



Fachverband der Nahrungs- und
Genussmittelindustrie Österreichs (FIAA)



Die Lebensmittelindustrie

WIRTSCHAFTSKAMMER
ÖSTERREICH

FIAA

Food Industries Association of Austria
Fédération des Industries
Alimentaires Autrichiennes

Stellungnahme des Fachverbands der Nahrungs- und Genussmittelindustrie Österreichs

zum

österreichischen Verordnungsentwurf über die verpflichtende Weitergabe von
Informationen zur Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern entlang der Lieferkette
von Lebensmittelunternehmen

TRIS-Verfahren

(Stand 7. September 2021)

Der Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie Österreichs bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum notifizierten österreichischen [Verordnungsentwurf](#) via TRIS-Verfahren (TRIS-Nummer 2021/421/A).

Der vorliegende Verordnungsentwurf widerspricht geltendem Unionsrecht und geht auch darüber hinaus. Er ist insbesondere nicht mit der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art 34 AEUV vereinbar. Der Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie Österreichs bittet daher die Europäische Kommission, sich gegen den notifizierten österreichischen Verordnungsentwurf auszusprechen.

Regelungsinhalt des österreichischen Verordnungsentwurfs

Das österreichische Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz hat jüngst einen Verordnungsentwurf an die EU-Kommission notifiziert. Damit soll die in Art 8 Abs 8 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (LMIV) vorgesehene Informationsweitergabe entlang der Lebensmittelkette detaillierter beschrieben werden, um die Weitergabe von Informationen über die Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern entlang der Lieferkette von Lebensmittelunternehmen zu erleichtern. Die Vorschrift soll dazu dienen, es Lebensmittelunternehmern zu ermöglichen, eine gesicherte Auskunft über die Herkunft der primären Zutat zu geben, falls dies aufgrund einer freiwilligen Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts des Lebensmittels gemäß Art 26 Abs 3 LMIV erforderlich wäre (vgl. Erläuterungen zum Verordnungsentwurf).

Die im Verordnungsentwurf festgelegten Vorschriften sollen für in Österreich ansässige Schlacht- und Zerlegungsbetriebe, Molkereibetriebe und Eibetriebe gelten und diese dazu verpflichten, bei Weitergabe der umfassten Lebensmittel deren Ursprungsland anzugeben. Zudem haben die betroffenen Betriebe das Ursprungsland von Fleisch, Milch und Eiern gegenüber den zuständigen österreichischen Behörden im Rahmen der amtlichen Kontrolle nachzuweisen.

Der Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie Österreichs spricht sich aus folgenden Gründen gegen den notifizierten Verordnungsentwurf aus:

Die Kennzeichnung von Lebensmitteln ist seit den 1970er Jahren EU-weit verbindlich geregelt. Das gilt auch für die Angabe der Herkunft eines Lebensmittels und seiner

Zutaten. Europäische Rechtsvorschriften über die Herkunftskennzeichnung liegen bereits umfassend vor, sie werden von der Europäischen Kommission laufend erweitert. Erst im April 2020 wurden die Vorschriften auf Primärzutaten eines Lebensmittels ausgedehnt und bereits in wenigen Monaten, nämlich 2022, wird die EU die verpflichtende Herkunftskennzeichnung für alle EU-Mitgliedstaaten erneut erweitern. Die Arbeiten dazu laufen bereits ([EU-„Farm to Fork“-Strategie, Aktionsplan](#), Maßnahme Nr. 21).

Die österreichische Lebensmittelindustrie spricht sich daher mit Nachdruck dafür aus, **die avisierten EU-Vorschriften abzuwarten** und den **nationalen Alleingang** abzuwehren. Mit diesem Alleingang benachteiligt die österreichische Bundesregierung die in Österreich ansässigen Lebensmittelhersteller, indem sie diesen zusätzliche Kosten und Bürokratie aufbürdet (Inländerdiskriminierung). Es handelt sich bei dem notifizierten Entwurf um den ersten von insgesamt drei geplanten Verordnungsentwürfen, mittels derer eine umfassende Verpflichtung zur Kennzeichnung der Herkunft zahlreicher Lebensmittel (u. a. vorverpackter Lebensmittel) eingeführt werden soll. Dieses österreichische Vorhaben trägt zu einer **Re-Nationalisierung** des harmonisierten Lebensmittelrechts in der EU und somit zu einer weiteren **Fragmentierung des EU-Binnenmarkts** bei.

Die im notifizierten Verordnungsentwurf vorgesehene verpflichtende nationale Herkunftskennzeichnung für die genannten Lebensmittel ist insbesondere **nicht** mit der **Warenverkehrsfreiheit** gemäß Art 34 AEUV sowie nicht mit Art 9 Abs 1 lit i), Art 26, Art 38 und Art 39 LMIV vereinbar.

Seit dezidiert Klärung der Anforderungen des Art 39 LMIV durch das **Urteil des EuGH in der Rs. C-485/18, Groupe Lactalis**, vom 1. Oktober 2020, dürfte es kaum Fälle geben, in denen nationale Vorschriften, die eine Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln vorschreiben, nach der LMIV zulässig sind (EuGH, Rs. C-485/18, ECLI:EU:C:2020:763 - „Groupe Lactalis/Premier Ministre u. a.“). Das vorliegende **österreichische Vorhaben** genügt den durch das EuGH-Urteil bestätigten hohen Anforderungen des Art 39 Abs 2 LMIV jedenfalls nicht. Vor dem Hintergrund des aktuellen EuGH-Urteils ist die **Europäische Kommission** nun dringend gefordert, diesem zu folgen und sich im TRIS-Verfahren klar gegen nationale Herkunftsregelungen, die Art 39 LMIV widersprechen, auszusprechen.

Im Detail:

- **Der österreichische Verordnungsentwurf widerspricht geltendem Unionsrecht und geht auch darüber hinaus**
- Die **Kennzeichnung von Lebensmitteln** ist mit der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV) EU-weit **abschließend geregelt**. Gemäß Art 9 Abs 1 lit i) LMIV ist die Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes auf Lebensmitteln verpflichtend, „wo dies nach Artikel 26 vorgesehen ist“. Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass die Zuständigkeit zum Erlass verpflichtender Herkunftsbezeichnungen gemäß der LMIV vollständig auf die EU-Ebene verlagert worden ist. Dies ergibt sich auch aus dem Ziel der LMIV, in „umfassende(r)“ Form (vgl. Erwägungsgrund 14) die verpflichtenden Angaben auf Lebensmitteln zu harmonisieren. Art 38 Abs 1 LMIV bestätigt diesen Anspruch, weil mitgliedstaatliche Vorschriften „in Bezug auf die speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte“ unzulässig sind, „es sei denn, dies ist nach Unionsrecht zulässig“. Die Voraussetzungen, unter denen verpflichtende Herkunftsangaben auf Lebensmitteln zulässig sind, werden jedoch durch die LMIV harmonisiert. Daraus folgt, dass prinzipiell nur die EU verpflichtende Herkunftsregelungen erlassen darf. Es bleibt **kompetenzrechtlich kein Raum für nationale Regelungen** (GA Hogan, SchIa Rs. C-485/18, ECLI:EU:C:2020:592 - „Groupe Lactalis“, Rn 31).

- Dies gilt freilich auch für die Verantwortlichkeiten der Lebensmittelunternehmer betreffend die im Verordnungsvorschlag vorgesehene verpflichtende Weitergabe von Informationen zur Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern **entlang der Lieferkette**. Weder Art 8 noch eine andere Gesetzesstelle in der LMIV erlauben Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Informationsweitergabe gemäß Art 8 Abs 8 LMIV mittels einzelstaatlicher Vorschriften weiter auszudehnen. Eine „detailliertere Beschreibung dieser Informationsweitergabe“ und eine „Erleichterung der Weitergabe von Informationen“ gemäß Art 8 Abs 8 LMIV durch zusätzliche nationale Bestimmungen, wie in den Erläuterungen zum vorliegenden Verordnungsentwurf beschrieben, sind **nicht** vorgesehen. Vielmehr regelt Art 8 Abs 8 LMIV die Weitergabe von Informationen **abschließend**; Mitgliedstaaten wird kein weiterer Regelungsspielraum eingeräumt. Vom österreichischen Gesetzgeber unbeachtet bleibt scheinbar der Umstand, dass die Pflicht zur Informationsweitergabe gemäß Art 8 Abs 8 LMIV bereits sämtliche Informationen über Lebensmittel umfasst, die erforderlich sind, damit Lebensmittelunternehmer ihren Verpflichtungen nach Art 8 Abs 2 LMIV nachkommen können. Die LMIV zählt eine Information über das Ursprungsland oder den Herkunftsort eines Lebensmittels nur dort zu den Pflichtangaben gemäß Art 9 Abs 1 lit i LMIV, „wo dies nach Art 26 LMIV vorgesehen ist“.
- Tatsache ist: Für die Weitergabe von Informationen über die Herkunft von Lebensmitteln **entlang der Lieferkette** von Lebensmittelunternehmern gelten die gleichen lebensmittelrechtlichen Vorschriften wie für die Abgabe von Lebensmitteln an **Endverbraucher**. Gemäß Art 1 Abs 3 LMIV gelten die Anforderungen der LMIV für **Lebensmittelunternehmer auf allen Stufen der Lebensmittelkette**, sofern deren Tätigkeiten die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel an die Verbraucher betreffen. Die Vorschriften der LMIV über verpflichtende und zulässige Herkunftsangaben in Bezug auf Lebensmittel müssen daher auch entlang der Lieferkette von Lebensmitteln, im Verhältnis zwischen Herstellern und Händlern, eingehalten werden. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass das grundsätzliche Verbot national verpflichtender Herkunftsangaben auf Lebensmitteln selbst durch andere nationale Vorschriften **umgangen** wird.
- Die Angabe der Herkunft eines Lebensmittels ist in der LMIV abschließend geregelt. Aber auch die produkt- und marktspezifischen EU-Vorschriften über Fleisch, Milch und Eier sehen keinen nationalen Regelungsspielraum für zusätzliche Vorschriften über die Herkunftskennzeichnung vor (siehe unten). Nach **Art 39 Abs 2 LMIV** dürfen die Mitgliedstaaten „Maßnahmen hinsichtlich der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln“ lediglich unter sehr engen Voraussetzungen ergreifen. Die im Verordnungsentwurf vorgesehene Verpflichtung von in Österreich ansässigen Lebensmittelunternehmen, in den **Handelspapieren** das Ursprungsland von Fleisch, Milch und Eiern entlang der Lieferkette anzugeben, ist als eine solche **Maßnahme iSd Art 39 LMIV** zu qualifizieren. Das Verbot in Art 39 Abs 2 LMIV ist bewusst weit gefasst und umfasst nicht bloß nationale Etikettierungsvorschriften, die sich auf die Herkunft von Lebensmitteln beziehen, sondern bezieht sich letztlich auf alle vorgeschriebenen Informationen, die dem Lebensmittel beigefügt sind. Auch Art 9 Abs 1 lit i und Art 26 Abs 2 LMIV erfassen **alle Formen der „Angabe“ des Herkunftsorts, nicht nur auf den Etiketten**. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass das grundsätzliche Verbot national verpflichtender Herkunftsangaben auf Lebensmitteln selbst durch andere nationale Vorschriften umgangen wird (siehe in weiterer Folge unten).
- Die geltenden **produkt- und marktspezifischen EU-Vorschriften über Fleisch, Milch und Eier** räumen den Mitgliedstaaten **keinen Regelungsspielraum** ein, darüber hinausgehende Vorschriften über die verpflichtende Angabe der **Herkunft** zu erlassen.

- Die Durchführungsverordnung (DfVO) (EU) Nr. 1337/2013 legt für **Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch** konkrete Vorschriften für die Herkunftskennzeichnung fest. Art 5 Abs 1 lit a und b DfVO schreiben die Angabe des Staates vor, in dem die Aufzucht bzw. Schlachtung stattgefunden hat. Nach Art 5 Abs 2 DfVO kann anstelle der Angaben in Absatz 1 lit a und b („Staat der Aufzucht und Schlachtung“) auch die Angabe „Ursprung: (Name des Mitgliedstaats oder Drittlands)“ stehen, wenn der Lebensmittelunternehmer der zuständigen Behörde gegenüber hinreichend nachweist, dass das Fleisch von Tieren stammt, die in einem einzigen Mitgliedstaat geboren, aufgezogen und geschlachtet wurden. Diese Vorschrift beschreibt ein **Recht der Lebensmittelunternehmer**, die - wie Erwägungsgrund 9 der Verordnung hervorhebt - „kommerzielle Interessen“ haben können, solche zusätzlichen Angaben zu machen. Es handelt sich bei Art 5 Abs 2 somit um eine Regelung über zulässige freiwillige Herkunftsangaben für **Lebensmittelunternehmer, aber nicht für Mitgliedstaaten** (siehe Art 8 S 1 DfVO). Für Mitgliedstaaten ist **kein Regelungsspielraum** vorgesehen, insbesondere nicht zum Erlass von Bestimmungen über zusätzliche **obligatorische** Herkunftskennzeichnungen. Insoweit nimmt die DfVO eine abschließende Harmonisierung vor. Die Mitgliedstaaten dürfen daher keine weiteren verpflichtenden Herkunftsregeln für derartiges Fleisch erlassen, **auch nicht über die Weitergabe entsprechender Informationen in der Lieferkette**. Wenn man diese Regelung als nicht abschließend betrachtet, ist auf die LMIV zurückzugreifen, die mit Art 39 LMIV eine praktisch unüberwindbare Hürde für staatlich verpflichtende Herkunftsangaben aufstellt (EuGH, Rs C-485/18, Groupe Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:763).
 - Auch für **Eier** gibt es spezielle Kennzeichnungsvorschriften - allerdings gestatten diese keine nationalen Herkunftsbezeichnungen, die sich auf einen Staat oder eine Region beziehen. Eier sind nach Art 74 und 75 Abs 1 lit f), Art 78 Abs 1 lit e) Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 sowie Anhang VII Teil VI Ziff 3 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Art 7 Abs 1, Art 8 Abs 1, Art 9 Abs 1 und Verordnung (EG) Nr. 589/2008 idF der Verordnung (EG) Nr. 598/2008 hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier mit einem **Erzeugercode** zu kennzeichnen, der den betreffenden Mitgliedstaat, Betrieb sowie Stall identifiziert. Verpackungen haben nach Art 7 u. a. Namen und Anschrift des Erzeugers zu tragen sowie den Erzeugercode. Nach Art 12 Abs 3 iVm Anhang II können die **Mitgliedstaaten** Maßnahmen treffen, die über die Mindestanforderungen der Verordnung hinausgehen. Diese Ausnahme bezieht sich allerdings lediglich auf die Haltungsart der Hennen, **nicht jedoch auf die Angabe der Herkunft** der Eier. Insofern sind weitere nationale Vorschriften über die Herkunft von Eiern aus einem Mitgliedstaat nach der Verordnung (EG) Nr. 589/2008 nicht zulässig. Die oben genannten speziellen EU-Vermarktungsnormen beziehen sich im Übrigen nur auf Eier, nicht jedoch auf verarbeitete Eier bzw. Eierzeugnisse. Nationale Vorschriften, die die obligatorische Angabe des **Herkunftsorts von Eiern sowie verarbeiteten Eiern bzw. Eierzeugnissen** vorschreiben, sind somit mangels einer Herkunftsregelung in speziellen Lebensmittelvorschriften unter **Rückgriff auf die LMIV** nach der restriktiven Regelung in **Art 39 LMIV** zu beurteilen.
 - Für **Milch und Milcherzeugnisse** gibt es keine speziellen EU-Regeln für die Herkunftskennzeichnung. Diese sind daher **nach der LMIV zu beurteilen** und, wie oben gesagt, von dieser abschließend geregelt.
- Da die produkt- und marktspezifischen EU-Vorschriften für Fleisch, Milch und Eier keinen Regelungsspielraum für Mitgliedstaaten in Bezug auf weitere nationale

Herkunftsbestimmungen vorsehen, ist auf die LMIV zurückzugreifen, konkret auf Art 39 LMIV. Nationale Herkunftsregelungen, die über geltendes EU-Recht hinausgehen, wie die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Vorgaben, müssen den Kriterien in Art 39 Abs 2 LMIV genügen (siehe dazu unten). Dazu hat der EuGH jüngst einen strengen Maßstab angelegt und klargestellt, dass u. a. ein **objektiv nachgewiesener Zusammenhang zwischen dem Ursprung oder der Herkunft** eines Lebensmittels und bestimmten **Qualitäten** dieses Lebensmittels bestehen muss (EuGH, Rs C-485/18, Groupe Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:763).

- Die erforderlichen Nachweise für die Erfüllung der Anforderungen des Art 39 Abs 2 LMIV sind weder den Erläuterungen noch anderen begleitenden Dokumenten des notifizierten Verordnungsentwurfs zu entnehmen. Da verpflichtende nationale Herkunftsangaben nach dieser Vorschrift **nur gestattet sind, wenn eine Rechtfertigung gemäß Art 39 Abs 2 LMIV vorliegt, ist der österreichische Verordnungsentwurf EU-rechtswidrig.**
- **Fehlende Vereinbarkeit des österreichischen Verordnungsentwurfs mit Art 39 Abs 2 LMIV**
 - Nationale verpflichtende Herkunftsangaben sind nach **Art 39 LMIV** nur gestattet, (1) wenn einer der Art 39 Abs 1 lit a) - d) LMIV genannten **sachlichen Gründe** vorliegt, insbesondere der des Verbraucherschutzes. Damit diese Gründe anerkennenswert sind, muss der betreffende Mitgliedstaat jedoch (2) nach Art 39 Abs 2 S 1 LMIV zusätzlich **Nachweise zur Verbindung zwischen einer bestimmten Qualität des Lebensmittels und seiner Herkunft** erbringen. (3) Im Übrigen muss der Mitgliedstaat gemäß Art 39 Abs 2 S 2 LMIV bei der Mitteilung seiner Maßnahmen an die Kommission **nachweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst.** Bereits aufgrund des Wortlauts dieser Vorschrift ist äußerst zweifelhaft, ob Angaben, die die Verbraucher lediglich über die nationale Herkunft eines Lebensmittels informieren, diesen Anforderungen gerecht werden. Der von Art 39 LMIV geforderte Zusammenhang zwischen der Herkunft und der Qualität des Produkts ist bei **einfachen Herkunftsangaben nicht** erkennbar (EuGH, Rs C-3/91, Exportur, ECLI:EU:C:1992:240, Rn 11). Der EuGH hat klargestellt, dass solche Angaben nicht dazu beitragen, den verständigen Durchschnittsverbraucher über Eigenschaften eines Lebensmittels zu informieren, denn das Ansehen der Herkunft eines Lebensmittels hängt für diesen Verbraucher von den besonderen Merkmalen und der Qualität des Erzeugnisses ab (EuGH, Rs C-108/01, Consortio des Prosciutto di Parma, ECLI:EU:C:2003:296 Rn 64).
 - Bei den in Art 39 LMIV geforderten Qualitätseigenschaften von Lebensmitteln, die durch national verpflichtende Herkunftsangaben hervorgehoben werden dürfen, muss es sich um **objektiv feststellbare** Merkmale handeln. Laut Generalanwalt *Hogan* muss es sich sogar um **intrinsische** Merkmale der Lebensmittel handeln, die den Produkten selbst anhaften. Generalanwalt *Hogan* hatte vorgeschlagen, dass derartige Qualitäten z. B. physikalische, ernährungsbezogene, organoleptische oder geschmackliche Besonderheiten eines Produkts sind (GA *Hogan*, SchIA Rs C-485/18, Groupe Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:592 Rn 45 ff, 60). Eine derartige besondere, national vorhandene Qualität von Lebensmitteln könnte sich unter Umständen daraus ergeben, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat die Lebensmittel aufgrund besonderer Qualitätssicherungssysteme unter Bedingungen hergestellt werden, die über etwaigen EU-rechtlich vorgeschriebenen und in anderen Mitgliedstaaten eingehaltenen Qualitätsstandards liegen.
 - Nach der **EuGH-Rechtsprechung** reichen jedoch Eigenschaften und Merkmale von Lebensmitteln, „die sich aus ihrer **Herstellung und Verarbeitung** ergeben“ für den Qualitätsnachweis nach Art 39 LMIV **nicht aus** (EuGH, Rs C-485/18, Groupe

Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:763 Rn 49). Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden werden demnach nicht als herkunftsspezifisch für Lebensmittel betrachtet. Vielmehr darf eine verpflichtende nationale Herkunftskennzeichnung die Verbindung zwischen der bestimmten Qualität des betreffenden Lebensmittels und seiner Herkunft EU-rechtlich nur dann hervorheben, wenn sich bestimmte Faktoren objektiv auf die Qualität des Lebensmittels auswirken und zu ihrer Unterscheidbarkeit insofern beitragen, als sie an **anderen Ursprungs- oder Herkunftsorten** von gleichartigen Lebensmitteln **nicht** bestehen (EuGH, Rs C-485/18, Groupe Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:763 Rn 50). Das ist praktisch nur der Fall, wenn **unverwechselbare Standortfaktoren** wie Bodenbeschaffenheit oder Klimafaktoren zu dieser herkunftsspezifischen Qualität beitragen.

- Nur in diesem **eng definierten Ausnahmefall** sind national verpflichtende Herkunftskennzeichnungen nach Art 39 LMIV EU-rechtlich zulässig. Ein allgemeines **Interesse der Verbraucher an Transparenz** bezüglich der Herkunft von Lebensmitteln kann diese hingegen **nicht** rechtfertigen (EuGH, Rs C-485/18, Groupe Lactalis/Premier Ministre, ECLI:EU:C:2020:763 Rn 44f). Schließlich muss die Mehrheit der Verbraucher gemäß Art 39 Abs 2 S 2 LMIV der durch die verpflichtende Herkunftskennzeichnung gewährleisteten Information wesentliche Bedeutung beimessen. Maßstab sind hierfür **europäische Verbraucher** mit potentiellen Kaufinteressen in Bezug auf das betreffende Lebensmittel, wobei es darauf ankommt, ob sie durch die Verbindung zwischen der Herkunft eines Produkts und seiner bestimmten Qualität in ihrer Kaufentscheidung wesentlich beeinflusst werden. Tatsächlich stützen die europäischen Verbraucher, wie Markterhebungen zeigen, ihre **Kaufentscheidung** im Wesentlichen auf den Preis und die Marke eines Lebensmittels, teilweise auch auf objektive Qualitätskriterien, nicht jedoch primär auf die Herkunft eines Lebensmittels an sich.¹ **Einfachen Herkunftsangaben**, die keinen objektiven Qualitätsbezug haben, messen die europäischen Verbraucher jedenfalls **keine wesentliche Bedeutung** bei.
- Abschließend ist festzuhalten, dass der österreichische Verordnungsentwurf den EU-rechtlichen Anforderungen nicht entspricht. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Einführung von Herkunftsangaben gemäß Art 39 Abs 2 S 1 LMIV **nachweisen**, dass eine **besondere Verbindung zwischen einer bestimmten Qualität des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft** besteht. Ein solcher Nachweis kann niemals durch **einfache Herkunftsangaben** geführt werden, weil diese allein keine Information über die Qualität des Lebensmittels liefern. Diese besonderen Erzeugungsbedingungen müssten für **alle in Österreich hergestellten Lebensmittel** gelten, damit eine nationale Herkunftskennzeichnung für diese Produkte gerechtfertigt sein könnte. In Österreich existieren jedoch nicht generell derart besondere Erzeugungsbedingungen für Lebensmittel, die eine herkunftsspezifische Qualität der österreichischen Lebensmittel begründen würden.
- Da für die im Verordnungsentwurf vorgesehene Vorschrift betreffend nationale Herkunftsangaben keine Rechtfertigung gemäß Art 39 Abs 2 LMIV vorliegt, ist der **österreichische Verordnungsentwurf EU-rechtswidrig**.
- **Der österreichische Verordnungsentwurf widerspricht dem Prinzip der Warenverkehrsfreiheit**
- Die europäischen Verträge stehen mit dem Prinzip der **Warenverkehrsfreiheit**, insbesondere dem **Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung in Art 34 AEUV**, verpflichtenden nationalen Herkunftskennzeichnungen von

¹ Kommission, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes für Fleisch als Zutat, COM(2013) 755 final, 8 f.

Lebensmitteln grundsätzlich ablehnend gegenüber. Diese werden vom EU-Recht als **Diskriminierung** zu Lasten ausländischer Lebensmittel betrachtet und ein berechtigtes Interesse aus Gründen des **Verbraucherschutzes**, solche Regelungen beizubehalten oder einzuführen, wird grundsätzlich **nicht** anerkannt (EuGH, Rs C-325/00, Kommission/Deutschland (CMA), ECLI:EU:C:2002:633 Rn 17 ff und 24 f; verb Rs C-321/94 bis C-324/94, Pistre, ECLI:EU:C:1997:229 Rn 45; auch EuGH, Rs C-95/14, UNIC, ECLI:EU:C:2015:492 Rn 44).

- Nach der Rechtsprechung des EuGH verbietet Art 34 AEUV als Maßnahme gleicher Wirkung jede staatliche Regelung oder sonstige Maßnahme, „die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“ (EuGH, Rs 8/74, Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82, Rn 5; EuGH, verb Rs C-267/91 und C-268/91, Keck und Mithouard, ECLI:EU:C:1993:905, Rn 13ff). Nationale Kennzeichnungspflichten wirken sich regelmäßig nachteilig auf die Einfuhr von Lebensmitteln aus, weil den Herstellern der entsprechenden Ware dadurch **zusätzliche Kosten** entstehen. Derartige verbotene Marktzugangshindernisse entstehen jedenfalls für Hersteller von importierten Lebensmitteln, sofern die nationale Regelung entweder nur für sie oder **unterschiedslos** für alle Lebensmittel, d. h. auch für sie, gilt.
- Die gemäß vorliegendem Verordnungsvorschlag geplante Verpflichtung zur Herkunftskennzeichnung soll ausschließlich **in Österreich ansässige Betriebe** treffen. Daraus entstehen vordergründig keine spezifischen Hindernisse für die Einfuhr von Lebensmitteln nach Österreich. Bei näherer Betrachtung wird jedoch offensichtlich, dass die geplante Maßnahme durchaus zu einer Belastung von Herstellern oder Importeuren bei der Einfuhr von Lebensmitteln nach Österreich führt.
- Ausschlaggebend dafür ist folgender Umstand: Damit die österreichischen Betriebe ihren Informationspflichten gemäß Verordnungsentwurf uneingeschränkt nachkommen können, werden deren Vorlieferanten - im In- und Ausland - diese Informationen liefern müssen. Somit würden auch ausländische Vorlieferanten mit zusätzlichen Auflagen und Bürokratie belastet werden. Denn die korrekte und nachvollziehbare Angabe der Herkunft von Rohstoffen entlang der Lieferkette hat eine exakte und durchgehende Trennung der Rohwaren nach ihren Herkünften **schon auf sämtlichen Vorstufen** zur Voraussetzung: von der Beschaffung über den Transport, die Lagerung und die Produktion bis hin zur Verpackung und Etikettierung/Handelspapieren. Die Vorlieferanten wären also gezwungen, die bereits jetzt schon aufwendigen Produktions- und Logistikprozesse (z. B. bio/konventionell, gentechnikfrei, spezifische Kundenwünsche für Inland und Exportmärkte) für Lieferungen nach Österreich zusätzlich getrennt nach Herkünften aufzusetzen und zu warten. Regelmäßige Änderungen in der Logistik (getrennte Lagerung und Weiterverarbeitung) und der Verpackung mit den begleitenden Handelspapieren wären die Folge, um den Beschaffungsprozess - auf das konkrete Produkt heruntergebrochen - korrekt abzubilden. Diese österreichspezifischen Zusatzaufgaben träfen freilich auch Vorlieferanten aus der EU und würden somit deren Wettbewerbsfähigkeit und im Ergebnis den Warenverkehr im EU-Binnenmarkt behindern. Denn können diese österreichspezifischen Zusatzaufgaben von den Vorlieferanten aus der EU nicht erfüllt werden, brechen deren Absatzmöglichkeiten in Österreich weg, da die österreichischen Betriebe mangels hinreichender Informationsweitergabe durch ihre Vorlieferanten wiederum ihren eigenen Verpflichtungen laut vorliegendem Verordnungsentwurf nicht nachkommen können. Der vorliegende Verordnungsentwurf Österreichs entfaltet demnach in der Praxis eine verbindliche Wirkung auch für Vorlieferanten aus der EU. Bei Nichterfüllung werden diese faktisch diskriminiert. Eine Rechtfertigung für dieses Hemmnis des freien Warenverkehrs und seiner Auswirkung als „Quasi-Lieferverbot“ für EU-Vorlieferanten nach Österreich liegt auch aus Gründen des Gesundheits- und

Verbraucherschutzes nicht vor (siehe oben; Art 36 AEUV; EuGH, Rs 120/78, Rewe-Zentrale-AG, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42, Rn 8).

- Der vorliegende Verordnungsentwurf Österreichs verstößt darüberhinaus auch insofern gegen Art 34 AEUV, als nationale verpflichtende Herkunftsangaben **diskriminierenden Charakter** haben, sofern sie nicht an eine spezifische Qualität der Lebensmittel geknüpft sind. Sie verleiten der Rechtsprechung des EuGH zufolge die Verbraucher dazu, **primär einheimische Produkte zu kaufen** und werden deshalb als Maßnahmen gleicher Wirkung iSv Art 34 AEUV qualifiziert. Auch wenn die Herkunftsregelung „auf inländische Hersteller beschränkt“ ist, wird nach Ansicht des EuGH der „Vertrieb von Waren inländischen Ursprungs zum Nachteil eingeführter Waren begünstigt“ und „zumindest potentiell de(r) innergemeinschaftliche(...) Handel behindert“. Man könnte sogar sagen, dass die **diskriminierende Wirkung** zu Lasten eingeführter Lebensmittel, die keine Herkunftskennzeichnung aufweisen, noch stärker ausfällt als bei einer unterschiedslosen Kennzeichnungspflicht, denn die Verbraucher könnten den Eindruck gewinnen, die nicht herkunftsgekennzeichneten Produkte seien minderwertig (EuGH, Rs C-321/94 bis C-324/94, ECLI:EU:C:1997:229, Pistre, Rn 45). Der österreichische Verordnungsentwurf verpflichtet zur Weitergabe der Herkunftsinformationen entlang der Lieferkette, um es, den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf zufolge, Lebensmittelunternehmern zu ermöglichen, eine gesicherte Auskunft über die Herkunft der primären Zutat eines Lebensmittels zu geben, für den Fall, dass Art 26 Abs 3 LMIV zur Anwendung kommt und eine Deklaration derselben erforderlich macht. Die geplante Vorschrift zielt letztendlich darauf ab, die **Verbraucher** über die Herkunft von Lebensmitteln bzw. der primären Zutat derselben zu informieren.
- Verpflichtende Herkunftsangaben nach nationalem Recht könnten auch nicht mit **ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen**, d. h. „zwingenden Erfordernissen im Allgemeininteresse“, gerechtfertigt werden. Zwar ist der **Verbraucherschutz**, wozu auch die Information von Verbrauchern gehört, ein anerkanntes zwingendes Erfordernis. Jedoch können nach ständiger Rechtsprechung **diskriminierende Verstöße** gegen Art 34 AEUV grundsätzlich nicht mit Verbraucherschutz Erwägungen gerechtfertigt werden. Im Übrigen wäre es **unverhältnismäßig**, einen Verbraucherschutz durch verpflichtende Herkunftsangaben anzustreben, da Informationen über Produkteigenschaften für den „mündigen“ Durchschnittsverbraucher ausreichen. Eine Rechtfertigung aus Gründen des **Umweltschutzes** scheidet ebenfalls aus, da Angaben zur Herkunft eines Lebensmittels allein keinen sachlichen Bezug zu dessen Umweltauswirkungen haben.
- Dass eine Abschottung des österreichischen Marktes mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf (und den noch zu erwartenden zwei weiteren Verordnungsentwürfen gemäß [österreichischem Regierungsprogramm](#), S. 108) **politisch intendiert** ist, zeigen die medialen Äußerungen etwa des österreichischen Landwirtschaftsressorts. „**Heimischen Produkten soll bewusst der Vorrang gegeben werden**“, so lautet die politische Zielvorgabe (vgl. Presseaussendung OTS0155 5 Wi 0275 MLA0002 vom 1.4.2021, „Köstinger zu Herkunftskennzeichnung: Österreichisches Gesundheitsministerium greift Vorschläge der Landwirtschaft auf“, Zitat Frau Bundesministerin Elisabeth Köstinger).
- Die im österreichischen Verordnungsvorschlag vorgesehenen Bestimmungen über verpflichtende Herkunftsangaben stellen eine **verbotene Maßnahme gleicher Wirkung iSv Art 34 AEUV** dar. Ein Verstoß gegen Art 34 AEUV ergibt sich jedoch auch daraus, dass ein nationales Gebot zur Angabe des Herkunftsorts auf Lebensmitteln **diskriminierenden Charakter** hat.

- **Der österreichische Verordnungsentwurf wird aus weiteren Gründen abgelehnt**
 - Der österreichische Verordnungsentwurf ist nicht geeignet, das im begleitenden Dokument formulierte Wirkungsziel zu erreichen, nämlich „vorsorgender Schutz der Gesundheit der Verbraucher/innen insbesondere durch sichere Lebensmittel, [...] sowie durch ausreichende klare Informationen zur Lebensmittelqualität und Ernährung, Sicherstellung der Tiergesundheit und des Tierschutzes, um den Erwartungen der Verbraucher/innen gerecht zu werden und den Tier- und Warenverkehr zu gewährleisten“ (vgl. Dokument „Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung“). Die im österreichischen Verordnungsentwurf vorgesehene verpflichtende Angabe der Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern in den Handelspapieren trägt weder zum Schutz der Verbraucher/innen durch sichere Lebensmittel noch zur Information über die Lebensmittelqualität oder Tiergesundheit und des Tierschutzes bei. Die Sicherheit von Lebensmitteln ist seit 2002 in der EG-BasisVO Nr. 178/2002 geregelt. Danach gilt die klare rechtliche Vorgabe, dass nur sichere Lebensmittel in Verkehr gebracht werden dürfen (vgl. Art 14 Abs 1 EG-BasisVO Nr. 178/2002). Dazu haben Lebensmittelunternehmer Sicherheitssysteme (u. a. HACCP, Rückverfolgbarkeit, Rückruf, Zusammenarbeit mit der Behörde,...) im Betrieb einzuführen. Die Vorgaben über die Lebensmittelsicherheit sind oberstes Gebot und gelten freilich unabhängig davon, ob die Herkunft eines Produktes in den Handelspapieren oder an anderer Stelle vermerkt ist. Das trifft auch für den Tierschutz oder die Tiergesundheit sowie noch viel mehr für die Qualität von Lebensmitteln zu. Die für den österreichischen Verordnungsentwurf vorgebrachte Verknüpfung mit dem formulierten Wirkungsziel geht daher völlig ins Leere.
 - Die im Verordnungsentwurf vorgesehene verpflichtende Weitergabe von Informationen zur Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern entlang der Lieferkette wird damit begründet, dass Lebensmittelunternehmer ohne diese Vorschrift Schwierigkeiten hätten, die zur Anwendung von Art 26 Abs 3 LMIV erforderlichen Informationen entlang der Lieferkette zu erhalten. Diese in Mitteilung zum notifizierten Verordnungsentwurf angeführte „Kurze Begründung“ ist inhaltlich grundsätzlich nicht zutreffend. Vorgeschieden ist: Art 26 Abs 3 LMIV kommt zur Anwendung, wenn Lebensmittelunternehmer die Herkunft des Lebensmittels auszeichnen und die primäre Zutat des Lebensmittels aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort kommt. In diesem Fall sind gemäß Art 26 Abs 3 LMIV entweder das Ursprungsland oder der Herkunftsort der primären Zutat zu deklarieren. Alternativ kann schlicht darauf hingewiesen werden, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort als das Lebensmittel selbst stammt.
 - Schließlich fehlt eine fundierte Kostenschätzung für die Lebensmittellieferkette, insbesondere für die betroffenen Lebensmittelunternehmen in Österreich. Die etablierten Rückverfolgbarkeitssysteme bilden nämlich die geforderten Herkunftsinformationen in der Praxis nicht ab. Sie zielen gemäß EG-BasisVO Nr. 178/2002 vielmehr auf die Information über die jeweiligen Unternehmen ab, von denen Lebensmittel oder Zutaten bezogen und an welche Lebensmittel oder Zutaten abgegeben werden. Informationen über die konkrete Herkunft einzelner Rohstoffe wie Milch, Fleisch, Eier müssten folglich in den etablierten Systemen aufwendig erweitert bzw. neue Systeme in den Betrieben aufgebaut werden. Entsprechende Übergangsfristen wurden vom österreichischen Gesetzgeber nicht berücksichtigt.

- Als Basis für eine realistische Kostenschätzung wären die aufgrund von Art 26 Abs 5 und 6 LMIV erstellten Berichte der Europäischen Kommission heranzuziehen^{2,3}. Diese enthalten in den zugrundeliegenden Folgenabschätzungen auch jeweils eine fundierte Analyse der Kosten und des Nutzens der Einführung einer verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Milch und Milchprodukten sowie bei Fleisch als Zutat, einschließlich der rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und der Auswirkungen auf den internationalen Handel.
- Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Verwendung diverser Definitionen wie „Herkunft“, „Herkunftsort“ und „Ursprungsland“ im vorliegenden Verordnungsentwurf undifferenziert und nicht im Gleichklang mit geltendem EU-Recht erfolgt.

Fazit:

Der notifizierte österreichische Verordnungsentwurf ist geeignet, den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und Österreich zu behindern und stellt eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung gemäß Art 34 AEUV dar. Rechtfertigungsgründe gemäß Art 36 oder gemäß EuGH, Rs 120/78 („zwingende Erfordernisse im Allgemeininteresse“ laut EuGH, Rs 120/78, Rewe-Zentrale-AG, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42, Rn 8) liegen erkennbar nicht vor. Weiters widerspricht er Art 9 Abs 1 lit i), Art 26, Art 38 und 39 LMIV sowie dem Urteil des EuGH in der Rs. C-485/18, Groupe Lactalis, vom 1. Oktober 2020. **Der österreichische Verordnungsentwurf ist somit EU-rechtswidrig.**

Darüber hinaus ist von einzelstaatlichen Regelungen dort abzusehen, wo **europäische Vorgaben bereits in Ausarbeitung** sind. Im Rahmen der EU-„Farm-to-Fork“-Strategie ist eine Erweiterung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung für weitere Lebensmittel (u. a. Fleisch und Milch) bereits für das 4. Quartal 2022 vorgesehen ([EU-„Farm to Fork“-Strategie, Aktionsplan](#), Maßnahme Nr. 21). Nach erfolgter Durchführung des Inception Impact Assessment, folgt demnächst bereits die öffentliche Konsultation.

Der Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie Österreichs bittet daher die Europäische Kommission, sich gegen den notifizierte österreichischen Verordnungsentwurf auszusprechen.

² Kommission, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts im Falle von Milch, von Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und von anderen Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. COM(2015) 205 final.

³ Kommission, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Fleisch, das als Zutat verwendet wird. COM(2013) 755 final, 10 ff.