingten Verpflichtungen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Wirkung.

Dieselbe Frage sei auch in der Rechtsache 181/82 (Roussel und andere, Urteil vom 29. 11. 1983, Slg. 1983, 3849) aufgeworfen worden.

2.8.3. Nach Ansicht der Kommission kann diese Frage auf zweierlei Arten verstanden werden:

a) Gehe es darum, ob die einzelnen sich in einem nationalen Verfahren, das Handlungen der Gemeinschaft betreffe, auf allgemeine Rechtsgrundsätze berufen könnten, so sei diese Frage zu bejahen.

Dasselbe gelte, wenn solche Grundsätze gegen Handlungen angeführt würden, die die Mitgliedstaaten im Namen der Gemeinschaft aufgrund oder zur Durchführung einer Handlung der Gemeinschaft (einschließlich einer Richtlinie) vorgenommen hätten.

b) Gehe es aber darum, ob allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auch dann gegen Handlungen der Mitgliedstaaten angeführt werden könnten, wenn die Gemeinschaft überhaupt nicht tätig geworden sei, so sei die Frage nach Ansicht der Kommission zu verneinen.

In dem schwierigen Fall, daß eine nationale Regelung zwar einen bestimmten Zusammenhang zur Gemeinschaft — hier: die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag — aufweise, aber nicht im Namen der Gemeinschaft aufgrund oder zur Durchführung einer Handlung der Gemeinschaft erlassen worden sei, müsse die Berufung auf diese

allgemeinen Rechtsgrundsätze möglich sein, wenn das nationale Recht die Rolle eines verlängerten Arms des Gemeinschaftsrechts spiele.

Diese Voraussetzung sei erfüllt, sofern die nationalen Maßnahmen eingesetzt würden, um Ziele der europäischen Verträge zu erreichen. Im vorliegenden Fall müsse die Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit möglich sein, sofern mit der betreffenden nationalen Maßnahme die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag verfolgt würden. In diesem Sinn habe der genannte Grundsatz unmittelbare Wirkung.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 7. Juni 1983 haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte ter Kuile und Bronkhorst, die niederländische Regierung, vertreten durch Herrn Keur als Bevollmächtigten und Herrn Klomp als Sachverständigen, sowie die Kommission, vertreten durch Herrn Verstrynge, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 25. Oktober 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Der Präsident der Arrondissementsrechtbank Den Haag hat mit Beschluß vom 14. September 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 22. September 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) und der Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob die niederländische Regelung über die Erzeugung von Käse mit diesen Bestimmungen vereinbar ist.
- 2 Diese Regelung, die am 1. Juli 1982 in Kraft trat, erging aufgrund des Gesetzes über die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Landbouwkwaliteitswet vom 8. 4. 1971, Staatsblad S. 371), das den Erlaß von Qualitätsvorschriften für die Erzeugnisse der Landwirtschaft und der Fischerei vorsieht. Es handelt sich um einen „Koninklijk Besluit“ (Königliche Verordnung) über die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse — Käseerzeugnisse (Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten, Staatsblad S. 726) und um eine „Ministeriële beschikking“ (Ministerialverordnung) mit dem gleichen Gegenstand (Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten, Nederlandse Staatscourant Nr. 251).

- 3 Die Regelung enthält zu diesem Zweck eine abschließende Aufzählung von Käsesorten, die in den Niederlanden hergestellt werden dürfen; diese Liste umfaßt im wesentlichen die traditionellen niederländischen Käsesorten, wie Gouda und Edamer, ferner Cheddar und Feta. Für jede Käsesorte gibt es genaue Vorschriften; es ist verboten, Käse herzustellen, der nicht diesen Vorschriften genügt.

- 4 Die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsvorschriften wird durch die Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Zentralstelle für die Überwachung von Milcherzeugnissen; im folgenden „COZ“) überwacht; bei dieser handelt es sich um eine privatrechtliche Organisation, der sich jedes Unternehmen, das industriell Käse herstellt, anschließen muß. Die COZ erhebt von ihren Mitgliedern Abgaben zur Deckung der Überwachungs- und Kontrollkosten. Jeder Käse muß mit einem Etikett entsprechend den Vorschriften der COZ versehen sein; im übrigen wird der Käse stichprobenartig kontrolliert.

- 5 Die dargestellte Regelung wurde von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, sämtlich Käsegroßhändler, angefochten. Sie vertreten die Ansicht, die Regelung verstoße unter mehreren Gesichtspunkten gegen die Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sowie gegen die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag, die das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen betreffen. Sie beantragten bei dem Präsidenten der Arrondissementenrechtbank den Erlaß einer einstweiligen Anordnung; dieser hat den Gerichtshof mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der genannten Bestimmungen angerufen. Er hat dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:
 - a) Ist die genannte Verordnung (EWG) Nr. 804/68 dahin gehend auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über die Qualität dieser Erzeugnisse zu treffen, wie sie in den [oben unter Randnummern 2, 3 und 4] genannten Regelungen enthalten ist?

 - b) Bei Verneinung der Frage a: Ist Artikel 30 oder Artikel 34 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über die Qualität dieser Erzeugnisse zu treffen, wie sie in den [oben unter Randnummern 2, 3 und 4] genannten rechtlichen Regelungen enthalten ist?

- c) Bei Verneinung der Frage b: Ist die unter a genannte Verordnung oder sind die unter b genannten Artikel so auszulegen, daß es danach dem Mitgliedstaat Niederlande verwehrt ist, eine Regelung zu erlassen, wonach das gewerbsmäßige Herstellen von Käseprodukten ausschließlich einer Überwachungsstelle angeschlossenen Unternehmen gestattet ist, wie dies Artikel 13 des „Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten“ bestimmt?
- d) Entfalten allgemeine Rechtsgrundsätze, insbesondere ein „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“, wie ihn die Klägerinnen anführen, unmittelbare Wirkung in einem Rechtsstreit der hier gegebenen Art?
- 6 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es dem Gerichtshof nicht zusteht, im Rahmen von Artikel 177 EWG-Vertrag über die Vereinbarkeit der Bestimmungen eines nationalen Gesetzes mit dem Vertrag zu entscheiden, er ist jedoch befugt, dem nationalen Gericht alle Elemente der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung zu stellen, die es dem nationalen Gericht ermöglichen, diese Vereinbarkeit zu beurteilen.
- 7 Es ist auch vorab darauf hinzuweisen, daß sich die genannten niederländischen Rechtsvorschriften nach dem Inhalt der Akten und den in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen nur an die Käseerzeuger richten, so daß sie die Einfuhr von Käse in die Niederlande nicht beeinflussen und unterschiedslos für die gesamte niederländische Käseerzeugung unabhängig von deren Bestimmung gelten.

Zur ersten, die Verordnung Nr. 804/68 betreffende Frage

- 8 Diese Frage geht in erster Linie dahin, ob die Mitgliedstaaten noch — nach dem Erlaß der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Käse — in das Funktionieren dieses Marktes eingreifen und insbesondere Maßnahmen erlassen können, die das gleiche Ziel wie die gemeinsame Organisation haben, insbesondere auf dem Gebiet der Absatzförderung. In zweiter Linie geht die Frage dahin, ob, falls die Mitgliedstaaten noch zum Erlaß solcher Maßnahmen befugt sein sollten, eine Regelung der hier gegebenen Art den Zielen der gemeinsamen Marktordnung zuwiderläuft.
- 9 Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es einer Untersuchung der in der genannten Verordnung Nr. 804/68 geregelten Funktionsweise der gemeinsamen Marktorganisation für Käse. Diese gemeinsame Marktorganisation

enthält im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Kennzeichnungs- und Qualitätsvorschriften für Käse. Sie umfaßt auch kein Interventionssystem für Käse, außer für Grana-Padano und Parmigiano-Reggiano. Für Provolone und lagerfähigen Käse gibt es jedoch bestimmte Maßnahmen zur Stützung des Marktes in Form von Beihilfen für die private Lagerhaltung. Im Verkehr mit dritten Ländern werden Einfuhrabschöpfungen erhoben und Ausfuhrerstattungen gewährt. Das auf diese Weise geschaffene System unterscheidet sich somit von anderen Marktorganisationen, die darauf abzielen, durch Interventionskäufe oder — eher indirekt — durch die Festlegung von Mindestanforderungen an die Qualität auf dem Markt ein bestimmtes Preisniveau aufrechtzuerhalten.

- 10 Zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ausgeführt, es stehe den Mitgliedstaaten nicht frei, Maßnahmen zu erlassen, mit denen dasselbe Ziel wie mit der gemeinsamen Marktorganisation verfolgt werde; das gelte insbesondere auf dem Gebiet der Absatzförderung. Die Kommission hat ihrerseits die Ansicht vertreten, die abschließende Aufzählung der zugelassenen Käsesorten verstoße gegen die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, den freien Zugang zum Markt zu regeln. Das Verbot der Herstellung und des Inverkehrbringens von Käse, der nicht die vorgeschriebenen Merkmale aufweise, komme einer Produktionsbeschränkung gleich, die dieselbe Wirkung wie eine Interventionsmaßnahme habe und damit der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliege.
- 11 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission vertreten ferner die Ansicht, Maßnahmen wie diejenigen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, behinderten das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation. Erstens sei die abschließende Aufzählung der zugelassenen Käsesorten nicht mit dem Grundsatz des offenen Marktes vereinbar, zu dem jeder Hersteller freien Zugang habe. Zweitens läuft diese abschließende Aufzählung nach Ansicht der Kommission der Politik der Gemeinschaft, die Nachfrage nach Käse durch Erhöhung der Vielfalt der angebotenen Erzeugnisse nach Möglichkeit zu erweitern, zuwider. Schließlich behinderten diese Beschränkungen das Funktionieren der von der Gemeinschaft beschlossenen Interventionsmaßnahmen, Beihilfen für die private Lagerhaltung und Ausfuhrerstattungen in den Niederlanden.
- 12 Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Zwar sind die Mitgliedstaaten, wenn die Gemeinschaft gemäß Artikel 40 EWG-Vertrag eine Regelung über

die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen können (Urteil vom 26. 6. 1979 in der Rechtsache 177/78, *Pigs and Bacon Commission/McCarren*, Slg. 1979, 2161).

- 13 Jedoch kann man aus dem Schweigen der fraglichen Regelung über die Kennzeichnung und die Qualität von Käse nicht herleiten, daß die Gemeinschaft notwendigerweise bewußt beschlossen habe, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, auf dem genannten Sektor ein System völliger Produktionsfreiheit zu beachten. Da es keinerlei gemeinschaftsrechtliche Vorschrift über die Qualität von Käseerzeugnissen gibt, ist der Gerichtshof der Ansicht, daß die Mitgliedstaaten weiterhin befugt sind, zu Lasten der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Käseerzeuger solche Vorschriften zu erlassen. Diese Befugnis erstreckt sich nicht nur auf die Vorschriften, die als notwendig für den Schutz der Verbraucher oder der Gesundheit erachtet werden, sondern auch auf die Vorschriften, die der Mitgliedstaat erlassen möchte, um die Qualität der nationalen Erzeugnisse zu fördern. Solche Vorschriften dürfen indessen nicht zu einer Diskriminierung importierter Erzeugnisse führen oder die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten behindern. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß nationale Qualitätsregelungen, solange gemeinschaftsrechtliche Vorschriften noch nicht erlassen sind, es ermöglichen, die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag und der gemeinsamen Marktorganisation zu verwirklichen und die von der Gemeinschaft bereits erlassenen Maßnahmen zu konkretisieren.
- 14 Zurückzuweisen ist auch die Ansicht der Kommission, das Verbot, andere als die in der nationalen Regelung abschließend aufgezählten Käsesorten zu erzeugen, habe zur Folge, daß diese Käsesorten von den in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung vorgesehenen Interventionsmöglichkeiten ausgeschlossen würden und so das Funktionieren dieser Regelung beeinträchtigt werde. Das Ziel des Interventionsmechanismus ist es nämlich, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen, und eine nationale Gesetzgebung, die die Nachfrage langfristig dadurch zu erhöhen versucht, daß sie die nationale Käseerzeugung für den Verbraucher attraktiver macht, verfolgt im Prinzip ein gleichartiges Ziel. Wegen des sehr engen Regelungsbereichs der gemeinschaftlichen Maßnahme zur Stützung des Käsemarktes ist es mit ihnen nicht unvereinbar, nationale Qualitätsmaßnahmen zu erlassen, wonach die Herstellung anderer als der in der nationalen Regelung vorgesehenen Käsesorten oder -qualitäten verboten ist.

- 15 Dem Vorbringen der Kommission, eine nationale Regelung, die die Herstellung von Käsesorten minderer Qualität als vorgesehen verbiete, behindere die Politik der Gemeinschaft, die Nachfrage nach Käse durch Erhöhung der Vielfalt der in den verschiedenen Mitgliedstaaten angebotenen Käsesorten zu erweitern, kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Es ergibt sich nämlich weder aus der Systematik noch aus den Bestimmungen der Verordnung Nr. 804/68, daß im Rahmen der Marktorganisation und zur Verwirklichung von deren Zielen notwendigerweise der Steigerung der Nachfrage nach Milcherzeugnissen durch die Erhöhung der Vielfalt der angebotenen Erzeugnisse gegenüber der Verbesserung der Qualität einer begrenzten Anzahl von Erzeugnissen, wie sie mit der streitigen nationalen Regelung angestrebt wird, der Vorzug zu geben wäre.
- 16 Deshalb ist auf die erste Frage aufgrund aller vorangegangenen Erwägungen zu antworten, daß die Verordnung Nr. 804/68 dahin gehend auszulegen ist, daß die Mitgliedstaaten, solange es keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gibt, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über die Qualität von in ihrem Hoheitsgebiet erzeugtem Käse treffen können, die ein Verbot der Herstellung anderer als bestimmter abschließend aufgezählter Käsesorten enthält.

Zur zweiten, die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag betreffenden Frage

a) Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung

- 17 Die zweite Frage geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag so auszulegen sind, daß ein Mitgliedstaat zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung zur Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung treffen kann, die Vorschriften über die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen und Kontrollpapieren enthält.
- 18 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission haben geltend gemacht, eine nationale Maßnahme, die darauf abziele, die Qualität der nationalen Erzeugung zu verbessern und so den Absatz dieser Erzeugnisse zu fördern, sei geeignet, Importwaren zu benachteiligen, und stelle daher eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar.

- 19 Insoweit ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. November 1982 in der Rechtssache 249/81 (*Kommission/Irland*, Slg. 1982, 4005) entschieden hat, daß eine Werbekampagne, die den Absatz und Kauf einheimischer Erzeugnisse fördern soll, unter bestimmten Umständen unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fallen kann, wenn sie von amtlichen Stellen unterstützt wird. Der Gerichtshof hat auch für Recht erkannt, daß Einrichtungen, die von der Regierung eines Mitgliedstaats errichtet worden sind und durch eine von den Erzeugern erhobene Abgabe finanziert werden, verpflichtet sind, sich jeder Werbung zu enthalten, die vom Kauf von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten abhalten oder solche Erzeugnisse in den Augen der Verbraucher herabsetzen soll. Solche Einrichtungen dürfen auch nicht den Verbrauchern zum Kauf einheimischer Produkte ausschließlich aufgrund ihres inländischen Ursprungs raten (Urteil vom 13. 12. 1983 in der Rechtssache 222/82, *Apple and Pear Development Council*, Slg. 1983, 4083).
- 20 Artikel 30 steht hingegen dem Erlaß von nationalen Vorschriften nicht entgegen, die, ohne Importwaren zu berühren, eine Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung bezwecken, um sie so für die Verbraucher anziehender zu machen. Eine solche Maßnahme ist nämlich mit dem Erfordernis eines vom Vertrag gewollten gesunden und lautereren Wettbewerbs vereinbar.
- 21 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die Kommission vertreten weiter die Ansicht, bestimmte Besonderheiten der Regelung erschwerten die Ausfuhr und liefen somit Artikel 34 EWG-Vertrag zuwider. So beseitige das Verbot, in den Niederlanden neue Käsesorten herzustellen, jede Möglichkeit, diese zu exportieren. Was die Käsesorten angehe, die noch hergestellt werden dürften, so wirkten sich die neuen Bestimmungen auf die Kosten von niederländischem Käse und infolgedessen auf dessen Wettbewerbsfähigkeit im Ausland aus.
- 22 Diesem Vorbringen ist entgegenzuhalten, daß sich Artikel 34 EWG-Vertrag, wie der Gerichtshof wiederholt (u. a. in seinem Urteil vom 1. 4. 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141 bis 143/81, *Holdijk*, Slg. 1982, 1299) entschieden hat, auf nationale Maßnahmen bezieht, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates einen besonderen Vorteil erlangt. Dies ist aber bei Vorschriften nicht der Fall, die Mindestqualitätsanforderungen für

die Käseherstellung enthalten, ohne dabei einen Unterschied zwischen für den Binnenmarkt bestimmtem und für den Export bestimmtem Käse zu machen.

- 23 Artikel 34 EWG-Vertrag schützt die Erzeuger auch nicht vor jeder Regelung, die sich auf die Produktionsbedingungen auswirkt und dadurch Umfang und Kosten der nationalen Produktion beeinflussen kann. Die Mitgliedstaaten können rechtmäßigerweise zur Förderung des Absatzes eine Qualitätspolitik verfolgen, selbst wenn ihre Erzeuger dadurch dem Risiko eines Preiswettbewerbs von Herstellern aus den anderen Mitgliedstaaten ausgesetzt werden, die nicht den gleichen Qualitätsanforderungen unterworfen sind.

d) Die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren

- 24 Nach Ansicht der Kommission könnte die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren den Export in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Die niederländische Regierung hält dem entgegen, daß bei der Ausfuhr von Käseerzeugnissen keine besondere Kontrolle durchgeführt werde und kein besonderes Kontrollpapier verlangt werde. Die Erzeugnisse würden lediglich einer Stichprobe unterzogen, über deren Ergebnis eine Bescheinigung ausgestellt werde.
- 25 Hierzu ist auszuführen, daß Artikel 34 EWG-Vertrag einer Vorschrift des nationalen Rechts nicht entgegensteht, wonach die Erzeuger zum Nachweis der Einhaltung der nationalen Qualitätsvorschriften eine Kontrollmarke anzubringen haben, sofern diese Verpflichtung für inländische Erzeugnisse unabhängig davon gilt, ob sie in dem betreffenden Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht werden oder ob sie für die Ausfuhr bestimmt sind.
- 26 Artikel 34 steht auch einer nationalen Vorschrift nicht entgegen, die vorsieht, daß eine Überwachungsstelle bei allen Käseerzeugnissen, die zum Verbrauch im Inland oder zur Ausfuhr bestimmt sind, Stichproben vornimmt und dann eine Bescheinigung über das Ergebnis dieser Kontrolle ausstellt.
- 27 Hingegen verstieße es gegen Artikel 34 EWG-Vertrag, Kontrollpapiere speziell für die nationale Erzeugung zu verlangen, die zur Ausfuhr in die Länder der Gemeinschaft bestimmt ist (Urteil vom 3. 2. 1977 in der Rechtsache 53/76, *Boubelier*, Slg. 1977, 197).

- 28 Auf die zweite Frage ist deshalb zu antworten, daß Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen sind, daß die Mitgliedstaaten zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung treffen können, die, ohne Importwaren zu berühren, eine Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung bezweckt, um sie so für Verbraucher anziehender zu machen, und die Vorschriften über die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren enthält, sofern diese Regelung keinen Unterschied zwischen für den Binnemarkt bestimmtem und für die Ausfuhr bestimmtem Käse macht.

Zur dritten, die Anschlußpflicht betreffende Frage

- 29 Die dritte Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Verordnung Nr. 804/68 so auszulegen ist, daß sie die Mitgliedstaaten daran hindert, den Käseherstellern den Anschluß an eine Kontrollstelle vorzuschreiben.
- 30 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erinnern an das Urteil des Gerichtshofes vom 26. Februar 1980 in der Rechtssache 94/79 (*Vriend*, Slg. 1980, 327), in dem der Gerichtshof entschieden habe, daß es mit dem der gemeinsamen Marktorganisation für das betreffende Gebiet zugrundeliegenden Grundsatz des offenen Marktes unvereinbar sei, daß die Wirtschaftsteilnehmer sich einer behördlich anerkannten Stelle anschließen müßten, um vegetatives Vermehrungsgut in den Verkehr bringen, weiterverkaufen, einführen, ausführen oder zur Ausfuhr anbieten zu können. Die im vorliegenden Fall streitige Regelung entspreche derjenigen in der Rechtssache *Vriend*; die Anschlußpflicht des Herstellers sei daher als gemeinschaftsrechtswidrig anzusehen.
- 31 Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist zwischen der Anschlußpflicht auf der Stufe des Handels und der Anschlußpflicht auf der Stufe der Produktion zu unterscheiden. Der niederländische Gesetzgeber habe der Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache *Vriend* dadurch Rechnung getragen, daß er lediglich die Hersteller in den Geltungsbereich der Regelung einbezogen habe. Es sei in der Tat unerlässlich, eine angemessene Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsvorschriften vorzusehen; die Niederlande hätten sich dabei für den Weg der Pflicht zum Anschluß an eine privatrechtliche Einrichtung entschieden.

- 32 Die Kommission trägt vor, die Anschlußpflicht erstrecke sich auch auf die Händler, weil das letzte Stadium der Fertigung, nämlich die Reifung, sich oft bei ihnen vollziehe, da es den Herstellern an Lagerraum fehle. Sie vertritt die Ansicht, das nationale Gericht müsse unter Heranziehung der Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Vriend entscheiden, ob die Anschlußpflicht für Hersteller das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen oder Ausführen von Käse unmöglich mache.
- 33 Die Vereinbarkeit einer Verpflichtung, sich einer von einem Mitgliedstaat anerkannten Kontrollstelle anzuschließen, hängt in erster Linie von der Vereinbarkeit der von der Kontrollstelle selbst verfolgten Ziele mit dem Gemeinschaftsrecht ab, die das nationale Gericht anhand der Antwort auf die beiden ersten Fragen zu beurteilen haben wird.
- 34 Wenn das nationale Gericht zu dem Schluß kommt, daß die Ziele der Kontrollstelle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, hat es sodann zu prüfen, ob die zur Durchsetzung der nationalen Vorschriften gewählten Mittel die Ein- oder Ausfuhrströme dadurch ändern können, daß sie die Erzeuger daran hindern, die betreffenden Erzeugnisse frei in den Verkehr zu bringen.
- 35 Zu diesem Punkt ist klarzustellen, daß ein Mitgliedstaat nicht gehindert ist, eine Kontrolle einzurichten und ihr hoheitliche Befugnisse gegenüber den Produzenten zu verleihen oder auch diese zu verpflichten, sich bei der genannten Stelle registrieren zu lassen oder sich ihr anzuschließen, sofern diese Maßnahmen notwendig sind, um die Einhaltung von Vorschriften sicherzustellen, die in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht erlassen worden sind.
- 36 Dagegen verstößt es gegen das Gemeinschaftsrecht, wenn ein Mitgliedstaat — unmittelbar oder über behördlich geschaffene oder anerkannte Stellen — das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten der nationalen Käseerzeugung Personen vorbehält, die einer solchen Stelle angeschlossen sind. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob die Regelung, mit der es befaßt ist, eine derartige Wirkung hat, sei es, weil fehlende Registrierung oder Unterlassung des Anschlusses ein Verbot der Berufsausübung bewirkt, sei es, weil die Anschlußpflicht über das hinausgeht, was zur Durchsetzung der Qualitätsvorschriften notwendig ist. Insbesondere ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob diese Notwendigkeit es erfordert, daß die Regelung auch für Händler gilt, die sich

nicht mit der Herstellung von Käse oder mit der Herstellung gleichstehenden Verfahren wie der Reifung befassen.

- 37 Deshalb ist auf die dritte Frage zu antworten, daß die Verordnung Nr. 804/68 dahin gehend auszulegen ist, daß sie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, den Käseherstellern den Anschluß an eine Kontrollstelle vorzuschreiben, sofern die Ziele dieser Stelle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Käseerzeugnissen nicht den einer solchen Stelle angeschlossenen Personen vorbehalten wird.

Zur vierten Frage: allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts

- 38 Die vierte Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Mitgliedstaaten, wenn sie zum Erlaß von Qualitätsvorschriften für Käse befugt sind, an die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden sind.
- 39 Angesichts der Antworten auf die vorhergehenden Fragen, insbesondere auf die dritte Frage, erübrigt sich eine gesonderte Antwort auf diese Frage.

Kosten

- 40 Die Auslagen der niederländischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Arrondissementsrechtbank Den Haag mit Beschluß vom 14. September 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Verordnung Nr. 804/68 ist dahin gehend auszulegen, daß die Mitgliedstaaten, solange es keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gibt, zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung über die Qualität von in ihrem Hoheitsgebiet erzeugtem Käse treffen können, die ein Verbot der Herstellung anderer als bestimmter abschließend aufgezählter Käsesorten enthält.
2. Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag sind dahin gehend auszulegen, daß die Mitgliedstaaten zur Förderung des Absatzes von Käse und Käseprodukten einseitig eine Regelung treffen können, die, ohne Importwaren zu berühren, eine Verbesserung der Qualität der nationalen Erzeugung bezweckt, um sie so für den Verbraucher anziehender zu machen, und die Vorschriften über die Pflicht zur Verwendung von Etiketten, Zeichen oder Kontrollpapieren enthält, sofern diese Regelung keinen Unterschied zwischen für den Binnenmarkt bestimmtem und für die Ausfuhr bestimmtem Käse macht.
3. Die Verordnung Nr. 804/68 ist dahin gehend auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, den Käseherstellern den Anschluß an eine Kontrollstelle vorzuschreiben, sofern die Ziele dieser Stelle mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und das Inverkehrbringen, Weiterverkaufen, Einführen, Ausführen und Zur-Ausfuhr-Anbieten von Käseerzeugnissen nicht den einer solchen Stelle ange-schlossenen Personen vorbehalten wird.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Due Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1984.

Der Kanzler
P. Heim

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars