



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 17.1.2025

C(2025) 460 final

Herr Radosław Sikorski
Ministerium für auswärtige
Angelegenheiten
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
Polen

Betreff: Notifizierung 2024/583/PL

**Entwurf einer Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und
ländliche Entwicklung über die detaillierten Anforderungen an die
Handelsqualität von Verpackungen bestimmter Spirituosen**

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der
Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrter Herr,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾,
notifizierten die polnischen Behörden der Kommission am 18. Oktober 2024 den
Entwurf einer „*Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
über die detaillierten Anforderungen an die Handelsqualität von Verpackungen
bestimmter Spirituosen*“ (im Folgenden „notifizierter Entwurf“).

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass Spirituosen (mit einem Alkoholgehalt von
mehr als 15 Vol.-%) mit einem Packungsinhalt von bis zu 200 ml nur in Flaschen- oder
Dosenverpackungen in Verkehr gebracht werden dürfen. Damit soll die Vermarktung
der sogenannten „Alko-Beutel“ verhindert werden. Ferner wird erläutert: „*Öffentliche
Forderungen und Signale von Organisationen, die gegen Alkoholismus kämpfen, deuten
darauf hin, dass die leichte Verfügbarkeit von Spirituosen in kleinen Packungen ein
wichtiger Faktor für die Förderung und Steigerung des Alkoholkonsums ist. Aufgrund
des Auftretens von Spirituosen in Beuteln, die auf dem Markt irreführend an
Lebensmittelverpackungen für Kinder erinnern, müssen Anforderungen an die
Verpackung bestimmter Spirituosen so festgelegt werden, dass die Verbraucher nicht in
Bezug auf den Inhalt der Verpackung irreführt werden*“.

¹ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015
über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften
für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission zu den folgenden Bemerkungen veranlasst.

In Artikel 1 des notifizierten Entwurfs heißt es: *„In der Verordnung werden besondere Anforderungen an die Handelsqualität von Fertigpackungen von Spirituosen festgelegt, deren Nenngröße bis zu 200 Milliliter beträgt“.*

In Artikel 2 des notifizierten Entwurfs heißt es: *„Spirituosen im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EU) 2019/787 (...) in Fertigpackungen mit einer Nenngröße von bis zu 200 Millilitern werden in Flaschen oder Dosen in Verkehr gebracht, wobei die Etikettierung dieser Flaschen oder Dosen im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Verordnung:*

- (1) in Bezug auf die Identifizierung von Spirituosen keine Zweifel aufkommen lassen oder irreführend sein darf;*
- (2) es ermöglichen muss, Spirituosen von anderen Lebensmitteln, insbesondere von für Kinder bestimmten Lebensmitteln, zu unterscheiden“.*

Artikel 3 des notifizierten Entwurfs sieht vor:

„Spirituosen in einzelnen Fertigpackungen mit einer Nenngröße von bis zu 200 Millilitern, die nach den in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in der Türkei geltenden Bestimmungen in Verkehr gebracht werden oder aus einem Mitgliedstaat des Europäischen Freihandelsabkommens (EFTA) stammen, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist und nach den in diesem Staat geltenden Rechtsvorschriften in Verkehr gebracht wird, gelten als den in § 2 genannten Anforderungen entsprechend, sofern die Kennzeichnung dieser Fertigpackungen im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der in § 2 genannten Verordnung den in § 2 genannten Anforderungen entspricht.“

Schließlich heißt es in Artikel 4 des notifizierten Entwurfs: *„Spirituosen, die vor dem Datum des Inkrafttretens der Verordnung in Fertigpackungen mit einer Nenngröße von bis zu 200 Millilitern, ausgenommen Flaschen oder Dosen, in Verkehr gebracht wurden, dürfen ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung 30 Tage lang in Verkehr bleiben“.*

Die Verordnung (EU) 2019/787 ⁽²⁾ (im Folgenden „Spirituosenverordnung“) *„enthält Vorschriften für die Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Kennzeichnung von Spirituosen sowie für den Schutz geografischer Angaben für Spirituosen; Ethylalkohol und Destillate, die bei der Herstellung von alkoholischen Getränken verwendet werden; und die Verwendung rechtlich vorgeschriebener*

² (Verordnung (EU) 2019/787 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Kennzeichnung von Spirituosen, die Verwendung der Bezeichnungen von Spirituosen bei der Aufmachung und Kennzeichnung von anderen Lebensmitteln, den Schutz geografischer Angaben für Spirituosen und die Verwendung von Ethylalkohol und Destillaten landwirtschaftlichen Ursprungs in alkoholischen Getränken sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 110/2008, ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 1.

Bezeichnungen von Spirituosen in der Aufmachung und Kennzeichnung von anderen Lebensmitteln als Spirituosen” (Artikel 1).

In Artikel 2 dieser Verordnung sind die Begriffsbestimmungen und Anforderungen an Spirituosen festgelegt. In Artikel 9 der Spirituosenverordnung heißt es: *„Soweit in dieser Verordnung nicht anders geregelt, müssen Spirituosen, die in der Union in Verkehr gebracht werden, die Vorschriften über die Aufmachung und Kennzeichnung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 erfüllen“.*

Die Kommission stellt fest, dass die im notifizierte Entwurf enthaltenen Vorschriften über die Art der Verpackung (Flaschen und Dosen), die für Spirituosen in Fertigpackungen mit einer Nenngröße von bis zu 200 Millilitern verwendet werden sollen, auf EU-Ebene nicht in der Spirituosenverordnung geregelt sind.

Die polnischen Behörden haben in dem notifizierte Entwurf und dem der Notifizierung beigefügten Begründungsdokument klargestellt, dass sie in den notifizierte Entwurf eine Klausel über die gegenseitige Anerkennung aufgenommen haben, um *„das Vertrauen in die gegenseitige Anerkennung als Grundsatz, der das öffentliche Interesse für alle schützt und den Binnenmarkt öffnet, zu stärken“.* In Artikel 3 des notifizierten Entwurfs heißt es: *„Spirituosen in einzelnen Fertigpackungen mit einer Nenngröße von bis zu 200 Millilitern, die nach den in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (...) geltenden Bestimmungen in Verkehr gebracht werden (...) gelten als den in § 2 genannten Anforderungen entsprechend, sofern die Kennzeichnung dieser Fertigpackungen (...) den in § 2 genannten Anforderungen entspricht“.*

Die Kommission geht daher davon aus, dass der notifizierte Entwurf die Anwendung der Anforderung ausschließt, dass einzelne Verpackungen in Flaschen oder Dosen für Spirituosen enthalten sein müssen, die in einem anderen Mitgliedstaat oder in der Türkei rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden (oder ihren Ursprung in einem Mitgliedstaat des EFTA haben und rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden). Es ist jedoch nicht klar, inwieweit sich die Anforderung, Flaschen oder Dosen zu verwenden, letztlich nicht auf Produkte aus anderen Mitgliedstaaten auswirkt, da laut dem dem notifizierte Entwurf beigefügten Dokument *„Begründung“* *„die Qualität und Sicherheit der in Verkehr gebrachten Lebensmittel in der Verantwortung des Unternehmers liegt, der die Lebensmittel in Verkehr bringt, und der Unternehmer zur Einhaltung der Rechtsvorschriften verpflichtet ist. Die Festlegung kommerzieller Qualitätsanforderungen für die Verpackung von Spirituosen wird es den Marktteilnehmern, die diese Getränke in Verkehr bringen, verpflichten, die verwendeten Verpackungen mit den in der vorgeschlagenen Verordnung angenommenen Vorschriften in Einklang zu bringen“.* Diese Bestimmung könnte zu Unklarheiten hinsichtlich der Verpflichtung eines Einführers oder Einzelhändlers führen, die im notifizierte polnischen Entwurf vorgesehene Verpflichtung zur Verwendung von Flaschen und Dosen einzuhalten, selbst wenn er Spirituosen einführt oder auf dem polnischen Markt verkauft, die nicht in Flaschen oder Dosen enthalten sind, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht werden.

Angesichts der Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Anwendbarkeit der Verpackungsanforderung auf Produkte aus anderen Mitgliedstaaten ist die Kommission der Auffassung, dass der notifizierte Entwurf den freien Verkehr von Waren, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, einschränken könnte.

Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs gilt: *„Zwar wird dadurch, dass ein Mitgliedstaat die Verpflichtung, eine bestimmte Verpackungsform zu benutzen, auf eingeführte Erzeugnisse erstreckt, die Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten in diesen Mitgliedstaat nicht vollkommen ausgeschlossen; dieses Vorgehen ist jedoch geeignet, den Vertrieb der fraglichen Erzeugnisse zu erschweren oder zu verteuern, weil ihnen dadurch bestimmte Absatzwege verschlossen werden oder weil durch die Notwendigkeit, für ihre Aufmachung den Erfordernissen ihres Bestimmungsmarktes entsprechende besondere Verpackungen zu verwenden, zusätzliche Kosten entstehen.“*³

Die Gefahr einer Störung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt würde durch den sehr kurzen Übergangszeitraum gemäß Artikel 4 des notifizierten Entwurfs (30 Tage nach Inkrafttreten des notifizierten Entwurfs) weiter verschärft.

Die Kommission weist darauf hin, dass eine Maßnahme, wenn sie geeignet ist, den freien Warenverkehr einzuschränken, die in den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den Artikeln 34 bis 36 AEUV festgelegten Voraussetzungen in Bezug auf ihre Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit erfüllen sollte.

Aus der dem notifizierten Entwurf beigefügten Mitteilung geht hervor, dass die polnischen Behörden darauf abzielen, den Alkoholismus zu bekämpfen, indem sie Spirituosen in kleinen Packungen weniger leicht verfügbar machen, da solche Packungen ein wichtiger Faktor für die Förderung eines zunehmenden Alkoholkonsums sind. Sie halten es für erforderlich, die Art der Verpackung bestimmter Spirituosen so zu regeln, dass die Verpackung dieses Getränks den Verbraucher hinsichtlich seines Inhalts nicht irreführt. Die Kommission erkennt an, dass der in der dem notifizierten Entwurf beigefügten Mitteilung angeführte Grund – der Schutz der öffentlichen Gesundheit – ein legitimes Ziel ist, das Beschränkungen des freien Warenverkehrs gemäß Artikel 36 AEUV rechtfertigen kann (⁴). Der Europäische Gerichtshof hat ferner anerkannt, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, das Schutzniveau für die öffentliche Gesundheit und die Art und Weise, wie dieses Niveau erreicht werden soll, festzulegen, und dass dieses Niveau von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann (⁵). Der Gerichtshof hat jedoch auch klargestellt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihres Ermessens im Bereich des Schutzes der öffentlichen Gesundheit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten müssen. 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 Handelsverkehr innerhalb der Union weniger beschränken.⁶

³ (Siehe Rechtssache C-261/81, Walter Rau, Urteil vom 10. Juli 1982, ECLI:EU:C:1982:382, Rn. 13.

⁴ (Siehe Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 35.

⁵ (Siehe Rechtssache C-663/18, Strafverfahren gegen BS und CA, Urteil vom 19. November 2020, ECLI:EU:C:2020:938, Rn. 85.

⁶ (Dieselbe Rechtssache, Rn. 89.

Die Kommission fordert die polnischen Behörden daher auf, klarzustellen, ob die Anforderung, Spirituosen ausschließlich in Flaschen und Dosen in Verkehr zu bringen, im Allgemeinen für alle in Polen niedergelassenen Marktteilnehmer (einschließlich Importeure, Großhändler, Einzelhändler) gilt und sich daher auch auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten auswirken könnte. Sollte dies der Fall sein, bittet die Kommission die polnischen Behörden um Erläuterungen zur Verhältnismäßigkeit der Anforderung, Spirituosen ausschließlich in Dosen und Flaschen zu verpacken, insbesondere im Hinblick auf das Vorhandensein von Spirituosen auf dem Markt, die in anderen Kunststoffbehältern verpackt sind als Dosen und Flaschen, die nicht wie Beutel aussehen, die Lebensmittel enthalten, die für Kinder bestimmt sind, aber dennoch auf dem polnischen Markt verboten wären.

Die polnischen Behörden werden ersucht, die oben genannten Bemerkungen zu berücksichtigen.

Die Kommission fordert die polnische Regierung darüber hinaus auf, ihr den endgültigen Wortlaut des betreffenden Entwurfs der technischen Vorschrift in Übereinstimmung mit Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 unverzüglich nach seiner Annahme mitzuteilen.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission

Wolfgang BURTSCHER
Generaldirektor
Generaldirektion Landwirtschaft
und ländliche Entwicklung