Mitteilung 981

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 0012

Informationsverfahren EG - EFTA

Notifizierung: 2024/9015/NO

Interne Weiterverbreitung von Bemerkungen eines Mitgliedstaates (Italy).

MSG: 20250012.DE

1. MSG 981 IND 2024 9015 NO DE 03-01-2025 03-01-2025 IT PROJ.7 03-01-2025

2. Italy

3A. MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
Dipartimento Mercato e Tutela
Direzione Generale Consumatori e Mercato
Divisione II - Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi
00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Imprese e del Made in Italy
Direzione generale per la politica industriale, la riconversione e la crisi industriale, l'innovazione, le PMI e il made in Italy
Div. XIII – Agroindustria, industrie culturali e creative, industria del turismo

4. 2024/9015/NO - X40M - Kennzeichnung und Werbung

5.

6. Die zuständigen Dienststellen des Ministeriums für Unternehmen und Made in Italy haben den von Norwegen vorgelegten Entwurf eines Gesetzesvorschlags mit dem Titel „Verordnungen über das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Lebensmittel und Getränke, die sich an Kinder richten" geprüft, der der Notifizierung 2024/9015/NO entspricht. Nach Prüfung gibt Italien unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) folgende ausführliche Stellungnahme ab:
I. SYSTEMMERKMALE
Der von der norwegischen Regierung vorgelegte Gesetzesvorschlag verfolgt das erklärte Ziel, die öffentliche Gesundheit durch die Prävention ernährungsbedingter Krankheiten zu fördern, insbesondere durch den Schutz von Kindern vor sogenannter „schädlicher Vermarktung".
Für die Zwecke dieser Rechtsvorschriften bezeichnet „Kinder" Personen unter 18 Jahren, „Vermarktung" jede Form von Kommunikation oder Maßnahme zu Marketingzwecken und „Sponsoring" jede Form des öffentlichen oder privaten Beitrags zu einer Veranstaltung, einem Unternehmen oder einer Person mit dem Zweck oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf von Produkten an Verbraucher zu fördern.
Mit dem Gesetzesvorschlag würde ein Verbot des Inverkehrbringens bestimmter in Anhang I aufgeführter Lebensmittel eingeführt, die sich an Kinder richten, während gleichzeitig bestimmte Umstände ermittelt würden, unter denen das Inverkehrbringen immer als an Kinder gerichtet angesehen werden sollte.
Darüber hinaus sollte die Vermarktung der in Anhang I aufgeführten Erzeugnisse unabhängig davon, ob sie sich an Kinder richtet, niemals so erfolgen, dass Erwachsene ermutigt werden, diese Erzeugnisse für Kinder zu kaufen.
Schließlich wird die Auffassung vertreten, dass mit dem vorliegenden Gesetzesvorschlag ein Verbot eingeführt wird, die in Anhang I aufgeführten Erzeugnisse an Verkaufsstellen in Bezug auf andere Erzeugnisse und Dienstleistungen, die Kindern gefallen, wie Spielzeug, Kinderbücher, Spiele, auszustellen.

II. BINNENMARKT UND FREIER WARENVERKEHR – UNVEREINBARKEIT MIT ARTIKEL 34 AEUV UND ARTIKEL 11 DES EWR-ABKOMMENS

Zunächst ist Italien (wie auch die norwegische Regierung hervorhebt) der Ansicht, dass ein Verbot des Inverkehrbringens von Verpackungen und Behältnissen eine Maßnahme darstellt, die geeignet ist, den freien Warenverkehr auf dem Markt einzuschränken, und eine ernsthafte Gefahr von Negativanreizen für die Vermarktung von Erzeugnissen in Norwegen birgt.

Die in Betracht gezogenen Rechtsvorschriften enthalten kritische Aspekte in Bezug auf die Verpflichtungen aus dem AEUV und dem EWR-Abkommen – die der Einfachheit halber zusammen analysiert werden – die sich letztlich auf die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher auswirken. Dies liegt daran, dass die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit des betreffenden Gesetzesvorschlags im Hinblick auf die angebliche Verfolgung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit nicht nachgewiesen wurde. Gleichzeitig dürfte das Umpacken von Produkten speziell für Norwegen ungerechtfertigte Hindernisse für den freien Warenverkehr auf dem Markt darstellen.

Um den freien Warenverkehr zu gewährleisten, verbietet Artikel 34 AEUV (Artikel 11 des EWR-Abkommens) mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.

Jede Ware kann in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über den Binnenmarkt fallen, sofern sie einen wirtschaftlichen Wert hat: „Waren“ sind in der Tat als Produkte zu verstehen, die nach Geldwert bewertet werden können und als solche Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.

Was den subjektiven Anwendungsbereich betrifft, so besteht kein Zweifel daran, dass die Bestimmungen des AEUV und des EWR-Abkommens nicht nur für die Mitgliedstaaten bindend sind, sondern auch für alle Einrichtungen, durch die die Organisation des Staates in Ausübung der Gesetzgebungs-, Exekutiv- oder Gerichtsbefugnis strukturiert ist. Daraus folgt eindeutig, dass die Ministerien, die den Erlass dieser Bestimmungen vorgeschlagen haben, verpflichtet sind, die Bestimmungen der Verträge einzuhalten.

Soweit hier relevant, muss der Schwerpunkt auf Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung liegen, die auch dann als mit dem EU-/EWR-Recht unvereinbar anzusehen sind, wenn sie nicht diskriminierender Art sind, d. h. auch dann, wenn sie unterschiedslos sowohl für Unternehmen gelten, die die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats besitzen, der sie umsetzt, als auch für Unternehmen, die die Staatsangehörigkeit anderer Mitgliedstaaten besitzen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat wiederholt zum Begriff einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung Stellung genommen und damit eine nunmehr als konsolidierte und eindeutige Auslegungsleitlinie zu betrachtende Richtlinie gebildet.

Es steht fest, dass jede von den Mitgliedstaaten erlassene Regelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel auch nur mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen ist (ex multis, EuGH, 11. Juli 1974, C-8/74, Dassonville).

Darüber hinaus ist bekanntlich nach ständiger Rechtsprechung zu den Auswirkungen von Kennzeichnungsvorschriften eine Regelung, die länderspezifische Mitteilungen auf Verpackungen vorschreibt, als Hindernis für den Handel innerhalb der Union anzusehen, da sie sich unmittelbar auf das Erzeugnis und damit auf den Handel auf dem Unionsmarkt auswirkt. Dies gilt auch dann, wenn die Maßnahmen angeblich unterschiedslos für alle Hersteller und Erzeugnisse gelten, unabhängig von ihrem Ursprung.

Daraus folgt, dass eine nationale Maßnahme nicht notwendigerweise ein diskriminierendes Element enthalten muss, um nach Artikel 34 AEUV (Artikel 11 des EWR-Abkommens) verboten zu sein.

Dieser Ansatz wurde vom EuGH in der späteren Rechtsprechung (ex multis, EuGH, 20. Februar 1979, C-120/78, Cassis de Dijon) befürwortet. In Anerkennung der Tatsache, dass das Bestehen von Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten geeignet ist, den freien Warenverkehr zu behindern, bestätigte der EuGH, dass Artikel 34 AEUV (und ebenso Artikel 11 des EWR-Abkommens) auch nationale Maßnahmen betreffen kann, die gleichermaßen für inländische und eingeführte Waren gelten.

Mit anderen Worten, diese Bestimmungen gelten nicht nur für Maßnahmen, die eingeführte Waren diskriminieren, sondern auch für Maßnahmen, die prima facie gleichermaßen für inländische und eingeführte Waren gelten, aber in Wirklichkeit eine zusätzliche Belastung für die Einfuhren darstellen. Diese Belastung ergibt sich aus der Tatsache, dass eingeführte Waren der Einhaltung von zwei Regelwerken unterliegen: den vom Herkunftsmitgliedstaat festgelegten und den im Bestimmungsmitgliedstaat geltenden Vorschriften.

In diesem Zusammenhang hat der EuGH in seiner jüngsten Rechtsprechung (EuGH, 3. April 2012, C-428/12, Kommission/Spanien) festgestellt, dass nach der Rechtsprechung eine Maßnahme, die zwar nicht die Bestrafung von

Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten bezweckt oder bewirkt, aber unter den Begriff einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 34 AEUV (Artikel 11 EWR-Abkommen) fällt, wenn sie den Zugang von Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten zum Markt eines Mitgliedstaats behindert.
Die besonderen Merkmale und die Funktionsweise der von Norwegen notifizierten Verordnung reichen jedoch aus, um die in Artikel 34 AEUV (Artikel 11 des EWR-Abkommens) genannte Situation als integriert zu betrachten. Die den Wirtschaftsteilnehmern in der Lieferkette auferlegte Verpflichtung (die im Übrigen willkürlich als Empfänger der Rechtsvorschriften identifiziert werden, da nicht hinreichend erläutert worden ist, anhand welches Kriteriums bestimmte Erzeugnisse in Anhang I anstelle anderer festgelegt worden sind) stellt eine Maßnahme dar, die einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkommt, da sie zwar nicht die Bestrafung von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten bezweckt oder bewirkt, aber den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats für Erzeugnisse mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten in größerem Maße behindert, und zwar durch eine doppelte Anordnung von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, nämlich die des Herstellungsmitgliedstaats und die des Einfuhrmitgliedstaats.
Die erheblichen Schwierigkeiten beim Markteintritt für Unternehmen aus anderen Staaten als Norwegen spiegeln sich in den offensichtlich höheren Kosten wider, die sie tragen müssen, um auf den norwegischen Markt zu gelangen. Dies ist besonders wichtig, da die Mehrheit (tatsächlich die Gesamtheit) der EU-/EWR-Länder keine ähnlichen Beschränkungen für Kommunikation zu Marketingzwecken im Zusammenhang mit der Verpackung von Lebensmitteln und Getränken eingeführt hat.
Daraus folgt, dass das Umpacken von Produkten und die Auferlegung einer Verpflichtung, verbotene Elemente auf der Verpackung zu verbergen, eine erhebliche wirtschaftliche Belastung für die Hersteller und somit ein technisches Handelshemmnis darstellen würden. Der Anstieg der Produktionskosten für Verpackungen, Etiketten und/oder Umverpackungen, die speziell für den norwegischen Markt bestimmt sind, dürfte dazu führen, dass Erzeugnisse ohne norwegischen Ursprung weniger wettbewerbsfähig sind als Erzeugnisse mit Ursprung in Norwegen. Infolgedessen dürfte das Auswahlspektrum der norwegischen Verbraucher erheblich eingeschränkt werden.
All dies führt, selbst wenn der Schluss gezogen werden sollte, dass prima facie keine Diskriminierung vorliegt, dennoch zu einem Verlust an Attraktivität des norwegischen Marktes für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten wegen des inhärenten Potenzials, den Zugang zum norwegischen Markt angesichts der zu tragenden erhöhten Belastungen zu behindern und damit eine Maßnahme gleicher Wirkung einzuführen.
III. AUSNAHMEN VOM FREIEN WARENVERKEHR – UNVEREINBARKEIT MIT ARTIKEL 36 AEUV UND ARTIKEL 13 DES EWR-ABKOMMENS
Darüber hinaus ist die italienische Regierung der Auffassung, dass der Gesetzesvorschlag, der Gegenstand dieser ausführlichen Stellungnahme ist, in einigen anderen Punkten kritisch ist, da er Maßnahmen der zweifelhaften Verhältnismäßigkeit enthält.
Es wird die Auffassung vertreten, dass der fragliche Gesetzesvorschlag, obwohl er den freien Warenverkehr beeinträchtigt, nicht auf der Grundlage von Artikel 36 AEUV (Artikel 13 des EWR-Abkommens) gerechtfertigt ist, insbesondere im Hinblick auf die in Bezug auf den Gesundheitsschutz geltend gemachte Ausnahmeregelung. Der Grundsatz des freien Warenverkehrs lässt Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote und -beschränkungen unberührt, die u. a. aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sind. Im Laufe der Jahre hat der Gerichtshof die Gründe, aus denen die Mitgliedstaaten den Handel beschränken können, um eine breite Palette von Rechtfertigungen erweitert. Letztlich ist es daher Sache des Gerichtshofs, Interessen zu vermitteln, insbesondere im Hinblick auf das Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Freiheit und den fraglichen Ausnahmen. Der Gerichtshof hat zu diesem Zweck eine Reihe allgemeiner Grundsätze herangezogen, aus denen sich die Merkmale staatlicher Maßnahmen ergeben, die a) wirksam sein müssen; b) nicht zu willkürlicher Diskriminierung führen dürfen; c) die von anderen Mitgliedstaaten bereits erlassenen regulatorischen Anforderungen berücksichtigen; d) die Maßnahme mit der geringsten Handelsbeschränkung darstellen, die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erlassen werden kann.
Das Spektrum der Interessen, die erfolgreich geltend gemacht werden, um die nationalen Rechtsvorschriften zu schützen, indem Ausnahmen aus dem Vertrag geltend gemacht werden, lässt sich wie folgt zusammenfassen: a) Marktexternalitäten; b) Bürgerrechte; c) soziokulturelle Präferenzen; d) Erhaltung des Staatsapparats. Von besonderer Relevanz für den hier untersuchten Fall ist die Kategorie der Marktexternalitäten: „Marktexternalitäten […] können auch ihre Wirksamkeit in Bezug auf ein direkt an der Transaktion beteiligtes Subjekt erklären. Der Verkauf eines gefährlichen Produkts stellt ein Beispiel dar. In all diesen Fällen ist die Transaktion mit dem Risiko bestimmter unbeabsichtigter physischer Folgen verbunden. Der Gerichtshof hat Schutz vor einer Vielzahl von Marktexternalitäten geboten. Dazu gehören nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit; Schaden für die Verbraucher […] und unlauterer

Wettbewerb“.
Ein Urteil des Gerichtshofs, Greenham und Abel, bezieht sich auf den oben erörterten Punkt, in dem der Gerichtshof klargestellt hat: „Allerdings müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihres den Gesundheitsschutz betreffenden Ermessens den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten. Die von ihnen gewählten Mittel sind daher auf das Maß dessen zu beschränken, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit tatsächlich erforderlich ist; sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen, das nicht durch Maßnahmen zu erreichen sein darf, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr weniger beschränken.“ Die in diesem Urteil dargelegten Grundsätze (die die ständige Rechtsprechung der Union veranschaulichen) sind in vollem Umfang auf den in dieser Stellungnahme untersuchten Fall anwendbar.
Erstens richtet sich der besprochene Gesetzesvorschlag angeblich an Kinder, tatsächlich aber auch an ein erwachsenes Publikum, wodurch die Vermarktung bestimmter Produkte in einem ungerechtfertigten, unverhältnismäßigen und damit nachteiligen Ausmaß für den freien Warenverkehr eingeschränkt wird.
Zweitens beschränken die vorgeschlagenen Bestimmungen in ihrer Formulierung die Werbung für zahlreiche Lebensmittel- und Getränkeprodukte über das im Hinblick auf das genannte Ziel erforderliche Maß hinaus, da sie die Werbung für viele nährstoffreiche Lebensmittel- und Getränkeprodukte hemmen, einschließlich derjenigen, die wichtige Nährstoffe liefern, deren Verzehr bekanntermaßen mit einer gesunden Ernährung verbunden ist. In diesem Sinne ist der Vorschlag daher nicht nur übermäßig restriktiv für den freien Warenverkehr, sondern läuft auch Gefahr, paradoxerweise dem Ziel des angeblich verfolgten Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu widersprechen.
Drittens ignoriert der Vorschlag alternative Maßnahmen, die ebenso wirksam sein könnten, um die Exposition von Kindern (und Erwachsenen, die nichtsdestotrotz von dem betreffenden Gesetzesentwurf betroffen sind) zu verringern.
Daher hat die norwegische Regierung im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen: a) wirksam sind; b) keine willkürliche Diskriminierung zur Folge haben; c) die bereits von anderen Mitgliedstaaten erlassenen regulatorischen Anforderungen zu berücksichtigen; d) die am wenigsten handelsbeschränkende Maßnahme darstellen, die zur Erreichung eines bestimmten Ziels ergriffen werden kann. Daraus folgt, dass der vorgelegte Gesetzesvorschlag gegen den AEUV und das EWR-Abkommen verstößt.
IV. ENTWICKLUNG VON UNTERNEHMEN IM GEBIET DER EU – UNVEREINBARKEIT MIT ARTIKEL 173 AEUV UND ARTIKEL 7 DES EWR-ABKOMMENS
Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Auferlegung der sich aus den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ergebenden Verpflichtungen die Unternehmen je nach ihrer wirtschaftlichen Größe unterschiedlich betrifft.
Zwar wären alle Unternehmen zur Einhaltung dieser Verpflichtungen verpflichtet, doch ist die finanzielle Belastung, die diese Regelung kleinen und mittleren Unternehmen auferlegt, die verpflichtet sind, spezifische Kennzeichnungs- und Vermarktungsanforderungen ausschließlich für Erzeugnisse zu erfüllen, die für den norwegischen Markt bestimmt sind, zweifellos enorm im Vergleich zu der, die von stärker strukturierten Unternehmen getragen wird.
Dieser Gesetzesvorschlag stellt somit einen weiteren Verstoß gegen EU-Recht dar, da er eindeutig gegen Artikel 173 Absatz 1 AEUV (Artikel 7 des EWR-Abkommens) verstößt, wonach die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter anderem darauf abzielen, ein Umfeld zu fördern, das der Initiative und der Entwicklung von Unternehmen in der gesamten Union, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, förderlich ist.
V. WEITERE ERWÄGUNGEN
Italien möchte weitere politische Überlegungen zum Inhalt des von der norwegischen Regierung vorgelegten Vorschlags anstellen.
Erstens neigen bei der Festlegung von Altersgrenzen für Kinder fast alle staatlichen Maßnahmen und die in der globalen Lebensmittelindustrie am weitesten verbreiteten Selbstregulierungsstandards dazu, das Alter eines Kindes im Zusammenhang mit Beschränkungen der Lebensmittelvermarktung alternativ zwischen unter 13 und unter 16 Jahren festzulegen. Globale Industriestandards wie die der Internationalen Handelskammer legen in dieser Hinsicht Beschränkungen für Kinder unter 13 Jahren fest.
Dies liegt auch daran, dass ein bedeutender Teil der wissenschaftlichen Gemeinschaft der Ansicht ist, dass Kinder im Alter von 12 Jahren ihr eigenes Verbraucherverhalten entwickeln, Werbung effektiv erkennen und kritische Einstellungen dazu einnehmen.
Italien ist daher der Auffassung, dass die Festlegung der gesetzlichen Altersgrenze auf 18 Jahre unverhältnismäßig ist, und empfiehlt, die Beschränkungen der Lebensmittelwerbung nicht auf Jugendliche über 13 Jahre auszuweiten. Anders zu bestimmen, würde zu dem Paradox führen, dass ein Jugendlicher im Alter von 16 Jahren Schusswaffen kaufen kann, aber nicht der Werbung für bestimmte Lebensmittelprodukte ausgesetzt werden kann. Produkten, die darüber hinaus

zusammen mit den für Alkohol geltenden Beschränkungen in einen Topf geworfen würden, mit einer deutlichen Verzerrung bei der Darstellung ihrer Wirkungen.
Die Ermittlung der richtigen Altersgrenze ist von grundlegender Bedeutung, insbesondere bei der Prüfung des Vorschlags, Werbung zu verbieten, die Kinder „ansprechen könnte“. Es ist ganz offensichtlich, dass es keine Möglichkeit gibt, solche Beschränkungen bis zum Alter von 18 Jahren zu verhängen – oder jedenfalls hat die norwegische Regierung eine solche nicht ordnungsgemäß vorgeschlagen –, ohne einen massiven Einfluss auf die an Erwachsene gerichtete Werbung zu haben.
Darüber hinaus wird in dem Gesetzesvorschlag vorgeschlagen, das Inverkehrbringen der in Anhang I aufgeführten Erzeugnisse zu verbieten, wenn dies so erfolgt, dass Erwachsene ermutigt werden, Produkte für Kinder zu kaufen (Artikel 4 Absatz 4). Diese Maßnahme könnte in der Praxis die Präsentation zu geselligen und häuslichen Zeiten im Zusammenhang mit der Vermarktung der gängigsten Haushaltsprodukte verbieten. Ein solcher Ansatz, der offensichtlich übermäßig restriktiv ist, würde zweifellos die im AEUV und im EWR-Abkommen verankerten Freiheiten beeinträchtigen und wäre bei der Interessenabwägung nicht hinreichend zu rechtfertigen.
***
Vor diesem Hintergrund ersucht Italien die Europäische Kommission, die negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Bestimmungen auf das Funktionieren des EU-/EWR-Binnenmarkts zu prüfen, und ersucht daher die norwegische Regierung, ihren Vorschlag zurückzuziehen.

****
Europäische Kommission
Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu