EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mitteilung 113

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2024) 2670

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2024/0384/HU

Weiterverbreitung einer von einem Mitgliedstaat (Germany) empfangenen ausführlichen Stellungnahme über eine freiwillige Vereinbarung (Artikel 6 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie (EU) 2015/1535)

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinjoni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Aviz detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 05-11-2024. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 05-11-2024.- Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 05-11-2024.- Удължаване на крайния срок на статуквото до 05-11-2024. - Prodlužuje lhůtu současného stavu do 05-11-2024. - Fristen for status quo forlænges til 05-11-2024. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 05-11-2024. - Amplía el plazo de statu quo hasta 05-11-2024. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 05-11-2024. - Jatkaa status quon määräaikaa 05-11-2024 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 05-11-2024. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 05-11-2024-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 05-11-2024. - Status quo terminas pratęsiamas iki 05-11-2024. - Pagarina “status quo” laika periodu līdz 05-11-2024. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 05-11-2024. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 05-11-2024. - Przedłużenie status quo do 05-11-2024. - Prolonga o prazo do statu quo até 05-11-2024. - Prelungește termenul status quo-ului până la 05-11-2024. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 05-11-2024. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 05-11-2024. - Förlänger tiden för status quo fram till 05-11-2024.

The Commission received this detailed opinion on the 01-10-2024. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 01-10-2024. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 01-10-2024 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 01-10-2024. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 01-10-2024. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 01-10-2024. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 01-10-2024. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 01-10-2024. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 01-10-2024. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 01-10-2024. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 01-10-2024. - A Bizottság 01-10-2024-án/-én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 01-10-2024. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 01-10-2024. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 01-10-2024. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinjoni dettaljata dwar il-01-10-2024. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 01-10-2024 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 01-10-2024. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 01-10-2024. - Comisia a primit avizul detaliat privind 01-10-2024. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 01-10-2024. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 01-10-2024. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 01-10-2024. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 01-10-2024.

MSG: 20242670.DE

1. MSG 113 IND 2024 0384 HU DE 05-11-2024 01-10-2024 DE DO 6.2(1) 05-11-2024

2. Germany

3A. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat EB3

3B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Referat VIID1

4. 2024/0384/HU - C00A - Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel

5. Artikel 6 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie (EU) 2015/1535

6. Notifizierung: 2024/0384/HU

Weiterverbreitung einer von einem Mitgliedstaat (Deutschland) empfangenen ausführlichen Stellungnahme (Artikel 6 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie (EU) 2015/1535).
Betreff: „Lebensmittelkette und ihre amtliche Überwachung“ gemäß Notifizierung Nr. 2024/0384/HU - Detaillierte Stellungnahme
Am 1.02.2022 trat in Ungarn bereits ein Gesetz zur Vermeidung und Verringerung der Lebensmittelverschwendung in Kraft, wonach viele Lebensmittel mit einer Haltbarkeit von mehr als 48 Stunden nicht mehr vom Lebensmitteleinzelhandel (LEH) an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft werden dürfen, sobald ihr Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) 48 Stunden unterschreitet. Dieses Gesetz wurde damals nicht notifiziert. Die ungarische Regierung hat aber nun Änderungen an diesem Gesetz vorgenommen und das Änderungsgesetz notifiziert. Danach muss eine Vielzahl an Produkten (die durch Dekret festgelegte Produktliste ist offen formuliert und umfasst in der momentanen Version z. Bsp. auch frisches Brot und Fleisch) ab 48 Stunden vor Ablauf der Mindesthaltbarkeitsfrist aus den Regalen genommen und in einer staatlich organisierten Datenbank registriert werden. Die Produkte müssen zur Abholung vorgehalten werden, um an die dem Staat unterstellte Organisation „Lebensmittelrettungszentrum/ÉMK“ gespendet werden zu können, welches die Produkte an bedürftige Personen verteilen soll. Eine Entschädigung des LEH ist nicht vorgesehen. Das Gesetz erfasst dabei lediglich Einzelhandelsketten mit einem Nettojahresumsatz von mehr als 100 Mrd. Ungarische Forint (HUF). Die Regelung wird damit begründet, dass die Lebensmittelverschwendung eingedämmt werden müsse und die Versorgung hilfsbedürftiger Personen unterstützt werde.
Das notifizierte ungarische Gesetz führt zu grundlegenden Änderungen des momentan praktizierten freiwilligen Spendensystems, das auch die gesetzlich betroffenen Produktgruppen umfasst. So soll statt der freiwilligen Spende ein staatlich kontrolliertes Zwangssystem eingeführt werden. Betroffene Produkte sind unter anderem frisches und verarbeitetes Gemüse, Obst und Pilze sowie andere pflanzliche Lebensmittel. Die Spenden sind verpflichtend an das EMK vorgesehen. Der Lebensmittelrettungsdatenbank müssen eine Vielzahl an Daten, unter anderem über die anbietenden Einrichtungen, die Durchführung logistischer Aufgaben, den ‚Buchwert‘ sowie über die angebotenen Lebensmittel, bereitgestellt werden.
Im Jahr 2022 erhöhte die Regierung die bereits bestehende sog. ‚Retail Tax‘ mit der Begründung, die Erhöhung sei zur Finanzierung des neuen Nahrungsrettungsprogramms erforderlich. So wurde der ursprüngliche Steuersatz der Retail Tax von 2,5% auf 2,7% des Jahresumsatzes der Unternehmen angehoben, was ebenfalls nur für Unternehmen mit einem Nettojahresumsatz von über 100 Mrd. HUF trifft.
Grundsätzlich begrüßt Deutschland Initiativen zur Verringerung der Nahrungsmittelverschwendung. Der vorliegende Entwurf lässt aber Zweifel an der Vereinbarkeit mit EU-Recht aufkommen.

1. Verstoß gegen das Recht auf Eigentum und die Unternehmerische Freiheit - Artikel 17 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)
Die Regelungen im ungarischen Gesetz zur Vermeidung und Verringerung der Lebensmittelverschwendung verstoßen nach Auffassung der Bundesregierung gegen das Grundrecht auf Eigentum.
Gem. Artikel 17 Abs. 1 GRC haben neben natürlichen auch juristische Personen des Privatrechts das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen. Die von ihnen zum Verkauf angebotenen Produkte bilden in der Regel Sacheigentum der LEH-Unternehmen. Durch die gesetzliche Regelung wird die Verfügungsmacht der Unternehmen über die Produkte zeitlich beschränkt, indem der Verkauf bereits 48 Stunden vor Ablauf des Haltbarkeitsdatums nicht mehr möglich ist.
Dies stellt eine de-facto-Enteignung gem. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC dar.
Bei einer reinen Nutzungsbeschränkung darf kein (rechtlicher oder tatsächlicher) Übergang der Rechtsposition erfolgen. Hinsichtlich der Eigentumsentziehungen wird unterschieden zwischen förmlichen Enteignungen und de-facto-Enteignungen. Eine förmliche Enteignung ist der zwangsweise Übergang der Eigentümerstellung auf den Staat oder einen

Dritten.
Eine de-facto-Enteignung ist gegeben, wenn der Eigentümer von jeder „sinnvollen Art“ der Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird, etwa von jeder sinnvollen Art der Vermarktung (Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl., 2021, Art. 17 Rn. 17 ff.).
Das ungarische Gesetz dürfte somit eine de-facto-Enteignung darstellen.
Das ungarische Gesetz trifft Regelungen zu Verfügungen über Eigentum. Diese könnten daher über die o.g. „Auflagenbeschränkungen“ hinausgehen. Das Gesetz fordert damit einen Übergang der Rechtsposition und damit mehr als eine Nutzungsregelung.
Es dürfte weiterhin davon auszugehen sein, dass die Verfügungen nicht freiwillig, d.h. durch Verzicht erfolgen. Das ungarische Gesetz verwendet zwar das Konstrukt einer „Spende“. Eine solche soll aber verpflichtend und somit gerade nicht freiwillig sein.
Zwar soll eine de-facto-Enteignung dann nicht vorliegen, wenn der Eigentümer noch über sein Eigentum (sei es auch zu einem deutlich niedrigeren Preis) verfügen kann. Hier dürfte der Fall jedoch anders liegen: Im Unterschied zum vorgenannten Fall hat die „Verfügung“ kostenlos zu erfolgen. Ohnehin sollen die LEH nur eine einzige Verfügungsmöglichkeit – ohne Entscheidungsspielraum – haben.
Eine Rechtfertigung im Sinne des öffentlichen Interesses liegt nicht vor. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC). Zwar könnten die Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung und die Versorgung hilfsbedürftiger Personen grundsätzlich ein Interesse der Allgemeinheit darstellen. Was die legitimen Einschränkungsziele angeht, so kommen sowohl für Enteignungen als auch für Nutzungsbeschränkungen gem. Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GRC „von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen“ sowie der „Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“ in Betracht. Das Erfordernis des „Wohls der Allgemeinheit“ in Art. 17 Abs. 1 Satz 3 GRC stellt daher keine weitergehenden Anforderungen bzw. Einschränkungen auf (Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17 Rn. 25 ff.).
Allerdings verlangt Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC die Verfolgung öffentlicher Interessen, weshalb bei Enteignungen die Begünstigung Privater nicht der alleinige Zweck sein darf. Eine Entziehung von Eigentum zugunsten von Privatpersonen (EMK) ist dann nur möglich, wenn damit auch öffentliche Interessen verfolgt werden. Bei Enteignungen sind die möglichen legitimen Ziele enger.
Insbesondere ist die gesetzliche Regelung nicht verhältnismäßig.
Sie ist bereits zur Vorbeugung von Lebensmittelverschwendung nicht geeignet. Es ist kein Grund ersichtlich, die Lebensmittel bereits vor Ablauf des MHD spenden zu müssen. Die Produkte sind bis zu diesem Datum noch verkehrsfähig und verkäuflich, sodass keine Entsorgung der Lebensmittel droht und der Gesetzesentwurf somit die Lebensmittelverschwendung nicht reduziert. Dafür spricht auch, dass nach den Richtlinien des ungarischen Amtes für Lebensmittelsicherheit sowie den nationalen und EU-Vorschriften (Kapitel Va der Verordnung 852/2004 über Lebensmittelhygiene) selbst Produkte mit einem abgelaufenen Mindesthaltbarkeitsdatum für einen bestimmten Zeitraum weiterhin konsumierbar sind und eine kostenlose Abgabe der Produkte nach Ablauf des MHD aus gesundheitlichen Gesichtspunkten möglich ist. Damit droht innerhalb der letzten 48 Stunden vor Ablauf des MHD erst recht keine Entsorgung und damit einhergehende Verschwendung. Zudem sind die letzten 48 Stunden vor MHD nicht der letztmögliche Zeitpunkt für eine Verwertung. Eine verpflichtende Spende vor Ablauf des Haltbarkeitsdatums trägt daher nicht zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung bei.
Zur Erreichung des Ziels der Versorgung hilfsbedürftiger Personen ist der Gesetzesentwurf zwar geeignet und erforderlich, er steht vorliegend jedoch nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Intensität des Eingriffs. Aufgrund der hohen Eingriffsintensität sind hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu stellen.
Zwischen dem LEH und privaten Lebensmitteltafeln sowie gemeinnützigen Organisationen besteht eine Vielzahl an Kooperationen. Durch das Verbot, die Produkte an andere Organisationen als das ÉMK zu spenden, werden diese etablierten Abläufe untersagt, obwohl diese bereits zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen beitragen. Zwar sind bereits etablierte Prozesse zur freiwilligen Nahrungsmittelrettung in der Menge nicht gleich geeignet wie verpflichtende Abgaben. Jedoch ist im Rahmen der Abwägung auch zu berücksichtigen, dass durch die Vorgabe der verpflichtenden Spenden an das ÉMK gerade die bereits bestehenden und etablierten Prozesse der Händler mit anderen gemeinnützigen Organisationen gefährdet werden. Gleichzeitig ist das zentralisierte staatliche System für Produkte wie Obst und Gemüse, Backwaren und Produkte, die gekühlt werden müssen, aufgrund der langen Logistikkette ungeeignet. Das komplexe

Verteilungssystem und die langen Transportzeiten und -wege erhöhen Risiken für die Lebensmittelsicherheit und ermöglichen Fehler - im Gegensatz zu den derzeitigen freiwilligen „just in time“ Spenden.
Insbesondere frische Produkte wie Fleisch, Fisch, Milch, Obst und Gemüse dürften nach dem Gesetz nur für einige Minuten/Stunden zum Verkauf angeboten werden, bevor sie 48 Stunden lang zur Abholung durch die staatliche Organisation im Lager vorgehalten werden müssten.
Darüber hinaus ist entgegen Art 16 Abs. 1 Satz 2 ein finanzieller Ausgleich für den LEH nicht vorgesehen. Das Fehlen einer Entschädigung stellt in Hinblick auf den verfolgten Zweck einen unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff dar, da die Produkte vor Ablauf des MHD ihren bisherigen Marktwert haben und die LEH durch die Zwangsspenden einen erhebliche Schaden erleiden zu einem Zeitpunkt, an dem die Produkte unter regulären Umständen noch nicht weggeworfen würden, also gerade keine Lebensmittelverschwendung droht.
Das bedeutet, dass Lebensmitteleinzelhändler für die staatliche Lebensmittelrettung doppelt bezahlen müssen: Einmal durch die Steuer in Höhe von 2,7% und zusätzlich durch die unentschädigte Zwangsspende.
Schließlich ist anzumerken, dass das Gesetz zu unbestimmt ist. Aus den Rechtsvorschriften geht nicht eindeutig hervor, welche Produkte obligatorisch und welche fakultativ zu spenden sind, insbes. bei Produkten mit kurzem Verfallsdatum. Die Händler haben keine Rechtssicherheit, wie lange – oder ob überhaupt – sie das Recht haben, die Produkte zu verkaufen. Es bleibt offen, wie mit Produkten ohne Mindesthaltbarkeitsdatum umgegangen werden soll oder auf wen sich die Angaben zum Nutzer genau beziehen sollen. Darüber hinaus ist nicht klar, ob sich die Definition des Buchwerts auf den Kaufpreis oder den Wert von Vorräten bezieht. Dies kann bei der Bilanzierungsmethode für Vorräte möglicherweise unterschiedlich sein.
Neben einem Verstoß gegen Art. 17 GRC kommt hier auch ein Verstoß gegen Art. 16 GRC in Betracht, denn Art. 16 GRC schützt die Verfügung über die wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen, Verdienstmöglichkeiten sowie die Gestaltung der Preise (Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl., 2021, Art. 16 Rn. 7, 10). Die ungarische Regelung schränkt die Verfügungsgewalt in den letzten 48 Stunden vor Ablauf des MHD ein und legt den Preis „0“ Euro fest. Insbesondere die obigen Ausführungen zur fehlenden Verhältnismäßigkeit der Regelung lassen sich insoweit übertragen.

2. Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit
Zudem ist die Regelung im ungarischen Änderungsgesetz nicht mit der Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 AEUV i.V.m. Art. 54 AEUV vereinbar.
Von der Niederlassungsfreiheit ist die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten von gewisser Dauer erfasst, worunter auch das Betreiben eines Unternehmens im LEH durch eine in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Gesellschaft (oder natürliche Person) fällt.
Diese geschützte Tätigkeit wird durch den Gesetzesentwurf beeinträchtigt. Art. 49 AEUV normiert nicht nur ein Beschränkungs-, sondern auch ein Diskriminierungsverbot. Eine mittelbare Diskriminierung ist dadurch gegeben, dass das Gesetz lediglich für Unternehmen anwendbar ist mit einem Jahresnettoumsatz von mehr als 100 Mrd. HUF. Ungarische Einzelhändler überschreiten den Umsatz in Höhe von 100 Mrd. HUF in der Regel nicht, wohingegen der Umsatz internationaler LEH-Unternehmen in der Regel über dieser Grenze liegen. In der Folge sind de facto lediglich ausländische Lebensmitteleinzelhändler vom Gesetz betroffen. Art. 49 AEUV greift gerade auch bei de facto Schlechterstellungen von Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland.
Eine Schlechterstellung erfolgt insofern, als durch die Regelungen die Aufnahme oder das Betreiben von LEH-Unternehmen beeinträchtigt oder weniger attraktiv gemacht wird. Das Verkaufsverbot von Lebensmitteln ab 48 Stunden vor Ablauf des MHD führt zu signifikanten finanziellen Einbußen und macht die Aufnahme oder die Ausübung eines LEH-Unternehmens finanziell weniger attraktiv. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bedeutenden Anteil der vom Gesetz betroffenen Produkte am Gesamtumsatz der Unternehmen.
Eine Rechtfertigung ist nicht gegeben.
Zwar liegt ein tauglicher Rechtfertigungsgrund vor. Taugliche Rechtfertigungsgründe für mittelbare Diskriminierungen sind neben den geschriebenen Rechtfertigungsgründen aus Art. 52 AEUV auch ungeschriebene Rechtfertigungsgründe (zwingende Gründe des Allgemeinwohls). Der Gesetzesentwurf erging einerseits zur Versorgung hilfsbedürftiger Personen – dies könnte unter den Schutz der öffentlichen Gesundheit nach Art. 52 Abs. 1 AEUV fallen –, andererseits zur Verhinderung von Lebensmittelverschwendung und damit zum Umweltschutz. Letzterer ist als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund anerkannt.
Allerdings ist das Gesetz nicht verhältnismäßig. Dabei kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Zudem verursachen Einzelhändler mit einem Umsatz von mehr als 100 Mrd. HUF verhältnismäßig nicht mehr Lebensmittelabfälle als kleinere Unternehmen Diesen eine Abgabepflicht – zumal 48 Stunden vor Ablauf des MHD – aufzuerlegen, würde eine Ungleichbehandlung eines gleichen Sachverhalts darstellen.
Neben den unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen mangels Entschädigung zzgl. Steuererhöhungen schlägt der Entwurf zudem exzessive Verwaltungsvorschriften vor, die zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand führen. Bei der Lebensmittelrettungsdatenbank werden unverhältnismäßige Berichtpflichten gefordert. Die einzelnen Verkaufsstellen (Supermärkte), die die Daten für jede aussortierte Produktcharge digital zur Verfügung stellen müssen, verfügen weder über die laut Gesetz erforderlichen Daten, noch über die personellen Kapazitäten, um sie in dem Ausmaß täglich zu generieren. Die fraglichen Daten werden momentan effizient und gebündelt von den Unternehmenszentralen verarbeitet.
Neben einem Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit ist hier auch ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit gegeben. Hier sind die Erwägungen insb. zur Verhältnismäßigkeit übertragbar.

****

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