MIV-Stellungnahme zum italienischen „Sistema di Qualità Nazionale Benessere Animale“ (SQNBA) TRIS-Notifizierung 2026/0313/IT

25.09.2026

An die
Europäische Kommission
Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (DG GROW)
TRIS – Barrier Prevention

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Milchindustrie-Verband e.V. (MIV) vertritt die Interessen der deutschen Milchwirtschaft. Der MIV unterstützt ausdrücklich Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls, zur Verringerung des Antibiotikaeinsatzes und zur Stärkung der Verbrauchertransparenz. Solche Maßnahmen müssen jedoch mit den Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes vereinbar sein und dürfen weder unmittelbar noch mittelbar zu ungerechtfertigten Handelshemmnissen innerhalb der Europäischen Union führen.

Vor diesem Hintergrund äußert der MIV erhebliche Bedenken hinsichtlich des notifizierten italienischen Regelungsrahmens für das „Sistema di Qualità Nazionale Benessere Animale“ (SQNBA).

1. Besondere Bedeutung des italienischen Marktes

Italien gehört zu den wichtigsten Exportmärkten der deutschen Milchwirtschaft. Nach den Niederlanden ist Italien der zweitgrößte Absatzmarkt für deutsche Milchprodukte. Rund 13 % der deutschen Milchproduktexporte sowie etwa 17 % der deutschen Käseexporte werden nach Italien geliefert. Maßnahmen, die den Marktzugang erschweren oder die

Milchindustrie-Verband e.V. | Jägerstraße 51 | 10117 Berlin | Telefon +49 30 4030445-0 | Telefax +49 30 4030445-55 • E-Mail info@milchindustrie.de
Registrierter Interessenvertreter nach § 3 Lobbyregistergesetz (Registernummer: R000765)

Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verschlechtern, haben daher unmittelbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Molkereiwirtschaft sowie der mit ihr verbundenen Milcherzeuger.

2. Risiko einer Maßnahme gleicher Wirkung gemäß Art. 34 AEUV

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, insbesondere den Urteilen Rs. 8/74, Procureur du Roi gegen Benoît und Gustave Dassonville (*Dassonville*) sowie Rs. 120/78, Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*), umfasst Art. 34 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) nicht nur klassische Einfuhrverbote und Einfuhrkontingente, sondern auch nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den Marktzugang von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern."

Das italienische SQNBA-System sieht umfangreiche Anforderungen hinsichtlich Registrierung, Dokumentation, Rückverfolgbarkeit, Datenübermittlung, Auditierung und Zertifizierung vor. Auch wenn diese Anforderungen formal unterschiedslos gelten mögen, treffen sie Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten in deutlich stärkerem Maße als italienische Marktteilnehmer.

Dabei ist hervorzuheben, dass Art. 34 AEUV nicht nur klassische Importverbote oder Einfuhrkontingente erfasst. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind auch nationale Maßnahmen verboten, die den Marktzugang von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erschweren. Gerade hierin liegt die zentrale Problematik des SQNBA-Systems.

Zwar steht das System formal auch Unternehmen außerhalb Italiens offen. Die praktischen Teilnahmevoraussetzungen führen jedoch dazu, dass Unternehmen, die bereits in ihren jeweiligen Herkunftsländern gleichwertige oder sogar höhere Tierwohlstandards erfüllen, zusätzliche Verwaltungs- und Zertifizierungsanforderungen erfüllen müssen. Der MIV ist insbesondere besorgt, dass die Teilnahme am SQNBA-System zwar formal allen Marktteilnehmern der Europäischen Union offensteht, die praktischen Teilnahmevoraussetzungen jedoch zu einer faktischen Diskriminierung von Unternehmen führen können, die bereits nach gleichwertigen oder höheren Tierwohlstandards zertifiziert sind. Eine lediglich formale Öffnung des Systems genügt nicht, wenn die tatsächliche Teilnahme mit erheblichen zusätzlichen Anforderungen verbunden ist und dadurch der Marktzugang erschwert wird.

3. Verletzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung

Besonders kritisch ist das Fehlen eines effektiven Mechanismus zur Anerkennung gleichwertiger Tierwohlsysteme anderer Mitgliedstaaten.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, wie er in der vorgenannten Rechtssache Cassis de Dijon entwickelt wurde, müssen Produkte, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und vermarktet werden, grundsätzlich Zugang zu den Märkten aller anderen Mitgliedstaaten haben.

Der vorliegende Entwurf erhebt jedoch faktisch die italienischen Kontroll- und Zertifizierungsverfahren zum Referenzmodell für die Teilnahme am italienischen Markt. Unternehmen, die bereits nach vergleichbaren oder strengeren Programmen zertifiziert sind, erhalten keinen ausreichenden Anspruch auf Anerkennung ihrer bestehenden Systeme.

Der MIV fordert daher die Einführung einer verbindlichen Äquivalenzregelung, die Tierwohlprogramme anderer Mitgliedstaaten anerkennt, sofern diese vergleichbare oder höhere Anforderungen erfüllen. Aus Sicht des MIV sollte sich die Anerkennung nicht auf einzelne Zertifikate oder Nachweise beschränken. Vielmehr sollten Tierwohlprogramme anderer Mitgliedstaaten, die vergleichbare oder höhere Anforderungen erfüllen, als System insgesamt als gleichwertig anerkannt werden. Eine solche Systemäquivalenz muss den betreffenden Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zur SQNBA-Kennzeichnung eröffnen. Anderenfalls bliebe die Anerkennung weitgehend wirkungslos.

Andere europäische Tierwohlsysteme zeigen bereits heute, dass hohe Tierwohlstandards mit offenen und diskriminierungsfreien Teilnahmebedingungen vereinbar sind. Das SQNBA-System sollte sich an solchen bewährten Modellen orientieren

4. Praktische und administrative Handelshemmnisse

Besondere Bedenken bestehen ferner hinsichtlich der zwingenden Anbindung an das italienische System ClassyFarm sowie an die nationale Datenbank BDN. Ausländische Landwirte, Tierärzte und Verarbeiter verfügen regelmäßig nicht über denselben Zugang zu diesen Systemen wie italienische Marktteilnehmer.

Dies führt zu erheblichen Doppelstrukturen, Mehrfachmeldungen und damit zwangsläufig einhergehenden zusätzlichen administrativen Kosten. Daten zu Tiergesundheit, Tierwohlindikatoren und Antibiotikaverbräuchen werden in zahlreichen Mitgliedstaaten bereits durch staatliche Register oder anerkannte Zertifizierungssysteme erfasst. Derartige Daten sollten als gleichwertig anerkannt werden.

Darüber hinaus sollten standardisierte technische Schnittstellen (APIs) geschaffen werden, um einen automatisierten Datenaustausch zwischen bestehenden nationalen Datenbanken und den italienischen Systemen zu ermöglichen. Ohne entsprechende Anerkennungsmechanismen und technische Schnittstellen besteht die Gefahr, dass die Teilnahme ausländischer Unternehmen lediglich auf dem Papier möglich bleibt, in der Praxis jedoch nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden kann.

Schließlich bestehen auch erhebliche Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Frage, unter welchen Voraussetzungen Rohstoffe oder Vorprodukte aus anderen Mitgliedstaaten in SQNBA-zertifizierten Lieferketten verwendet werden können. Dies betrifft insbesondere Verarbeitungsunternehmen, die grenzüberschreitende Rohstoffströme einsetzen.

5. Anerkennung von Zertifizierungsstellen und Tierärzten

Der Entwurf sieht besondere Anforderungen für Zertifizierungsstellen und Tierärzte vor. Aus Sicht des MIV sollte sichergestellt werden, dass diese Anforderungen für Betreiber aus anderen Mitgliedstaaten keine unnötigen Erschwernisse bei der Teilnahme am SQNBA-System bewirken.

Der MIV regt daher an zu prüfen, ob Zertifizierungsstellen, die bereits nach den einschlägigen unionsrechtlichen Akkreditierungsvorschriften anerkannt sind, in geeigneter Weise in das System eingebunden werden können. Dies könnte dazu beitragen, Doppelstrukturen und zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Gleichwertige tierärztliche Qualifikationen und Bewertungen aus anerkannten nationalen Tiergesundheits- und Tierwohlsystemen müssen akzeptiert werden. Es erscheint weder sachgerecht noch verhältnismäßig, Tierärzte anderer Mitgliedstaaten zur Absolvierung italienischer Spezialschulungen zu verpflichten, obwohl sie bereits vergleichbare Aufgaben im Rahmen nationaler Kontrollsysteme wahrnehmen.

6. Wettbewerbsverzerrungen durch die Marktwirkung des SQNBA-Labels

Der MIV hält es für unzureichend, wenn die italienischen Behörden darauf verweisen, dass Kennzeichnungen anderer Mitgliedstaaten weiterhin verwendet werden dürfen.

Nationale Tierwohllabel entfalten regelmäßig erhebliche Marktwirkungen. Verbraucher orientieren sich im Regelfall an den ihnen bekannten nationalen Kennzeichnungen. Die bloße Duldung anderer ausländischer Kennzeichnungssysteme beseitigt das Diskriminierungsproblem nicht, da Verbraucher zukünftig regelmäßig nur das nationale italienische SQNBA-Label kennen und dieses bei Kaufentscheidungen berücksichtigen würden.

Ohne eine realistische und praktisch erreichbare Teilnahme am SQNBA-System entsteht für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ein erheblicher Wettbewerbsnachteil, obwohl diese möglicherweise gleichwertige oder sogar höhere Tierwohlstandards erfüllen. Dies führt zu faktischen Vorteilen für italienische Anbieter und beeinträchtigt die Chancengleichheit im Binnenmarkt.

Ferner sollte klargestellt werden, dass bestehende freiwillige Tierwohl- und Qualitätssicherungssysteme weiterhin kommuniziert werden dürfen und nicht faktisch durch SQNBA verdrängt werden

7. Verhältnismäßigkeit und Binnenmarktfragmentierung

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH müssen nationale Maßnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Der MIV bezweifelt, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere ist nicht ersichtlich,

- weshalb bestehende gleichwertige Systeme anderer Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden können,
- weshalb zusätzliche italienische Auditverfahren erforderlich sind,
- weshalb Daten aus bestehenden nationalen Registern nicht akzeptiert werden,
- weshalb weniger belastende Maßnahmen nicht in Betracht kommen.

Darüber hinaus besteht die Gefahr einer fortschreitenden Fragmentierung des Binnenmarktes. Würden weitere Mitgliedstaaten vergleichbare nationale Systeme mit jeweils eigenen Zertifizierungs-, Dokumentations- und Kontrollanforderungen einführen, entstünde ein regulatorischer Flickenteppich mit erheblichen Belastungen für grenzüberschreitend tätige Unternehmen. Hier gilt es frühzeitig, einer drohenden unerwünschten Fragmentierung des EU-Binnenmarktes Einhalt zu gebieten.

Eine solche Entwicklung stünde nicht nur im Spannungsverhältnis zu Art. 34 AEUV, sondern auch zu Art. 26 Abs. 2 AEUV, wonach die Europäische Union einen Raum ohne Binnengrenzen umfasst, in dem der freie Warenverkehr gewährleistet ist. Die schrittweise Entstehung nationaler Tierwohlkennzeichnungssysteme mit jeweils eigenen Zertifizierungs-, Datenbank- und Kontrollanforderungen würde diesem Binnenmarktziel zuwiderlaufen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ernährungswirtschaft insgesamt beeinträchtigen

Die Auswirkungen des Systems sollten schließlich auch im Hinblick auf italienische Verarbeitungsunternehmen geprüft werden, die auf Rohstoffe und Vorprodukte aus anderen Mitgliedstaaten angewiesen sind.

Schlussfolgerungen

Der Milchindustrie-Verband e.V. fordert die Europäische Kommission auf,

- die Vereinbarkeit des SQNBA-Systems mit Art. 34 bis 36 AEUV umfassend zu prüfen;
- die Grundsätze der Rechtsprechung aus Dassonville und Cassis de Dijon sicherzustellen;
- eine verbindliche Systemäquivalenz einschließlich diskriminierungsfreien Zugangs zur SQNBA-Kennzeichnung für gleichwertige Tierwohlprogramme anderer Mitgliedstaaten vorzusehen;
- technische Schnittstellen zum Datenaustausch mit bestehenden nationalen Systemen zu verlangen;
- EU-weit akkreditierte Zertifizierungsstellen sowie gleichwertige tierärztliche Qualifikationen anzuerkennen;
- Wettbewerbsverzerrungen und eine weitere Fragmentierung des Binnenmarktes zu verhindern.

Der MIV ist überzeugt, dass hohe Tierwohlstandards und ein funktionierender Binnenmarkt keine Gegensätze sind. Tierwohlziele lassen sich wirksam verfolgen, ohne neue Handelshemmnisse innerhalb der Europäischen Union zu errichten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. **Dr. Björn Börgermann**
Hauptgeschäftsführer

gez. **Dr. Oliver Baustian**
Syndikusrechtsanwalt/Leiter Büro Brüssel